MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Direcção-Geral da Contabilidade Pública

Gabinete de Estudos António José Malheiro

JUNTA DO CRÉDITO PÚBLICO
2645
N.º 708
1960

vol. 2645
duplicado do vol. 2676
12196

SG-MF
BIBLIOTECA CENTRAL
Col/Ant/23

II SEMINÁRIO

Apreciação e discussão do trabalho do
1º oficial Luís Gonzaga Fernandes Tavares,
subordinado ao título:

NOVAS PERSPECTIVAS NO DOMINIO DA CIÊNCIA DAS FINANÇAS

1959

1ª. P A R T E

A ESTRUTURAÇÃO DO SEMINÁRIO

I — COMO NASCEU A IDEIA DO "SEMINÁRIO"

1. A Comissão encarregada de apreciar os trabalhos apresentados a esta Direcção-Geral, por iniciativa dos seus funcionários, a que se refere o nº.4, da circular nº. 417, série C, de 25 de Fevereiro de 1958, considerou dentro do âmbito e finalidade da referida Comissão, um trabalho da autoria do primeiro-oficial, Sr. Luís Gonzaga Fernandes Tavares.

Seleccionou-o, por isso, para ser divulgado e discutido.

O Gabinete de Estudos António José Malheiro, examinando o trabalho referido e ponderando as considerações emitidas pela Comissão, deu o seu acordo à opinião expendida.

2. O trabalho em questão, subordinado ao título "NOVAS PERSPECTIVAS NO DOMÍNIO DA CIÊNCIA DAS FINANÇAS", tem, na verdade, natural interesse e, na síntese feita, estão contidos alguns pontos que permitem estabelecer controvérsia, certamente proveitosa para todos os funcionários desta Direcção-Geral.

Por consequência, o estudo só beneficiaria com um debate que se levasse a efeito, o qual se desejou tão amplo quanto possível.

Por outro lado, os funcionários desta Direcção-Geral mais próximos do concurso para chefes de secção — e que a esse concurso tenham a intenção de concorrer — só teriam vantagem em participar desses debates.

Não há dúvida de que estes contactos contribuem para criar mentalidade receptiva para novas ideias — e é isso o que, com o maior interesse, esta Direcção-Geral procura alcançar.

3. Por isso o tema foi discutido em regime de "Seminário", do qual participaram os primeiros ou segundos-oficiais desta Direcção-Geral, animados do propósito de, na altura própria, serem candidatos aos concursos para chefes de secção.

O plano de actuação, nas suas linhas gerais, foi o seguinte:

a) A cada funcionário que desejou participar do "Seminário", foi fornecido um exemplar do trabalho do primeiro-oficial, Sr. Luís Gonzaga Tavares.

b) Conjuntamente, foi distribuída uma nota com os pontos do trabalho, que deviam constituir objecto de discussão.

c) O trabalho discutiu-se;
   - Na generalidade;
   - Na especialidade.

d) Os funcionários que desejaram intervir na discussão, muniram-se de uma síntese escrita sobre a intervenção que pretendiam fazer, a fim de os auxiliar na sua exposição.

e) Oportunamente, estabeleceu-se o horário das sessões e a sua esquematização.

4. Com o objectivo de se calcular o número de exemplares dos trabalhos que se tornava necessário distribuir, convidaram-se todos os primeiros e segundos-oficiais desta Direcção-Geral, que desejassem participar do "Seminário", a fazerem a sua inscrição na 1ª. Repartição.

5. Desde logo se teve a ideia de publicar, uma vez terminado o "Seminário", o trabalho definitivo, com a resenha das inter-

venções, em separata do Gabinete de Estudos "António José Malheiro", com o objectivo de a distribuir a todos os funcionários que aqui prestam serviço.

Agora se concretiza o pensamento inicial.

*

II — INSCRIÇÕES

A — Funcionários inscritos para participarem no Seminário:

1ºs. Oficiais:

Álvaro Augusto Vaz
António Faria Moita
António da Silva Antunes
Augusto Dias Cordeiro
Fernando Dantas Homem de Figueiredo
João Maria Serejo
José Francisco de Oliveira Rebordão
José Maria Nunes Carreta
José Queluz
Luís Gonzaga Fernandes Tavares
Luís Pereira de Almeida
Mário Ribeiro Tristão Campos
Rui do Carmo Caeiro
Rui da Silva Diogo

2ºs. Oficiais:

Álvaro Mário de Carvalho (a)
António Leal Telo
António Maria Marques Antão

(a) Req.como 1º.oficial na Dir.-Geral dos Serviços Prisionais.

António de Sousa Bettencourt
Artur Leopoldo Augusto dos Santos Roque
Benjamim Augusto da Silva Naia
Carlos Neves Gomes
Carlos Pacheco Marques Pinheiro
Crisante Taborda
Diogo Marques Marcelino
Diogo Rodrigues Csório
Eduardo da Conceição Capeans Teixeira
Eduardo Martins dos Santos
Eduardo Rosa Cavaco
Francisco Clemente
Francisco dos Santos Cruz
João Justino Sampaio Pedroso
João Maria da Silva
João Martins Claro
Joaquim Maria Galvão
José da Costa Simões Borba
José João Marcos
José Pereira Antunes
José Soares Gomes Baptista
Manuel António Cordeiro Ferreira
Manuel Marques de Almeida
Mário Alves
Mário Soares Tavares
Miguel António Rodrigues

B — Funcionários inscritos para intervirem na apreciação do trabalho, na generalidade

1ºs. Oficiais:

António Faria Moita
José Francisco de Oliveira Rebordão

2ºs. Oficiais:

Álvaro Mário de Carvalho
António Leal Telo
João Maria da Silva
Manuel Marques de Almeida

C — Funcionários inscritos para intervirem na apreciação do trabalho, na especialidade

1ºs. Oficiais:

Álvaro Augusto Vaz
António Faria Moita
José Francisco de Oliveira Rebordão
José Maria Nunes Carreta
Luís Pereira de Almeida

2ºs. Oficiais:

Álvaro Mário de Carvalho
António Leal Telo
António Maria Marques Antão
Benjamim Augusto da Silva Naia
Eduardo da Conceição Capeans Teixeira
João Maria da Silva
Manuel Marques de Almeida
Miguel António Rodrigues

D — Funcionários que intervieram na discussão do trabalho

Depois dos comentários feitos pelo autor do trabalho, às apreciações na generalidade e na especialidade, conforme o plano gizado e adiante indicado, seguiu-se a discussão, na qual intervieram, entre outros, os seguintes funcionários:

1ºs. Oficiais:

Álvaro Augusto Vaz
António Faria Moita
José Francisco de Oliveira Rebordão
Luís Pereira de Almeida

2ºs. Oficiais:

Álvaro Mário de Carvalho
António Leal Telo
António Maria Marques Antão
Eduardo da Conceição Capeans Teixeira
João Maria da Silva
José João Marcos
Manuel Marques de Almeida

*

III — O TRABALHO-BASE DO SEMINÁRIO

Novas perspectivas no domínio da Ciência das Finanças

pelo 1º. oficial, Luís Gonzaga Fernandes Tavares

I

NOTA EXPLICATIVA

1. Há meses, ao conferir uma folha de despesas com o material, a minha atenção prendeu-se no título de uma publicação estrangeira denominada "Revue Internationale des Sciences Administratives". Não conhecia a Revista, mas o seu nome não podia deixar de bulir com a própria curiosidade profissional. Por isso tentei, e consegui, que me fosse facultada. Deste modo me foi dado compulsar o vol. XXIV, nº. 1 de 1958, da aludida Revista que é uma das publicações do Institut International des Sciences Administratives.

A expectativa não foi iludida. Pelo contrário, se o título da Revista era sugestivo, o assunto por vezes era aliciante e, em certos casos, a matéria versada ultrapassou tudo quanto poderia ter desejado encontrar. Trata-se, com efeito, de uma publicação do mais alto valor para o estudioso interessado na valorização da sua cultura profissional ou no aperfeiçoamento e actualização dos seus conhecimentos técnicos.

2. O Instituto Internacional de Ciências Administrativas é uma associação — única no plano internacional — que tem por fim a enunciação e a divulgação de princípios gerais de administração pública, o exame comparativo de ensaios realizados neste sector da ciência, a elaboração de métodos racionais, de trabalhos de investigação, de estudos e projectos, com vista ao aperfeiçoamento das ciências administrativas. Constitui, por assim dizer, um centro internacional de documentação para assuntos administrativos, com representação de 63 países, entre os quais Portugal.

Mais não será necessário acrescentar para encarecer o alto valor técnico dos trabalhos publicados na citada Revista que, deste modo, se revela como uma preciosa fonte de informação sobre tudo quanto possa interessar à nossa especialização profissional.

3. É respigado de um artigo assinado por H. Ruquoy e publicado no exemplar da Revista em referência o trabalho apresentado sob a epígrafe seguinte. O excepcional interesse despertado pelos assuntos abordados, pode fazer pensar na conveniência que haverá na sua divulgação, dado que não será talvez muito fácil, nem muito frequente, encontrar elementos tão preciosos como estes, para o estudo que interessa fazer sobre a evolução que se verifica no domínio das finanças públicas.

Tal é, pelo menos, o propósito com que são enviadas ao Gabinete de Estudos António José Malheiro, as seguintes considerações de ordem genérica, para apreciação da Comissão encarregada da análise de trabalhos desta natureza.

II

O SENTIDO EVOLUTIVO DE ALGUNS PRINCÍPIOS FINANCEIROS

Condensado da Revue Internationale des Sciences Administratives

4. As finanças públicas estão em plena evolução. O fenómeno, aliás natural, não é mais do que o resultado da evolução que se verifica na acção dos próprios Estados.

Com efeito, deve reconhecer-se que no Estado, tipo liberal, do século XIX, as finanças públicas revestiam-se de um aspecto puramente estático. Por isso as receitas destinavam-se, quase exclusivamente, à satisfação das despesas inerentes à manutenção do Estado. Pelo contrário, no século XX assiste-se, cada vez mais à interferência do Estado nos vários sectores da vida nacional e assim, no momento presente, as finanças públicas não podem ser consideradas apenas como um meio de assegurar a cobertura das despesas de administração, mas sim como um meio de modificar a estrutura económica e social do país.

Pode dizer-se que o estudo das finanças clássicas assenta na seguinte trilogia: o imposto, o empréstimo e o orçamento. Modernamente esta concepção tende a considerar-se substituída por uma distinção fundamental, apenas entre o conjunto de meios de acção de que o Estado dispõe e a forma com ele os utiliza.

No que respeita pròpriamente aos meios de acção financeira, verifica-se que a ideia clássica de uma constante correlação entre as receitas e despesas públicas, começa a ser afectada por certas doutrinas modernas que entendem o Estado como um intermediário encarregado de distribuir pelas classes económicamente mais débeis, os benefícios que tanto o imposto como o empréstimo estão em condições de conseguir, actuando (a

partir de certos limites) sobre os rendimentos de outras categorias sociais colocadas em plano económico superior.

Esta teoria atinge profundamente o tradicional conceito de despesa pública, pois que à noção de Estado consumidor se sobrepõe o princípio de Estado redistribuidor. À despesa neutra, que não tem influência na vida económica da nação, opõe-se deste modo a despesa activa, representada precisamente pelo intervencionismo do Estado, a que já se aludiu, no sentido de beneficiar as classes econòmicamente mais desfavorecidas.

Do exposto pode portantó concluir-se que, no conceito de certos autores contemporâneos, a despesa pública está perdendo sob o ponto de vista financeiro, toda a importância que está ganhando no sentido económico e social.

5. Dentro deste aspecto importa saber se o aumento das despesas públicas deve considerar-se ilimitado, ou se existirá algum "plafond" que se torne necessário determinar.

Uma das origens do aumento sempre crescente das despesas públicas deve procurar-se, como já se disse, no alargamento da acção desenvolvida pelo próprio Estado. Mas outras causas se podem ainda indicar, de características acentuadamente modernas, tais como o progresso da técnica e o acréscimo permanente das despesas militares, cada vez mais consideráveis.

A tendência que se manifesta nas novas correntes é para admitir que não há pròpriamente um limite global para as despesas públicas, mas tão sòmente uma limitação para certas despesas. Porém, a determinação deste limite é já um problema de ordem política e, portanto, à margem dos problemas de natureza económica ou financeira.

6. O imposto tem sofrido várias transformações de ordem teórica. Modernamente, os financeiros não rejeitam por completo os princípios defendidos pelos clássicos, mas juntam-lhes, pe

lo menos, um novo conceito — o intervencionismo fiscal. Quer dizer, manifesta-se a intenção, a que já anteriormente aludimos, de também se considerar o imposto como um meio que permite ao Estado interferir na vida económica e social dos cidadãos.

7. Acerca do empréstimo, comparando o estudo das finanças clássicas com o entendimento de algumas teorias actuais, constata-se que não há grandes diferenças no que respeita à determinação da sua natureza jurídica. As características fundamentais são idênticas:

- Acto voluntário, contratual e existência de contrapartida.

No entanto a evolução é flagrante logo que se passe a examinar a natureza económica do empréstimo.

No conceito clássico, o empréstimo é uma antecipação de receitas que impõe às gerações futuras o encargo da sua liquidação. Ao contrário, para alguns autores modernos, o empréstimo constitui uma verdadeira receita cujo peso é suportado pelas gerações contemporâneas.

Posta a questão da oportunidade do empréstimo, diverge também dos clássicos a opinião moderna. Com efeito, enquanto que para aqueles o recurso ao empréstimo é tido como excepcional, para estes é considerado quase tão normal como o próprio imposto, condicionando porém a sua utilização a possibilidades de ordem material.

8. Encaremos agora a evolução relativa ao orçamento. Pode dizer-se que o orçamento contém, em potência, uma noção de planificação que se ajusta perfeitamente às novas ideias. Estas vieram ampliar a noção original de orçamento, tanto no espaço como no tempo.

Dentro do princípio clássico, o orçamento é um documento exclusivamente financeiro, submetido às tradicionais regras

da anualidade, da unidade, do equilíbrio, etc.. Para os clas sicos o orçamento traduz a previsão e a fixação das receitas e despesas do Estado. Para certos tratadistas modernos,um or çamento concebido deste modo não é mais do que uma pequena par te de um documento de maior envergadura, capaz de abranger to da a actividade económica da nação — o orçamento nacional.

Acerca da regra do equilíbrio, verifica-se que algumas teo rias modernas afastam-se bastante da rigidez dos clássicos. Não quer dizer que se observe um completo abandono da noção de equilíbrio. Porém, a tradicional ideia de equilíbrio financeiro aparece, às vezes, sacrificada à ideia de equilíbrio económico geral, passando assim o orçamento a apresentar, no dizer dos modernos autores, uma concepção de natureza mais dinâmica, em oposição à característica estática dos orçamentos submetidos aos preceitos tradicionais.

Finalmente, no que respeita ao princípio da anualidade, o moderno estabelecimento de programas a longo prazo, tem feito manifestar a tendência para, em certos casos, se passar da noção de orçamentos anuais para a teoria dos chamados orçamentos cíclicos.

III

BREVES REFLEXÕES SOBRE O CASO PORTUGUÊS

9. Embora se trate de uma síntese, não pode considerar-se completo, e muito menos perfeito, o trabalho que acabamos de apresentar. Notam-se várias lacunas, especialmente quando procuramos, e não encontramos indicadas, as razões que terão levado certos autores contemporâneos a divergir dos clássicos no que respeita a determinados pontos de doutrina, considerados de importância fundamental.

Deve porém desde já esclarecer-se que, no seu trabalho, H. Ruquoy não se preocupou com este aspecto da questão. Foi apenas sua intenção — e é esse apenas também o nosso objectivo — chamar a atenção dos interessados para alguns novos conceitos que modernamente surgiram em obras da especialidade, cuja leitura, por isso mesmo, se torna recomendável para um estudo mais completo que se queira fazer acerca de tais questões.

10. As novas teorias, como seria desnecessário acentuar, traduzem o pensamento de certos autores contemporâneos que, através da observação de determinados fenómenos verificados no quadrante económico-financeiro de vários países, chegaram à conclusão de que a doutrina dos clássicos em certos pontos tem de considerar-se ultrapassada, quer pelos acontecimentos ocorridos muito especialmente neste penúltimo quartel do século XX, quer pelas tendências que no mesmo período se manifestaram em diversos ramos das actividades humanas, com reflexos imediatos nos sectores das finanças nacionais.

Mas se a observação foi feita no estrangeiro, ocorre perguntar: — E no nosso país? Verificar-se-ão também as condições propícias para a aceitação dos princípios contidos nas teorias modernas?

Confessamos abertamente a insuficiência da nossa preparação técnica para podermos satisfazer a objectividade da interrogação posta. Não obstante, sempre nos afoitaremos a discorrer sobre certos aspectos da questão.

11. Assim, parece evidente que, tal como noutros países, também no nosso tem sido, e é cada vez mais pronunciada a interferência dos serviços do Estado nos sectores mais importantes da vida da nação. Esta acção intervencionista além de ter contribuído substancialmente para o aumento das despesas públicas, veio, ao que se nos afigura, fazer também evoluir o conceito jurídico das mesmas.

Esta alusão à variação do conceito jurídico e ao aumento das despesas públicas portuguesas impõe-nos uns momentos de reflexão.

Assim, não obstante reconhecermos a extrema dificuldade de que o assunto se reveste, iremos, embora timidamente e com o propósito de não excedermos o âmbito restrito do aspecto focado, tentar agitar — um pouco em geito de despretenciosa investigação — em primeiro lugar, o problema que se levanta acerca da classificação e legitimidade de certas despesas do Estado e em seguida o problema da qualificação das despesas da nossa organização corporativa.

a) - Despesas do Estado que não são públicas — Sua classificação e legitimidade.

12. Acerca da primeira questão, queremos aludir a determinadas despesas que o Estado vem realizando como capitalista, ao aplicar avultadas somas em diferentes empresas de carácter industrial. Uma vez que essas empresas não podem deixar de se enquadrar no domínio das actividades privadas, ocorre perguntar:

Como se explica a presença do Estado em campo tradicionalmente destinado a investimentos de ordem privada?

Embora à primeira vista possa parecer que aquela interferência se deve atribuir à já mencionada política de intervencionismo, o certo é que no caso português o fenómeno parece admitir outra explicação.

Com efeito, conforme bem acentuou o Prof. Dr. Marcelo Caetano na sessão inaugural do II Congresso dos Economistas Portugueses, realizado em 1957 conjuntamente com o II Congresso da Indústria Portuguesa, o maior esforço para a industrialização do país (tão necessário para o aumento do produto nacional) deverá competir à iniciativa privada, cuja potencialida-

de de êxito só por excepção se poderá encontrar no sector público.

Mas a iniciativa privada portuguesa tem padecido da relutância ao investimento nas empresas industriais, e para aí se afoitar requer a protecção, o auxílio e a companhia do Estado. Assim, conclui aquele eminente professor, a intervenção directa do Estado, como capitalista, na formação de empresas industriais, só em raros casos resultou de um propósito deliberado de executar certa política de acordo com princípios doutrinários intervencionistas. Em geral o Estado teve de intervir para a iniciativa andar por diante.

13. Chegados a esta conclusão, nova questão se levanta. Nestes casos como classificar as correspondentes despesas? Públicas ou privadas?

É manifesta a dificuldade que há em encontrar nelas o conteúdo jurídico que caracteriza as despesas públicas. Mas, para as incluirmos no grupo das privadas, como tornar legítima a aplicação dos dinheiros do Estado na sua cobertura?

Vejamos. Uma vez que estas despesas ou resultam directamente da aplicação de novas doutrinas ou, pelo menos, não se podem considerar isentas da sua influência, julga-se que haverá toda a vantagem em investigar o que, sobre o assunto, pensam os autores das novas correntes financeiras.

Dizem eles, na sequência das suas explanações teóricas, que a preponderância do elemento económico sobre o financeiro veio colocar, nalguns casos, as despesas públicas paredes-meias com as despesas privadas. E, indo mais longe, põem em foco certos serviços públicos que modernamente têm aparecido a desempenhar tarefas idênticas às das actividades privadas — a que chamaram serviços semi-públicos — e paralelamente apontam o caso de certos organismos privados que surgiram no exercício de funções ou actividades até há pouco reservadas ape-

nas aos serviços públicos — que denominaram organismos semi-privados.

Ao lado desta espécie de serviços outros apareceram, também modernamente, de carácter híbrido que passaram a ser designados por organismos mistos (em virtude de não serem exclusivamente públicos, nem exclusivamente privados) e nos quais, obviamente poderão estar investidos capitais do Estado e de particulares, conjuntamente.

Dentro desta concepção julgamos poder concluir que as actividades nacionais já não se encontram apenas divididas em dois únicos sectores distintos: público e privado. Criou-se, por imperativo dos novos conceitos, uma zona intermédia onde se compreendem os serviços, empresas ou organismos a que poderemos genèricamente chamar serviços semi-públicos.

À luz deste novo critério parece que não será muito difícil encontrar resposta para as interrogações que atrás deixamos em suspenso acerca das despesas que o Estado vem realizando, como capitalista, em investimentos no sector privado.

Despesas públicas ou privadas? É evidente que não podendo considerar-se públicas, deveriam ter-se como privadas, a menos que, partindo do novo conceito de serviços semi-públicos e muito especialmente da noção de organismos mistos, se encontre fundamento ou substrato para a criação de um novo grupo de despesas a que poderíamos chamar despesas mistas ou, também mais genèricamente, despesas semi-públicas.

14. No que respeita à questão da aplicação dos dinheiros do Estado em despesas que não são públicas, afigura-se-nos que a sua legitimidade não poderá deixar de se encontrar implícita no próprio conceito de Estado intervencionista — como mais ou menos todos são modernamente — o que, de certo modo, parece encontrar confirmação na doutrina também moderna que, em oposição ao clássico conceito da despesa pública neutra, criou a nova teoria financeira da despesa activa.

b) - As despesas da Organização Corporativa — O problema da sua qualificação.

15. Referindo-se à estrutura jurídica do Estado Português, a Constituição define este como uma República unitária e corporativa e estabelece que nos organismos corporativos estarão orgânicamente representadas todas as actividades da Nação

Não será muito difícil imaginar, para além do transcendente alcance que estes preceitos encerram sob o ponto de vista político, todos os efeitos ou reflexos que os mesmos hão-de provocar noutros sectores importantes da conjuntura nacional, entre os quais queremos destacar, pela atenção especial que nos merece, o sector financeiro.

Conforme os elementos constantes do preâmbulo do Orçamento Geral do Estado para 1958 (mapa XI) as receitas e despesas da nossa organização corporativa, previstas para o citado ano, traduzem-se nos seguintes números:

Organismos Corporativos	5.319:621.920$
Organismos de Coordenação Económica.	1.401:241.998$
Total da Organização Corporativa.	6.720:863.918$

A eloquência destas cifras constitui, só por si, motivo bastante para algumas reflexões sobre a natureza de tais receitas e despesas, designadamente no que interessa ao problema da sua qualificação.

16. Como se sabe, estes organismos desenvolvem uma actividade financeira à margem das leis da Contabilidade Pública e fora do contrôle do Ministério das Finanças. Apenas aos organismos de coordenação económica são aplicáveis preceitos de contabilidade idênticos àqueles a que estão sujeitos os serviços do Estado e, igualmente, apenas também os aludidos organismos de coordenação se encontram submetidos à disciplina do Tribu-

nal de Contas o qual, na falta de disposições especiais, os julga por analogia com o que se pratica em relação aos serviços do Estado.

Ao que nos consta, já o mesmo se não verifica relativamente aos organismos corporativos.

Sendo assim, é fácil constatar que as despesas da organização corporativa, por falta de orçamento próprio, de uniformidade jurídica e de contabilização e centralização adequada, não podem, dentro da boa técnica financeira, considerar-se ao nível das despesas do Estado.

Mas não será este aspecto da questão que interessa aprofundar. O que mais interessa para a qualificação das aludidas despesas é a determinação das suas características próprias, de modo a podermos enquadrá-las num dos três grandes grupos em que — dentro da teoria já anteriormente referida — se podem dividir as despesas nacionais:

- Despesas públicas, semi-públicas e privadas.

Parece não haver dúvida em considerar o grupo das despesas privadas à margem da discussão, pelo que nos restará averiguar apenas se os aludidos encargos da organização corporativa devem integrar-se na classe das despesas públicas ou no grupo das designadas semi-públicas.

17. Voltando novamente à doutrina expendida por certos financeiros modernos, verificaremos que, ao lado das despesas do Estado, são consideradas também como despesas públicas, as de certos organismos (privados ou semi-públicos) a quem o Estado tenha concedido o uso de autoridade, ou o direito de impor determinadas obrigações aos cidadãos.

Se, conforme nos parece, tais características se verificam no caso dos organismos corporativos e de coordenação económica, — e para tanto haja em vista a sua faculdade tributá

ria — seremos levados a classificar as correspondentes despesas, como despesas públicas.

Não obstante, não poderemos deixar de reconhecer que os mencionados tratadistas, na hipótese de não terem classificado estas despesas como públicas, teriam forçosamente de as considerar privadas, pois que entre ambas as citadas classes não interpuzeram o grupo das despesas a que vimos chamando semi-públicas.

Ora cotejando o regime aplicável às despesas públicas a cargo do Estado, e as condições (em parte já referidas) em que circulam as despesas da organização corporativa, mal se compreende como umas e outras possam considerar-se colocadas no mesmo plano jurídico-financeiro.

18. Ponderada esta circunstância especial, sentimo-nos inclinados a admitir que o apreciável montante das receitas e despesas corporativas — pelo menos enquanto, sob o ponto de vista financeiro, se mantiverem no estado em que actualmente se encontram — devem enquadrar-se, com melhor propriedade, no conjunto das chamadas despesas semi-públicas.

Tal é também a conclusão a que parece ter chegado o autor tor da obra "Précis d'Economie et Legislation Financière", o notável prof. francês Laufenburger, que, para os impostos da tributação corporativa adoptou, precisamente, a designação de impostos semi-públicos.

c) O orçamento e as regras clássicas

19: Um dos temas que mais nos cativou a atenção no trabalho de H. Ruquoy, foi sem dúvida aquele em que se abordaram novos conceitos relativos ao orçamento e à aplicação das suas regras tradicionais.

Sobre este aspecto torna-se também desnecessário salientar todo o interesse que há em averiguar se, no sistema orça-

mental português se distinguem alguns reflexos ou influências das modernas doutrinas financeiras, ou até que ponto o nosso orçamento poderá encontrar o ambiente propício ou as condições favoráveis para evoluir no sentido indicado.

Se nos demorarmos um pouco na observação da estrutura do Orçamento Geral do Estado e nos processos seguidos na sua organização e na execução orçamental, seremos levados a concluir que, de um modo geral, nos temos mantido à margem das influências das novas doutrinas, designadamente no que respeita à intransigência com certos métodos chamados de intervenção oblíqua, onde — sob a égide do económico e do social — as finanças não raro são chamadas a desempenhar uma acção de tal forma activa que, em certos casos, pode chegar a colidir com o próprio equilíbrio geral.

20. Isto não quer dizer que não esteja sendo devidamente observada a evolução que se está operando em determinados sectores financeiros do panorama internacional, pois bem pode imaginar-se o inestimável valor de tais elementos de informação sempre que, havendo necessidade de levar a cabo qualquer tarefa de reajustamento ou reforma de disposições desactualizadas, se torne indispensável refundir velhos princípios ou articular novos preceitos, tendo em vista — tanto no tempo como no espaço — o sentido da sua melhor orientação.

Deve porém esclarecer-se que, apesar da transformação do direito financeiro a que estamos assistindo, quase todos os países têm procurado manter-se, como nós, fieis à aplicação das regras clássicas. Não obstante, podemos verificar que mesmo no caso português, existe determinado condicionamento à plena aplicação das regras da unidade, da universalidade e da não consignação, como se prova pela existência de diversos "Fundos" especiais, com orçamentos à margem do Orçamento Geral, e pela desafectação de certas receitas gerais, especialmente destinadas a determinados fins.

21. Analisemos agora o que sucede con a regra da anualidade. O facto de terem sido aprovados no nosso país alguns planos plurienais, tais como os inerentes à execução da Lei de Reconstituição Económica, nº. 1 914, de 24 de Maio de 1935, e mais recentemente os de Fomento e da Defesa, pode levar à suposição de que, pelo menos nestes casos, o planismo veio colidir com a regra da anualidade.

Mas será realmente assim? O facto de se ter estabelecido que os mencionados planos só se tornariam exequíveis, por parte do Estado, desde que no orçamento de cada ano se inscrevessem as correspondentes verbas anuais, faz antes pressupor que apenas se encontrou uma fórmula de transigência com o planismo que, em princípio, não afecta a regra da anualidade.

Mas mesmo sem infracção desta regra, estará o planismo isento de qualquer contra-indicação de carácter financeiro?

Segundo se nos afigura, o livre planismo poderá constituir pelo menos em potência, uma evidente ameaça para o equilíbrio orçamental. De facto, fazendo transladar para o orçamento de cada ano, as verbas constantes dos vários planos plurienais, pode muito bem vir a suceder que o resultado se concretize numa ameaça para o clássico equilíbrio do Orçamento Geral.

Ora foi para evitar tal circunstância que, segundo parece, ao Executivo português — como responsável pela elaboração e execução orçamental — foi conferido o direito de, em caso de necessidade, reduzir, na inscrição dos orçamentos, os quantitativos anuais aprovados em planos plurienais já anteriores.

Foi pelo menos neste sentido que interpretamos certas disposições constantes de várias Leis de Meios (anteriores a 1950) como a que se transcreve do artº. 12º. e seu § 2º. da Lei nº. 2 038, de 28 de Dezembro de 1949:

> "Dentro dos recursos da tesouraria, e tendo em vista o melhor aproveitamento das disponibilidades da economia nacional em recursos materiais e de mão-de-obra, o

> Governo poderá inscrever no orçamento para 1950, como despesa extraordinária, verbas destinadas à continuação e realização de obras, melhoramentos públicos e aquisições, nos termos da Lei de Reconstituição Económica nº. 1 914, de 24 de Maio de 1935.
>
> O Governo graduará a distribuição das verbas para os fins (indicados)... embora com redução, se necessária, de quantitativos anuais constantes de planos já aprovados".

Pode no entanto objectar-se que já não foi estabelecida a mesma orientação financeira, em relação a outros planos como os de Fomento. Mas para estes, ao que julgamos, já o regime estabelecido foi diferente, designadamente no que respeita ao modo como foi assegurada a cobertura das despesas a realizar. (Devemos frizar que na alusão feita aos encargos dos Planos de Fomento, apenas nos quisemos referir à parte financiada através do Orçamento Geral do Estado que, como é sabido, constitui apenas uma das fontes utilizadas para alimentar o financiamento do plano total).

22. E para concluirmos estas nossas reflexões sobre o caso português, iremos finalmente abordar a momentosa questão do equilíbrio orçamental.

Sabe-se como tem sido defendida a posição irredutível em que nos encontramos há mais de trinta anos. As Contas Gerais testemunham, com a maior eloquência, o rigor posto na defesa do equilíbrio geral, cuja inflexibilidade terminou por ser convertida em regra do nosso direito constitucional.

Esta último circunstância bastaria para fazer enjeitar qualquer doutrina que pudesse pôr em causa a estabilidade do nosso sistema financeiro. Mas, por sabermos que a Constituição pode ser objecto de alterações, passemos a admitir que, por hipótese, o clássico princípio em referência era eliminado do nosso texto constitucional. Neste caso interessará saber se

o equilíbrio continuaria ainda a impor-se como o mais salutar princípio de administração financeira, ou se, dentro das novas teorias que conduzem à preponderância do elemento económico e social sobre o financeiro, haveria efectivamente que relegar para plano secundário o rigor do equilíbrio orçamental.

...

23. Ora, ao que se julga, as novas correntes doutrinárias, por se encontrarem talvez na sua fase teórica, não prestaram ainda as provas de eficiência e garantia capazes de nos convencer das suas vantagens sobre os consagrados princípios clássicos.

Mas mesmo que em alguns países se tenham ensaiado, com êxito, novas fórmulas de concepções económico-financeiras, com infracção do equilíbrio orçamental, não seria manifestamente contrário ao bom senso enveredarmos nós, sem ponderada reflexão, pela cópia do figurino estrangeiro?

De facto parece que neste caso, como em tantos outros, não se poderá deixar de atender àquele conjunto de factores que tantas vezes obriga a rejeitar, por perniciosos ou inúteis, para certos países, certos métodos que noutras latitudes se mostram profícuos.

24. E é no convencimento de que tais doutrinas não encontram no nosso ambiente o clima que mais convém à sua expansão, e de que não serão essas teorias as que, pelo menos no momento actual, estão em condições de melhor servir o interesse nacional, é neste duplo convencimento, diziamos, que se nos afigura que o equilíbrio do orçamento, mesmo que não constituisse imperativo constitucional, continuaria a impor-se como o processo financeiro mais eficaz para assegurar a realização e a satisfação dos altos interesses de ordem económica e social, que o desiquilíbrio orçamental só poderia vir a comprometer.

25. É neste sentido que julgamos ter sido também orientado o pensamento do Prof. Dr. Marcello Caetano quando no Conselho Ministerial da O.E.C.E., reunido em Paris nos últimos dias de Julho de 1958, expressamente afirmou:

> "Quando, em Novembro de 1956, o Conselho insistiu junto dos países-membros, na necessidade de reforçar a sua política de estabilidade financeira interna, o Governo Português nada teve de modificar na sua orientação. Essa estabilidade havia-a obtido há muito tempo. Pode até dizer-se que, se existiu algo a sublinhar na política financeira portuguesa, é justamente ter podido conciliar a estabilidade financeira com o desenvolvimento económico".

E para finalizar, não resistimos à tentação de deixar também aqui registada certa passagem de um artigo publicado na imprensa da especialidade (Suplemento Económico, nº. 55, do Diário Ilustrado, de 1 de Agosto de 1958) em que o autor, reportando-se aos factos mais salientes da supracitada conferência internacional, escreve: "Depreende-se claramente que todos os países da O.E.C.E. estão de acordo em que a inflação, como alta desenfreada de preços e de salários, é o mais grave dos males a evitar. E parece também que todos concordam em que os remédios estão no equilíbrio orçamental e em impedir que o ritmo do aumento dos consumos e dos próprios investimentos exceda as possibilidades dos países."

*

IV — PLANO GERAL DA ACTIVIDADE DO SEMINÁRIO

a) Os trabalhos do Seminário iniciaram-se no dia 3 de Abril de 1959 às 17,30 prefixas, na Sala de Cursos desta Direcção-Geral.

b) No fim de cada sessão, marcou-se o dia e a hora da sessão de trabalhos seguintes.

c) O Seminário foi limitado à Comissão encarregada de apreciar trabalhos da iniciativa dos funcionários, ao autor do trabalho a discutir e aos funcionários inscritos.

d) Às sessões dos trabalhos presidiu o Director-Geral, ou o seu Adjunto.

e) A apreciação do trabalho começou a ser feita na generalidade.

Para o efeito, cada interveniente teve à sua disposição 15 minutos. Lia a sua intervenção e desta, apresentava uma síntese escrita ao presidente, no final da sessão.

f) Terminadas as intervenções na generalidade, fez o autor do trabalho, em 10 de Abril, os seus comentários. Seguiu-se a discussão.

g) Entrou-se em sessões seguintes na apreciação do trabalho na especialidade.

h) O Plano de actuação para a apreciação do trabalho na especialidade foi igual ao que ficou indicado para a generalidade (nºs. 2 a 6).

i) Em 22 de Abril o autor do trabalho fez os seus comentários às apreciações da especialidade.

Na mesma sessão seguiu-se a discussão e procedeu-se ao encerramento do Seminário.

j) Os pontos do trabalho, especialmente escolhidos para apreciação e discussão foram os seguintes:

1 - Afirmação de que "... no momento presente, as finanças públicas não podem ser consideradas apenas como um meio de assegurar a cobertura das despesas de administração, mas sim como meio de modificar a estrutura económica e social..." (no nº. 4).

2 - Afirmação de que "... outras causas (do aumento crescente das despesas públicas) se podem indicar, de características acentuadamente modernas, tais como o progresso da técnica e o acréscimo permanente das despesas militares ..." (no nº. 5).

3 - Afirmação de que "... a tradicional ideia de equilíbrio financeiro aparece, às vezes, sacrificada à ideia de equilíbrio económico geral ..." (no nº. 8).

4 - EM DESENVOLVIMENTO DOS ASSUNTOS FOCADOS NO CAPÍTULO "DESPESAS DO ESTADO QUE NÃO SÃO PÚBLICAS; SUA CLASSIFICAÇÃO E LEGITIMIDADE", TENTAR UMA MAIS PRECISA CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS E DAS DESPESAS NÃO PÚBLICAS, LIGANDO AS IDEIAS, QUANTO AO CASO PORTUGUÊS, A POSSÍVEIS EXEMPLOS. CONVENIÊNCIA EM RELACIONAR ESSAS DESPESAS COM AS RESPECTIVAS RECEITAS E ENCARAR AMBOS OS ASPECTOS. (nºs. 12 a 18).

5 - Afirmação da falta, quanto às "... despesas da organização corporativa ... de orçamento próprio, de uniformidade jurídica e de contabilização e centralização adequada ..." (no nº. 16).

6 - DESPESAS (E CORRESPONDENTES RECEITAS) DA ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA, Classificar-se-ão, efectivamente de "públicas" (como se admite no 2º. período do nº. 17 do trabalho em apreciação), ou de "semi-públicas" como acaba por se concluir (no nº. 18)?

7 - Afirmação de que, quanto à organização e execução do nosso orçamento "...nos temos mantido a margem das influências das novas doutrinas ..." (no nº. 19).

8 - Quanto à evolução do direito financeiro a que estamos assistindo a tendência, no caso português, será para condicionar "... a plena aplicação das regras da unidade, da universalidade e da não consignação ..."? (nº. 20).

9 - IDEIA SOBRE A POSSIBILIDADE OU NÃO DE OS PLANOS PLURIANUAIS DE DESPESAS DE FOMENTO AMEAÇAREM A SOLIDEZ DO ORÇAMENTO. (nº.21).

10 - ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS IDEIAS ACERCA DA NECESSIDADE DA MANUTENÇÃO, NO CASO PORTUGUÊS, DA ABSOLUTA RIGIDEZ DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO DO ORÇAMENTO, APÓS A RESTAURAÇÃO DAS FINANÇAS E A SUA FORTE CONSOLIDAÇÃO (nºs. 22 a 24).

*

2ª. P A R T E

O FUNCIONAMENTO DO SEMINÁRIO

I — ABERTURA DO SEMINÁRIO

(Em 3-IV-959)

Palavras proferidas pelo
Director-Geral

Meus Amigos:

Dou-lhes, gostosamente, as boas vindas.

E agradeço-lhes a satisfação moral que me deram por, em relativamente tão grande número, acederem ao convite que a todos os Primeiros e Segundos-Oficiais foi feito para participarem nos trabalhos que hoje se vão iniciar.

Creio que o maior benefício será para os Senhores.

Valorizam-se tècnicamente.

Valorizam-se humanamente.

Tècnicamente, porque no meio ambiente do trabalho, o vosso horizonte se dilata, a vossa ductilidade aumenta, a vossa apreensão se tornará mais consciente e, portanto, mais apta para apreciação dos problemas que, no decurso da vossa carreira, serão chamados a estudar e a apreciar.

Humanamente porque, pela vossa adesão, pela vossa comparticipação em trabalhos desta natureza, o espírito de cada um se eleva na medida das respectivas possibilidades, concorrendo no sentido de ser valorizada e aperfeiçoada a herança técnica que recebemos e que temos de transmitir.

Trata-se, nesta actuação, de tomar uma posição espiritual no campo profissional.

E tudo o que está ligado ao espírito -- digam o que disserem — constitui fonte de satisfações e alegrias que o que está ligado ao material não consegue superar.

Eu sei que muitos estarão nervosos; que alguns duvidarão da eficiência da sua colaboração; que muitos estarão dominados pela timidez de levantarem a sua voz num ambiente que me esforcei por tornar familiar.

Aqui estou para vos dar coragem; aqui estou para vos dizer que a vossa contribuição, por modesta que seja, será considerada valiosa pela Direcção-Geral; aqui estou para atenuar ou eliminar a vossa possível timidez que tem de desaparecer por não poder fazer parte da personalidade de um futuro chefe.

O que ninguém vos tira, seja qual for a vossa contribuição, é a honra de serem pioneiros no aclarar do horizonte, para muitos ainda nebuloso, das novas ideias que interessam à nossa profissão.

Outros, -- os que se vos seguirem -- com o caminho já desbravado, serão talvez mais precisos, serão talvez mais profundos, serão talvez mais brilhantes, serão talvez mais eficientes.

A passarola do Padre Bartolomeu de Gusmão não se pode comparar ao avião a jacto.

Todavia, o nome do Padre Gusmão continua respeitosamente arquivado na nossa memória.

Esvaiem-se ou não estão tão presentes os nomes de todos os que concorreram para a maravilha do transporte do nosso tempo que é o avião de jacto.

É que o Padre Bartolomeu de Gusmão foi um percursor aeronáutico.

Sejam, medidas as respectivas proporções, os meus amigos os percussores no nosso ambiente de trabalho, no debate de novas ideias que interessam à nossa profissão.

Não estejam nervosos. Não duvidem da eficiência da vossa colaboração. Ponham para trás a timidez.

E vamos ao trabalho.

Considero aberto o Seminário.

Aspecto obtido durante o funcionamento do seminário

II — APRECIAÇÃO E DISCUSSÃO NA GENERALIDADE

Intervenções

1) Sessão de 3-IV-959

a) 1º. Oficial António Faria Moita

Não é meu propósito pretender que a observação deva ser considerada como quebra do mérito do trabalho apresentado pelo colega Luís Gonzaga, cujo tema se pode considerar de feliz.

No entanto deve-se reconhecer que as questões nele tratadas são meramente afloradas e podem considerar-se de meros enunciados ou temas a desenvolver.

Esse aspecto, aliás, que aparentemente poderia ser julgado de inconveniente, constitui, por outro lado, a meu ver, uma vantagem, pois deu ensejo ao "Gabinete de Estudos António José Malheiro", sob a iniciativa e égide do nosso mui ilustre e prestigioso Director-Geral, coadjuvado pela esclarecida e competente Comissão de apreciação de trabalhos, de realizar o primeiro Seminário, para discussão de trabalhos apresentados ao dito Gabinete de Estudos, integrado na formação profissional dos funcionários desta Direcção-Geral, assunto a que o nosso Director-Geral dedica um especial carinho.

Sendo pois, como eu dizia, as ideias ou temas abordados no trabalho, cuja discussão vamos iniciar, apresentados apenas como enunciados ou teses, não me cumpre a mim, modesto e apagado 1º. oficial, fazer a crítica de matérias sobre as quais os mestres da especialidade, aquém ou além fronteiras, ainda não formaram ideias concretas, permanecendo algumas questões ainda num plano de controvérsia doutrinária, ou numa fase de estudo e espectativa, por parte dos gestores da governação pública.

Em todo o caso, se me permitem, à guiza de quem mete a foice em seara alheia, eu arrisco o que se me afigura pertinente, dado que a finalidade pela qual nos encontramos aqui reunidos, parece-me, não sendo a de nos anteciparmos às decisões daqueles a quem incumbe essa responsabilidade, tem sobretudo o mérito de agitar ideias, conhecimentos ou opiniões, tendentes a divulgar o conhecimento de matérias que se prendem com a nossa vida profissional, como ainda a de revelar à nossa vida profissional, como ainda a de revelar à nossa Direcção-Geral a justa medida das reais possibilidades dos seus funcionários, que se sintam com qualidades intrínsecas para ascender à classe de chefia, em vista de as provas legais não serem por vezes bastante para atingir aquela finalidade, em virtude de serem sempre susceptíveis de um deslise, plenamente justificável pelo nervosismo próprio de concursos, sobretudo quando esse deslise não for decisivo. Desejar-se-ia, assim, que estes colóquios tivessem ainda uma função supletiva.

Porque o tempo urge, eu passarei, sem mais detenças, a desenvolver, na generalidade, os meus comentários ao trabalho, para o que condensarei a minha intervenção nos pontos que passo a expor, extraídos dos dez que a Comissão elaborou, deixando para a especialidade, apenas o ponto nº. 8, sobre o problema da plena aplicação das regras da unidade, da universalidade e da não consignação.

Ponto nº. 1 - As finanças públicas, como meio de modificar a estrutura económica e social

A experiência de um século de liberalismo económico demonstrou, de uma maneira perentória, que a conjuntura económica se caracteriza, essencialmente, por períodos de prosperidade alternados com outros de depressão, isto é, por ciclos económicos.

Durante muito tempo, os poderes públicos consideraram estas oscilações inerentes ao sistema capitalista e deixavam que a actividade privada a elas se acomodasse e os choques se atenuassem, até que as coisas regressassem à normalidade. O comodismo dessa atitude pôde ser mantido enquanto, por imperativo da pressão exercida pela colectividade sobre os Governos, derivada do desemprego em massa, das vítimas da crise, do próprio progresso social, não exerceram sobre as finanças públicas uma influência tal, que passava a pôr em perigo o princípio do equilíbrio orçamental, através de todas as fases conjunturais, que constituia o principal postulado das finanças clássicas do liberalismo.

Os compromissos assumidos pelos Estados nos períodos de prosperidade revelavam-se insuportáveis quando as crises surgiam, em vista de as finanças mergulharem no marasmo, pois que o rendimento do imposto passava então a ser sèriamente afectado.

Por outro lado, os Estados viam-se na emergência de encarar novos encargos financeiros resultantes das despesas sociais a que se tornava imperioso fazer face. Uma política menos realista arriscava-se a exasperar a crise.

Do lado das receitas o dilema assemelhava-se. Assim, nos períodos de crise revelava-se necessário aliviar a carga fiscal, com o objectivo de estimular e incentivar a actividade pri

vada, medida esta que mais ainda ameaçava o equilíbrio orçamental.

Não há dúvida de que as mais valias do imposto, nos períodos de alta conjuntura, podiam ser aplicados para compensar as menores valias dos períodos de depressão.

Porém, como conciliar a regra da anualidade e do equilíbrio do orçamento com a utilização dos saldos orçamentais dos períodos de prosperidade, durante as crises?

Por outro lado, certos países ciosos de explorar ràpidamente as suas riquezas industriais, outros postos à prova ou mesmo vítimas das destruições resultantes de duas guerras devastadoras, numas escassas décadas e ainda, como consequência destas, um despertar de implicações sociais derivadas de um progresso técnico sem par na história do Mundo, criaram um conjunto de circunstâncias que levaram os Governos a ter de encarar a adopção das finanças conjunturais, em oposição ao princípio do equilíbrio orçamental.

As perturbações económicas e sociais advenientes dos fenómenos atrás apontados revelaram por isso que existia um problema de equilíbrio global das comunidades nacionais, a que era imperioso prestar a indispensável atenção e acudir com medidas governamentais, que se inscreviam perfeitamente nas finanças conjunturais.

A largos traços assim se evoluiu do primado do equilíbrio orçamental para o primado do equilíbrio económico e social.

Em face desta nova concepção económico-financeira não estaremos nós a tolher o equilíbrio económico e social, em holocausto ao equilíbrio financeiro?

É necessário erguer sobre uma mentalidade que se circunscrevia ao burocratismo da ordem administrativa do Estado, uma nova concepção administrativa da Nação. Impõe-se esquematizar, uniformizar e simplificar a organização de uma floresta de organismos, por vezes sobrepostos ou com objectivos afins, dis-

persos, de que resulta um agravamento do custo da administração.

Partindo desta metodologia, orientar a administração dos serviços, não para os objectivos, quantas vezes mesquinhos, do nivelamento das suas receitas com as suas despesas, mas antes subordinar as suas funções a fins mais especificamente económico-sociais.

Os eventos financeiros devem ser simples meios para atingir objectivos superiores, tais como rendimento económico, bem estar social, segurança na doença e na velhice.

Simplificar a burocracia para economizar. Economizar para tirar melhor rendimento dos serviços do Estado, o qual se integra no rendimento da Nação.

. . . . . .

Ponto nº. 2 - O aumento constante das despesas públicas

Da leitura do que se disse em relação ao ponto anterior ressalta, com notável evidência, a maioria das causas do aumento das despesas públicas.

A adicionar àquelas podem juntar-se mais as que resultam da desvalorização da moeda, esta mais aparente que real, e ainda a necessidade de cuidar de uma conjuntura política e de defesa militar, em face dos perigos de ordem internacional que ameaçam as condições de segurança e paz, não só das diversas parcelas do território nacional, dispersas pelo Mundo, como ainda da própria civilização ocidental — refiro-me ao comunismo internacional —, pois o Governo da Nação, pautando a sua política externa pelo princípio da cooperação internacional, não pode, por imperativo da lei, eximir-se aos encargos emergentes dessa política.

Ponto nº. 3 - A prevalência do equilíbrio económico e social sobre o equilíbrio financeiro.

Como tese poder-se-ia defender que o equilíbrio económico e social prevalece sobre o equilíbrio financeiro.

Essa tese resulta da própria essência e letra do Estatuto Constitucional, ao defenir o que ao Estado incumbe na ordem económica, especialmente no artº. 31º. e nºs. 1º. e 3º.,que dizem textualmente: "O Estado tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social com os objectivos seguintes:

1º. Estabelecer o equilíbrio da população, das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho;

.....

3º. Conseguir o menor preço e o maior salário compatíveis com a justa remuneração dos outros factores da produção, pelo aperfeiçoamento da técnica, dos serviços e do crédito;"

Será porventura inconciliável a consecução destes objectivos com a observância do disposto no artº. 66º. da Constituição?

A adesão, ou melhor, o regresso ao princípio clássico do equilíbrio orçamental, como pedra de toque da reforma financeira operada, a partir de 1928, tem dado exuberantes provas de constituir uma salutar premissa da nossa estrutura financeira.

Significa isto, porém, que em face da tese da prevalência do equilíbrio económico e social sobre o financeiro, seja aconselhável o seu abandono por ter redundado em certo recuo ou desfasamento da conjuntura económica portuguesa, em relação a outros países?

A esta pergunta poderão responder os técnicos ou economistas especializados na matéria.

Se, apesar do profundo e vasto surto de progresso material e social, por que tem passado o País, nos últimos trinta anos, em todos os sectores do trabalho nacional, os técnicos ou economistas ainda puderem demonstrar, e não tem faltado quem o tenha feito com notável soma de argumentos, que o equilíbrio económico e social do País está longe de resistir a toda a crítica, forçoso é concluir que se terá de enveredar pelo recurso a duas medidas que se completam, podendo e devendo manter-se fiel à regra do equilíbrio.

A primeira, consistirá em operar a reforma fiscal, adaptando-a às novas circunstâncias, com o objectivo de impor uma equitativa distribuição da carga fiscal, determinada por imperativo da expansão económica e das reformas sociais que se impõe prosseguir, pois como muito bem acentuou Sua Exª. o Sr. Ministro das Finanças, no notável relatório que precedeu a proposta de Lei de Receitas e Despesas para 1959, "o sistema tributário não pode aspirar à mera neutralidade..., especialmente tratando-se de um País em franco desenvolvimento da sua capacidade produtiva". Mais adiante, sintetizando o seu pensamento, afirma que o imposto deve: estimular os aforros; incentivar o investimento e orientar as aplicações de capitais.

Sua Exª. adverte, e muito bem, a seguir: "Não vá julgar-se, porém, que num País em desenvolvimento, a braços com a execução de múltiplos projectos, capazes de acarretar sensíveis mutações de estrutura em prazos relativamente curtos, o sistema fiscal possa aspirar a resolver, só por si, problemas que necessàriamente se prendem com outros aspectos da vida do País".

A segunda medida, advogamos ainda, consistirá na elaboração de planos plurianuais, não só de despesas de fomento económico, como de desenvolvimento do ensino, obras de sanidade e assistência pública, e tantas outras.

Em suma, prosseguirmos na política do planismo, como se vem adoptando há anos atrás, pois se considera o processo económi-

co-evolutivo mais perfeito, por se basear no enquadramento racional das obras que melhores condições oferecem de promover o acréscimo do rendimento nacional e do bem estar social.

Melhor dizendo, ampliar o fim puramente fiscal do imposto, para os fins extra-fiscais, com sacrifício, se necessário, das preocupações éticas, isto é, absorver maior parcela do rendimento nacional pela via dos réditos, para os restituir à colectividade pelo canal das despesas públicas. Quer dizer, ao Estado meramente consumidor deverá sobrepor-se o Estado redistribuidor. A esta política poderá chamar-se, se assim se entender, o preço da solidariedade Nacional, a que nenhum português assiste o direito de eximir-se.

Ponto nº. 4 - A classificação dos Serviços e das despesas não públicas

1. Na falta de um critério legal em que possamos escudar-nos, com vista a estabelecer uma catalogação dos Serviços, sobretudo daqueles que, em grau mais ou menos acentuado, se encontram vinculados, dependentes, subordinados ou colaborando com o Estado, sem contudo dele fazerem parte integrante, talvez tenha algum interesse ensaiar um critério de classificação dos mesmos, com a finalidade de estabelecermos uma arrumação esquematizada, quer das suas receitas; quer das suas despesas, pois não deixará de trazer alguma utilidade, sob o ponto de vista administrativo, a sua arrumação racional, num propósito de simplificação e contrôle.

De um modo geral verificamos que a lei orgânica de qualquer Serviço define a sua designação e natureza jurídica, determina-lhe os fins, demarca-lhe a competência, estabelece a sua orgânica, indica a Secretaria de Estado de que fica a depender, regulamenta o comportamento das suas receitas e despesas, sujeitando-as a formalidades diversas, variáveis de serviço para ser

viço. No entanto, falta-lhes um, ou porventura vários elementos obedecendo a certa uniformidade, a que possamos subordinar-nos para estabelecer a arrumação desejada.

Por outro lado, as ciências administrativas, ao que parece, ainda não se ocuparam do problema com aquele cuidado que seria para desejar.

Não significa isso, contudo, que não alvitremos, pois, um critério a partir do qual possamos raciocinar em termos de preencher essa lacuna.

Assim, estabeleceríamos um conjunto de características que seriam sempre de observar nos Serviços, para que de públicos pudessem ser classificados. Desde que não se observassem certo número delas, julgadas as fundamentais, o Serviço seria eliminado daquela classificação.

Parece, ao invés, não se levantarem dúvidas, sobre o que se deve considerar de actividade puramente privada.

Todos os restantes organismos que, por carência de uma ou várias características, não pudessem ser classificados de públicos, mas que também não fossem considerados de privados, por exclusão de partes, teríamos que enquadrá-los num grupo à parte.

A designação de semi-públicos que se pretende dar parece ser muito adequada.

No entanto, como nesse agrupamento de organismos teríamos de englobar um avultado número deles, deversificados entre si, pela sua natureza, poderiam admitir-se ainda subdivisões dentro do grupo em questão, isto é, com mais ou menos características de públicos ou de privados.

Ora, partindo da classificação ensaiada, parece-nos que a arrumação das suas receitas, bem como das suas despesas, estaria extraordinàriamente facilitada, desde que se entendesse que deveria obedecer à arrumação que tivesse sido dada ao respectivo Serviço.

Em face do que acima se expõe alguma coisa haveria a corrigir na esquematização dos elementos que servem de base a estudos económicos, no enquadramento das actividades nacionais, que passaria a ser dividido em sector público, sector semi-público e sector privado.

2. No trabalho submetido a discussão refere-se o autor a determinadas despesas que o Estado vem realizando como capitalista, ao aplicar avultadas somas em diferentes empresas de carácter industrial.

Formula depois várias perguntas, tais como:

Como se explica a presença do Estado em campo tradicionalmente destinado a investimentos de ordem privada?

Depois de várias considerações novas perguntas surgem:

Como classificar as correspondentes despesas?

Públicas ou privadas?

Concluindo depois: "É manifesta a dificuldade que há em encontrar nelas a conteúdo jurídico que caracteriza as despesas públicas".

Vamos desenvolver, perfunctòriamente, vários argumentos para deduzir o que sobre o assunto julgamos poder concluir.

1º. - Poder-se-á considerar de intervencionista o Estado português?

A tirar conclusão diversa, que interpretação teríamos de dar ao capítulo VIII da Constituição — artºs. 29º. a 41º.?

2º. - Não desempenhará o Estado na ordem económica, como em tantos outros aspectos, uma função supletiva, inteiramente admissível, sempre que a iniciativa privada se revele hesitante ou apática, muito especialmente quando se trata de empreendimentos que reclamam a inversão de avultadas somas de capitais e se torna necessário assegurar o seu êxito, em virtude dos inerentes riscos de ordem financeira ou técnica?

3º. - A noção de despesa pública, sob o ponto de vista teórico, consiste em: a) Uma soma de numerário; b) Despendida por agentes do Estado e autorizada pela autoridade competente; c) Na satisfação de necessidades colectivas públicas.

A única característica que poderia suscitar dúvidas seria a última. Em consequência disso pergunta-se: Mas não será considerada de necessidade colectiva pública, por exemplo, o problema da electrificação nacional?

4º. - Num Estado socialista, não há dúvida de que seria este a chamar a si o direito de satisfazer as necessidades colectivas públicas, em exclusivo.

Não se catalogando, nem de facto nem de direito, naquele tipo, o Estado português, segue-se daí que ele pode outorgar a outras entidades o privilégio da satisfação e de exploração daquela e doutras necessidades públicas, mediante concessão. Mas nem por isso ficará ele inibido de dela participar.

Extrai-se do Manual de Direito Administrativo do Prof. Marcello Caetano o seguinte passo a pág. 528: "Para evitar a inconvenientes dos dois processos (a administração directa ou régie e a concessão) ou aproveitar das suas vantagens tem-se lançado mão da empresa de economia mista, isto é, empresa de tipo capitalista, mas cujo capital é subscrito pelo Estado e pelos particulares, reflectindo a composição da gerência essa heterogeneidade de financiamento. Assim se procura unir o desinteresse do poder público ao interesse privado dos capitalistas e obter a colaboração da iniciativa destes sem que ela traga os excessos do espírito do lucro".

Nestas condições poderá admitir-se que o insigne Mestre de Direito esteja a exercer cátedra ou a dissertar sobre critérios de administração pública destituídos de conteúdo jurídico?

5º. - Não obstante o que se acaba de expor poderá admitir-se que o Estado subscreva as mencionadas participações de capital, fora de autorizações legislativas?

6º. - E não obedecerão essas inversões dos dinheiros públicos a todos os preceitos legais que constituem a correcção jurídica das despesas, exercida pela Contabilidade Pública?

Por todos estes fundamentos, em que termos se poderá sustentar que "é manifesta a dificuldade em encontrar nelas (nas despesas em causa) o conteúdo jurídico que caracteriza as despesas públicas"?

E ainda subsistirão dúvidas que devem ser consideradas como tal?

Uma conclusão diversa levar-nos-ia a tirar por ilação que o Estado estava a despender os dinheiros públicos ilegalmente, o que não deixaria de ser inconcebível.

Ponto nº. 5 - Despesas e correspondentes receitas da Organização Corporativa — Sua classificação de públicas ou semi-públicas

O critério que expusemos no ponto nº. 4 poderá aplicar-se, inteiramente, para analisarmos a classificação dos organismos integrados na Organização Corporativa.

Acrescentaremos aqui que, não obstante a Constituição defenir no seu artº. 5º. que, juridicamente o "Estado Português é uma República unitária e corporativa...", cuja estrutura se encontra definida no Estatuto do Trabalho Nacional, recentemente completada com a criação das Corporações, não pode daí inferir-se que o nosso Corporativismo seja juridicamente um corporativismo de Estado.

Isto está claramente expresso no nº. 20º. da proposta

de lei que instituiu as primeiras Corporações, ao afirmar-se: "Dá-se mais uma vez expressão jurídica à essência do nosso corporativismo ao atribuir às corporações a qualidade de pessoas colectivas de direito público. Marca-se assim nítida oposição doutrinária ao antigo corporativismo italiano, que expressamente retirava às corporações personalidade jurídica, por as considerar orgãos do Estado, e reafirma-se o princípio sempre proclamado da natureza associativa do sistema corporativo português".

Parecem-se dispensáveis mais referências para podermos concluir que a nossa organização corporativa não está, nem doutrinária, nem jurìdicamente, integrada no Estado, embora com ele colabore na prossecução dos fins morais, culturais e económicos, que constituem a sua essência.

Não podendo também, por força da sua própria essência e natureza, ser considerada privada a sua actividade, resta-nos a alternativa de termos de a alinhar na classificação dos serviços semi-públicos.

As suas receitas e despesas terão de enquadrar-se lògicamente, no grupo das semi-públicas.

Conclusão diversa afigurar-se-ia de insustentável, parece-nos.

Ponto nº. 6 - <u>O problema da possibilidade ou não de os planos plurianuais de despesas de fomento ameaçarem a solidez do orçamento</u>

Uma afirmação negativa "a priori" a esta questão poderia talvez ser considerada de excesso de imprudência.

Nós temos mantido, repetimos, nos últimos trinta anos, o princípio do equilíbrio das contas públicas que, apesar de criticável em face do apregoado desfasamento do nosso desenvolvimento económico, se tem revelado de inúmeras vantagens,

pois se julga que o remédio para os males apontados não estará tanto no seu abandono, mas sim no recurso a outras medidas.

Uma dessas medidas, já atrás aludimos a ela, consiste no planeamento económico. Adstrito a este avulta o planeamento financeiro. Vamos agora analisar o equilíbrio do orçamento perante o contributo que este tenha de dar para aquele último plano.

Efectivamente, elaborado um plano de fomento económico, impõe-se evidentemente esquematizar a mobilização de capitais, tarefa essa que requer uma atenção extraordinária.

São diversas as fontes de financiamento, entre as quais se engloba o Orçamento Geral do Estado.

Por motivos óbvios, este último documento não poderia deixar de dar o seu contributo.

É evidente que através deste são suportadas as despesas administrativas que representam o custo do funcionamento dos serviços, como ainda despesas pròpriamente de investimento, em ordem a satisfazer outras finalidades que ao Estado competem, mas que não se integram no plano.

Não nos devem pois restar dúvidas de que perante a administração pública surge o problema de reunir maiores disponibilidades financeiras, sem que esse facto implique a afectação do sector privado, nem as condições de equilíbrio do orçamento e portanto podendo prejudicar a acção estimulante que se pretenda exercer na actividade privada.

O Estado dispõe de duas fontes para ocorrer a despesas extraordinárias: uma, o excesso de receitas ordinárias, não aplicadas na cobertura de despesas da mesma natureza; outra, o empréstimo público.

Nas despesas ordinárias não se afigurará viável introduzir modificações que tendam a reduzi-las profundamente. O sinal dos tempos revela antes o contrário, isto é, a tendência

é para se agravar o custo do funcionamento dos serviços, a menos que se experimentem novos métodos de trabalho, baseados nos aperfeiçoamentos técnicos, que permitam obter uma melhor produtividade.

Analisemos agora o aspecto das receitas.

O acréscimo da receita ordinária proveniente de um aperfeiçoamento da determinação da matéria colectável, o próprio desenvolvimento económico do País, uma sobrecarga tributária, por virtude de uma mais perfeita articulação do sistema fiscal, esta última sem forçar a emigração de capitais, proporcionarão ao Estado uma melhoria de meios de financiamento.

A segunda fonte de recursos do orçamento será constituída pela emissão de empréstimos, na medida em que o mercado financeiro os possa aceitar, dado que também terá de ser atraído para outras formas de aplicação, integradas no sector privado.

A estabilidade financeira, portanto, assume particular acuidade, dada a circunstância de nos encontrarmos empenhados num programa de desenvolvimento económico e a flexibilidade do sistema produtivo, perante a inflação tornar bastante difícil a correcção dos desequilíbrios, de entre os quais sobressai o do orçamento, como condição indispensável ao processo de expansão, na estabilidade.

Deste conjunto de circunstâncias ressalta, com evidência, que o exercício das funções que ao Estado competem, no domínio financeiro, assume particular delicadeza.

Pela possibilidade ou não de os planos plurianuais de despesas de fomento ameaçarem a solidez do orçamento, responde a vigilância e cuidado com que forem observadas e seguidas as condições atrás expostas.

Ponto nº. 7 - A análise da rigidez do princípio do equilíbrio do orçamento, como meio de restaurar e consolidar as finanças portuguesas

As graves dificuldades financeiras que assoberbavam o País nos anos que se seguiram à primeira guerra mundial, derivadas umas da nossa entrada na guerra, outras da instabilidade política interna que não permitia encontrar uma linha de rumo, baseada num denominador comum, que nos conduzisse à tão desejada restauração financeira, como condição de desenvolvimento económico, ameaçadas ainda com uma crise económica que se difundia então por toda a parte, constituiram o clima em que foi concebida e lançada a reforma financeira, em 1928.

Desta maneira, ela não podia desligar-se do condicionalismo da época.

Por força das circunstâncias, foi orientada no sentido de assegurar estabilidade às finanças e à economia, criando, simultâneamente, um nível adequado de receitas e garantir a certeza na tributação.

Não teve, por isso, a pretensão de acompanhar a marcha de uma conjuntura sujeita a constantes mutações, dificilmente previsíveis à luz dos métodos de análise económica de que então se dispunha. Importava sobretudo criar à economia nacional condições de sobrevivência, garantindo a possibilidade da restauração financeira do Estado e à iniciativa privada um ambiente de confiança e de estímulo.

Foram estas as determinantes pelas quais se norteou a reforma, na ordem financeira e económica.

A estas condições havia que acrescentar as dificuldades resultantes da má arrumação e a falta de ordem na classificação e consequente escrituração das receitas públicas.

Na parte das despesas a desordem e a má administração não eram menores.

Sobre umas e outras era necessário actuar, de modo a reorganizar e alterar o regime jurídico.

A estas circunstâncias havia que juntar uma dívida pública flutuante e consolidada, por demais onerosa, em face das possibilidades do Tesouro, o que mais dificultava os propósitos a atingir, sobretudo se atendermos a que importava salvar e defender o bom nome e o prestígio do País no estrangeiro.

A tarefa não se apresentava fácil, antes reclamava um estudo profundo e um trabalho exaustivo, com vista a restaurar e assegurar, com continuidade, a ordem e o método na administração pública. Para tanto foi necessário escalonar a ingente tarefa que se deparava.

Numa primeira fase, se legislou, primeiramente sobre a nova arrumação orçamental a dar às receitas, sem deixar de, ao mesmo tempo, se estabelecerem outros princípios que os fins em vista exigiam.

Foi esse o objectivo da reforma levada a efeito pelo Decreto nº. 15 465.

Na parte das despesas uma primeira arrumação igualmente se impunha, com o propósito de estabelecer a clareza, o método e a fiscalização das mesmas, deficiências estas que se poderiam responsabilizar à falta de uma classificação geral satisfatória, extensiva a todos os ministérios.

Esse foi o objectivo do Decreto nº. 16 670 — artºs.4º. a 11º. —, mais tarde alterados, em face dos dados da experiência, pelo Decreto-Lei, nº. 29 724.

A necessidade de garantir ao Tesouro Público um caudal regular e permanente de receitas públicas, em ordem a assegurar o equilíbrio do orçamento, tornou necessário rever o regime jurídico a que devia obedecer a determinação da maté

ria colectável. Foi esse o fim visado pelo Decreto nº. --- 16 731.

Esta reforma, além de não estar isenta de permitir casos flagrantes de desperequação do imposto, tanto mais inconvenientes quanto é certo que o circuito económico evolui e a riqueza circula hoje com uma rapidez incrível, forçoso é reconhecê-lo, carece da sua adaptação às novas circunstâncias,sob pena de se tornar inoperante, em face das teorias extra-fiscais do imposto, perante as constantes mutações a que a conjuntura económica está sujeita, visando essa adaptação a fazer a correcção do imposto de rendimento e do património dos indivíduos, quando atinjam limites nefastos ao equilíbrio económico e social.

A essa tarefa se consagra, actualmente, Sua Exª.o Sr. Ministro das Finanças.

Finalmente a reforma da nossa estrutura financeira, iniciada em 1928, havia de ficar completada com a nova técnica de contabilidade pública, introduzida pelo Decreto c.f.l. nº. 18 381 e mais alguns diplomas complementares, estabelecendo regimes jurídicos de pormenor.

Podem-se no entanto condensar numa escassa meia dúzia de disposições legais, que ainda hoje se mantém em vigor e que constituem os pilares do equilíbrio das contas públicas. São elas a saber:

1ª. - Os artºs. 65º. e 66º. da Constituição que estabelecem as bases fundamentais a que deve obedecer a preparação do orçamento;

2ª. - O artº. 13º. do Decreto nº. 16 670, estabelecendo a disciplina a que têm de se sujeitar todos os directores e administradores dos serviços,quanto às despesas a realizar;

3ª. - Artº. 13º. do Decreto nº. 18 381, estabelecendo a obrigatoriedade das contas correntes com as dotações orçamentais e registos actualizados, de molde a permitir verificar os seguintes requisitos:

a) Lei que autorize a despesa;

b) Descrição orçamental em que a despesa possa ser classificada e compreendida;

c) Verificação do cabimento, na respectiva dotação.

4ª. - Artº. 42º. do Decreto 18 381, disciplinando a publicação das contas provisórias do Tesouro, através das quais é possível manter uma constante vigilância do equilíbrio das contas públicas no decurso do ano económico.

5ª. - A inserção, anualmente, na Lei de Receita e Despesa de um artigo, dando poderes ao Governo para tomar as providências que, em matéria de despesas públicas, se tornem necessárias para garantir o equilíbrio das contas públicas e o regular provimento da tesouraria, como prorrogação dos poderes conferidos ao Ministro das Finanças pelo Decreto 15 465.

E, para terminar, os poderes e os meios dados à Contabilidade Pública, a que temos a honra de pertencer, necessários para atingir os objectivos contidos na interpretação e expressão lapidares extraídos do seguinte passo do notável relatório do Decreto 18 381: "Fracassariam os melhores esforços no sentido da regeneração financeira se uma contabilidade clara e exacta não traduzisse em cada momento o estado de todas as administrações. Ela é, em última análise, pela expressão numérica que utiliza, de si precisa e concludente, a garantia máxima do cumprimento das leis que regulam as receitas do Estado e a aplicação dos dinheiros públicos". Se observarmos atentamente que a plena consecução daqueles objectivos têm sido plenamente alcançados, não podemos deixar de nos sentir um tanto desvanecidos e podermos dizer, com certo orgulho: "Conseguimos levar a carta a Garcia". Tenho dito.

* * *

Em aditamento ao meu trabalho lido e apresentado na 1ª. sessão do Seminário, iniciado em 3 de Abril anterior, no Ga-

binete de Estudos António José Malheiro, venho indicar os elementos consultados, além daqueles citados no próprio trabalho.

1º. - Projecto do II Plano de Fomento, apresentado pelo Governo à Câmara Corporativa;

2º. - Relatórios dos Decretos nºs. 15 465, 16 670, 16 731, 18 381 e 29 724.

3º. - E ainda um poder de análise e síntese firmado numa cultura, aliás modesta, de assuntos económicos, financeiros e administrativos, colhida num constante convívio e leitura de trabalhos da especialidade.

*

b) 1º. Oficial José Francisco de Oliveira Rebordão

A minha presença na apreciação do trabalho que em breve começará a ser feita na generalidade, assenta em duas razões fundamentais.

A primeira, na avidez de saber mais, pois a cultura jamais escraviza e ocupa lugar.

A segunda, porque me sinto intimamente na obrigação moral de comparecer neste "Seminário" pelo facto de já ter enviado alguns trabalhos à Direcção-Geral da Contabilidade, para efeitos de apreciação e julgamento, demonstrando, assim, que dentro do meu modesto saber e dos fracos recursos culturais que possuo, estou animado de uma forte vontade de bem servir o departamento do Estado a que tenho a honra de pertencer.

Impelido por este sentimento, previ, no entanto, a grande responsabilidade que sobre mim impende, não pelo que vou

apresentar acerca do tema em discussão — pois considero-me quase um leigo no assunto — mas sim pela presença de espírito que possa apresentar.

Por esta razão, a minha consciência impõe-me como imperativo que, abertamente, esclareça Vªs. Exªs. de que, por natureza, sou uma pessoa um pouco nervosa, embora, quotidianamente, tente educar e medir todas as minhas atitudes externas.

Devo frisar, porém, que o meu progresso neste ponto tem sido lento e não me acho satisfeito comigo próprio.

Todavia, com firme fé em Deus espero progressivamente ir melhorando neste aspecto.

Após estas sentidas palavras, que traduzem a minha maneira de ser, tentarei em breve dizer alguma coisa acerca da apreciação do trabalho oferecido oportunamente a discussão.

Se, porém, de qualquer modo, o meu comportamento se apresentar em luta com a vontade que me invade a alma, solicito a Vªs. Exªs. a devida desculpa.

Concretizados, deste modo, alguns pensamentos, julgo sentir-me mais à vontade nesta sala do que em certas e determinadas ocasiões.

Por este motivo, antes de entrar na generalidade da apreciação quero ainda mais algumas palavras dizer.

Lendo, relendo e compulsando várias vezes o trabalho que me foi distribuído estou — como o seu autor disse na nota explicativa — na convicção de que a tarefa elaborada tem alto valor para o estudioso interessado na valorização da sua cultura profissional, aperfeiçoamento e actualização dos seus conhecimentos técnicos.

Efectivamente, só o título do trabalho, por si, é sugestivo e aguça a curiosidade daqueles que, como eu, nesta matéria apenas possuem conhecimentos em linhas gerais.

Foi, precisamente, o que me sucedeu, pois, no domínio das finanças públicas pròpriamente ditas, os meus conhecimentos andam muito àquem da maior parte das teorias modernas, tendo, apenas, aqui ou além conhecimento de algumas linhas gerais.

Mas este processo de divulgação cultural permitiu-me assentar ideias soltas e coligir apontamentos dispersos que sempre anotei com o fim de os não olvidar. E, além do mais, estabelecer uma económica e mútua cooperação entre homens de boa vontade.

Depois deste já longo introito, mas que resulta da minha preferência pela análise vou tentar apreciar, em síntese o trabalho em questão.

Para maior facilidade, e em vista de superiormente se terem estabelecido 10 pontos sujeitos a controvérsia, a minha observação incidirá sobre os ditos pontos.

Assim, temos:

Acerca do Ponto nº. 1:

Estamos de acordo em que as finanças públicas no momento presente não se consideram só como meio de assegurar as despesas de administração e, na discussão oportuna, diremos as razões porquê.

Em relação ao Ponto nº. 2:

Também somos de opinião que o aumento das despesas públicas resultam de características acentuadamente modernas, mas, que, todavia, alguns aumentos têm outra origem.

Faremos, igualmente, na ocasião própria, referência a tal facto.

Quanto ao ponto nº. 3:

Somos defensor do equilíbrio orçamental, mas julgo que o aspecto financeiro, como é definido no artº. 65º. e 66º. da

Constituição, se acha em evolução. À data em que se iniciar a discussão apresentaremos as razões da nossa afirmação.

Acerca do Ponto nº. 4:

Apresentamos uma classificação sobre serviços que se pode concretizar no seguinte:

A) Serviços, receitas e despesas públicas — Sector Estado;

B) Serviços, receitas e despesas semi-públicas — Sector Corporativo;

C) Serviços, receitas e despesas mistas — Sector Estado e organismos privados; e

D) Serviços, receitas e despesas privadas — Sector Particular.

Desejamos esclarecer que na data própria faremos a sua justificação.

Quanto ao Ponto nº. 5:

Também, oportunamente, em relação às despesas da Organização Corporativa diremos se há ou não orçamento próprio, uniformidade jurídica, contabilidade e centralização adequada, fundamentando as nossas opiniões.

Acerca do Ponto nº. 6:

Pouco há mais do que dizer que em relação à Organização Corporativa as receitas e as despesas, se devem considerar como semi-públicas, tendo em vista a classificação por nós estabelecida no Ponto nº. 4.

Em relação ao Ponto nº. 7:

Identicamente, na devida altura diremos se na organização do orçamento português nos temos mantido à margem das influências das novas correntes, apreciando, porém, a evolução do

aspecto financeiro definido no artº. 66º. da Constituição e conjugando-o com o artº. 31º. do já referido Estatuto.

Quanto ao Ponto nº. 8:

Também neste ponto apresentamos, na altura precisa, os casos em que as regras da "unidade", "universalidade" e da "não consignação" devem ou não ser influenciadas pelas novas doutrinas.

Acerca do Ponto nº. 9:

Oportunamente, referiremos se os Planos plurianuais de Fomento ameaçam a solidez do orçamento, fazendo a devida justificação.

Em relação ao Ponto nº. 10:

Onde se pede a análise e discussão das ideias acerca da necessidade, no caso português, da absoluta rigidez do princípio do equilíbrio financeiro, também merecerá a sua justificação, quando se tratar da apreciação na especialidade.

. Terminamos, finalmente, tendo pouco mais do que falado a traços gerais sobre estes assuntos, e isto por nos parecer que logo no início dum ciclo cultural não deviamos ir mais além.

Disse.

*

c) 2º. oficial, requisitado para funções de 1º.oficial na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, Álvaro Mário de Carvalho:

O trabalho distribuído a cada um dos participantes deste "Seminário" para efeitos de ser, desde já, comentado na generalidade não pode, nesta óptica e quanto a nós, ser objecto

de contradição de monta, vista a verdade actual dos princípios que aflora.

Ocorreu-me porém a ideia, de uma das vezes que o reli, de pensar no seu conteúdo destacado de toda a evolução histórica que o precedeu e acompanhou. Quer dizer: fiz a mim próprio esta pergunta:

- Ficará alguém convencido de que os princípios aqui resumidos surgiram expontâneamente, por mera dedução lógica de cientistas, não imediatamente correlacionada com a realidade?

Por outro lado, a quem possa não se ter posto esta questão pode ter-se posto esta outra:

- Que realidades práticas deram origem a estas novas doutrinas, tão bizarras em face das que primeiro aprendemos?

Diz-se no trabalho em estudo que a evolução de certos conceitos financeiros resulta naturalmente "da evolução que se verifica na acção dos próprios Estados" e reconhece-se como lacuna não virem indicadas "as razões que terão levado certos autores contemporâneos a divergir dos clássicos no que respeita a determinados pontos da doutrina, considerados de importância fundamental".

Foi isto que me sugeriu a oportunidade de fazer um pequeno aditamento, de modo a concretizar alguns factos subjacentes das novas teorias, as quais, justamente por serem apresentadas como teorias, quando dissociadas da sua aplicação prática podem tentar alguns a comprazer-se em desdenhá-las, com o pretenso argumento de falta de correlação com a vida comum quotidiana.

Já hoje vão sendo com alguma frequência debatidas entre nós as recíprocas incidências existentes entre as Finanças Públicas, de um lado, e, do outro, os investimentos, o crescimento económico, os ciclos económicos, a política social, a dívida pública, o mercado comum e a zona de livre câmbio.

Ora, dos temas enunciados, parece-me virem especialmente a propósito, como que para servir de introito à apreensão dos no

vos conceitos, duas palavras acerca de finanças públicas e ciclos económicos, visto a aproximação destes dois polos fazer surgir com toda a naturalidade a ideia do Estado como activo interventor no processo económico, através das Finanças Públicas. E aceitar isto é abalar fortemente a base das finanças clássicas.

Ver-me-ei obrigado a utilizar, conceitos como os de "desemprego", "rendimento nacional", "ciclos económicos".

Entendamos por desemprego apenas aquele que se verifica nas economias capitalistas após um período de prosperidade.

Entendamos por rendimento nacional o valor dos bens de produção e de consumo acabados durante certo período.

Entendamos por ciclo económico o conjunto formado por uma fase de prosperidade e pela fase de depressão que se lhe segue.

Ninguém tem dúvida de que o pleno emprego dos factores de produção resume um ideal para qualquer país, por se traduzir no máximo rendimento nacional e este, em princípio, dar origem ao máximo de bem-estar. (Não seria descabida uma alusão à função redistribuidora das finanças públicas, mas não é possível fazê-la).

Pois bem:

A par desta verdade, constata-se, para citar apenas um exemplo, que os E.U., país de riqueza proverbial, tinham, em 1932, mais de 10 milhões de desempregados.

Já depois disso, e até recentemente, outras vezes se tem falado de "depressão" e "recessão".

É certo que atrás da tempestade vem a bonança, mas a pergunta latente aí fica:

- Porque há-de vir a tempestade? Não se poderá impedi-la?

Do ponto de vista do estudo, ganhámos desde já a conclusão de que a economia capitalista passa alternadamente por fases de prosperidade e depressão. Como se acentuou, é precisamente

o que se pretende significar quando se fala de ciclos económicos. Mas, vamos um pouco mais longe. Contactemos mais de perto com a realidade.

Duas das forças mais importantes no sentido de suster o movimento de expansão de uma economia capitalista são, como vamos ver: a subida dos custos e o esgotamento do crédito.

Efectivamente, à medida que os empresários pretendem aumentar a produção, tendem a esgotar-se as reservas disponíveis dos principais factores de produção, isto é, diminui a oferta de trabalho a um mesmo salário, diminui a oferta de capital a uma mesma taxa de juro, e diminui a oferta de terras a uma mesma renda. E, à medida que se aproxima o ponto de pleno emprego destes factores, vão portanto subindo os seus preços, isto é, vão subindo os salários, vão subindo os juros, vão subindo as rendas: vão portanto subindo os custos de produção, vão diminuindo as perspectivas de lucros, vão diminuindo os investimentos, diminui o consumo, — está-se em fase de depressão.

Por outro lado, a banca comercial, que em boa parte financia a produção, pode ver esgotadas as suas possibilidades de financiamento, que, como é óbvio, não vão além do limite imposto pelas suas reservas.

(Haveria aqui lugar ao estudo do multiplicador e do princípio de aceleração. Mas também não é possível fazê-lo).

Recapitulemos:

É verdade corrente que a economia capitalista conhece períodos de prosperidade e períodos de depressão, quer dizer, períodos em que se verificam oscilações pronunciadas do rendimento nacional dos diversos países, o que reflecte variações da produção e do emprego.

A questão que se levanta é a seguinte:

- Porque motivo é transitória a prosperidade?

Em contraposição ao que sucede em regime de economia de direcção central, no regime de economia de mercado, em que a coerência dos múltiplos planos independentes, das unidades económicas, a determinação da produção, a repartição dos factores produtivos e a distribuição dos produtos pelos membros da comunidade são assegurados pelo chamado "mecanismo dos preços", é aos empresários que compete decidir sobre o volume de produção, e, portanto, sobre o volume de emprego. Ocorre então o seguinte esquema:

- quando os empresários têm espectativas de lucros crescentes, aumentam a produção, para poderem multiplicar as vendas; e, aumentando a produção, aumenta o emprego;
- quando têm espectativas de lucros decrescentes, diminuem a produção, para não ficarem com as mercadorias invendidas; e, diminuindo a produção, diminui o emprego;
- quando têm espectativas de lucros constantes, nem aumentam nem diminuem a produção; limitam-se a substituir as máquinas usadas e as matérias primas consumidas; ora, não aumentando nem diminuindo a produção, o emprego mantém-se.

Suponhamo-nos agora em período de depressão.

O número de desempregados é cada vez maior. Os bancos têm excesso de reservas — o juro desce consideràvelmente.

Passa-se o inverso do que se disse há pouco: os custos de produção tornam-se inferiores aos preços dos produtos. Além disso, os empresários passaram bastante tempo sem renovar os seus bens de capital, pelo que vai surgindo a necessidade de substituir as máquinas, incrementando assim o sector de produção de bens de capital.

Em suma: foi interrompida a fase descendente do ciclo económico.

É neste contexto que hoje em dia se vê a acção do Estado em matéria económica. Vamos ver como ele age, pois "a aparente resignação dos Estados perante a supostamente inelutável repetição dos ciclos cedeu o lugar a uma estratégia de combate dos males cíclicos". Esta acção vai até ao ponto de se falsear deliberadamente o mecanismo dos preços, na sua função de redistribuidor da força de trabalho pelas várias actividades, como medida contra o desemprego. Mas isto não interessa imediatamente às Finanças Públicas.

Cada vez mais vão sendo postas de parte as peias limitativas da acção dos Estados no que respeita à intervenção directa na economia através das Finanças Públicas, sob a forma de investimentos, designadamente naqueles investimentos que, pelo menos num apreciável período inicial, se não reputem rendosos, e não interessem portanto, desde logo, à iniciativa privada. Veja-se, quanto a nós, o artigo 29º. da Constituição. Já em 1933 tinham passado os tempos áureos do liberalismo económico.

Vejamos as modalidades de intervenção que mais flagrentemente nos interessam.

Um Estado pode intervir, activa e deliberadamente, na economia, através de uma política de despesas públicas compensadoras do enfraquecimento dos consumos e dos investimentos que é característica das épocas de depressão.

Está-se em fase de restrições, quer da parte das unidades de consumo, quer da parte das unidades de produção. Aumenta a preferência pela liquidez. Os activos líquidos tornam-se cada vez mais desejados.

Não se perca de vista o objectivo do governo, que é, não apenas o de compensar com os seus gastos a carência dos gastos privados mas, principalmente, conseguir a inversão das espectativas dos empresários — para que estes produzam mais — e a inversão das previsões dos consumidores — para que

estes consumam mais. Adiante se concretizará a importância deste elemento psicológico, aparentemente negligenciável.

O problema que se põe então é o de aumentar pensadamente as despesas públicas sem prejuízo do rendimento disponível dos particulares destinado ao consumo.

E... quanto às receitas para cobrir tais despesas?

Não convém tributar a poupança, para que as unidades económicas não decidam poupar ainda mais; não convém lançar empréstimos, porque isso originaria uma corrida aos bancos, que ficariam com menos possibilidades de financiar a indústria, e aos quais por isso também não convém emprestar ao Estado, pois, neste caso, como naquele, diminuiria a oferta de dinheiro para empréstimos privados, não se conseguindo a almejada baixa da taxa de juro.

Lembremo-nos que se pretende baixar os custos.

Em resumo: o Estado deve dirigir-se ao banco emissor, para que emita notas, ou aos bancos comerciais, conseguindo que o banco emissor lhes abra créditos.

Um exemplo do género de despesas que o Estado deve realizar: aumentar os réditos de unidades económicas que tendam a despender em consumo a maior parte do adicional que lhes é concedido. Lembremo-nos que se pretende incentivar os consumos.

É porém oportuno notar aqui o seguinte: a política das despesas compensadoras actua também em fase de prosperidade, porém, como é lógico, em sentido inverso, quer dizer, pelo gradual afrouxamento da procura, por parte do Estado, de bens e serviços, para evitar que a procura do sector público, adicionando-se à procura privada que está em vias de expansão, exerça sobre a oferta tal pressão que venha a provocar o aumento dos custos, pois tal aumento, já o vimos, é a eminência da crise.

Já se deixa entrever que a grande dificuldade da aplicação deste método está na previsão de como vai evoluir o processo económico. Tal previsão, sempre difícil e arriscada, é-o ainda mais quando não se disponha de indicadores estatísticos aperfeiçoados e actualizados.

Mas, se a dificuldade está na previsão, parece preferível um método actuante "a posteriori", isto é, um sistema que dite a medida em que o Estado deve recorrer ao crédito.

Ora, em época de crise, o Estado recebe menos (porque diminui a matéria tributável) e gasta mais (porque tem que prestar mais auxílios); em época de expansão, por motivos opostos, o Estado recebe mais e gasta menos. Aí temos a medida procurada.

Repare-se todavia que o Estado é, aqui, obrigado, pelas circunstâncias que enfrenta, a actuar. Contràriamente ao que sucedia no sistema exposto em primeiro lugar, não há aqui, da sua parte, uma decisão prévia de ir ao encontro da dificuldade: é a dificuldade que vem ao encontro do Estado, enquanto este se coloca na defensiva. Pois é justamente a ausência dessa pré-determinação que deixa aos empresários e aos consumidores a dúvida sobre se a crise será vencida — por isso uns e outros podem permanecer retraídos, e o Estado não alcança o objectivo que teve em vista.

Esta orientação, dentro da política de despesas compensadoras, designa-se por política dos estabilizadores automáticos.

Uma tentativa para debelar a depressão verificada nos E. U. a partir de 1929 foi feita por meio da entrega, pelo Governo aos particulares, de grandes somas monetárias obtidas através do crédito e cuja utilização por estes se destinava a reactivar o circuito económico. Porém, esta actuação não obteve a confiança do sector privado, não foi psicològicamente bem conduzida. E a falta desse elemento psicológico de-

terminou o seu fracasso, porque a operação não ressuscitou nos particulares a confiança no futuro. Antes, pelo contrário, a desconfiança acentuou-se e os resultados foram o inverso do que se esperava.

É a chamada política do fomento financeiro.

As políticas que acabámos de resumir, financiadas por recurso ao crédito, vão fazer cobrir despesas efectivas do Estado com receitas não efectivas do mesmo, donde se extrai a conclusão de que "o desequilíbrio financeiro não só é compatível com o equilíbrio económico, mas é mesmo indispensável para que este se realize. O que vai contra a ideia, ainda persistente em muitos espíritos, de que as finanças equilibradas, ditas finanças sãs, estão na base da prosperidade económica".

É agora patente a infraestrutura real que abriu "Novas perspectivas no domínio da Ciência das Finanças", e em seu quadro se integram visìvelmente os conceitos que nos foram apresentados no interessante trabalho em estudo.

Estas minhas notas, já pela dificuldade do tema, já pela limitação de tempo, já, e acima de tudo, pelas deficiências do relator, que não ocupa lugar na hierarquia dos conhecedores da matéria, são, em extremo, defeituosas. Por isso hesitei em as apresentar. E se me resolvi foi apenas para que uma iniciativa tão notável como a deste "Seminário" tivesse o modesto concurso de mais esta unidade, voluntariosa, embora desmerecedora.

* * *

BIBLIOGRAFIA

FINANÇAS - Prof. Doutor Teixeira Ribeiro
ECONOMIA - Dr. F. Pereira de Moura
PROBLEMAS DA ECONOMIA PORTUGUESA - Tribunus
II Plano de Fomento - Actas da Câmara Corporativa

*

2) Sessão de 6-IV-959

a) 2º. Oficial António Leal Telo

Estou, perante V. Exªs., a ler umas palavras escritas em alguns dos poucos momentos livres, as quais, por esse motivo e, sobretudo, pela falta de preparação e de méritos,mais não poderão mostrar do que boa vontade e desejo de corresponder, como sempre, às iniciativas do Sr. Director-Geral, louváveis sob todos os aspectos, e que, para mim, são ordens a cumprir.

1. O trabalho do Sr. Gonzaga Tavares, que está sendo objecto de discussão, parece-me bom e feliz na escolha do tema,da do que nele são focados problemas de grande importância, actualidade e interesse para a nossa profissão.

2. Se me for permitido intervir aquando da sua discussão na especialidade, procurarei concretizar algumas dúvidas suscitadas pela sua leitura e pela de outros trabalhos, designadamente os enumerados na Circular nº. 450-C, em confronto com as noções ditas clássicas.

Na verdade, para assimilar devidamente novas correntes e tendências em relação a matérias já de si complexas e transcendentes, aquele que as conhece muito vaga e superficialmente terá de proceder a um estudo demorado de tais trabalhos, assim como de outros análogos, e procurar explicações sobre pontos para si mais duvidosos e obscuros ou que a sua capacidade e a sua preparação não lhe permitam atingir como seria de desejar.

3. Por pensar assim e por ter bastante dificuldade em conseguir tempo livre para dedicar a tal estudo, preferirei, nesta primeira fase, ouvir e apreender, se possível, os comentários dos Exmºs. Senhores Superiores e Colegas, a dizer algo

em complemento do expendido no trabalho do Sr. Gonzaga Tavares, que mais não poderia ser do que uma síntese grosseira, incompleta e sem qualquer interesse.

Porém, e abusando talvez da paciência de V. Exªs., arriscar-me-ei, agora, a apresentar uma ou outra dúvida, na certeza de que, nas vossas intervenções, encontrarei as explicações desejadas.

4. Antes disso, e de que se esgotem os 15 minutos regulamentares, desejo renovar uma sugestão, no meu modesto entender, com o seu quê de oportunidade, a qual, se fosse aceite como boa e viável, poderia também contribuir para a elevação do nível profissional dos executantes estudiosos e interessados na aquisição de novos conhecimentos e dispostos a manterem-se quanto possível a par do que em Portugal e no estrangeiro se pensa, se diz e se faz em matérias de administração pública e afins. Para isso, talvez fosse possível a publicação regular e periódica de condensações, compilações e comentários de livros ou artigos de real interesse, com vista à sua divulgação e a facilitar.mais amplo acesso do maior número possível de interessados às fontes de saber profissional.

Realmente, nas condições actuais e de uma maneira geral, não se pode dizer que seja de todo fácil conseguir elementos de estudo acessíveis, fora do âmbito da actividade de cada um, dada a carência de tempo para ler obras de tratadistas eminentes, especialmente se estes forem volumosas ou excessivamente eruditas, carência de dinheiro ou de decisão para as obter por compra ou empréstimo ou mesmo para as localizar,sem falar ainda no obstáculo que representam as dificuldades idiomáticas que muitos sentirão ao compulsar obras estrangeiras.

As compilações e condensações, antes referidas, se acompanhadas de comentários adequados, constituiriam meios de estudo acessíveis e práticos, parecendo que nenhum obstáculo

intransponível impediria a sua elaboração e actualização, através de edições regulares, já que a colheita dos elementos necessários, mesmo no estrangeiro, se não revela muito difícil, dadas as amplas facilidades de comunicação e o contacto internacional de entidades oficiais. Dentro desta ordem de ideias, também não parece inútil a divulgação, por meio de súmulas, de doutrina e legislação relativas à administração de outros países, acompanhadas de comentários apropriados sobre características, vantagens e inconvenientes, quando diferissem do que está em vigor entre nós, bem como das soluções adoptadas no estrangeiro para muitos dos problemas.

5. Fechando, assim, este parêntesis, voltar-se-á ao motivo da intervenção.

6. O aumento constante das despesas públicas constitui, segundo se julga, fenómeno verificado em todos os países, independentemente dos seus graus de desenvolvimento e das suas estruturas políticas e sociais, fenómeno esse cuja explicação tem sido procurada pelos entendidos para além das causas do tipo clássico e do domínio comum, como sejam, o progresso, a desvalorização das moedas, etc...

Para muitos, circunstâncias de ordem interna e externa têm contribuído também para, nos últimos tempos, acelarar o ritmo desse aumento, como sejam a necessidade mundialmente aceite, de elevar os níveis de vida, de cultura e bem-estar das populações, e a de fomentar a riqueza nacional, acautelando também a defesa dos interesses gerais especialmente no aspecto militar. Tais circunstâncias transcendem, por vezes, o âmbito nacional, devido a exigências de ordem estratégica ou económica e acarretam a necessidade de ocorrer ao aumento de encargos inerentes.

7. Estes e outros factores poderão mesmo afectar a aplicação do chamado princípio do equilíbrio orçamental, como pode

ilustrar o exemplo de flagrante actualidade oferecido pelos Estados Unidos da América do Norte.

Na verdade, pela leitura dos telegramas publicados na Imprensa, pode constatar-se que, em meios responsáveis daquele país, duas correntes de opinião divergem quanto à prioridade a dar-se ao equilíbrio orçamental, se à atribuição das verbas tidas como necessárias à defesa, às pesquizas científicas e ao auxílio ao estrangeiro, com prejuízo do referido equilíbrio.

Se a questão foi posta nestes termos, poderá concluir-se que aquele grande país, ocupando lugar cimeiro em riqueza, poderio militar e progresso económico e cuja população disfruta de nível de vida dos melhores, viveu, vive ou poderá viver em regime de desiquilíbrio orçamental, caso alguma vez tenha prevalecido ou venha a prevalecer a opinião de uma corrente que entenda ser de conceder prioridade às grandes exigências dos interesses nacionais, aqui representados na parte referente à política interna e externa e na competição em que o país está empenhado, sem que de tal facto, e como é óbvio, resultem sérios inconvenientes, ainda que se conclua considerarem ideal a consecussão simultânea de ambos os objectivos.

Seria interessante para nós conhecer, nas suas linhas gerais, o modo como é possível harmonizar tão invejável prosperidade com a existência de um orçamento não equilibrado.

8. Sem esquecer que esse país dispõe de imensos recursos, atrevo-me a formular algumas perguntas, ainda que correndo o risco de patentear uma ignorância inadmissível mesmo para um segundo-oficial. São elas:

- Em que consistirá o desequilíbrio orçamental, sob o ponto de vista norte-americano?
- Terá significado e projecção diferentes, em relação à economia nacional, dos que se verificam em países de

menores recursos, ou daqueles classificados como subdesenvolvidos?

- Considerando, por hipótese, o caso de um país de recursos intermédios, ter-se-á como verdadeiro mal, a inexistência de um rigoroso equilíbrio orçamental, assim considerado segundo as noções clássicas?
- Quais as consequências mediatas ou imediatas de tal desequilíbrio num país como o nosso?

9. Outro ponto ùltimamente colocado em grande destaque é o da influência que o emprego dos dinheiros públicos pode exercer e exerce no panorama económico e social das nações, embora se julgue não errar dizendo que, mesmo em menor escala, e de uma maneira ou de outra, intencionalmente ou não, tal influência sempre se tenha feito sentir.

Para muitos, foram, entre vários factores, as grandes transformações a que estamos assistindo que deram maior acuidade e relevo ao problema e levaram os poderes públicos a colocá-lo no primeiro plano das suas preocupações, a ponto de transcender as próprias fronteiras dos Estados, na denunciada ânsia, talvez geral, de progresso, bem estar e justiça.

Também há quem opine que o clima de receio e desconfiança em que o Mundo vive, dividido em blocos de países rivais ou em agrupamentos indiferentes, se por um lado estimula a competição e o desejo de mostrar as excelências dos respectivos sistemas, através da exibição mais ou menos espectacular de progresso e bem-estar, por outro obriga os Estados a grandes despesas com preparativos militares que absorvem grande parte do rendimento nacional a qual melhor seria aplicada em utilidades para as populações.

De facto, todos os dirigentes, com maior ou menor sinceridade, têm publicamente manifestado desejo de pôr termo a tal clima de receio e tensão, o que sem dúvida, redundaria em benefício geral.

Não obstante, ocorre uma dúvida: Constituirão os preparativos militares — estes e não as guerras — verdadeiramente um mal para o progresso das nações?

É evidente para um país importador de materiais bélicos, necessários à sua defesa, em pouco poderá beneficiar a maioria da população, representando, pelo contrário, um pesado fardo a suportar. Mas, para os países fabricantes e, sobretudo, para os exportadores em larga escala de tais apetrechos, os encargos militares não constituirão, também, meio de aumento ou circulação de riquezas?

10. Dando por terminada esta intervenção, demasiado modesta, que outro objectivo não teve nem poderia ter além de marcar presença e mostrar verdadeiro desejo de cumprir, apresento a V.Exªs. as minhas desculpas e os maiores agradecimentos por me terem escutado.

Disse.

*

b) 2º. oficial João Maria da Silva

1. Está submetido à apreciação na generalidade o trabalho apresentado pelo 1º. oficial, Sr. Luís Gonzaga Fernandes Tavares, subordinado ao título "Novas perspectivas no domínio da Ciência das Finanças".

Antes de nos embrenharmos no assunto, cumpre-nos salientar que a abertura do 2º. "Seminário" no Gabinete de Estudos António José Malheiro é, quanto a nós, o ponto de partida para uma nova fase de valorização dos funcionários da Direcção-Geral da Contabilidade Pública. Esta etapa denuncia, notòriamente, o objectivo de se dotar a Direcção-Geral com os meios humanos aptos para o cabal desempenho das funções que lhe são cometidas. E quando o exemplo se projectar com toda a pleni-

tude nas actividades de outros sectores da administração pública onde, fatalmente, há-de criar o espírito de compita — condição primacial para o aperfeiçoamento — ter-se-á dado um grande avanço no caminho da infra-estrutura nacional, pois, como ensina o Engenheiro Araújo Correia, "é no homem que está o futuro dos planos económicos, e não na matéria inerte que eles movimentam".

2. Posto isto, entremos na ordem do dia, que o mesmo é dizer, passemos à análise da matéria objecto de apreciação.

O tema é sumamente especulativo e tem o elevado condão de despertar particular interesse nos espíritos ávidos de novidades técnicas e científicas e sequiosos de cultura.

Se outro mérito não tivesse, que o tem incontestàvelmente, bastaria o simples facto de versar sobre finanças, despesas públicas, orçamento, para este trabalho se impor ao apreço dos funcionários da Contabilidade Pública.

Comezinhamente, vamos focar alguns dos aspectos que mais vincadamente prenderam a nossa atenção, não deixando, porém, de notar os pontos de divergência, embora em guisa de mero apontamento e sem intuitos de réplica, e isto, ainda, porque a míngua de receptividade obviou à percepção da lição de Mestre Aquilino em Abóboras no Telhado, isto é, não aprendemos a calar-nos.

3. No tocante às finanças públicas, mostra o autor, a nosso ver, que tem bem infiltradas no espírito as modernas concepções que gravitam em torno do magno problema.

Efectivamente, vai-se acentuando, dia a dia, a ingerência do Estado no seio da Nação num esforço hercúleo para equilibrar a vida económica da grei.

Com efeito, a fim de obter os meios monetários indispensáveis à satisfação dos seus encargos normais, o Estado recorre ao imposto.

Na mira da justiça social, procura sobrecarregar as grandes fortunas e aliviar as modestas. São exemplos frisantes, entre nós, o imposto complementar e o imposto sobre sucessões e doações.

Buscando o alargamento das fontes de receitas, o Estado enereda pelos investimentos, começando pela desfasagem e acabando no pleno emprego, elevando, assim, o nível de vida dos cidadãos e o consequente aumento da capacidade tributária. Para ocorrer à satisfação dessas despesas extraordinárias, lança mão do empréstimo, o que permite o útil emprego das economias amealhadas.

Passada a fase do classicismo puro, em que as funções estatais se confinavam no plano financeiro, evoluiu-se para o domínio do económico e do social.

Aqui, já o orçamento se ajusta ao ambiente social e se concilia com as necessidades instantes da vida real, visto que o Estado substitui a iniciativa privada, investindo importantes somas no sector económico: agricultura, indústria, melhoramentos das vias de comunicações, etc..

Desta maneira, o Estado efectua, também, em grande escala, despesas sociais visando melhorar as condições de vida e a capacidade de trabalho dos indivíduos. Destas, podemos destacar como sendo as que incrementam a resistência e o nível técnico dos trabalhadores tornando-os, por isso, mais aptos. São as despesas com a assistência na doença (hospitais), com actividades recreativas, com instrução (escolas, cursos de aperfeiçoamento profissional), com o abono de família, pensões, etc..

Por sua vez, os subsídios concedidos a explorações de interesse público e, até, o financiamento das compras de material são testemunho eloquente da intervenção das finanças na economia.

4. Acerca do aumento crescente das despesas públicas, respiga-se a asserção de que entre as causas principais figuram as despesas militares e o alargamento das funções confiadas ao Estado.

Assim é, de facto.

As despesas militares assumem números astronómicos, já porque os armamentos são cada vez mais caros, já porque os inventos de novos engenhos bélicos implicam constantes renovações de "stoks" dando azo a que uma arma, ontem considerada de superlativa eficácia, amanhã seja atirada para a sucata; já porque as sucessivas experiências, manobras e treinos resultantes do advento de novas armas e novas tácticas acarretam enormes dispêndios — abonos a pessoal, gastos de combustíveis e munições.

O acréscimo das funções estatais dá origem à criação de serviços cuja manutenção obriga à admissão de pessoal, aquisição de material e pagamento de serviços, o que, evidentemente, provoca aumento de despesas.

Não se cura, agora, de saber se esses serviços, ao fim e ao cabo, redundam num inexgotável manancial de receitas. Isso é outra questão, que, de momento, não interessa discutir. O que interessa é que a criação de serviços contribui, poderosamente, para avolumar as despesas orçamentais, embora, por vezes, acentue-se, sem prejuízo do equilíbrio, dada a compensação da mais valia das receitas.

O assunto preocupa todos os povos, mesmo aqueles onde o equilíbrio orçamental é sacrificado e o "deficit" tolerado.

É que a delapidação dos dinheiros públicos é conducente às mais nefastas consequências.

Mas, além do equilíbrio entre as receitas e as despesas, um outro se impõe, que é o equilíbrio entre o aumento das despesas públicas e o desenvolvimento da riqueza nacional. O aumento desta é basilar da maior amplitude das receitas públicas.

5. Relativamente ao imposto, não é difícil descortinar no trabalho em apreço a influência da moderna teoria económica, por via da qual o contributo dos cidadãos para as despesas públicas é condicionado à satisfação das necessidades individuais mais instantes.

Igualmente, ressalta da sua análise a função social com reflexos no poder de compra e no nível de vida dos indivíduos.

Dada a suprema importância de que o imposto se reveste, não compreendemos a leveza da alusão.

Não fugimos à tentação de recordar quanto era apreciado na antiguidade, ao ponto de figurar na acusação contra Cristo o pecado grave da rebelião ao imposto, apesar de aconselhar os fariseus a pagarem o tributo a César... o que é de César e a Deus o que é de Deus. Esteve, também, na origem das famosas Guerras Médicas ou Pérsicas, pois, tendo os persas lançado impostos sobre as cidades gregas da Ásia Menor, estas pediram auxílio a Atenas e incendiaram Sardes. Dario arrazou Mitelo, que dera o sinal da revolta, e resolveu aniquilar a Grécia, dando, assim, início à luta. E em Portugal, já nas Cortes de Coimbra de 1261 se estabeleceu que o povo seria ouvido sobre o lançamento dos impostos — 1º. passo para o Direito orçamental português.

Mas deixemo-nos de histórias e notemos que, presentemente, o imposto é o sustentáculo dos Estados e, no futuro, está-lhe reservada a maravilhosa função profetizada por Seligman de nivelador das desigualdades sociais.

6. Ao estabelecer o paralelo entre as velhas e as novas concepções sobre a natureza económica do empréstimo, baliza-se o campo em que se degladiam os sectários das duas correntes e definem-se posições.

Todavia, dado o importantíssimo papel do empréstimo na economia nacional, gostariamos de ver o assunto tratado com

maior amplitude, mais profundidade.

Confessamos não nos satisfazerem as leves pinceladas, pelo que achamos incompleto o quadro, mesmo entrando em linha de conta que se trata de folheto de "agitação social" (honni soit qui mal y pense), queremos referir-nos à agitação de ideias que podem vir a ter grande influência na vida dos povos.

"A história repete-se" — diria Cicero — e nós, uma vez mais, metemos o bedelho invocando a longa existência do empréstimo documentada nos mandados de pagamento usados pelos assírios nos séculos IX a VII a.C., títulos em que sobressaíam as cláusulas à vista, a prazo e endosso e não diferiam muito da letra de câmbio que uns escritores crêem de origem fenícia e outros atribuem à emigração dos judeus.

Entre nós, o empréstimo está ligado à consolidação da nacionalidade, visto D. Afonso III ter pedido dinheiro emprestado aos concelhos para auxiliar Afonso X de Castela, a fim de assegurar o domínio do Algarve.

Atravessou um período de aviltamento que culminou com a proibição, estabelecida no Concílio de Viena de 1311, de os cristãos emprestarem dinheiro a juros, facto de que se aproveitaram os judeus para praticarem a usura com os cristãos, que lhes deu o predomínio de que ainda hoje gozam na banca e nas finanças de quase todos os países.

Depois adquiriu importância tal, que Voltaire ia ao exagero de afirmar que o empréstimo duplicava os capitais.

Presentemente, há quem veja no empréstimo um ónus da economia nacional, enquanto outros o têm como um propulsor dessa mesma economia.

Seja como for, uma coisa é certa: o empréstimo activa a circulação de capitais e a sua aplicação em investimentos, indo aumentar a produção, o consumo e a riqueza.

7. As questões a traços largos explanadas suscitam a sua aplicação ao caso português.

Efectivamente, a existência de um Estado intervencionista — intermédio do socialismo e do liberalismo — implica, necessàriamente, a apropriação do que se passa lá fora no ponto de vista económico e social.

Trata-se de movimentos com um cunho acentuadamente universalista.

Mas o Estado português, dada a sua orgânica "sui generis", interfere no império das actividades privadas, associando-se, como capitalista, a empresas de que incentiva a criação e protege a existência. É o chamado sistema de economia mista.

Quanto a nós, é condição primordial para impulsionar a nossa economia, fazendo-a sair do ponto morto em que nalguns sectores parece ter caído.

A presença do Estado afoita e inspira confiança aos particulares.

Como afirmou Salazar, num discurso sobre o Plano de Fomento, "o papel do governo será o de fomentar a criação das empresas, apoiá-las, técnica e financeiramente, dar-lhes regimes adequados de exploração... e retirar-se, quando não seja necessária a sua presença ou o seu auxílio".

Desta forma, são canalizados os caudais dos recursos da Nação no sentido de acudirem a melhoramentos, obras ou realizações de indesmentida necessidade.

Assim, dá o Estado pleno cumprimento ao determinado no Artº. 7º. do Estatuto do Trabalho Nacional e nos Artºs. 6º.,29º. e 31º. da Constituição, que estabelecem o direito e a obrigação de coordenar, regular, impulsionar e dirigir superiormente a vida económica e social, zelando pela melhoria de condições das classes mais desfavorecidas e realizando o máximo de produção e riqueza socialmente útil, a fim de se alcançar "para cada bra

ço uma enxada, para cada família o seu lar, para cada boca o seu pão". Esta a nova "terra prometida" por Salazar aos portugueses!

8. Fala-se numa zona intermédia a separar os sectores público e privado, no aparecimento de serviços semi-públicos, organismos semi-privados ou organismos mistos, determinando uma nova espécie de despesas classificadas como semi-públicas ou mistas...

Deixamos em suspenso a questão para a reatarmos, quando nos for dado o ensejo.

Este ponto é um dos indicados para ser apreciado na especialidade. Portanto, quando chegar a altura, faremos uma análise mais circunstanciada.

Por agora e desde já, limitamo-nos a patentear relutância em aceitar, sem rebuço, ideias, aliás já debatidas, que, com a devida vénia e sem embargo de nos apelidarem de bota de elástico e insipiente, ousamos classificar de abstractas — finanças futuristas.

9. Ao tratar das receitas e despesas da Organização Corporativa, põe o autor em pé de igualdade as dos organismos corporativos e as dos organismos de coordenação económica, o que, para já, acentuamos: não se nos afigura de todo curial, porquanto, sendo os aludidos organismos de diferente natureza e funções, parece não deverem as suas despesas colocar-se no mesmo âmbito.

Tratando-se, porém, de tema sujeito a apreciação na especialidade, aqui deixamos expressa a promessa de, no momento azado, expormos o que se nos aprouver sobre o assunto.

10. A questão do orçamento e suas regras clássicas foi tratada pela forma que julgamos mais racional.

Chama-se a atenção para o que se passa lá fora e ventila-se a ideia da importação das novas correntes, com a recomendação da devida cautela no uso dos figurinos estrangeiros.

É intuitivo. O mesmo processo pode num país ser coroado de êxito e noutro conduzir a resultados catastróficos. Às vezes, um pequenino nada, imperceptível, é de molde a operar mudança radical no curso dos acontecimentos. É a vida a revelar-nos toda a gama dos contrastes em que é fértil: Aqui tudo concedendo com prodigalidade, ali negando sistemàticamente todas as coisas; acolá a mostrar-se generosa, além de uma espantosa avareza...

Ora, o nosso apego às regras clássicas mantém-se renitente, não obstante aqui e além denunciar uma ou outra quebra, que, afinal, são excepções a confirmarem as regras.

Os planos plurienais de Fomento e da Defesa que, aparentemente, aparentemente apenas, como oportunamente procuraremos demonstrar, contundem com a regra da anualidade, têm a sua execução, por parte do Estado, condicionada à inscrição no Orçamento Geral do Estado das correspondentes verbas anuais.

Continua a sustentar-se com firmeza o equilíbrio orçamental, quer por imperativo constitucional, quer por arreigada convicção de ser a via mais segura, quer, ainda, pela fé inabalável nos fins a alcançar.

O sistema, aliás, a par de irreverentes contraditores, conta com a defesa cerrada de mestres de renome, como Jèze que encomiou o caso português.

De resto, os resultados já obtidos parece não deslustrarem, podendo, mesmo, considerar-se satisfatórios.

11. Para finalizar esta desairosa intervenção, cuja única virtude terá sido a coragem por não ficar afónico na presença de feras, acadèmicamente falando, dizíamos, para finalizar, erguemos hosanas ao nosso prezado colega pelo seu trabalho, que

denota apreciáveis qualidades de investigação, boa dosagem de conhecimentos, clarividência de raciocínio, brilho de exposição e louvável sede de progresso.

O facto de um ou outro ponto nos ter suscitado objecção, a que daremos maior desenvolvimento em ocasiões mais propícias, não é, òbviamente, susceptível de provocar regateio nos merecidos louvores e não obsta a que, decididamente, dêmos o nosso voto de aprovação na generalidade.

*

c) 2º. oficial Manuel Marques de Almeida

I

INTRODUÇÃO

1. Com mais este Seminário, realiza V.Exª., Senhor Director-Geral, mais uma ideia, fruto do espírito insaciável de perfeição, criador e empreendedor, com que tão carinhosamente tem incentivado a elevação do nível técnico do corpo de funcionários da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, a que todos temos tanto garbo em pertencer.

2. Apresentou-nos, V.Exª., para discussão, um trabalho em que o seu autor viu justamente coroados de êxito todos os seus bens sincronizados esforços, no sentido de atingir um nível técnico compatível com a potencialidade de apreciar a grande evolução que se está operando na ciência das Finanças.

3. Lido atentamente o trabalho do colega, Sr. Luís Gonzaga Fernandes Tavares, disse para mim próprio: — preciso de me actualizar quanto às novas doutrinas contemporâneas.

4. Nessa conformidade, procurei documentar-me tanto quanto me foi possível, para o que em muito contribuiu, além de "Ins

titucions Financières", de Maurice Duverger, a copiosa bibliografia pertinente, cuja oferta através do Gabinete de Estudos "António José Malheiro", neste momento não posso deixar de agradecer a V.Exª., Senhor Director-Geral.

Por esse motivo, digne-se V.Exª. de aceitar o meu "muito obrigado".

II

EVOLUÇÃO DE ALGUNS PRINCÍPIOS FINANCEIROS
APRECIAÇÕES GERAIS

5. Em todos os sectores da vida, como consequência do progresso, os reajustamentos impõem-se. O que para nós ontem era perfeito, hoje, mercê da evolução de qualquer sector de influência, torna-se carecido de reajustamento, para poder continuar a sua marcha, dentro do concerto das restantes estruturas.

6. No conceito clássico, as finanças públicas tinham por preocupação absorvente a cobertura das despesas públicas e os meios de ocorrer às mesmas. Estes meios constituem as cargas fiscais dentro de uma tributação tanto quanto possível equitativa.

7. No conceito contemporâneo, as finanças públicas, não deixando de parte o problema das despesas e dos meios de lhes fazer face, vão mais além:

- na forma como situam a proveniência das receitas e a realização das despesas públicas, tendem as finanças, no conceito contemporâneo, à realização da intervenção do Estado nos domínios dos campos social e económico.

8. Como resultante dessa tendência intervencionista, procuram os cultores da ciência financeira, no conceito contemporâneo, reajustar as suas ideias por forma a melhor partido ex-

trairem delas com projecção no domínio do económico e do social.

III

DESPESAS PÚBLICAS — EVOLUÇÃO DO SEU CONCEITO

9. Enquanto no conceito clássico se dá mais valor ao aspecto quantitativo da despesa, no conceito moderno tem primazia o aspecto qualitativo.

A evolução do conceito de despesa resulta, no dizer dos contemporâneos, da evolução do conceito de finanças públicas.

10. No conceito tradicional a despesa é neutra, porque se considera o Estado consumidor, sem influência na vida económica da Nação e na vida social em geral.

No conceito contemporâneo, é activa, envolvente da ideia de Estado redistribuidor, com todo o seu mecanismo de influência nos campos económico e social de toda a Nação, com carácter global, centralizado e coordenado.

11. Para os tradicionalistas a intervenção no campo económico colide com os interesses do domínio privado, que não admite a ingerência do Estado no campo da concorrência.

12. Ao conceito jurídico de despesas públicas, bem clássico, pretendem os contemporâneos sobrepôr o conceito sócio-económico das mesmas dentro do qual prevalece a ideia da função sociológica do Estado.

13. A evolução do conceito de despesas públicas constitui uma das causas do crescimento das mesmas, às quais se acrescentam as seguintes:

- O aumento demográfico;
- O desenvolvimento dos serviços, por criação ou extensão;

- O progresso da técnica em todos os sectores, com relevância no militar;
- E a desactualização do poder de compra da moeda.

14. A evolução dos conceitos de despesas e finanças públicas levará os Governos das Nações a redobrarem a sua vigilância quanto ao desenvolvimento das despesas públicas, para o qual os contemporâneos olham com bastante complacência, aceitando não um limite global, mas sòmente um limite para certas despesas.

15. Comentando essa "falta de limite global",aceite pelos contemporâneos, atrevo-me a salientar que, na hipótese de fracasso de um investimento prèviamente concebido como reprodutivo, dentro de certos limites embora, poderá resultar grave prejuízo, se não tiverem sido tomadas em conta as necessárias medidas financeiras que assegurem a continuidade dos meios de satisfação das despesas.

16. Não devemos olvidar que a descoberta da desintegração do átomo, constituindo uma das mais belas jornadas do espírito humano, tem, entretanto, em si o gérmen da destruição do mesmo homem.

IV

ORÇAMENTO NACIONAL OU ECONÓMICO

17. A noção de finanças públicas, no conceito contemporâneo, conduz-nos à elaboração do orçamento nacional, documento que constitui o verdadeiro plano de administração de uma comunidade, reflectindo-se nele toda a actividade económica da mesma.

Desse orçamento nacional o orçamento financeiro do Estado não constitui mais que uma parcela, conforme admitem os contemporâneos.

18. Todavia, esse orçamento nacional ou económico é consequência da integração da noção de finanças públicas na economia geral do país.

Nesse conceito, sobrepõem os contemporâneos à regra do equilíbrio clássico a noção de equilíbrio económico, onde é admitido o déficit como meio, aparentemente paradoxal, de restabelecer um eventual desequilíbrio económico.

V

ORÇAMENTO NACIONAL — NO CASO PORTUGUÊS

19. É sem dúvida carecedor de muito sábia ponderação de quem de direito um assunto desta magnitude.

Na hipótese de vir a ser uma realidade, cremos bem nada obstar a que continuem firmes os sólidos e eficazes princípios de equilíbrio, unidade, anualidade, universalidade, especialização, orçamento bruto e não consignação das receitas.

20. Servindo-me, com a devida vénia, de uma expressão bastante feliz de V.Exª., Senhor Director-Geral, "o caso português tem as suas provas prestadas". Por isso, creio bem que, para execução do orçamento nacional, não deixaria de existir mecanismo adequado que, sem consentir o déficit sistemático, não lograria ser menos eficaz.

21. Verificamos hoje que a máquina das Finanças Portuguesas funciona com um mecanismo tão complexo e completo que, estando estruturada numa base de conceito clássico:

a) sabe descentralizar da administração, para uma determinada gestão económica, orgãos de características específicas, como são os organismos de coordenação económica; orgãos esses que conduzem à realização de objectivos de política económica prèviamente fixados;

b) sabe debelar crises económicas sem recurso ao défi-cit;

c) sabe activar a vida económica e social da Nação, por meio de um moderado intervencionismo, até onde as disponibilidades o permitem, sem utilizar orçamentos económicos;

d) sabe traçar e executar planos a longo prazo, sem necessidade de orçamentos plurianuais ou cíclicos;

e) sabe, enfim, graças ao seu processo financeiro bem estruturado, fazer face a todas as conjunturas, nos domínios financeiro, económico e social, conservando intacto e sem adulteração o princípio clássico do "equilíbrio orçamental".

VI

CONSIDERAÇÕES FINAIS

22. A expressão de que "a evolução do conceito de despesa pública resulta da evolução do conceito de finanças públicas" é de um tratadista da especialidade (Maurice Duverger).

Ora, eu pergunto, salvo o devido respeito: — não teriam sido as despesas o ponto de partida que obrigou a ciência das finanças a reajustar-se?

- Haverá finanças sem despesas?

- Ou não serão as despesas, juntamente com as receitas, que constituem o imperativo da existência de uma ciência que estude o melhor processo de angariar fundos públicos e a melhor forma de os aplicar?

23. A meu ver, porque num ou noutro sector nasceram necessidades novas é que apareceu a ciência das finanças a regular a forma de lhes ocorrer e os meios com que lhes fazer face.

E, consoante se traduz a intervenção do Estado na forma de contribuir para tais despesas, assim se define, nesse Estado, o conceito de finanças públicas.

Portanto, as despesas e as necessidades de lhes ocorrer são contemporâneas em qualquer parte. O processo pelo qual se lhes dá satisfação é que parece depender mais da organização política de cada Estado do que da concepção financeira de A ou B.

24. O padrão de orçamento não parece existir. Existiria, sim, se todos os Estados tivessem a mesma estruturação política. Mesmo assim, haveria ainda que ter em conta as características tradicionais de cada nação.

25. Assim, o povo português, vivendo uma noção tradicionalista de orçamento e de despesa, ao pagar os seus impostos, fica va com a impressão, hoje já muito amenizada, graças às realidades actuais, de que a sua contribuição fiscal caía num saco sem fundo.

- E isto porquê?

- Julgo que, no povo português, vive inata a noção de que a despesa deve ser activa.

Por isso, quando no orçamento português as despesas aparecerem classificadas no sentido económico, para a execução do mesmo sentido, esse contribuinte que paga dirá, num gesto de franca e humana solidariedade, que está contribuindo para a activação da economia geral do País e para o bem estar das classes menos favorecidas.

Disse.

* * *

BIBLIOGRAFIA

1 - Publicações editadas pelo Gabinete de Estudos António José Malheiro:

a) Finanças nacionais;

b) A Macroeconomia e a Ciência das Finanças;

c) I Seminário para opositores ao concurso para Chefes de Secção (Novas correntes sobre alguns conceitos fundamentais em matéria financeira);

d) Despesas públicas: seus efeitos económicos (sínteses das teses apresentadas no Congresso de Roma — Setembro de 1956 — Do Instituto Internacional de Finanças Públicas);

e) A Escola Nacional de Administração em França.

2 - Institutions Financières, de Maurice Duverger.

*

3) Sessão de 10-IV-959

Comentários à apreciação na generalidade, feitos pelo 1º. oficial Luís Gonzaga Tavares

1. Quando entreguei no nosso Gabinete de Estudos o modesto trabalho em discussão, mal supunha voltar a ocupar-me, tão brevemente, dos assuntos então abordados, como na realidade veio a suceder.

E, se não estava fora de toda a espectativa que o trabalho, mercê dos conceitos e pontos de doutrina nele ventilados, pudesse vir a ser julgado aproveitável para efeitos de divulgação (depois de introduzidas as rectificações ou atendidas as sugestões que a Comissão viesse a aconselhar) já o mesmo não aconteceu quanto ao seu aproveitamento para pretexto destas reuniões que o trabalho estava longe de pretender provocar. Daí a surpresa que me estaria reservada quando, pela circular nº. 445-C, do dia 19 de Fevereiro último, o antevi lançado na órbita destes debates, em cuja rampa de lançamentos, desde logo, o deixara colocado o engenho da resolução superior.

2. Assim é que todos aqui nos encontramos, a fim de que, da permuta de impressões, dos pontos de vista trocados, ou das discussões dos temas em análise — além do proveito que cada um de nós possa receber — também o trabalho apresentado possa sofrer o efeito benéfico das conclusões ou esclarecimentos que, obtidos por este processo, em aditamento o hão-de vir a completar.

É bem modesta a minha contribuição, porquanto a parte verdadeiramente substancial do trabalho que elaborei é constituída por uma síntese de novos conceitos divulgados por um autor estrangeiro. Por isso o mérito da minha acção se deve confinar à escolha do assunto e à iniciativa de o apresentar, com todos os defeitos e imperfeições, seguido de algumas breves ponderações sobre o caso português, em cujo campo a especulação pode vir a suscitar, como se espera, a mais abundante controvérsia.

É este, precisamente, se bem o entendi, o objectivo destas reuniões. Por isso vamos terminar aqui estas primeiras palavras, passando a ocupar o lugar que nos cabe dentro da ordem dos trabalhos que a sequência do "Seminário" impõe.

3. Depois das apreciações feitas, na generalidade, por todos os colegas que quizeram valorizar esta primeira fase do "Seminário", cumpre-me comentar as suas intervenções.

De um modo geral, observa-se que estas pouco se detiveram na análise do trabalho distribuído para apreciação, poupando-o, por agora, à crítica que mais objectivamente se fica aguardando para a discussão na especialidade. Constata-se, no entanto, que os temas abordados ou desenvolvidos, quer pela forma elevada de que se revestiu a sua exposição, quer pelo alto valor dos conceitos transmitidos, só por si, bem poderiam ter disputado ao nosso trabalho (se antes tivessem sido enviados ao Gabinete de Estudos) o lugar que a este veio a caber na presente discussão.

Possa esta circunstância não passar despercebida a todos quantos de boa vontade aqui se encontram, mas receosos ou descrentes das possibilidades das suas iniciativas pessoais, ou então imobilizados pelo acanhamento próprio da condição humana, que dentro de certos limites terá de se considerar natural, possa aquela circunstância, como íamos dizendo, destravar a hesitação de um só que seja, e mais esse outro benefício, de inestimável valor subjectivo, haverá que acrescentar a todos os que se esperam da parte especulativa deste "Seminário".

4. Retomando o fio das nossas considerações, como já se disse, as intervenções, até agora, não pretenderam estabelecer controvérsia ou levantar objecções. Na maioria, foi notório o desvio que sofreram em relação ao objectivo principal, que era precisamente a apreciação do trabalho. Colocando-se à margem da crítica, houve intervenções que, glosando, ou não, os pontos a que o programa do "Seminário" se refere, vieram a converter-se em interessantes dissertações sobre alguns dos aspectos que o panorama financeiro nos oferece quando visto através do binómio económico-social.

É evidente a larga soma de conhecimentos que se encontram na base de trabalhos desta natureza, e não se deve deixar de assinalar todo o mérito de quem apareceu a subscrevê-los, não só pelo modo como as questões postas foram versadas dentro do ambiente próprio dos novos conceitos doutrinários (de que alguns colegas se revelaram aturados estudiosos) mas também, e muito em especial, pela forma aberta como tão louvàvelmente, em alguns casos, se deixaram expressos determinados pontos de vista pessoais.

5. No entanto, e apesar de todo o seu merecimento, parece-nos que não foi no melhor sentido que aquelas intervenções se orientaram. Com efeito, o exame na generalidade, ao que nos pa-

rece, deveria ter incidido mais circunstanciadamente sobre tudo o que escrevemos e deixámos por escrever, acerca do caso português.

Isto não quer significar que não fosse prestada a devida atenção à parte do trabalho que é de pura síntese, muito embora fosse manifesta a intenção de aí apenas se deixarem aflorados alguns conceitos que não estávamos habituados a encontrar na leitura dos clássicos.

À primeira vista poderia, efectivamente, parecer que sobre esta parte nada haveria a objectivar, visto não ser possível estabelecer o diálogo com o autor. Mas, porque as ideias deste podiam ter sido, de qualquer modo, deformadas pela deficiente tradução ou condensação do relator, recomendava-se uma leitura atenta do original, até porque nele se poderiam ainda vir a encontrar outras teorias que interessasse igualmente referir.

6. Mas era, na verdade, sobre a última parte do trabalho que se esperava a crítica na generalidade.

E de que modo? Em nossa opinião, procurando ver à luminosidade dos princípios enunciados na síntese, os vários aspectos do panorama económico-financeiro português, onde tantas outras reflexões poderiam ter sido feitas, como por exemplo agora nos ocorre, sobre:

- O caso do entesouramento que os saldos anuais acumulados representam. — Vantagens e desvantagens da sua utilização;

- O recurso aos empréstimos internos e externos. Suas origens e finalidades.

Nestas circunstâncias, a minha missão neste momento está enormemente facilitada pela ausência de crítica objectiva ao trabalho no seu conjunto.

Mas nem por esse facto deixaremos de nos referir a duas intervenções, muito embora, em cada caso, nos vejamos arrastados para fora do campo da generalidade a que as nossas considerações igualmente se deveriam restringir.

7. Assim focaremos, em primeiro lugar, certo ponto tratado na intervenção do 1º. oficial Sr. António Faria Moita, que, com melhor propriedade, devia ser abordado nas sessões destinadas à especialidade. Recordemos, para o efeito que no item 12 das nossas "Reflexões sobre o caso português" deixamos dito que o Estado vem investindo, como capitalista, elevadas somas em determinadas empresas industriais integradas no domínio da actividade privada. E interrogando-nos sobre se tais investimentos se deviam ter como despesas públicas ou privadas, estavamos, implicitamente, a pressupor que o Estado além de despesas públicas poderia, igualmente, realizar outras que o não fossem, tais como as de ordem privada e as semi-públicas.

Pois é precisamente com este conceito, ao que julgamos, que no fundo, o nosso prezado colega parece não concordar quando — atacando-o com os argumentos aduzidos na sua intervenção — pretende concluir que, tratando-se de uma "soma de numerário, despendida por agentes do Estado, e autorizada pela autoridade competente, na satisfação de necessidades colectivas públicas", tais investimentos não podem deixar de se catalogar no rol das despesas públicas.

8. Assim seria, efectivamente, se não fossemos além da clássica noção de despesa pública, tradicionalmente orientada no sentido jurídico-financeiro.

Mas nós podemos observar que os novos conceitos doutrinários vieram de certo modo alterar a noção das despesas dos serviços públicos, insuflando no seu conceito uma forte dose do elemento económico-social.

A tal respeito, e tendo em vista precisamente a divulgação de alguns modernos conceitos, o Sr. Dr. Francisco António Godinho Lobo, na sua palestra aqui proferida em Abril de 1957, dizia a propósito da noção económico-social de tais despesas:

> "Admite-se, pois, actualmente, contràriamente ao que supunham os clássicos, que o Estado, através dos seus agentes possa ter uma actividade análoga à dos particulares. Ao invés, o Estado pode autorizar determinadas instituições privadas a usar de autoridade e a agir por processos idênticos aos seus. Exemplo: As empresas nacionalizadas."

E continuando:

> "Dentro deste novo conceito de Estado, considerar-se-ão despesas públicas apenas as que ele realizar no exercício da sua soberania. Ao contrário, as despesas efectuadas pelo Estado em condições análogas às dos particulares, ou organismos privados, são consideradas despesas privadas".

9. Ora foi precisamente dentro deste conceito que nós falamos em despesas privadas do Estado. Este, tomando posição ao lado dos particulares na formação de empresas, nas condições que estamos tratando, coloca-se ao nível dos capitalistas particulares, despido, portanto, da sua outra qualidade de pessoa jurídica.

Realizada a sua missão, isto é, atraído o capital privado para a nova actividade, assegurada a continuidade desta e consolidada a sua estabilização, será lícito supor que o Estado se retire da empresa que, então, ficará integralmente nas mãos dos particulares.

Assim se torna ainda mais esclarecido o carácter privado de tais despesas, incluindo-se nelas, necessàriamente, tanto as despesas de funcionamento como as de capital.

Tal é o nosso ponto de vista, cujo maior interesse, como deve reconhecer-se, seria o de canalizar estas despesas para o quadro das despesas totais da nação, considerando este formado

pela confluência das despesas de ordem pública, semi-pública e privada.

Concluindo:

Não podemos deixar de reconhecer que as despesas do Estado em causa, serão públicas dentro da ideia clássica de despesa pública, tal como esta foi enunciada pelo nosso ilustre colega na sua brilhante intervenção, mas continuamos a considerá-las privadas, à luz do novo conceito económico-social que tem caracterizado certas despesas modernamente realizadas por uma parte dos serviços públicos.

10. E por aqui nos ficaríamos se, também um pouco à margem dos assuntos em análise, não tivessemos a intenção de abordar uma questão levantada na exposição do 2º. oficial Sr. António Leal Telo.

Queremos referir-nos ao alvitre lançado para se atentar na publicação periódica de um boletim ou revista de divulgação cultural, dirigida no aspecto que mais interessa à nossa especialização.

Deve ter-se no devido apreço o alto valor de um tal empreendimento, embora não nos possamos alhear das dificuldades, de ordem prática, inerentes à sua realização.

Mas será assim tão indispensável ou instante, como poderá parecer, a necessidade ou existência de tais publicações?

11. Vamos tentar explicar-nos para pretender demonstrar que, no nosso caso, é por modo diferente que se deve pôr o problema da divulgação de assuntos técnicos que, evidentemente, não poderá deixar de se ter como absolutamente necessária.

Entre os motivos a que o nosso prezado colega aludiu, para justificar aquela sua sugestão, citam-se dificuldades de ordem económica para aquisição de obras de custo elevado; dificuldades de acesso às mesmas, em regime de empréstimo ou consulta; a

insuficiente preparação básica da maioria de nós, que impede a assimilação de grande soma de conhecimentos, nessas obras encerrados, etc..

Pois bem.

... Mas então o nosso Gabinete de Estudos, a avaliar pelo número das iniciativas que já conta até ao momento presente, não estará em condições de continuar a prestar todo o apoio que dele será lícito esperar precisamente no aspecto da divulgação?

Não pode haver hesitação na resposta.

... E a nossa Biblioteca, há pouco inaugurada, não estará também habilitada a fornecer, em toda a extensão, a matéria-prima necessária para a elaboração de tais trabalhos?

É essa, precisamente, a sua função.

12. Então, quanto a nós, o ponto crucial do problema posto, desloca-se para outro aspecto da questão, qual é o da existência de unidades com reconhecida capacidade para a execução das tarefas a empreender.

Tais unidades, está bem de ver, encontram-se integradas no corpo de chefia. Mas porque aí a absorção e a sobrecarga de trabalho pouco tempo poderá deixar ainda disponível para mais esta ocupação, não será de todo descabido pensar que a mesma finalidade se poderia também vir a atingir através da produção de ensaios (no género do que foi seleccionado para objecto destas reuniões) que, depois de comentados, analizados e completados em regime de colóquios, como este "Seminário", pudessem vir a constituir motivo de publicação.

Como se deve acentuar, o alto interesse deste processo de divulgação, fazendo intervir o maior número de interessados na parte activa dos debates sobre a matéria sujeita a apreciação, não deverá merecer menos valor do que o das produções, passivamente contidas nas páginas dos volumes publicados para efeitos de doutrinação.

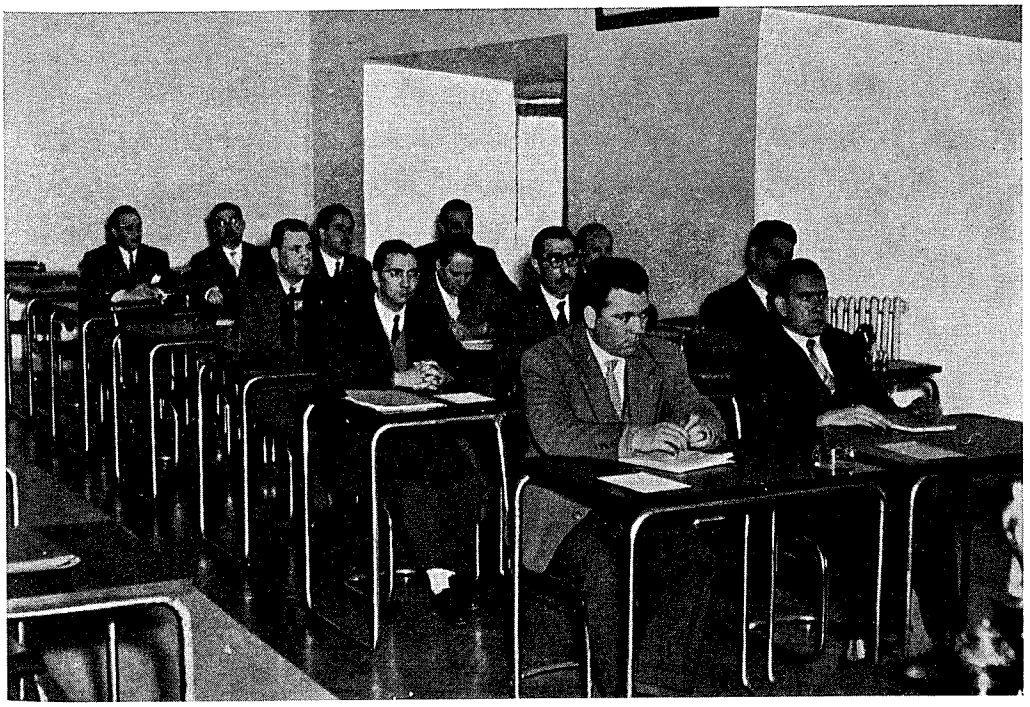
13. Esta é a razão por que, em vez da publicação periódica de boletins ou revistas da especialidade, antes preferimos o actual sistema de divulgação.

Que este "Seminário" seja pois, a tal respeito, o ponto de partida para outras futuras e periódicas realizações.

Disse.

...

*



Alguns dos funcionários que intervieram nos trabalhos do seminário

III — APRECIAÇÃO E DISCUSSÃO NA ESPECIALIDADE

Intervenções

1) Sessão de 13-IV-959

Ponto nº.1

a) 1º. Oficial, Álvaro Augusto Vaz

1. A afirmação a que se refere o ponto nº. 1, a discutir neste "Seminário", é baseada nas novas teorias que, modernamente, têm alterado os clássicos conceitos das finanças públicas.

Estas teorias, defendidas pelo economista Lord Keynes e outros, põem em equação diversos problemas de altos interesses para os países, interesses esses que, se não forem resolvidos num programa de conjunto, podem afectar o equilíbrio económico dos mesmos, porquanto o conhecimento das vantagens ou inconvenientes dos investimentos, das necessidades da produção, do crédito e do consumo, a par das despesas e rendimentos dos serviços e das oscilações do emprego, são factos de que, actualmente, os Estados não se podem alhear sem correrem o risco de se atrasarem no campo económico e social contemporâneo.

Segundo os autores modernos, as despesas públicas vão perdendo as suas características de despesas neutras, quer dizer,

despesas sem reflexo no circuito económico da nação, em virtude de, cada vez em maior escala, os Estados intervirem em vários sectores da vida nacional, com o objectivo de melhorar as condições de vida das classes economicamente fracas.

Efectivamente, segundo as modernas teorias, as finanças públicas deixaram de ter como única finalidade a cobertura das despesas de administração, e passaram, também, a abranger o campo económico e social, com o fim de contribuir para a obtenção do equilíbrio geral.

Analisado o Orçamento Geral do Estado verifica-se a intervenção progressiva do Estado neste sentido, pois, nos últimos anos, nele têm sido incluídas maiores verbas destinadas a despesas de carácter social e económico, quer por meio de subsídios, no campo da assistência, quer por meio de planos de fomento, criadores de novas fontes de riqueza, no sector económico.

b) 1º. Oficial, António Faria Moita

Dignou-se o Exmº. Snr. Director-Geral anotar no trabalho que V. Exªc, tiveram a amabilidade e a paciência de escutar, por ocasião da minha intervenção na generalidade, uma passagem que, mais ou menos, dizia o seguinte: Temos de vencer um burocratismo circunscrito à acção meramente administrativa do Estado e erguer uma nova mentalidade administrativa que se integre na compreensão e resolução dos problemas económico-financeiros da Nação.

Eu tenho que agradecer a Sua Exª. o reparo, pois dá-me ensejo a concretizar melhor o meu pensamento ao transmitir aquela ideia e ainda a de esclarecer os meus ilustres colegas, evitando assim que resulte menos claro o meu ponto de vista.

Todos nós estamos de acordo que"... no momento presente, as finanças públicas não podem ser consideradas apenas como um meio de assegurar a cobertura das despesas de administração, mas

sim como meio de modificar a estrutura económica e social...".

Significa isto que, se no plano das ideias e doutrinas económico-financeiras se assistiu, durantes os últimos cinquenta anos, a uma autêntica revolução, verifica-se também que no domínio das concepções e na maneira de encarar a solução dos problemas económico-sociais que se debatem e surgem perante a administração pública a evolução não é menos notável. O reflexo no plano administrativo toca de perto com a nossa actividade profissional.

Segue-se desta ordem de ideias que a nós, na qualidade de fieis agentes da governação pública, cumpre também fazer evoluir a nossa maneira de pensar e encarar os problemas, por forma a que criemos no nosso espírito uma certa receptividade para assimilar, compreender e prestar a colaboração que nos for pedida para a solução dos mesmos.

Para isso impõe-se, antes de mais, lançar o camartelo sobre o espírito rotineiro do velho"manga de alpaca" que se limitava, por vezes, a uma acção meramente autómata, de dar andamento aos papéis que lhe caíam sobre a secretária, nada o preocupando para além da simples articulação de documentos para a direita e documentos para a esquerda.

Não. O nosso espírito tem de erguer-se mais alto. Tem de debruçar-se sobre o que transcende para além do significado puramente burocrático da nossa função. Temos de reflectir sobre muitos actos da administração e sobre muitos critérios até agora estabelecidos. Indagar se uma ou outra maneira de efectuar um determinado serviço está a ser executado da forma que resulte mais cómoda e útil para o cidadão e económica para o Estado, sem quebra da eficiência e dos fins visados.

A nós, funcionários da Contabilidade Pública, assiste-nos o direito de sermos considerados como técnicos de administração.

Para tanto, temos de rasgar as paredes que nos têm encerrado, até aqui, na acanhada concepção de técnicos de contabilida

de pública e lançarmos as vistas para outros horizontes mais vastos, passando a debruçar-nos sobre os problemas de administração.

Se as finanças públicas se evadiram da concepção restrita de agenciar os recursos necessários para fazer face aos encargos administrativos do Estado e se, por outro lado, a Contabilidade Pública é a mandatária da gestão financeira, que o Orçamento Geral do Estado encerra, afigura-se-nos curial que nós, agentes vigilantes da execução orçamental, também tenhamos de nos evadir da rotina burocrática, para meditarmos sobre os problemas que a execução orçamental abarca, em toda a sua extensão.

Situa-se, pois, o Orçamento no plano da modificação da estrutura económica e social e, por dedução lógica, é no mesmo plano que nós temos de situar a nossa mentalidade e preparação.

Tem portanto muita razão o nosso Director-Geral, em cujas mãos estão confiados, na hora actual, os destinos da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, não lhe faltando, para os levar a bom termo, o espírito de clarividência, ao encetar estas jornadas que se integram na finalidade de elevar o nível cultural e técnico dos seus subordinados, para que amanhã, quando o Governo da Nação reclamar de nós a colaboração e a competência técnica necessárias e indispensáveis, para encontrar a solução dos problemas que se encastelam no horizonte, nós possamos dizer: Presente Snr. Director-Geral.

E se nós soubermos corresponder ao apelo, isso permitirá que a resolução de muitos problemas seja levada a bom termo, servindo-nos da prata da casa, como é uso dizer-se, sempre mais económica e não menos eficiente. Dêem-nos para tanto os poderes, as condições e os elementos de trabalho, que nós faremos o resto.

O fim que transcende de toda a actividade económica e da sua expansão latente é o aumento do produto nacional bruto.

Se, por outro lado, essa actividade e expansão é impulsionada pela adequada articulação das finanças públicas, nas quais se integra o Orçamento Geral do Estado, por dedução necessária, conclui-se que a execução orçamental haverá que ser orientada por forma a concorrer para o aumento do produto nacional bruto, de que é, portanto, ao mesmo tempo, factor e parte.

Em face deste raciocínio pode formular-se o seguinte postulado:

O Estado deve realizar o máximo de utilidade social, na máxima economia.

A utilidade social atinge-se na medida em que o cidadão dela carece ou a ela recorre, sob os inúmeros aspectos que ela pode assumir.

Não é, porém, desta que nos queremos ocupar, neste momento.

Como se atinge então a máxima economia ?

É à volta desta que vamos fazer algumas considerações.

O facto de a concepção do Estado redistribuidor se sobrepor à do Estado simplesmente consumidor, não significa que uma fiscalização mais tolerante das despesas públicas deva ser permitida.

A inscrição dos créditos em orçamento obedece a um rigoroso critério de hierarquia nos gastos, segundo um critério de efeitos económicos ou de utilidade social ou administrativa.

Se uma rigorosa fiscalização dos gastos não for observada resultam desvirtuados aqueles fins. A utilidade dos gastos ficará diminuida.

Um exemplo permitirá tornar mais claro o meu raciocínio.

Poder-se-á considerar de perfeita a fiscalização das despesas públicas ?

Perante uma folha de material o funcionário da Contabilidade Pública verifica que foram observados todos os requisitos legais concernentes à realização dessa despesa, desde as consultas às casas da especialidade até à verificação do cabimento, procedendo em seguida à sua liquidação.

No entanto, para além dessa verificação, algo mais ficou por fiscalizar. Ele procedeu à correcção jurídica, mas ficou por fiscalizar a própria despesa. Isto é, não foi até ao ponto de anular os efeitos daquilo a que se pode chamar a "estratégia de iludir a correcção jurídica, exercida pela Contabilidade Pública". Não foi, nem podia ir. Faltam-lhe para o efeito os poderes legais necessários.

Conhecem-se, em todo o caso, meios de anular algumas evasões à fiscalização de certo tipo de despesas. Temos aí um exemplo frizante, na Comissão de Compras na nossa Direcção-Geral, que poderia ser seguido por outras Direcções-Gerais ou Ministérios. A par deste outros casos ou problemas poderiam ser focados.

Embora possa constituir uma derivação menos oportuna, o exemplo citado não deixa de enquadrar-se nos efeitos económicos das despesas públicas, agindo em sentido contrário, visto que a economia alcançada nos gastos de administração pode ser orientada para outras aplicações de que resultam outros efeitos económicos ou sociais, ditos activos.

Recapitulando, para findar, a modificação da estrutura económica e social, por meio das finanças públicas, efectuar-se-á, por um lado, mercê do recurso às modernas teorias do imposto que o consideram como um agente amortecedor dos desnivelamentos das situações materiais dos indivíduos, bem como um activador do circuito económico; por outro lado, também por

efeito de uma racional estruturação da administração pública, visando obter uma maior economia, tanto nos gastos de funcionamento, como numa maior produtividade e rendimento dos serviços.

Tenho dito.

c) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Neste número afirma-se que no momento presente não se podem considerar as finanças públicas apenas como meio de assegurar a cobertura das despesas de administração, mas sim como meio de modificar a estrutura económica e social.

Procurando tentar dizer alguma coisa sobre esta primeira afirmação, quero manifestar, antecipadamente, o meu completo acordo a ela. Tal atitude não se firma em ideias próprias, mas única e exclusivamente no facto de a evolução das despesas públicas se estar manifestando no sentido económico e social.

Senão, vejamos.

Presentemente, as modernas teorias financeiras, não tratam apenas de obter receitas para fazer face às despesas.

Com efeito, o progressivo intervencionismo dos Estados na vida económica e social está actuando com o objectivo de procurar o equilíbrio geral ou pleno emprego dentro das possibilidades económicas nacionais.

Nesta ordem de ideias, o Estado, além de ser consumidor, é também redistribuidor daquilo que recebe.

Aparecem, assim, as novas concepções de despesas neutras e activas.

As primeiras, sem influência na vida económica e social não alterando o circuito, o que quer significar que há uma passagem dos meios monetários de mão em mão; e as segundas, com alto reflexo na vida política, económica e social, visto deriva

rem da própria intervenção do Estado.

Deste modo, está predominando, no dizer dos modernos tratadistas, a evolução do sentido jurídico das despesas activas sobre as despesas neutras.

Por tais motivos, e em face do constante evoluir do pensamento humano ainda sobre impostos e empréstimos, julgo, efectivamente, que na presente data as finanças públicas constituem além de meios de obter receitas, também meios de acção e de modos de realização de que os Governos dispõem para os anseios de uma vida mais compatível com a dignidade do homem.

Neste aspecto, de facto, suponho que a doutrina clássica foi ultrapassada, pois a maior parte das nações civilizadas já não se limita a sua concepção, tendo em vista, essencialmente, as classes mais desprotegidas, as quais beneficiando cada vez mais das instituições cristãs, criadas pelos Governos, se vão, sucessivamente, livrando das pressões do egoísmo humano.

d) 1º. Oficial, Luis Pereira de Almeida

De facto, actualmente, as finanças públicas não podem ser consideradas apenas como um meio de assegurar a cobertura das despesas da Administração, mas sim como um meio de modificar a estrutura económica e social.

E isto porque, à concepção clássica de Estado consumidor, opõe-se a moderna teoria de Estado redistribuidor e intervencionista.

Vejamos, em síntese, cada um destes dois conceitos:

a) Para os financeiros clássicos a actividade do Estado é economicamente improdutiva, pelo que as suas despesas, no geral, são neutras, isto é, destituidas de qualquer influência económica ou social; entendiam que as importâncias pagas pelos contribuintes, eram

alienadas ou consumidas nas despesas públicas e, por isso, o epíteto de Estado consumidor;

b) Os financeiros dos nossos dias, ao contrário, pensam que a actividade do Estado é economicamente produtiva, pelo que as suas despesas não são neutras; afirmam que, por meio da generalidade das despesas públicas é redistribuido pela colectividade, aquilo que o Estado recebeu dos contribuintes ou dos prestamistas; realmente, o Estado retira do circuito económico o montante das suas receitas, mas vai depois insuflar no mesmo circuito o valor das despesas públicas; logo, a despesa pública vai acelerar o circuito - não pode ser considerada neutra, mas sim activa.

Dentro deste pensamento, se o Estado, por exemplo, subsidiar a Assistência ou a Previdência ou despender somas destinadas a assegurar o salário familiar através de abonos de família, actua no sector social, deslocando bens das mãos dos que podem para as dos que precisam; se empregar capitais em empreendimentos produtivos intervém no campo económico, impulsionando actividades que, sem a sua presença, não teriam, talvez, condições de êxito.

Parece estar passado o tempo em que a actividade da Administração se circunscrevia à tarefa de obter receitas com que satisfazer as despesas públicas; torna-se cada vez mais imperiosa a necessidade de o Estado, por meio das finanças públicas, intervir na regularização da estrutura económica e social.

Mas o problema não é de hoje; já antes da 2ª. Grande-Guerra os estudos para aplicação prática das teorias de Keynes estavam muito desenvolvidos em Inglaterra, digamos mesmo, na fase experimental.

Porém, a eclosão do conflito não permitiu que as teorias pudessem ter sido devidamente demonstradas, já que se pode relacionar a extinção do desemprego, nessa altura, com a

adaptação e desenvolvimento da indústria britância para satisfazer as necessidades derivadas da guerra que já se antevia como inevitável.

e) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. Em nosso modesto entender, a movimentação dos dinheiros públicos (realização de despesas e obtenção de meios para lhes fazer face) desde sempre teve influência no panorama económico e social das nações.

2. Evidentemente que, dentro das características e limitações de cada época ou estado, por qualquer forma essa influência sempre se fez sentir, quer com preconcebida intenção, quer como simples consequência e afectando ou beneficiando apenas certos sectores e classes.

3. Assim, talvez corresponda melhor à realidade dos factos a afirmação de que, no momento presente, o emprego dos dinheiros públicos tem,ou poderá ter, papel preponderante no conjunto de esforços envidados pelos dirigentes no sentido de conseguirem maior prosperidade e um bem-estar geral.

4. É óbvio que a simples tentativa de conseguir tal objectivo implicará, nuns países mais do que noutros, a necessidade de adoptar medidas que afectem estruturas económicas e sociais.Poderia exemplificar-se esta afirmação com o caso das reformas operadas em Inglaterra, através de nacionalizações e aumento ou criação de certos impostos, os quais, conduzindo à redução de grandes fortunas, permitiu que todos pudessem colher benefícios, como seja a assistência médica gratuita.

5. Talvez possa parecer despropositada, quando se ventilam estes assuntos, a referência frequente a países ricos e progres-

sivos, designadamente a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte, com base no argumento de que se revela falha de realismo a comparação entre os casos desses países e o que verdadeiramente nos interessa-o caso português.

Sem poder deixar de reconhecer parte da validade desse argumento, e salvo o devido respeito pelas opiniões em contrário, afigura-se, também, que a aceitação conformista da fatalidade de o nosso País não poder aspirar a colocar-se entre o grupo dos que ocupam a vanguarda do progresso e da prosperidade talvez peque por excesso de modestia e por um pouco de complexo de inferioridade.

Ao que se julga, entre outros, são dois os factores essenciais para que uma nação atinja ou possa atingir um progresso apreciável e um bom nível de vida geral: território vasto ou com bons recursos; potencial humano qualitativa e quantitativamente bom.

Se é assim, quando se falar do caso português não se deverá pensar apenas nas condições e recursos do território metropolitano, mas avaliar também a extensão e os recursos de todos os territórios de além-mar. E no que pròpriamente respeita a potencial humano, afigura-se não ser de pôr em dúvida a vitalidade dos portugueses e as suas qualidades natas - de que, aliás, sobejas provas têm sido dadas - nem a possibilidade de, mediante medidas de ordem higiénica, económica e social, se conseguir um apreciável aumento demográfico, dentro de poucos anos.

6. Sem se julgar fugir ao assunto em debate, esta explicação envolve o que antes se disse e a citação de uma notícia, incerta num jornal da tarde de um dos últimos dias, segundo a qual, se espera, em Inglaterra, uma diminuição substancial de impostos, resultante da grande melhoria da economia nacional nos últimos doze meses, o que terá levado o chanceler do Tesouro a elaborar um orçamento que poderá dar ao povo (sic) centenas de milhões de libras para as suas despesas particulares.

7. Sendo assim, na realidade, estamos, sem dúvida, em presença de um exemplo da influência que o orçamento de um estado exerce no panorama económico e social de uma nação.

f) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

Como é óbvio, o Estado, nação organizada, tem necessidades colectivas a satisfazer.

A população aumenta e é necessário empregá-la; os processos da medicina e da cirurgia aperfeiçoaram-se e a média da vida aumentou, dando lugar a grandes clásses inactivas.

Para empregar o aumento da população torna-se necessário aumentar o campo de trabalho e para a sustentar tem de se obter os bens suficientes, de forma a proporcionar-lhe o mais alto grau de bem estar exigido, especialmente, pela colectividade, à medida que se instrui e conhece o seu estado social.

Isto só se consegue com a produção suficiente de riqueza e os empregos só poderão aparecer pelo aumento da necessidade de mão de obra, derivada do aumento da produção e do seu campo.

O alargamento do campo da produção vem pelo investimento de capitais, quer públicos quer privados, ou dos dois conjuntamente.

Porque é necessário produzir é preciso investir e o Estado tem de se assegurar que parte do rendimento nacional seja empregado em empresas de produção.

Quando a iniciativa privada diminui é mister do Estado encorajá-la, incutindo-lhe confiança nos empreendimentos e assim aplicar os seus capitais conjuntamente com os daquela.

Os bens necessários têm de ser produzidos em condições de poderem satisfazer plenamente as necessidades pelo custo mais baixo, relativamente possível.

Isto só se conseguirá com a substituição dos métodos deficientes de produzir pelos mais eficientes e com a preparação técnica dos trabalhadores para servirem os métodos escolhidos.

A Sociedade é constituida por classes de vários graus de fortuna, algumas das quais carecem de ser amparadas, fornecendo-lhes a possibilidade de melhorarem a sua situação e assistindo-as nos casos em que não podem angariar os meios de subsistência.

Muitas vezes há famílias cujos rendimentos são iguais ou inferiores aos daquelas menos numerosas.

A moral cristã, que rege o mundo civilizado, aconselha e a prática recomenda que deve ser prestado auxílio à família mais necessitada e aparecem as compensações de encargos familiares.

Outras vezes as famílias não podem obter um alojamento conveniente, devido aos seus baixos rendimentos e é preciso proporcionar-lhes uma habitação e aparece o Estado a construir casas económicas, recebendo o seu custo escalonadamente.

A Sociedade, cujo número de membros cresce normalmente, precisa de ser colocada dentro de um nível cultural capaz de compreender os problemas e colaborar na solução deles, pelo que é necessário desenvolver a instrução de forma a obter um sentimento colectivo dentro do qual nasça a convicção de que as suas exigências justas são satisfeitas à medida que as possibilidades nacionais o permitam, não perdendo um momento para prosseguir os seus direitos, acalmando a tensão provocada pelo estado de insatisfação.

Tudo isto é enformar, estruturar ...

É ao Estado que se atribui a função de satisfazer as necessidades sociais, o qual tem vantagem em que os encargos sejam mínimos, pelo que lhe convém estruturar a Sociedade de ma

neira a atingir esse desideratum que poderá ser facilitado através de uma justa distribuição de riqueza no pagamento de um salário justo e equitativo.

g) 2º. Oficial, João Maria da Silva

A questão aqui posta suscita um problema, qual seja o de saber se é como o Estado deve interferir na vida económica e social da Nação.

Quanto à primeira dúvida, para melhor se alcançar o cerne das coisas, coloca-se o problema em alternativa:

- Ou se integra no campo do liberalismo económico, em que os indivíduos obtêm a satisfação das suas necessidades pelo seu esforço individual - e, nesse caso, a Ciência das Finanças nada tem que ver com o económico e o social;

- Ou se enquadra no plano do socialismo e do intervencionismo, em que é o Estado que impõe processos de produção e distribuição das riquezas e proporciona aos indivíduos a satisfação das suas necessidades - e, então, à Ciência das Finanças interessam o económico e o social.

E, posta a alternativa, tem de aceitar-se a segunda disjuntiva, pelas razões que a seguir e sucintamente se expõem:

- Se bem que a produção aumentasse prodigiosamente sob a égide dos admiráveis princípios liberais e igualitários proclamados pela Revolução Francesa, a livre concorrência que, segundo os individualistas, orienta toda a vida económica, não conduziu ao equilíbrio entre a produção e o consumo;

- Posto que a liberdade económica tenha levado na sua esteira a Revolução Industrial, dando lugar a novas des

cobertas e novos inventos, sempre com o objectivo supremo do aumento de fabricação, o barateamento dos artigos e a generalização do seu uso, em contrapartida, provocou o abandono das actividades rurais e domésticas e o êxodo dos campos para as cidades; e,

- Sem embargo das vantagens resultantes da indústria concentrada, a falta de coordenação e de legislação adequadas permitiu que se travasse impiedosa competição entre o empresário e o assalariado, que teve por desfecho a exploração do segundo pelo primeiro;

- Não obstante o desenvolvimento extraordinário que a técnica atingiu, esta não foi, como convinha que fosse, acompanhada de processos de administração coerentes com a moral e a justiça e organizada em moldes que garantissem á estabilidade da Sociedade e impeditivos de revoltas e perseguições; consequentemente;

- Apesar dos nobres ideais que inspiravam os arautos do liberalismo, os privilegiados subsistiram, tendo, apenas, mudado de nome; por outro lado,

- O socialismo e o intervencionismo preconizam a coordenação racional e sistemática de todas as actividades.

Relativamente ao modo de intervenção do Estado no campo económico e social, esquematizam-se os seguintes meios:

1º. Receitas públicas
2º. Despesas públicas
3º. Serviços especiais
4º. Medidas adequadas

1º. Por meio das receitas públicas

A - O imposto desempenha, uma importante função social, que é a de actuar como instrumento distribuidor da riqueza e como correctivo das desigualdades sociais. Este desiderato é alcan

çado através do imposto social - aquele em que se atende ao grau de bem estar do contribuinte - e da taxa progressiva que varia com o valor da matéria colectável, visando, na sua essência, as grandes fortunas.

O imposto é utilizado, em larga escala, como meio influente do mundo económico e social.

Assim, em épocas de depressão, o aumento dos impostos atenua o excesso de procura, actuando como medida desinflacionista. Ao invés, em períodos de abundância, a diminuição dos impostos suavisa o excesso de oferta, agindo como meio de combate à deflação.

B - O recurso ao crédito é utilizado como fonte de receitas supletórias e extraordinárias, imprescindíveis em face da ingerência do Estado, cada vez mais absorvente, na vida económica e social da Nação.

Atingidas as fronteiras da carga fiscal e que são a parte do rendimento necessário à vida do contribuinte e à conservação do próprio rendimento, segue-se naturalmente o recurso ao empréstimo, cuja legitimidade é condicionada à sua aplicação em vastas obras de fomento, contribuindo para o desenvolvimento das fontes da riqueza nacional e para um próximo futuro aumento da capacidade tributária dos cidadãos.

Entre nós, a legitimidade do empréstimo é garantida pela Constituição Política.

Julga-se não ser demasiado fastidioso dar uma sinopse das vantagens do empréstimo público:

- Facilita a aquisição de capitais necessários aos investimentos;

- Permite a satisfação imediata de despesas inadiáveis;

- Possibilita a utilização de pequenas economias que permaneceriam improdutivas;

- Permite a transferência de valores dos particulares para os cofres públicos, influindo na indústria privada, sobretudo se a emissão é acima do par;

- Alarga o consumo a um maior número de indivíduos.

2º. Por meio das despesas públicas

As despesas activas ou intervencionistas, como também são designadas, têm influência económica, pois o Estado, quando concede auxílios à agricultura, à indústria, lança de novo no circuito os rendimentos que arrecadou. Tais despesas são directamente produtivas.

Por seu turno, as despesas sociais, indo aumentar a capacidade física e intelectual dos indivíduos, são, também, produtivas, o que se compreende perfeitamente, se atentarmos em que da maior resistência e do mais elevado aperfeiçoamento técnico advém aumento de produção.

De resto, todas as despesas públicas são - pode dizer-se- mais ou menos produtivas, uma vez que permitem a satisfação das necessidades em condições mais vantajosas do que se fossem feitas individualmente, o que tem como consequência a mesma quantidade de moeda satisfazer maior número de necessidades ou, o que é o mesmo, serem as mesmas necessidadds satisfeitas com menor dispêndio. Na prática, isso equivale a um aumento do poder de compra dos particulares, porque, embora se mantenha o rendimento sintético, o rendimento analítico e, especialmente, o livre são beneficiados.

As próprias quantias retiradas do circuito para pagamento dos vencimentos são utilizadas pelos funcionários nos consumos, indo aumentar a produção e as importâncias sobre cujas actividades incide o imposto que constitui a fonte normal dos réditos do Estado.

Como complemento do raciocínio expendido, indicam-se algumas formas de intervenção directa das despesas públicas no domínio económico:

a) Concessão de subsídios a produtores de artigos de primeira necessidade e em relação a serviços de cuja exploração resultem vantagens para a economia nacional ou prestígio para o país. Estão neste caso os Caminhos de Ferro que facilitam a circulação das mercadorias, fomentando o seu consumo e a sua produção; mas, dada a sua situação deficitária consequente da dispendiosa exploração e da concorrência da camionagem, impõe-se o auxílio do Estado;

b) Atribuição de prémios para a criação e manutenção de indústrias consideradas indispensáveis, mas incapazes de, só por si, perdurarem, ou porque não estejam ainda devidamente apetrechadas, ou porque o país não reuna as condições naturais ao seu desenvolvimento;

c) Criação de fundos de compensação para fomentar a exportação e travar a depreciação cambial, sempre que a colocação dos artigos nos mercados externos não ofereça remuneração bastante, ou, então, como diferencial, permitindo a sua venda no país abaixo do custo, a fim de não ser onerado o poder de compra dos cidadãos e, também, para impedir a importação.

3º. Por meio de serviços especiais

É de capital importância para a economia nacional a criação de serviços em moldes que lhes permitam preencher cabalmente a sua finalidade específica de divulgar os novos processos de trabalho, facultando aos particulares maquinismos; impondo-lhes regulamentação de fabrico; oferecendo-lhes a sua colaboração técnica; fornecendo-lhes estudos de novos materiais de emprego fácil, eficaz e económico; facilitando-lhes normas, métodos de organização científica de trabalho, análises, ensaios, etc., etc.

Citam-se como exemplos o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, a Inspecção-Geral de Produtos Agrícolas e Industriais e a Comissão de Coordenação Económica, esta com o elevado objectivo de garantir o equilíbrio entre a produção, a circulação e o consumo, a equitativa repartição do rendimento nacional e a defesa do justo preço dos produtos e serviços.

4º. Por meio de medidas adequadas

Entre outras, destacam-se aquelas que se afiguram de maior projecção: Democratização da terra, visando reparar os inconvenientes da má distribuição e um mais eficiente aproveitamento económico; a Nacionalização de empresas rendosas com o objectivo de transferir dos particulares para o Estado boas fontes de receitas e, ao mesmo tempo, impedir a aglomeração de grandes fortunas; o tabelamento de preços, no intuito de acautelar os interesses dos consumidores.

*

Resumindo e em conclusão, as finanças exercem influência na economia privada, tanto na medida em que subtraem rendimentos dos particulares, arrecadando receitas, como na medida em que concorrem com eles nos mercados, fazendo despesas.

Para reforço da tese expendida, deduzem-se dum recente parecer do Engenheiro Araújo Correia sobre as Contas Públicas as seguintes conclusões:

- Os fenómenos financeiros e económicos estão interligados;

- O poder de compra tem repercussões sérias e imediatas nas contas públicas;

- As contas públicas de um país, que na sua essência exprimem a sua vida financeira, estão intimamente liga

das à actividade económica, visto ser desta que provém a maior parte dos rendimentos necessários à liquidação das despesas do Estado.

h) 2º. Oficial, Manuel Marques de Almeida

No ponto apresentado à discussão, considera o autor as finanças públicas não apenas como um meio de assegurar a cobertura das despesas de administração, mas sim como meio de modificar a estrutura económica e social.

Salvo o maior respeito por diferente entendimento, as finanças públicas não são pròpriamente um meio.

Constituem, como sabemos, um ramo da ciência das finanças.

Ora, a ciência é que dispõe de meios, mediante os quais procura alcançar o seu objecto.

Portanto, a meu ver, o conceito deveria ter ficado com a seguinte expressão:

> "... no momento presente, as finanças públicas não podem considerar apenas os meios de assegurar a cobertura das despesas de administração, mas também os meios de modificar a estrutura económica e social."

o que equivale a dizer que as finanças públicas não podem hoje considerar apenas as despesas de administração mas também as despesas relativas a investimentos de repercussão económica e social, sem descurarem, evidentemente, as receitas necessárias.

*

- Dada aquela expressão à definição do conceito, concordo abertamente com o autor do trabalho em análise, pelos motivos seguintes:

a) O Estado carece de estimular, nos sectores necessários, a iniciativa privada, contribuindo não só com a apresentação da iniciativa mas ainda com o neces

sário investimento financeiro, que transforme aquela em realidade, incentivando a confiança do domínio privado.

b) O Estado carece de debelar o desemprego, de combater surtos epidémicos de proporções ameaçadoras e de contribuir para melhorar a vida do cidadão.

São estas, a meu ver, as facetas da estrutura económica e social que reclamam a intervenção das finanças públicas através de dotações para o efeito consignadas no orçamento.

Disse.

Ponto nº.2

a) 1º. Oficial, Álvaro Augusto Vaz

Não há dúvida de que, infelizmente, a época de incerteza vivida no sector político das nações, tem contribuído de certo modo para o aumento das despesas públicas. Porém, outras causas devem ser apontadas como origem desse aumento, nomeadamente, os progressos da técnica, a intervenção cada vez mais acentuada dos Estados no campo económico, social e cultural, e, outra ainda, esta de grande importância, o aumento progressivo da população.

As despesas militares, segundo nos parece, embora possam apresentar tendência para crescer, podem também baixar se a conjuntura política que as determinou começar a apresentar um aspecto menos tenso.

Em matéria tão complexa, cremos, em nossa modesta opinião que, embora essas despesas, resultantes da actual situação internacional diminuam no futuro, as despesas públicas não acompanharão essa baixa, porquanto, como já se disse, os progressos da técnica, sempre em evolução, e as necessidades das populações, em constante rítmo ascensional, obrigarão os Estados a

intervir em escala progressiva na vida económica e social, traduzindo-se necessàriamente essa intervenção, num aumento destas despesas.

No nosso País se compararmos a evolução dos números do quadro "Despesas públicas - Administração central" -, constante do relatório da proposta de lei de autorização das receitas e despesas para 1959, relativos ao triénio de 1955-1957, onde se inclui as despesas referentes à Conta Geral do Estado, aos serviços autónomos e aos organismos de coordenação económica, verificamos que em defesa militar e segurança se tem operado um aumento, de ano para ano, de cerca de 3 dezenas de milhar de contos, ao passo que, nos serviços de administração civil, em que estão compreendidas as despesas, funcionamento dos serviços e investimento, se verificam no mesmo espaço de tempo, os seguintes aumentos:

181 milhares de contos em 1956 e
560 milhares de contos em 1957.

Desta análise, podemos concluir que as despesas efectuadas com o funcionamento dos serviços e investimento, apresentam uma progressão mais acentuada, do que as de defesa militar.

Assim, somos levados a concluir que o aumento sempre crescente das despesas públicas é devido, principalmente, à necessidade que o Estado sente de alargar cada vez mais a sua acção, com a finalidade de melhorar a vida económica e social dos indivíduos.

b) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Neste número em estudo afirma-se que uma das origens do aumento das despesas públicas deve procurar-se na extensão gradual e progressiva da função directiva e coordenadora, atribuí

das ao Estado, mas que outras causas se podem indicar de características acentuadamente modernas, como as resultantes do progresso da técnica e do acréscimo permanente das despesas militares.

Ora, quanto a estas duas afirmações, e ainda em relação ao facto de se saber se se deve considerar ou não ilimitado o aumento das despesas públicas, não quero deixar de dizer alguma coisa, não com o fim de refutar a argumentação apresentada, mas sim com o objectivo de completar algumas ideias que, salvo o devido respeito por opinião em contrário, julgo ser de encarar.

Posta a questão neste pé, começarei por frisar que o aumento das despesas públicas, no tempo e no espaço, é um fenómeno característico e problemá inevitável.

Sendo assim, parece existir vantagem em distinguir, todavia, o aumento das despesas de características acentuadamente modernas, daquelas que constituem um fenómeno dificil de deter na sua totalidade.

Por esta razão, no âmbito das primeiras devem englobar-se as mencionadas no trabalho em análise e que resultam da imperiosa necessidade de se caminhar no aproveitamento dos recursos económicos delineados em Planos de Reconstituição ou de Fomento económico e na defesa da civilização, pois esta exige cada vez mais um maior e melhor apetrechamento das forças armadas, atendendo às inovações dos métodos de guerra crescentes.

Nas segundas, quero citar as que são resultantes apenas de um fenómeno dificil de se evitar como, por exemplo, a depreciação da moeda, em consequência da marcha ascensional dos preços.

Neste campo, parece que a humanidade estará sempre condenada, pois o control total dos preços é dificil de se conseguir, por aqueles dependerem de muitos factores.

Para terminar estas considerações sobre o tema em questão, ainda há a esclarecer que o aumento das despesas públicas pode considerar-se ilimitado ou determinado por um "plafond".

Efectivamente, se o aumento das despesas públicas acompanhar o aumento da fortuna global, isto é, o rendimento nacional, parece não ser de sustar o seu limite, pois casos há de progressos nacionais, quando o rendimento social aumenta em proporção maior do que as despesas públicas.

Mas se, pelo contrário, o progressivo aumento das despesas públicas for além do rendimento nacional, torna-se necessário determinar um limite.

E este consegue-se limitando, através dos poderes públicos, certas despesas não imperiosas, como sejam as de carácter improdutivo.

c) 1º. Oficial, José Maria Nunes Carreta

Temos que uma ideia, oposta a outra porventura mais criteriosamente expendida, quando animada de sãos desígnios, é sempre construtiva.

É esse o propósito que nos move ao estarmos em desacordo, num ou noutro ponto focado no trabalho do colega Snr. Luís Gonzaga Fernandes Tavares, sem intenção de réplica negativista.

Posto isto, passaremos à análise do ponto, abordando em primeiro lugar a afirmação "... o progresso da técnica como causa do aumento das despesas públicas".

Afirmam alguns autores que os investimentos de capitais públicos nos sectores agrícola e industrial, onde o progresso da técnica predomina em grau mais elevado, são causa do agravamento das despesas públicas.

Identificados no entanto, com argumentação em contrário , enunciada por outros autores, permitimo-nos apresentar as seguintes objecções:

a) O progresso da técnica não é também factor de produtividade a considerar no sentido de se obter, por via dele, melhoria nas concomitantes fontes de rendimento, isto é, não acabará por proporcionar melhoria de receitas ?

b) O intervencionismo do Estado, definido por essa política de investimentos, não se caracterizará pela compensação obtida nos interesses criados ?

c) Ou ainda como se cita num passo da tese apresentada pelo Prof. Fernand Baudhuin, no Congresso de Roma do Instituto Internacional de Finanças Públicas, não se compensará esse agravamento, por meio de impostos a incidir sobre os consumidores e até, quanto a nós, sobre os utentes das novas fontes de produção ?

A poder responder-se afirmativamente a estas questões, o aumento seria mais aparente que real.

Quanto ao outro motivo enunciado no item nº. 2, é ponto incontroverso que o acréscimo das despesas militares é causa do aumento das despesas públicas.

A repercussão que as mesmas originam nas fontes de rendimento pelo elevado potencial em mão de obra retirado à indústria e à agricultura e principalmente pelo desvio de capitais que seriam aplicados no desenvolvimento económico, suscitam na conjuntura económico-financeira, reflexos inevitáveis.

Já não se nos afigura pertinente a expressão permanente , nesses acréscimos.

Com efeito, atingida por acordo uma paz estável, hoje paradoxalmente mais viável, pela extrema ponderação a que os governantes terão que sujeitar as suas decisões, ante o conhecimento dos poderosos engenhos de destruição de que dispõem, a tendência abrir-se-ia para uma progressiva redução dos gastos militares.

A ideia de permanência colide pois com a possível e necessária redução da tensão internacional.

Uma outra causa tem carácter constante e acentuadamente real - o aumento populacional - que obriga os Estados a criar novos serviços e a ampliar os existentes, de forma a corresponderem às necessidades do bem estar e progresso social, designadamente no campo da Instrução e da Assistência.

No campo assistencial porém, alguns autores objectam, que o aumento das despesas públicas varia em função das condições económico-financeiras em que vive a colectividade, pois aduzem que, vivendo a mesma em desafogo financeiro, o Estado não se sente compelido a consignar à Assistência vultosas verbas.

Quere-nos parecer, contudo, que num sector onde as medidas preventivas ocupam lugar primacial, só aos Estados competem a promoção de tais medidas, e estas, evoluindo constantemente, em presença dos males cada vez maiores que afligem a humanidade, acarretam dispêndios crescentemente avultados.

Outras causas existem do aumento das despesas públicas. Detivemo-nos apenas na que nos pareceu ter maior acuidade.

2) Sessão de 14-IV-959

Ponto nº.2
(cont.)

d) 1º. Oficial, Luís Pereira de Almeida

A afirmação de que há causas do aumento crescente das despesas públicas, de características acentuadamente modernas, designadamente o progresso da técnica e o acréscimo permanente das despesas militares, parece-nos, salvo o devido respeito, que carece de demonstração.

Saliente-se, desde já, que a parte do trabalho em estudo, parece estar truncada, dado o que se lê no período anterior àquele em que se faz a referida afirmação e que é: "Uma das orígens do aumento sempre crescente das despesas públicas, deve procurar-se, como já se disse, no alargamento da acção desenvolvida pelo próprio Estado". Esta frase "como já se disse", faz pensar que anteriormente se teria feito já referência a orígens do aumento sempre crescente das despesas públicas, referência que, todavia, não se encontra.

Para tentar explicar melhor o nosso ponto de vista façamos uma alusão, embora sucinta, às causas do aumento das despesas públicas.

Em primeiro lugar, deixemos de lado a causa aparente, ou seja a desvalorização da moeda, dado que o aumento geralmente verificado é superior ao coeficiente da desvalorização monetária.

Vejamos pois as causas do aumento real das despesas e filiemo-las na expansão intensiva e extensiva da acção do Estado.

O aumento, sempre crescente, da população obriga o Estado a exercer as suas funções mais intensivamente, isto é, a produzir serviços para um número sempre maior de indivíduos e em melhores condições do que antigamente, aperfeiçoando os serviços públicos; por outro lado, os serviços que já existiam há 40 ou 50 anos não bastam para satisfazer as necessidades derivadas do aumento da população e o Estado é compelido à criação de novos serviços para satisfação de maior número de necessidades. Por exemplo, no sector da Saúde Pública, nos grandes aglomerados populacionais, o fornecimento de alimentos mais sãos, obrigando à construção de matadouros frigoríficos, centrais pasteurizadoras de leite, etc..

Este aumento extensivo das funções do Estado é ainda derivado da sua acção intervencionista nos campos económico e so-

cial.E foi assim que o Estado criou e mantém serviços destinados à protecção e fomento da indústria e da agricultura,ao control da economia e à melhoria das condições de vida das classes pobres - por exemplo, postos agrários, estações de melhoramento de plantas, serviços de fiscalização do comércio externo,do abastecimento dos mercados e dos preços dos artigos, serviços de previdência social, hospitais, maternidades, etc.. Toda esta acção pressupõe, evidentemente, a efectivação de despesas,parecendo-nos que estão aí as principais causas do aumento real das despesas públicas.

Mas, voltando à afirmação que motivou o ponto-tese nº. 2, julgamos não se poder afirmar que o progresso da técnica é uma causa acentuadamente moderna do aumento das despesas, pois esse progresso vem de tempos imemoriais, escalonando-se desde aquilo a que poderemos chamar o "valor-zero", até ao ponto que atingiu nos nossos dias. E na hora alta de progresso técnico que estamos vivendo, não se vê que este progresso venha algum dia a ter um fim, pois o Homem há-de sempre, numa ânsia incontida,querer realizar melhor amanhã, aquilo que hoje faz.

Por outro lado,quere-nos parecer que as novas técnicas não têm por objectivo onerar a produção de serviços, mas sim o contrário, o seu embaratecimento. Senão vejamos um exemplo prático: determinado Serviço do Estado passou a ter de expedir semanalmente uma circular a 2.000 entidades e ainda não se inventou o duplicador nem a máquina de endereçar; o pessoal necessário para a execução deste trabalho, origina uma despesa muito maior do que a realizada pelo Serviço quando lhe foi possível utilizar as citadas máquinas. Logo, o progresso da técnica reduziu o custo daquele serviço. E não se poderá dizer que a aquisição das máquinas contribuiu para avolumar as despesas públicas, mas sim, que o alargamento da acção do Estado, obrigando aquele Serviço à expedição da circular semanal, é que aumentou as despesas públicas.

No que se refere às despesas militares, parece-nos não se poder afirmar que o seu acréscimo tem um carácter acentuadamente moderno, pois de há muito que elas existem e pesam no total das despesas públicas, vindo, desde sempre, a aumentar. As do século 18 foram superiores às do século 17, as do 19 superiores às do 18 e assim sucessivamente.

Mas, então, vejamos por que razão os Estados são obrigados a despesas desta espécie.

As despesas de carácter militar, segundo nos parece, têm por objectivo a defesa do património nacional; aumentando este património é natural que aumentem proporcionalmente os meios da sua defesa; ora, se o teor das despesas desta natureza não ultrapassa o coeficiente de aumento dos valores que elas defendem, também não poderemos dizer que as despesas militares contribuem, de modo especial, para o aumento geral das despesas públicas, mas sim que o desenvolvimento da riqueza nacional, obriga naturalmente, hoje, a maiores despesas com a sua defesa, do que as que se faziam ontem.

Só a estatística nos poderá dar resposta a esta questão, porque é preciso saber se o valor das despesas militares tem aumentado em relação ao montante total das despesas públicas.

e) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. A afirmação de que se podem apontar causas do aumento sempre crescente das despesas públicas, de características acentuadamente modernas, tais como o progresso da técnica e o acréscimo permanente das despesas militares, tem o meu modesto apoio.

2. O aumento progressivo das despesas públicas não poderá dizer-se que constitua fenómeno dos nossos dias, o qual, como se supõe, estendeu-se a todos os países, sem distinção de regi-

mes políticos e de estruturas administrativas.

3. Como factores que contribuem, presentemente, para acelarar esse aumento, poderemos apontar:

- As desvalorizações monetárias;

- O grande aumento demográfico, devido sobretudo às melhores condições de vida, conforto e higiéne e às vitórias da ciência no combate à doença e à mortalidade;

- Necessidade de acompanhar, de perto, o progresso dos outros povos, colaborar para salvaguarda de interesses económicos e estratégicos e concorrer comercialmente com outros estados, facto este que obriga a amparar e estimular certas actividades;

- Desenvolvimento da política social, que se traduz em elevados encargos com o ensino, a assistência e a saúde;

- Solicitações gerais que, contrárias a economias, levam a generalizar benefícios e melhoramentos;

- Encargos de defesa cada vez mais onerosos, devido ao aperfeiçoamento das técnicas e armas, embora estes possam vir a ser reduzidos num futuro próximo, se encararmos com optimismo a disposição, de que os dirigentes dos países mais poderosos parecem estar agora animados, para atenuar ou pôr termo ao ambiente de desconfiança em que o Mundo tem vivido.

  Se assim fosse, a grande parte dos rendimentos nacionais absorvida pelas despesas militares poderia, ou redundar em diminuição das despesas dos estados ou beneficiar actividades mais úteis, com inegáveis vantagens para o bem estar geral.

f) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

O aumento das despesas tem características acentuadamente modernas por ser consequência de factos que ocorrem nos nossos dias.

O mundo agita-se numa convulsão de ideias que procuram tri unfar umas sobre as outras.

Há um grupo de nações que, perfilhando uma corrente de ideias, procuram absorver o espaço económico das outras.

Como medida de ataque e defesa houve uma corrida aos armamentos.

Devido aos progressos da técnica, pode dizer-se que, relativamente, não há uma nação que possa defender-se por si.

Daí veio a necessidade de se reunirem e planearem uma defesa comum, assumindo compromissos entre si, entre os quais se conta a aquisição de material bélico e a preparação de alojamentos militares, absorvendo grande quantidade de riqueza.

Por outro lado o treino do pessoal cria encargos para o por em condições de manejar as máquinas modernas.

No campo social aparece a necessidade de ocorrer a situações provocadas pelo urbanismo.

Doenças que se acentuam modernamente requerem uma maior atenção sobre o campo sanitário.

No campo económico aparece a necessidade de reapetrechar as indústrias com equipamento moderno.

Na instrução tem de se preparar os técnicos para as novas necessidades e adquirir o material de ensino indispensável.

Tudo isto representa saída de dinheiro de caixa, são despesas.

g) 2º. Oficial, Benjamim Augusto da Silva Naia

Afirmação de que "... outras causas (do aumento crescente das despesas públicas) se podem indicar, de características acentuadamente modernas, tais como o progresso da técnica e o acréscimo permanente das despesas militares ..."

Penso que o aumento crescente das despesas públicas não se deve a causas com características acentuadamente modernas. Assim,

1. O acréscimo das despesas militares é devido à evolução da situação internacional.

Se, após a última guerra, as nações tivessem chegado a acordo certamente não verificariamos uma corrida aos armamentos e as despesas militares surgiriam inscritas nos orçamentos dos diferentes países, nomeadamente Portugal, com números incomparàvelmente menores.

Este acréscimo tenderá a desaparecer na medida em que se caminhe, seguramente, para uma paz estável entre os povos.

2. Quanto às outras despesas penso que o aumento é de atribuir a factores de ordem diversa, entre os quais citarei, como principal, a evolução natural dos próprios países.

Deste modo, o crescimento da população com a consèquente amplificação das suas necessidades, o desemprego, a previdência, a assistência pública, o ensino oficial, etc., estão, a meu ver, na base do aumento das despesas públicas.

No nosso país tal facto é, de certo modo, visível. Assim, e a título de exemplo, citarei que, no campo assistencial, de 1956 para 1958 se verificou um aumento cujo montante se cifrou em 66 320 contos. E esse aumento continua pois que, no ano em curso, as verbas inscritas para esse fim apresentam, em relação à despesa do ano transacto, um acréscimo de 10 000 contos aproximadamente.

Igualmente no campo profilático se tem verificado um aumento considerável da despesa pública especialmente por virtude do aparelhmento de surtos epidémicos.

h) 2º. Oficial, João Maria da Silva

1. O progresso da técnica está intimamente ligado ao emprego da máquina, em regra, dispendiosa, mas imprescindível ao aperfeiçoamento dos serviços e à rapidez de execução.

Para os particulares, a máquina redunda em economia, visto dispensar pessoal.

No Estado não se verifica o mesmo fenómeno. E porquê ?

Julgamos que, em certos casos, há uma poupança mediata, pois a redução do pessoal é feita a longo prazo, quer dizer, as vagas que se forem abrindo, por efeitos de aposentação, morte ou outros motivos, não são preenchidas, por os respectivos lugares serem extintos.

Por vezes, a introdução da máquina vem ocasionar melhor arrumação do pessoal, um mais adequado reajustamento, permitindo que o Serviço se desembarace mais airosamente das tarefas que lhe são confiadas.

É de notar, ainda, que o emprego da máquina, principalmente, nos Serviços industriais, tem a seu favor o aumento do rendimento, a maior produtividade, e, neste caso, o aumento das despesas é amplamente compensado pela mais valia das receitas.

Dada, também, a progressiva intervenção do Estado na vida da Nação, embora o uso da máquina revele excesso de pessoal, este mantém-se, para evitar convulsões sociais a que, fatalmente, daria origem um elevado número de desempregados. E, no exercício das suas elevadas funções de orientador e coordenador da vida económica e social, designadamente o estabelecimento do equílibrio da produção, dos empregos, dos capitais e do consumo, o Estado fomenta, apoia e auxilia as indústrias consideradas vitais para o País e que este reuna os requisitos indispensáveis à sua exploração em condições vantajosas, sobretudo na sua fase inicial à maneira do proteccionismo educador, que, primeiramente, na Alemanha e nos Estados Unidos deu os mais lisonjeiros resultados.

Assim, o Estado, para favorecer a laboração dessas indústrias, adquire-lhes máquinas que põe a funcionar nos vários Serviços.

Esta política traz um notável acréscimo das despesas públicas, como é óbvio. Mas, em contrapartida, garante o emprego e incrementa a produção, contribuindo para o desenvolvimento da riqueza e do produto nacional bruto.

Ora, além da sua prodigiosa utilidade (perfeição e rapidez de execução), a máquina é o poderoso impulsionador da produção e, ao mesmo tempo, do seu barateamento, visto os preços dos artigos variarem em função da lei natural da oferta e da procura: Se cresce a produção, aumenta a oferta e baixam os preços, òbviamente, aumentam os consumos.

É certo que o consumo de bens económicos tem por limite a saciedade. Todavia, como o número das necessidades é ilimitado, os indivíduos tornam-se consumidores de novos bens, indo aumentar a produção noutros sectores, onde passa a exigir-se maior emprego, pelo que, ao fim e ao cabo, o que se verifica é uma transferência de ocupações, um movimento de empregados donde foram dispensados para onde se tornaram necessários.

Pergunta-se. Se as máquinas não forem fabricadas no País, mas sim importadas, dar-se-á, igualmente, a supracitada transferência ?

Até certo ponto, cremos que sim.

Com êfeito, encarado pelo lado do interesse nacional, o comércio externo assenta no objectivo de colocar nos mercados estrangeiros o excedente do produto nacional, visto que as exportações maciças trazem a diminuição das despesas de produção e a concomitante redução de preços (às vezes dá-se o contrário, e é o consumidor nacional que suporta o agravamento). Diziamos: as exportações dão lugar a entrada de meios de pagamento - divisas -, favorecendo a balança de comércio - ponto de partida para a apreciação da situação económica dum país.

Em face da situação credora da balança de comércio, melhor dizendo, da balança de pagamentos, o câmbio diz-se favorável para o País, e, então, dá-se, segundo a teoria quantitativa da moeda, uma alta geral dos preços.

Perante a desvalorização da sua moeda, os países que se abasteciam no nossa praça não têm vantagem na aquisição dos nossos produtos, por serem muito caros.

Por outro lado, um país não pode bastar-se a si próprio, pelo que, em face da solidariedade económica dos povos mantida por uma interdependência dos mercados, recorre à importação dos produtos de que carece, até, pela necessidade imperiosa de promover a permuta com os que tem em excesso. Cita-se um exemplo. Portugal, para garantir o mercado inglês ao vinho do Porto, importa, em troca, maquinaria daquele país.

Ora, visto, isoladamente, o problema da importação das máquinas, a primeira impressão que se colhe é, no ponto de vista económico, prejudicial. Numa visão de conjunto, porém, o caso toma feição diversa, porquanto não pode abstrair-se das vantagens da exportação dos vinhos, graças - frisa-se - à compra das máquinas. Acresce, ainda, que a automatização vem valorizar o património nacional e permitir a laboração em caso de emergência - guerra ou epidemia - em que a falta de braços é menos notória do que se não funcionasse a máquina.

Estas divagações, visìvelmente, fora do âmbito da questão, expusemo-las no intuito de focar a impossibilidade de evitar o emprego da máquina e o correlativo aumento das despesas públicas.

É certo que os progressos da técnica não estão circunscritos à maquinofactura. Eles manifestam-se na simplificação racional dos serviços, na renovação dos métodos e práticas adoptadas, Mas os reflexos destas medidas nas despesas

públicas traduzem-se ou num insignificante acréscimo ou, mais vulgarmente, em nítida parcimónia. Daí, por que concentrámos toda a nossa atenção na máquina.

2. Quanto ao aumento das despesas militares, o panorama tem por fundo o progresso da técnica com repercussões na táctica militar, na alteração dos planos e na substituição de armamento. Melhor dizendo, aquele aumento resulta da mecanização militar, da sua evolução contínua e do estado de permanente alerta consequente da formação de dois blocos antagónicos.

As constantes inovações e aperfeiçoamentos na arte da guerra, a que deram lugar as descobertas dos modernos engenhos bélicos, implicaram a necessidade de os exércitos serem dotados com as novas armas.

Quando se supunha que a bomba atómica seria a última palavra, surge a bomba H que a suplanta em eficácia e, logo a seguir, a bomba de cobalto, ainda de maior potência, dizem.

Apesar de as conferências ao alto nível, como que a pôr "sobre a nudez forte da verdade o manto diáfano da fantasia", o mundo continua dividido em dois campos militares separados por uma cortina de ferro. E a corrida aos armamentos prossegue inflexível.

Aumentam os efectivos militares; renovam-se os stoks de armas e munições; repetem-se os treinos; sucedem-se as manobras e exercícios conjuntos. E tudo isto quanto dinheiro importa !

No caso português, há a ponderar que a nossa posição geográfica e a necessidade de estarmos atentos a infiltrações subversivas e ao perigo que ronda a comunidade nacional disseminada pelo mundo justificam a elevada percentagem das receitas orçamentais destinadas às forças armadas em flagrante contraste com o baixo nível de vida da população.

3. Para finalizar estas ligeiras e nebulosas considerações sobre o palpitante problema do aumento crescente das despesas públicas, devemos acentuar que entre as causas mais importantes se contam o desenvolvimento do crédito público e o crescimento das necessidades que acompanha a par e passo o progresso e a civilização e que urge satisfazer a bem da Nação.

i) 2º. Oficial, Manuel Marques de Almeida

No entender do autor do trabalho em discussão, o progresso da técnica e o acréscimo permanente das despesas militares constituem causas (do aumento crescente das despesas públicas), de características acentuadamente modernas.

Daqui parece concluir-se que, para o autor do trabalho em análise, o progresso da técnica e o acréscimo permanente das despesas militares são de características acentuadamente modernas.

Salvo o devido respeito por opinião diferente, em meu entender, considero o seguinte:

a) O progresso da técnica:

- Este progresso constitui um fenómeno por meio do qual um sector de actividade tende a auferir o melhor rendimento, em qualidade e em quantidade, com o menor dispêndio possível.

- A máquina do progresso tem estado em actividade desde o dia em que Adão e Eva tiveram de arrancar à sua própria iniciativa os processos necessários no sentido de viverem com a melhor comodidade possível.

Portanto, parece poder concluir-se que o progresso da técnica não é de características modernas.

É um fenómeno que tem estado sempre em actividade, com maior ou menor sucesso.

Dizendo que o progresso da técnica é uma das causas do aumento das despesas públicas, creio já ficar bem precisado quanto a extensão e compreensão.

Todavia, também creio estar fora de dúvida que o progresso da técnica há-de chegar a uma altura em que, mercê do mesmo, hão-de diminuir as despesas públicas, pois que o progresso da técnica tem de trazer benefícios em todos os sentidos.

Ora, se traz benefícios, não pode vir a sobrecarregar constantemente o orçamento.

Se o orçamento há-de deixar de estar sobrecarregado, hão-de, consequentemente, diminuir as despesas e as receitas, graças ao progresso da técnica que virá finalmente melhorar as cargas fiscais, beneficiando o contribuinte.

b) Acréscimo permanente das despesas militares:

Também não vejo, salvo o devido respeito, que esse acréscimo seja de características acentuadamente modernas.

O progresso das armas de ataque obrigou a progredir no aumento de defesa e de eventual contra-ataque.

Portanto, a meu ver, as despesas militares têm aumentado pelos seguintes motivos:

1) Maior necessidade de reforçar posições defensivas.

2) Reforço da defesa da nossa soberania nas províncias ultramarinas

3) Progresso nos campos técnico-táctico do inimigo, que nos obrigou a reajustar as nossas armas de defesa para poderem ser eficientes num eventual contra-ataque.

Ora, o progresso técnico é um fenómeno que não tem características modernas.

Esse fenómeno tem estado sempre em actividade, evoluindo através dos tempos.

A cobiça dos que nos obrigam a reforçar as nossas posições no ultramar também não é fenómeno de características modernas. É um fenómeno de características tão antigas como a existência do homem na terra.

Disse.

Ponto nº.3

a) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Trata da afirmação de que a tradicional ideia do equilíbrio financeiro aparece, às vezes, sacrificado à ideia do equilíbrio geral.

Lendo e aceitando os argumentos e conclusão a que chegou o autor, acho, porém, que no caso português o factor financeiro como é definido nos artºs. 65º. e 66º. da Constituição está evoluindo no sentido económico e social.

Para confirmação deste ponto de vista, vou tentar expressar-me mais pormenorizadamente.

A Lei e a prudência têm imposto, como imperativo, o equilíbrio do orçamento português, não só pelo facto de este constituir já uma base histórica do ressurgimento nacional, mas também porque as novas doutrinas ainda não conseguiram provar, com evidência, a completa eficiência do equilíbrio global - económico e social - se sobrepor totalmente ao equilíbrio financeiro.

É certo que em alguns países mais progressivos se organizam orçamentos deficitários, mas não é menos certo que tal política não deve ultrapassar certo lapso de tempo.

Aparecem, assim, os chamados orçamentos cíclicos para um período de X anos em que os superavits e os déficits orçamentais se compensam.

Com isto, quero eu dizer: Há países que devido aos seus enormes recursos, em períodos de marasmo ou de estagnação económica, elaboram orçamentos sem observância do equilíbrio financeiro, isto é, com déficit orçamental ou sistemático. Efectivamente, as tendências modernas afirmam que nem todo o déficit orçamental é bom, mas que o mesmo pode constituir um meio de expansão económica e debelar as crises, se for utilizado com parcimónia.

Esta inovação baseia-se nas teorias de Lord Keines, e está generalizada nos países mais progressivos que a conside-

ram uma maneira de manter uma expansão económica em períodos de desemprego, dando origem ao pleno emprego.

Mas, parece que mesmo nos casos citados, se torna imperioso, passadas que sejam as crises económicas, tentar-se o regresso ao equilíbrio financeiro, devendo os Estados promover que o poder de compra não vá além do nível da produção nacional e que se regresse ao equilíbrio orçamental depois de conseguido o pleno emprego, evitando-se assim uma perigosa inflacção dos preços e dos salários, que as possibilidades económicas dos países, pelo menos, os subdesenvolvidos ou em franco desenvolvimento económico não podem comportar.

E assim, parece que, entre dois males, deverá ter preferência o de menor dano, o que significa que a regra do equilíbrio financeiro deve como norma sobrepor-se ao equilíbrio económico.

Em Portugal as disposições constitucionais não admitem tal procedimento, mas ùltimamente julga-se que o aspecto financeiro como é definido nos artºs. 65º. e 66º. da Constituição, como já se referiu anteriormente, está evoluindo, no sentido do equilíbrio económico e social a que se refere o artº. 31º. do Estatuto Político.

Sendo assim, o que há a estabelecer, e se está tentando, é uma nova ordem económico-financeira levada a efeito não só através dos Planos plurianuais que tentam revolucionar certos sectores económicos atrazados ou em estagnação - com o objectivo de criar equipamento industrial e novo regime de trabalho - mas ainda o equilíbrio social que também não é indiferente aos governantes.

No entanto, como medida salutar não se tem fugido, nem se fugirá, a um princípio que tem dado sobejas provas, embora, dentro dele, se procure alcançar um maior bem económico e social.

Assim, com o fim de reforçar este ponto de vista, quero esclarecer que já foi publicado - como é do conhecimento geral-

um diploma onde se criaram cursos complementares e de formação agrícola.

Contudo, há ainda a frisar que, o equilíbrio económico e social previsto no já citado artº. 31º. só poderá ser eficiente se o Governo adoptar, além de uma melhor política industrial, uma política rural mais evidente, devendo esta obedecer aos princípios de fazer viver da terra grande número de trabalhadores, os quais deverão ser auxiliados e libertados de velhas rotinas.

Mas, para que estas ideias predominem, haverá que fazer também das pequenas localidades centros de cultura, para que os rurais, criando uma consciência de solidariedade, se mantenham ligados à terra em que nasceram, pois, caso contrário, o êxodo continuará e a distribuição populacional não sendo regular afectará um dos principais sectores da economia nacional.

Esta é, segundo penso, a finalidade da futura política portuguesa.

b) 1º. Oficial, Luís Pereira de Almeida

A afirmação de que "a tradicional ideia de equilíbrio financeiro aparece, às vezes, sacrificada à ideia de equilíbrio económico geral", funda-se, parece-nos, na moderna teoria Keynesiana do déficit sistemático.

Aos financeiros modernos não interessa apenas o equilíbrio entre receitas e despesas mas, também, e muito especialmente o equilíbrio geral - económico e social.

A teoria do déficit sistemático propõe-se restabelecer o equilíbrio geral, numa conjuntura económica deficitária. Convém acentuar que esta teoria não defende o déficit orçamental crónico, nem tão pouco que o déficit é sempre um bem para o Estado que o praticar; defende sim o déficit orçamental

prudentemente utilizado em época de crise, com o fim de activar o circuito económico e, em consequência, debelar gradualmente a referida crise. Tudo está em empregá-lo na altura própria e de maneira conveniente.

Quando um País atravessa uma destas crises económicas, logo tem, paralelamente, um grave problema de carácter social a resolver também - o do desemprego. Os desempregados não produzem o que debilita a economia e quanto mais esta definha, mais o desemprego cresce. É um círculo vicioso.

Que medidas preconiza então a teoria Keynesiana para sanar uma situação assim deficitária ?

Por um lado, o Estado deve aumentar as suas despesas, especialmente as de investimento e, por outro, reduzir as suas receitas. Estas medidas pressupõem, evidentemente, o desequilíbrio financeiro. Isto, que para os clássicos seria uma calamidade, tem segundo Lord Keynes os seguintes efeitos benéficos:

a) A diminuição das receitas faz aumentar o poder aquisitivo de bens de consumo e facilita a actividade das empresas, activando o circuito económico;

b) A política de investimento, faz aumentar a produção colocando-a ao nível do aumento da procura de bens de consumo e absorve gradualmente o desemprego.

Estes efeitos, conseguidos à custa do déficit orçamental, conduzem ao equilíbrio económico-social. Este, por seu turno, restabelecerá o equilíbrio financeiro.

Vejamos de que maneira:

a) O desenvolvimento económico, derivado do aumento dos consumos e da política de investimentos aumenta o rendimento nacional e, em consequência, as receitas do Estado aumentam também; por outro lado,

b) Há despesas que diminuem, por exemplo as assistenciais motivadas pelo desaparecimento do desemprego ; e,

c) Os indivíduos, vendo os seus rendimentos aumentados, são levados a empregarem em investimentos privados a parte desses rendimentos não utilizada em bens de consumo e, desta forma, os investimentos públicos diminuem porque aumentam os privados, o que vem a traduzir-se também em aumento das receitas públicas.

E é assim que as receitas vão aumentando e as despesas diminuindo, acabando por se restabelecer o equilíbrio financeiro.

Portanto, parece devermos concluir que a ideia de equilíbrio económico geral não pressupõe o sacrifício perene do equilíbrio financeiro, mas sim que este seja sacrificado acidentalmente, para se conseguir aquele e, por consequência, venham ambos a ser restabelecidos.

c) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. Julgo que a afirmação, feita pelo Sr. Luís Gonzaga Tavares, de que a tradicional ideia de equilíbrio financeiro aparece, às vezes, sacrificada à ideia de equilíbrio económico geral, se refere ao aspecto teórico do problema quando analisado por certas autoridades na matéria, ou, então, à adopção prática de medidas - de certo modo arrojadas - por parte de alguns países.

2. Aquando da discussão do trabalho na generalidade, houve ocasião de citar o caso norte-americano que pode ilustrar aquela afirmação.

De facto, tal exemplo permitirá afirmar, também, que a tradicional ideia de equilíbrio financeiro aparece, às vezes sacrificada não só ao equilíbrio económico geral, mas até às exigências vitais da segurança e da política externa de um Estado.

3. Porém, estamos convencidos de que o desejável será conseguir conciliar os equilíbrios das finanças e da economia nacional desde que, evidentemente, a defesa obstinada de um deles não redunde em prejuizo do outro, sem esquecer a vantagem, geralmente aceite, da solidez das finanças do Estado, como base e ponto de partida para maiores cometimentos.

4. Até parece que a evolução a que estamos a assistir conduz a uma cada vez maior interligação entre aqueles equilíbrios, a ponto de a velha fórmula "povo rico, estado pobre; povo pobre, estado rico" ter dado lugar a outra que traduz a conjugação dos esforços dos dirigentes e dos dirigidos no sentido de conseguir um aumento de riqueza geral e melhores condições de vida para todos.

5. Sendo assim, a meta a atingir, por uns meios ou por outros, conforme as condições e características de cada estado, será um equilíbrio geral para que todos os indivíduos, sob a orientação dos poderes constituidos e dos serviços públicos que a assegurem, contribuam, colaborem e colham os benefícios da desejável prosperidade.

6. É bastante sintomática e louvável a contribuição voluntária que, correspondendo a um apelo ministerial, emprezas poderosas e lucrativas, tem dado para melhoria de serviços públicos de saúde e assistência.

d) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

A ideia de equilíbrio financeiro aparece sacrificada à de equilíbrio geral, porque modernamente alguns autores consideram de nenhuma importância o equilíbrio financeiro e procuram simplesmente que o equilíbrio se opere no campo nacional, usando dos recursos que esse campo lhes oferece, na medida que as circunstâncias o aconselhem.

Como medida da aferência separam as despesas em grupos de certa natureza e decidem então a forma da sua cobertura, conforme se trata de despesas recuperáveis ou não, tomadas no sentido económico.

As nações de economia forte têm grandes campos de produção, donde resulta uma abundância de capitais, acumulada por réditos não consumidos e não investidos. A abundância faz baixar a taxa de juro.

O Estado então em vez de forçar o campo tributário com uma sobrecarga fiscal procura aproveitar esses capitais improdutivos.

Este facto permite-lhe aumentar ou manter o campo da produção, aumentar ou manter o campo tributário.

Se o campo se mantém o Estado acumula déficits sobre déficits; se ele aumenta colhe uma compensação no aumento de impostos.

Porém um orçamento só pode ser executado se houver receitas para fazer face às despesas e portanto tem de haver equilíbrio determinado pela capacidade de obter receitas quer através do imposto, quer através do empréstimo ou da inflação.

Como da inflação sòmente se deve deitar a mão quando seja acompanhada de um aumento de riqueza que a represente, a fim de manter o poder de compra da moeda, vê-se que o máximo do deficit equilibradamente possível é a capacidade do mercado de capitais.

Se tal não tiver lugar, a inflação é um recurso que, não sendo acompanhada do correspondente aumento de riqueza, provoca o abaixamento do poder de compra da moeda e inutiliza assim as pequenas poupanças, que, por serem pequenas, não encontraram emprego em bens mais estáveis.

Ponto nº.4

a) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Esta rúbrica refere-se a uma mais precisa classificação dos serviços e das despesas não públicas, pedindo-se exemplos e a relação daquelas com as correspondentes receitas, enca-

rando o caso português.

Para o estudo do número em referência há, no meu modo de ver, que analisar a questão, pelo menos, em dois aspectos, visto quanto a serviços públicos e privados não haver dificuldade em se estabelecer uma classificação tendo em conta a natureza e as características que lhe são inerentes.

Por isso, vou subordinar a análise a dois títulos:

1º. O Estado investe capitais em actividades privadas;

2º. O Estado não investe capitais em organismos corporativos.

Depois desta destrinça, vamos tentar estabelecer as correspondentes classificações de serviços e respectivas despesas não públicas, dizendo antecipadamente as razões que nos levaram a este procedimento.

Em relação ao primeiro título, temos:

Não havendo dúvidas que o Estado investe capitais em organismos privados, quando a economia nacional e o bem público assim o reclamem, parece ser de perfilhar a ideia da classificação de organismos mistos.

Nesta hipótese, os serviços despesas e correspondentes receitas deveriam classificar-se como mistos surgindo consequentemente, os serviços mistos e as receitas e despesas mistas. Como exemplos, podem-se citar as Empresas Hidroeléctricas, a Siderurgia Nacional, a Sacor, as Companhias de Navegação, a Companhia Termo-Eléctrica Portuguesa, os Transportes Aéreos Portugueses e outros.

Quanto ao modo de encarar as referidas despesas e a sua relação com as receitas há que acrescentar:

Como atrás já foi esboçado, o Estado, atendendo ao bem da colectividade, renuncia, com base jurídica, às explorações comerciais e industriais mesmo que estas se destinem,

no todo ou em parte, a ser utilizadas pelos serviços públicos, e só interfere nelas em casos excepcionais, para conseguir maiores benefícios sociais que não seriam atingidos sem a sua intervenção.

Por esta razão, intervém, às vezes, financiando actividades privadas, isto é, investindo os seus capitais, mas sendo, posteriormente, reembolsado das importâncias dispendidas ou ficando, no caso contrário, com uma participação nos respectivos lucros.

Em face disto, e salvaguardados os direitos da comunidade, o Estado entra na fomentação de obras que as actividades privadas, nem sempre podem suportar ou não querem realizar sem o auxílio dos Poderes Públicos, a fim de evitarem riscos irremediáveis.

Quer dizer, o Estado, participando em certas actividades, entra nelas como encorajador da sua capacidade económica e com objectivo único de proporcionar um maior bem estar a toda a colectividade.

Em relação ao segundo título, temos:

Não investindo o Estado os seus capitais em organismos corporativos, e não se podendo classificar tais entidades como serviços públicos, atendendo a que a Organização Corporativa Portuguesa não constitui um corporativismo de Estado ou de essência totalitária - como o que existiu em Itália e na Alemanha - cujo fim era o bem do Estado ou da Raça mas sim que se trata de um corporativismo de essência personalista tendo por objectivo a Nação ao serviço do bem da pessoa humana ou bem comum e servindo o Estado, apenas, de instrumento ao serviço do homem e do seu destino, parece-me de adoptar a ideia da classificação de organismos semi-públicos.

Neste caso, os serviços, as despesas e as correspondentes receitas não públicas deveriam classificar-se em semi-públicas, aparecendo desta maneira os serviços semi-públi

cos e as receitas e despesas semi-públicas. Como exemplos, podem-se citar todos os organismos que constituem a Organização Corporativa.

Quanto ao modo de encarar as referidas despesas e a sua relação com as receitas, há ainda a dizer o seguinte:

Como já disse o Estado Português é uma República Corporativa e, como tal, compreende uma organização agrupada das forças de produção e circulação dos bens económicos.

Assim, por meio de regulamentação especial, coordena as actividades nacionais, cujos fins se acham expressos no artº 7º. do Estatuto do Trabalho Nacional, procurando, deste modo, conciliar e equilibrar os interesses dos agentes de produção, com a subordinação destes ao superior interesse nacional.

Aparece, desta maneira, o Estado a desempenhar o papel de defensor e árbitro com a intenção de evitar o choque entre o egoísmo patronal e o operariado.

Contudo, como a Organização Corporativa é normativa, a acção dos indivíduos desenvolve-se através de grupos económicos.

Sendo assim, o Estado deixa a resolução dos problemas económicos às categorias organizadas e dotadas de função de autoridade pública, visto o seu corporativismo ter como princípio informador a Comunidade Nacional, isto é, permita-se-me a expressão, a simbiose Nação-Estado.

Em face de tudo o que foi exposto, e no intuito de uma concretização final, arrisco aqui uma classificação de todos os serviços, receitas e despesas, atendendo, como já frisei, às características orgânicas e de natureza jurídica que cada espécie de serviço apresenta.

Nestes termos, resulta, como síntese, a seguinte classificação:

a) Serviços, receitas e despesas públicas - Sector Estado;

b) Serviços, receitas e despesas semi-públicas - Sector Corporativo;

c) Serviços, receitas e despesas mistas-Sector Estado e empresas subsidiadas;

d) Actividades privadas, receitas e despesas privadas - Sector particular.

Depois de se adoptar esta ou outra classificação dos serviços e actividades privadas, uma nova classificação de despesas se impõe, quando surgir o Orçamento Nacional, podendo ela compreender os seguintes títulos gerais:

1 - Divisão Funcional;

2 - Divisão Administrativa;

3 - Divisão Económica:

a) Consumos;

b) Investimentos;

c) Dívidas.

b) 1º. Oficial, José Maria Nunes Carreta

Actualmente ocupa lugar de preponderância na política financeira seguida em vários países a activa intervenção do Estado no binário agrícola-industrial, por constituir a política de investimentos, na opinião dos modernos tratadistas, pedra angular na conjuntura económico-social.

As despesas desta índole, surgem-nos como consequência da intervenção do Estado, no auxílio a explorações de serviços de interesse público, tais como, a marinha mercante, a navegação aérea e os caminhos de ferro, em razão de questões de prestígio e da inconcussa vantagem de que se reveste para a colectividade, a manutenção desses serviços.

Mas nem só a subvenções ou auxílios se resume a acção intervencionista dos Estados, pois ocupam destacado montante as verbas investidas no desenvolvimento económico e industrial em que a intervenção estatal é a mola propulsora de novos empreendimentos.

Ainda noutros casos a ajuda do Estado em explorações de interesse público, se afere, pela renúncia em certa medida, da cobrança dos impostos respectivos.

Volvendo-nos agora exclusivamente, para o panorama nacional, não deixamos de encontrar na orientação financeira seguida, tendência manifesta para a integração progressiva nas novas correntes doutrinárias.

Temos assistido ao intervencionismo do Estado na grande indústria, casos da Siderurgia Nacional, Celulose, etc., onde se aplicaram importantes verbas, nos subsídios aos Transportes Aéreos e Caminhos de Ferro, num caso, como empreendimentos necessários ao desenvolvimento industrial do país, noutro, como auxílio às condições de exploração desses serviços.

Salientámos já razões de prestígio e de vantagem que resultam para a colectividade desse intervencionismo.

Como classificar porém os dinheiros públicos dispendidos em serviços, que embora actuando sob o patrocínio do Estado e servindo o interesse público, se situam, numa posição intermédia entre os públicos e os privados ?

Poder-se-iam designar Serviços Concessionários, atentas a sua estrutura e finalidade ?

E as despesas não poderiam classificar-se de despesas públicas a reembolsar ?

Não é de admitir que, por exemplo, nos Caminhos de Ferro, caso mais gritante da necessidade do auxílio do Estado, após a total electrificação da rede ferroviária se verifique o equilíbrio das suas contas a ponto de evitar a ajuda daquele ?

A atingir-se "superavit", esse excesso não deveria representar soma a reembolsar ao Estado, na proporção do subsídio atribuido ?

Na ajuda prestada a determinadas explorações de interesse turístico, concedendo-lhes isenção de impostos, a acção intervencionista do Estado não se caracteriza igualmente pela previsão na inevitável compensação futura, sob múltiplas expressões, nomeadamente entrada de divisas e outras ?

As questões aí ficam para, se merecerem aceitação, obterem o esclarecimento que se pretende.

Passando agora ao sector onde se desenvolve a actividade de coordenação económica, as nossas dificuldades na classificação das receitas, despesas e até dos próprios serviços, aparecem-nos substancialmente reduzidas em virtude de forte apoio legal.

Visamos com os elementos que coligimos, chegar à conclusão que na organização de coordenação económica, a classificação das suas receitas e despesas e até os próprios organismos, nos parecem ter um único enquadramento: - organismos públicos com receitas e despesas públicas. -

Ora, pode ter-se por lícito, em face dos preceitos constitucionais, que entre os objectivos essenciais do Estado figuram a coordenação e a orientação superior da vida económica e social. Quere dizer, os organismos de coordenação económica, foram instituídos para desempenhar "funções oficiais" que ao Estado cabem. Difícil será pois negar-lhes a qualidade de organismos do Estado.

A lei diz-nos textualmente - artº. 2º. do Decreto-Lei nº. 26 757, que tais organismos têm "funções oficiais".

É certo que o § único deste mesmo artigo previa a futura integração dos mesmos nas Corporações, logo que estas se constituissem e mais tarde o Decreto-Lei nº.29 110, dispôs no seu artigo 3º. que os organismos subsistiriam enquanto fosse

julgado necessário.

Também, dentro desta orientação, na base IV da Lei nº. 2 086, foram estes organismos mantidos na mesma pendência.

Anota-se, no entanto, que no relatório da proposta de lei nº. 37 da qual resultou a citada Lei, o Governo marcava o pensamento de que "importa acompanhar o problema muito de perto para que se apure quais os organismos de coordenação económica que porventura devam subsistir e aqueles que devam integrar-se nas Corporações ou no Estado."

Como as Corporações se vão gradualmente instituindo e os organismos em foco, vão sobrevivendo, é de presumir que aliviados das funções que às Corporações correspondem e limitados ao exercício da acção coordenadora do Estado, assumirão a fisionomia de orgãos deste, enquanto não forem transferidos para os serviços normais ou novos a criar na Administração. Concluindo, enunciaremos as seguintes questões:

Situados por força legal ao nível dos serviços públicos, com eles não se identificam no que respeita à existência de orçamento próprio, do julgamento das suas contas e na estruturação, tão afim na sua nomenclatura, com a daqueles ?

Os seus orçamentos não poderiam figurar na parte complementar do Orçamento Geral do Estado, sob a designação comum de "Orçamento dos Organismos de Coordenação Económica?"

Essa inclusão subordiná-los-ia provàvelmente a rectificações na classificação das suas receitas, provenientes da sua capacidade tributária e no processamento das suas despesas, já hoje, no entanto, seguindo nos trâmites para a sua realização, certo paralelismo com as despesas da Administração.

A movimentação dos seus valores, computados em mais de um milhão de contos anuais, não se devia operar num cofre único, Cofre do Estado, onde as receitas se confundissem com

as demais e as despesas se satisfizessem na forma processual seguida ?

As questões deixadas em suspenso, afiguram-se-nos poderem merecer, no futuro, solução afirmativa.

Tanto nos bastou para nos animar a expender o nosso ponto de vista relativamente a estes problemas.

c) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. A afirmação de que se podem apontar despesas do Estado que não são públicas poderá parecer algo paradoxal, pois, em boa lógica e como princípio ou regra, não seria de admitir que os poderes, utilizando dinheiros em grande parte obtidos dos contribuintes ou dos prestamistas, realizem despesas que não revistam interesse público mediato ou imediato.

E, vendo bem, muitas das despesas que possam considerar-se do tipo apontado, mais tarde ou mais cedo poderiam revelar interesse público que, supõe-se, lhes conferirão características de despesas públicas propriamente ditas.

2. Este ponto em discussão é um dos que focam assuntos em que menos à vontade me sinto, por praticamente nada saber ou perceber do problema de "Despesas do Estado que não são públicas", embora já tenha lido qualquer coisa. Por isso, muito desejaria, ao terminar este ciclo de trocas de impressões, ficar a saber alguma coisa.

A minha dificuldade, agora, consiste na concretização de dúvidas, dificuldade essa que a ignorância acentua.

3. Uma das que me ocorre é esta:

- Se há despesas do Estado que não são públicas, não haverá, pelo contrário, despesas públicas que não o sejam do Estado ?

- E deste tipo não será exemplo a compra de ambulâncias e de diversos materiais e artigos destinados à saúde e à assistência públicas, com dinheiro dado voluntàriamente por entidades privadas, como ùltimamente se tem verificado ?

4. Para fazer luz nesta confusão de ideias, bom seria assimilar devidamente as noções correctas de "despesa do Estado" e "despesa pública "as quais, como depreendo, não constituem expressões sinónimas e há que diferenciá-las, estudá-las em separado e classificá-las para fins práticos.

5. Em nosso modesto entender, e talvez por motivo de ignorância a que nunca é demasiado aludir, parece que este assunto não terá grande interesse prático, pois será de atender, acima de tudo, aos superiores interesses da nação e à mobilização de meios e boas vontades de todos para conseguir a desejável prosperidade e ainda maior bem-estar geral.

6. Agora, calar-me-ei para ouvir e tentar aprender o que fôr possível, pedindo a todos desculpa por tão inútil e impertinente intervenção na discussão deste ponto nº. 4.

d) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

O dinheiro que sai dos cofres do Estado para ir constituir parte do capital das empresas mistas constitui uma despesa.

As despesas públicas são aquelas que se destinam à satisfação de necessidades que não devem ou não podem ser satisfeitas por particulares.

Ora os investimentos podem e devem até ser feitos por particulares e o Estado apenas se associa para inspirar confiança e chamar ao campo da produção os capitais privados reciosos.

Também, às vezes, o Estado se coloca na situação de intermediário entre a empresa e o capitalista pequeno, mercê da confiança que inspira, reunindo pequenos capitais para obter os montantes que doutro modo se não conseguiriam.

A saída de dinheiro da caixa do Estado é uma despesa pública em relação a esse Estado, mas a aceitação desse dinheiro por parte da empresa é um facto privado.

Logo a operação é constituida por um acto misto; público em relação a uma parte e privado em relação à outra.

As empresas constituidas com capitais do Estado e dos particulares chamam-lhe empresas de economia mista, por o seu elemento, capital, ser parte pública e parte privada.

Assim, se a designação de despesa semi-pública quer significar a despesa feita pelo Estado dentro da sua capacidade privada, então concordamos, mas de contrário, nos três grupos apresentados encaminhar-nos-iamos para a designação de públicas.

Se se reconhece ao Estado o direito e o dever de estimular a produção são lícitos os meios que emprega para conseguir esse fim.

Quanto às despesas da Organização Corporativa, há toda a conveniência em que sejam satisfeitas pelos organismos respectivos, para não sobrecarregar a colectividade com encargos que beneficiam directamente as classes associadas na defesa dos seus interesses, ficando de conta do Estado aquelas que não possam ou não devem ser imputadas a um determinado ramo de actividade.

Por exemplo as despesas provenientes dos encargos da manutenção da Comissão de Coordenação Económica são repartidas entre o Estado e os Organismos Corporativos, nos termos do artigo 11º. do Decreto 38 008, de 23/10/50.

Estas despesas resultam da sustentação de um regime político, portanto devem ser públicas.

Se, do mesmo modo que deixámos dito para os investimentos, como despesas semi-públicas, quizermos designar as despesas que correspondem a actos mistos na sua natureza e satisfação, então estamos de acordo, mas de contrário encaminhar-nos-íamos para "Despesas de utilidade pública".

e) 2º. Oficial, João Maria da Silva

Salvo o devido respeito entendemos que não há Serviços e despesas semi-públicas, semi-privadas ou mistas.

Esta opinião é alicerçada nos seguintes factos:

- O Direito português tem duas grandes divisões: Público e Privado;

- Os Serviços públicos são o principal meio pelo qual as pessoas colectivas públicas desempenham as suas atribuições (Prof.Dr. Marcelo Caetano);

- A qualificação de pública atribuida a uma coisa subtrai-a ao comércio jurídico privado e submete-a ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público (autor citado);

- A própria noção de despesa pública " emprego duma quantia em dinheiro, por conta dum patrimonio administrativo, para a satisfação duma necessidade pública" parece conduzir à ideia de que toda a despesa realizada pelo Estado é pública.

Procede do exposto que há uma demarcação bem definida das coisas públicas e das privadas. Se pertencem ao Estado ou a um corpo administrativo, são públicas; em caso contrário, privadas.

Igualmente, são distintos - cremos - os actos públicos e os privados. Se é o Estado ou um corpo administrativo que os pratica, dizem-se públicos; se o sujeito é uma entidade particular, são privados.

Assim, designa-se público o empréstimo em que o devedor é o Estado ou um corpo administrativo; o contrato chama-se

público, se um dos intervenientes for uma das referidas entidades, e assim por diante.

Não se encontra, pois, no direito positivo português , qualquer referência a situações intermédias.

Relativamente à entrada do Estado como sócio capitalista de empresas, a que alude o autor do trabalho em apreço , temos a considerar duas questões distintas que importa tratar separadamente.

. Uma diz respeito à subscrição das acções por parte do Estado, a outra reporta-se às despesas efectuadas pela empresa no exercício da sua actividade.

Quanto à despesa com a compra das acções, não se tem dúvidas de que ela é realizada pelo Estado, e, portanto, é pública.

As despesas efectuadas pela empresa são particulares,pois o Estado é um simples accionista com direito aos respectivos dividendos e, em caso de dissolução, à sua quota parte no património líquido.

Admitamos que a empresa de que o Estado é sócio contrai um empréstimo, emitindo obrigações.

Pelo facto de o Estado ser accionista, poderá em boa verdade, atribuir-se-lhe qualquer parcela de intervenção no aludido empréstimo para que, pela mesma ordem de ideias,essa dívida se considere semi-pública ou semi-privada ? Evidentemente que não.

E se a mesma empresa, graças a uma boa administração,aumentar o seu património, a parte proporcional ao capital do Estado passa a constituir património deste ? Não certamente.

Posto isto, observamos, tornamos a observar e observamos outra vez, como aconselhava Flaubert a Maupassant, e, decididamente, não lobrigamos o panorama que outros com maior visão descortinam, das coisas que são uma parte pública e

outra parte privada ou não são bem uma coisa nem outra ... são indefinidas.

Serviços e despesas semi-públicas e semi-privadas! Não terá a questão características de uma ponte construida só até ao meio dum rio ?

Ponto nº.5

a) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Neste número afirma-se que para as despesas da Organização Corporativa falta um orçamento próprio, não tendo as citadas despesas uniformidade jurídica, nem contabilidade e centralização adequada.

Parece-me, salvo o devido respeito por outra opinião , que as afirmações feitas admitem certas ilações que não foram expressamente consideradas, pois o estudo elaborado visou a generalidade e não a especialidade.

Supondo assim, vou, por isso, procurar concretizar algumas ideias acerca destes assuntos.

É certo que a Organização Corporativa não tem orçamento próprio e unitário para toda a organização e reunindo os orçamentos ordinários dos vários organismos, tal como no Orçamento Geral do Estado

Todavia, os organismos corporativos elaboram anualmente os seus orçamentos privativos, podendo também organizar dois orçamentos suplementares, com uma classificação administrativa para as receitas e despesas onde figuram os respectivos montantes e estes, por força da lei, fazem parte do Preâmbulo do O.G.E. .

Quero esclarecer que tais orçamentos representam preceitos rígidos de administração e que são organizados mediante

instruções comunicadas em circulares e aprovados pelos conselhos gerais ou pelas comissões administrativas e visados pelas entidades oficiais na hipótese de organismos de criação obrigatória ou pela Direcção-Geral do Trabalho e Corporações no caso de organismos facultativos.

Assim, parece poder deduzir-se que, o "statu quo" está mais ou menos certo, enquanto a Organização Corporativa não tiver um serviço centralizador e fiscalizador de toda a sua actividade - e que é, no Estado, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Quanto ao facto das despesas da Organização Corporativa não possuirem uniformidade jurídica a afirmação do autor está correcta.

Mas há a esclarecer que será muito dificil encontrar um regime legal semelhante ao estabelecido no Decreto-Lei nº. 41 375, de 19 de Novembro de 1957, tendo em vista não só a heterogeneidade dos multiplos organismos, mas ainda à natureza das despesas por eles realizadas.

Como complemento destas ideias, há também que não esquecer que o regime jurídico em que vive o maior número das instituições criadas pela Organização Corporativa assenta em bases idênticas às das actividades particulares.

Efectivamente, como a maior parte dos organismos corporativos é de criação facultativa, estes podem-se considerar como serviços autónomos, visto o Estado apenas neles intervir indirectamente com o fim de regular e coordenar a vida económica e social.

Por este motivo, a actividade dos organismos corporativos é exercida por um Conselho Geral, um Conselho de Administração e uma direcção.

Estas entidades organizam pois os seus orçamentos ordinários anualmente e podem elaborar também dois orçamentos suplementares documentos que são aprovados nos termos dos respectivos Estatutos.

As despesas incluidas nesses orçamentos não podem exceder as correspondentes verbas orçamentais, nem o seu montante pode exceder as receitas cobradas.

É de frisar que as receitas também se dividem em ordinárias e extraordinárias e como principio rígido as últimas não podem fazer face às primeiras, facultando-se, porém, as despesas extraordinárias em conta de receitas ordinárias.

Em relação à contabilidade adequada e escrituração, tenho a dizer que aquelas constituem um plano de normas que orientam a contabilidade digráfica, ordenando-se e subordinando-se o citado plano, em regra, aos quatro seguintes princípios:

1) Contabilidade degráfica-sistema de partidas dobradas com lançamento sitético mensal, mantendo também o sistema de "inventário permanente";

2) Orçamento de receitas e despesas como control e disciplina da administração;

3) Relatório e contas da gerência;

4) Modelos de impressos obrigatórios e outros de livre escolha atendendo a circunstâncias especiais.

Pormenorizando:

A contabilidade segue o sistema de síntese do movimento mensal no "Diário Sintético", baseada nos elementos fornecidos pelos livros originários, sendo nestes as operações escrituradas com base em documentos e, portanto, analiticamente.

Do "Diário Sintético" escrituram o "Razão", do qual, mensalmente extraem o competente balancete.

Ainda no plano de contabilidade adoptada estabelece-se como norma, o princípio já citado do "inventário permanente" o que não significa que a contabilidade ponha em evidência dia a dia o saldo, mas sim que, no fim do mês ao extrair-se o balancete do "Razão" o saldo corresponda ao real valor das existências.

Concluindo:

A Organização Corporativa desenvolve uma contabilidade patrimonial não sob regras rígidas, mas não deixa a parte fundamental da sua escrituração ao sabor dos guarda-livros, admitindo-se, todavia, a livre iniciativa nas soluções emergentes de factos não previstos.

Por estas razões, e com o fim de haver uma certa uniformidade e disciplina na execução, criaram-se vários modelos de impressos obrigatórios e existem regras de contabilização uniformemente impostas por despacho do Ministro das Corporações.

Deste modo, a contabilidade da Organização Corporativa além de seguir até certo ponto as normas que regulam a contabilidade financeira do Estado, desenvolve uma contabilidade patrimonial.

Em relação à contralização das despesas, embora não exista um serviço tipo Contabilidade Pública, ela efectua-se na já referida Direcção-Geral do Trabalho e Corporações.

b) 1º. Oficial, José Maria Nunes Carreta

Reunímos pela sua íntima ligação a apreciação dos pontos nº. 5 e 6.

Na sua análise não estaremos em absoluto conciliados com a afirmação feita "... de que as despesas da organização corporativa, por falta de orçamento próprio, de uniformidade jurídica, contabilização e centralização adequadas, não podem situar-se ao nível das despesas do Estado".

No comentário do ponto nº. 4, procurámos deixar expresso o nosso ponto de vista relativamente às receitas e despesas dos organismos de coordenação económica.

Detenhamo-nos então no que diz respeito aos organismos corporativos e subindo directamente aos orgãos que superiormente os representam, tentar, primeiramente no campo doutrinário, e de

pois no legal, encontrar base que leve a concluir ou não, pela existência de uniformidade jurídica.

A Organização Corporativa, tem como orgãos superiores - as Corporações - que constituem a organização unitária das forças de produção, representando integralmente os seus interesses e colaborando junto dos orgãos do Governo, para a realização dos ideiais do Estado.

Na opinião do Prof. Emile Lousse, da Universidade Católica de Lovaina, estes orgãos superiores, devem fruir de estatuto de direito público ou semi-público. De um estatuto "concedido"ou "reconhecido" pelas autoridades públicas superiores.

Acrescenta ainda o eminente Professor que as Corporações têm património próprio que é alimentado pelo rendimento das suas receitas, tendo capacidade de as utilizar no pagamento das suas despesas. Administram-se com autonomia, possuindo ainda a faculdade de elaborar leis e regulamentos destinados aos seus membros.

Vejamos agora as perspectivas no campo legal.

Na orientação superiormente traçada pelo Estatuto do Trabalho Nacional em concordância com o estabelecido pelo artigo 31º da Constituição Política, o Estado confiou aos organismos corporativos a missão de fazer cumprir a lei. Quere dizer, o Estado delegando os seus poderes de coordenação e de fiscalização nesses organismos, permitiu-lhes estabelecer normas que devem ser observadas.

Foram estes os elementos que nos campos doutrinário e legal podemos coligir e nos permitem, ao que se nos afigura, emitir a seguinte dúvida:

Não tornarão estes conceitos e determinações, implícita a aceitação da existência de um igual plano jurídico extensivo a todos os organismos corporativos, donde resulte uniformidade jurídica nas suas formas de actuação ?

A falta de orçamento próprio também não nos parece consentâneamente de admitir como causa conducente à obstada colocação das despesas destes organismos ao nível das despesas do Estado.

Admitindo-os integrados num comum plano de acção em que a influência estatal criou imperativos de organização administrativa, não só as receitas próprias como os subsídios que a alguns, o Estado atribui, se incluirão nos seus orçamentos privativos que não deixarão de constituir peças de um orçamento próprio.

Aceitamos como consistente a afirmação da falta de contabilidade e centralização adequadas, por não nos constar existirem leis específicas reguladoras da forma de escrituração das receitas e despesas desses organismos e não sabermos da existência de um organismo coordenador sob o ponto de vista contabilístico.

Tudo quanto dissemos, divergindo ou partilhando das afirmações feitas no trabalho do nosso prezado colega, padece ainda de não encontrarmos o substracto indispensável à qualificação das receitas e despesas destes organismos.

Afigura-se-nos, que partindo das proposições colhidas no relatório da proposta de lei nº. 2 086, que nos levam por raciocínio dedutivo, a excluir para os organismos corporativos a possibilidade de integração no Estado, estaremos mais firmemente apoiados, para as considerações finais, que nos sugerem as questões postas no item 6.

Analisemo-las então.

Somos abertamente pelo conceito de que os organismos corporativos se situam num campo intermédio : nem público, nem privado.

No primeiro caso, o sustentáculo para a nossa opinião encontrámo-lo na própria lei.

Quanto ao segundo, consideramos inviável o seu enquadramento, partindo do conceito em que temos os organismos privados.

Nestes, os objectivos que os regem visam o interesse lucrativo, com os quais se não identificam os fins coordenadores, fiscalizadores e sociais que definem a acção dos organismos corporativos.

Enquanto se mantiverem as suas actuais características, temos que a designação de semi-públicos, para estes organismos é a que melhor se harmoniza com a natureza das tarefas que no seio da Nação lhes cabe desempenhar.

E as suas receitas e despesas ?

Inclinamo-nos também em corolário do que vimos expendendo, em admitir para elas a classificação de semi-públicas.

E isto, porque, como Públicas, as afasta dessa qualificação o conceito clássico, hoje ainda, predominante.

Como privadas, por lhes faltar no que respeita às receitas, o interesse lucrativo, no que concerne às despesas, o requisito essencial que as define - equivalência entre o que se dá e se recebe.

Tentámos dar solidez às ideias que expendemos e se o não conseguimos, o facto fica a dever-se mais à insuficiência da nossa preparação nestas matérias, que a míngua de esforços e vontade de tornar útil este modesto contributo.

c) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. Concordando absolutamente com a afirmação do Sr. Luis Gonzaga Tavares de que se nota a falta, quanto às despesas da organização corporativa, de orçamento próprio, de uniformidade jurídica, de contabilização e centralização adequadas, permito-me emitir o meu modesto ponto de vista, no mínimo de palavras.

2. Dado que aquela organização movimenta grandes somas, parte das quais obtidas da Nação com todas as características de impostos e exerce grande influência na vida nacional, abragendo, por assim dizer, todos os sectores básicos, deveria estar subordinada à hierarquia ministerial e os departamentos, que a compõem ou venham a compôr, ser integrados na disciplina geral dos Serviços Públicos, tudo isto por se julgar que haveria toda a conveniência em unificar e centralizar, sob a égide dos poderes constituidos, os esforços e meios de todos os departamentos, serviços e organismos importantes e de interesse vital, no sentido de se alcançar, sem demora, uma ainda maior prosperidade e bem-estar gerais, objectivo que sem dúvida se pretende atingir com as reformas que se adivinham, as medidas tomadas e anunciadas e as iniciativas que constantemente surgem como sintoma inequívoco de tal propósito.

d) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

É certo que não há, que eu conheça, normas estabelecendo um plano uniforme de contabilização ou escrituração para os organismos corporativos e até mesmo de previdência, nem existe a centralização da escrita e contabilização de toda a Organização Corporativa.

Porém, a administração destes organismos está sujeita à inspecção do Estado, a qual não poderia ser eficiente, sem uma contabilidade organizada.

Os estatutos que criam estes organismos definem as suas receitas, quanto à origem e ao fim e assim, pela necessidade de planear a sua aplicação, todos ou quase todos organizam os seus orçamentos como auxiliares de administração e possuem uma escrita patrimonial respeitante à sua actividade.

As Caixas de Previdência têm uma contabilidade técnica característica de módulo tríplo , isto é, movimentam-se três con

tas patrimoniais para registar as suas operações bases, e como as suas despesas administrativas têm um limite legal, geralmente 5% do total das receitas, vêm-se na necessidade de organizar os seus orçamentos.

Nos organismos corporativos a contabilização e registo tem toda a vantagem também em ser organizados em módulo tríplo.

Quanto a mim têm contabilidade adequada, não têm é uniformidade, visto não haver uma norma que obrigue a isso.

A centralização orçamental da Organização Corporativa e de Previdência traria muitas vantagens em relação à aplicação económica das receitas e, passando através do filtro da administração central, inspiraria maior confiança.

Porém, como se vê, este facto levaria a uma intervenção mais profunda do Estado no sistema do que aquela a que se comprometeu.

As organizações de previdência, que pertencem a qualquer sistema administrativo, essas acho que deviam passar pela correcção económica e jurídica a estabelecer, porque representa o futuro dos trabalhadores e o auxílio ao Estado na sua acção social de assistência.

As suas receitas e despesas poderiam estar numa posição idêntica no que respeita à sua cobrança e ao seu pagamento, às receitas e despesas do Estado.

O Cofre poderia continuar a ser a Caixa-Geral de Depósitos, onde hoje estão as suas contas correntes de depósito.

3) Sessão de 15-IV-959

Ponto nº.6

a) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Julgando que o que se pretende neste número é obter uma classificação financeira e não técnica das despesas e corres-

pondentes receitas da Organização Corporativa, considero tanto as receitas como as despesas da aludida Organização como semi-públicas, conforme afirmei no Ponto nº. 4.

b) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. O problema, como está equacionado no ponto nº. 6: classificação das despesas e receitas da organização corporativa como "públicas" ou como "semi-públicas", dentro do âmbito que a estas últimas certos autores, ditos modernos, costumam dar, levar-nos-á a optar por uma daquelas duas classificações e a preferir, talvez, a de "semi-públicas", acrescentando-se que parte das receitas estará abrangida no conceito da "para-fiscalidade".

2. Abstraíndo o interesse teórico que o problema inegàvelmente revela, e mantendo intactos pontos de vista anteriormente defendidos, ainda que por muitos sejam considerados errados ou discutíveis, diremos que a questão deveria ser deslocada para campo prático e objectivo, procurando-se, para isso, estudar processos que, sem prejudicar a orientação superior e as funções atribuidas, conduzissem à integração de tal organização na hierarquia ministerial, para melhor ainda servir o bem comum e o progresso nacional, em colaboração íntima e eficaz com os departamentos especializados que visam idênticos fins.

c) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

As despesas da Organização Corporativa resultam de uma ordem política, estabelecida constitucionalmente, pela necessidade de coordenar os elementos da produção, dirigidos superiormente pelo Estado.

Os organismos corporativos podem ser obrigatórios ou facultativos.

Os obrigatórios são aqueles criados por lei e os facultativos são os que se formam por proposta dos interessados com o acordo do Estado.

Ambos estão sujeitos a um regime administrativo: os primeiros por serem pessoas colectivas de direito público, os segundos por serem pessoas de direito privado e regime administrativo.

Os primeiros realizam despesas na qualidade de pessoas de direito público, os segundos concorrem com o Estado, voluntàriamente, na satisfação, neste caso, de despesas de ordem política.

As suas receitas são constituidas por taxas que incidem sobre os produtos vendidos, produzidos, importados, exportados, etc. e pelas cotas dos seus associados, nalguns casos.

As taxas e as cotas são estabelecidas de acordo com a necessidade de obter um quantitativo de receita suficiente para fazer face às suas despesas, pelo Estado ou pelos particulares com o acordo deste.

Os organismos de constituição obrigatória fazem despesas públicas, porque são pessoas colectivas de direito público; os de constituição facultativa, se prosseguem interesses de ordem política, e as despesas de ordem política são públicas, também fazem despesas públicas.

Nuns e noutros o pagamento é feito por particulares interessados nas organizações e, deste modo, se com a designação de semi-públicas queremos significar que se trata de despesas, com fins públicos, mas satisfeitas pelos indivíduos ou pessoas colectivas de regime privado, concordamos plenamente, mas não poderiamos chamar-lhe despesas de utilidade pública ?

d) 2º. Oficial, Eduardo da Conceição Capeans Teixeira

O autor do trabalho levanta a dúvida se são públicas ou semi-públicas as receitas e despesas da organização corporativa.

Referindo-se à organização corporativa considera nesta incluidos os ORGANISMOS DE COORDENAÇÃO ECONÓMICA.

Estes são distintos dos outros, dadas as funções e características.

Afirmação de que,

OS ORGANISMOS DE COORDENAÇÃO ECONÓMICA SÃO PÚBLICOS, SUAS RECEITAS E DESPESAS SÃO PÚBLICAS

CONSIDERAÇÕES

1º. São orgãos do Estado por desempenharem funções que a ele constitucionalmente pertencem, Artº. 31º. nº. 2 da Constituição - COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DA VIDA ECONÓMICA - Parecer da Procuradoria Geral da República nº. 25/57, Diário do Governo de 5 de Agosto de 1958;

2º. É fixado ao Estado o direito e a obrigação de "coordenar e regular superiormente a vida económica" - Artº. 7º. do Estatuto do Trabalho Nacional.

3º. Foram criados para coordenar e regular superiormente a vida económica das actividades directamente ligadas aos produtos de importação e exportação - Artº 1º. do Decreto-Lei nº. 26 757, de 8 de Julho de 1936, de harmonia com o artº. 7º., do Estatuto do Trabalho Nacional;

4º. As funções destes organismos são oficiais - preâmbulo do Decreto-Lei nº. 26 757, já citado;

5º. "SÃO ORGÃOS DO ESTADO 'DE TIPO ESTADUAL' COM FUNÇÕES OFICIAIS" - Parecer da Câmara Corporativa;

6º. TEM PERSONALIDADE JURÍDICA - Artº. 2º. do citado Decreto 26 757 e resolução do Conselho de Ministros de 19 de Julho de 1955, publicado no Diário do Governo nº. 162, 1ª. Série, de 25 do mesmo mês;

7º. Os funcionários não estão sujeitos ao Imposto Profissional - EMPREGADOS POR CONTA DE OUTREM - Acordão do Supremo Tribunal Administrativo, de 7 de Fevereiro de 1958, publicado no Diário do Governo, 2ª. Série, de 19 do mesmo mês e ano.

QUALIFICAÇÃO

TEM AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA - Por que vivem à custa de receitas próprias, as quais depois de cobradas, são obrigatòriamente depositadas na Caixa-Geral de Depósitos.

CARACTERÍSTICAS

ORÇAMENTO

ORGANIZAÇÃO - É organizado de harmonia com a classificação orçamental do Decreto-Lei nº. 29 724, de 28 de Junho de 1939. As receitas e despesas são inscritas em orçamento próprio de harmonia com os preceitos da Contabilidade Pública.

APROVAÇÃO - É aprovado e posto em execução pelo Ministro de que depender o organismo.

EXECUÇÃO

1 - As alterações orçamentais são efectuadas por meio de orçamento suplementar, obedecendo aos mesmos preceitos dos demais serviços com autonomia;

2 - A antecipação de duodécimos é autorizada pela entidade que aprova o orçamento.

As despesas de anos económicos findos observam as mesmas formalidades preconizadas nas leis da Contabilidade Pública.

REALIZAÇÃO DAS DESPESAS - Rege-se pelos princípios das leis da Contabilidade Pública.

FISCALIZAÇÃO - As contas estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, o qual as julga por analogia com o que se pratica em relação aos serviços do Estado.

As receitas e despesas orçamentais constam do preâmbulo do Orçamento Geral do Estado para 1958, Mapa XI.

Em face destas características, devem ser qualificados de Serviços Públicos, os organismos de coordenação económica e como despesas públicas aquelas por eles efectuadas.

ORGANISMOS CORPORATIVOS

1º. Não são orgãos do Estado, § único do artº. 2º. do Decreto-Lei nº. 26 757, já referido;

2º. Os seus empregados estão sujeitos a imposto profissional - EMPREGADOS POR CONTA DE OUTREM - Decreto-Lei nº. 26 776, de 8 de Julho de 1936.

Não devem ser qualificados de Serviços Públicos, por não possuirem as características deles.

e) 2º. Oficial, João Maria da Silva

Em nosso modesto entendimento, o 1º. oficial, Sr. Luís Gonzaga Tavares, juntou os organismos corporativos com os de coordenação económica e misturou-os na Organização Corporativa.

Salvo melhor opinião, parece que não deve indicar-se como total da Organização Corporativa o somatório das despesas dos Organismos de Coordenação Económica com as dos Organismos Corporativos, que, embora fazendo parte do mapa XI do preâmbulo do Orçamento Geral do Estado, constituem divisões independentes A e B, respectivamente. E vem a talhe de foice a pergunta sobre se a inclusão no mesmo mapa não será, apenas, por o legislador ter entendido que não havia necessidade dos dois mapas.

Na verdade, a Organização Corporativa abrange os organismos corporativos morais, culturais e económicos, sendo estes constituidos pelos elementos primários (Sindicatos Nacionais,

Grémios, Casas do Povo e Casas dos Pescadores) e secundários ou intermédios (Federações e Uniões).

Os organismos de coordenação económica (Comissões Reguladoras, Juntas Nacionais e Institutos) têm uma vida à parte.

Tanto a Constituição Política como o Estatuto do Trabalho Nacional, ao abordarem a Organização Corporativa, fazem, sòmente, referência aos primeiros, não tocando nos segundos.

De harmonia com os objectivos expressos no artº. 7º. do Estatuto do Trabalho Nacional, que fixa ao Estado o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social, foi, pelo Artº. 1º. do Decreto-Lei nº.26 757, de 8 de Julho de 1936, autorizada a criação dos organismos destinados a coordenar e regular as actividades directamente ligadas aos produtos de importação e exportação, e no Artº.2º. daquele decreto-lei dispõe-se que tais organismos têm funções oficiais.

Em pareceres da Procuradoria Geral da República, publicados nos Diários do Governo - II Série - de 5 de Agosto de 1957 e de 7 de Julho de 1958, assevera-se que os organismos de coordenação económica desempenham funções oficiais e são verdadeiros órgãos do Estado, sendo, mesmo, considerados serviços públicos com personalidade jurídica e autonomia e cujo património é, como acentua o Prof. Rodrigues Queiró, património do Estado, embora não gerido pelo Governo.

Em acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, publicado no Diário do Governo - II Série - de 19 de Fevereiro de 1958, afirma-se que os organismos de coordenação económica foram instituidos para desempenharem funções oficiais, que ao Estado cabem em face de preceitos constitucionais, e que difícil será negar-lhes a qualidade de organismos do Estado.

Também a Câmara Corporativa, ao pronunciar-se sobre o projecto de lei de constituição das Corporações, emitiu a doutra

opinião de que os organismos de coordenação económica são organismos do Estado.

Tem, ainda relevância jurídica a doutrina invariàvelmente seguida de considerar, para efeitos de acumulações, aqueles organismos como serviços do Estado.

É curioso notar que o § 2º. do Artº. 3º. do Decreto-Lei nº 37 570, de 3 de Outubro de 1949, estabelecendo a obrigatoriedade de opção entre o subsídio parlamentar e a retribuição do cargo do Estado, abrange os Deputados que prestem serviço nos organismos de coordenação económica.

E tem interesse, também, o facto de os servidores daqueles organismos deixarem de estar colectados no imposto profissional que afecta os empregados por conta de outrem, nas actividades privadas (inclui os organismos corporativos) e as profissões liberais, nos termos do Decreto com força de lei nº.- 16 731, de 13 de Abril de 1929.

Em face do exposto, verifica-se que todos os elementos convergem no sentido de se reconhecer aos organismos de coordenação económica a qualidade de serviços do Estado, destacados , porém, da máquina administrativa como condição de eficiência e meio mais adequado pelo que as suas receitas e as suas despesas têm, forçosamente, de se considerar públicas mas não do Estado. Têm certa paridade com as dos corpos administrativos.

Quanto aos organismos corporativos, convém realçar a sua qualidade de elementos constitutivos das respectivas Corporações, conforme expressamente consta da Lei nº. 2 086, de 22 de Agosto de 1956, e dos Decretos nºs. 41 287 a 41 290, de 23 de Setembro de 1957, que criaram as Corporações da Lavoura, Transportes e Turismo, Crédito e Seguros e Pesca e Conservas, enquanto - diz-se nos citados diplomas - os organismos de coordenação económica funcionam como elementos de ligação entre o Estado e a respectiva Corporação. Daí, fluir a conclusão lógica de que os organismos corporativos são entidades particu-

lares, e, portanto, as suas receitas e despesas são privadas.

Reparamos agora que a pergunta está posta por forma a que se responda se as despesas e receitas da Organização Corporativa são públicas ou semi-públicas, ocorrendo-nos uma historie ta que vamos contar, com a devida vénia.

"Era um preto a quem o amo costumava mimosear com uns"shoots" e uns sopapos. Por esse motivo, o preto foi-se embora e empregou-se noutro lado. Passados tempos, perguntaram-lhe: Então qual é melhor-este patrão ou o anterior ? Ambos ser pior - respondeu o preto".

Ponto nº.7

a) 1º. Oficial, Álvaro Augusto Vaz

Não estamos de acordo com a afirmação produzida no nº 19 do trabalho em discussão de que, "nos temos mantido à margem das influências das novas doutrinas", nos processos seguidos na organização e execução do Orçamento Geral do Estado.

E não concordamos porque nos parece existirem já no nosso Orçamento reflexos das novas doutrinas em matéria de finanças.

Efectivamente, se bem que a sua estrutura não tivesse sido ainda alterada, os relatórios dos decretos orçamentais dos últimos anos têm-se referido às novas teorias e doutrinas, e inserido quadros onde as despesas, de harmonia com aquelas teorias, são classificadas em 4 grandes divisões:

Dívida pública
Orgãos superiores do Estado
Serviços de defesa militar e segurança
Serviços de administração civil.

Esta última divisão abrange 2 grupos: funcionamento dos serviços e investimento.

No grupo "Investimento", que compreende as despesas com fim social, cultural, económico e para funcionamento dos serviços, destacam-se as de carácter social e económico.

Nesta classificação as despesas não são classificadas segundo a classificação administrativa estabelecida pelo Decreto-Lei nº. 29 724, de 28 de Junho de 1939, por Ministérios, capítulos, serviços, classes, etc., mas sim, agrupadas conforme a sua interferência na economia nacional.

Isto, em nosso parecer, é um índice de quanto, em Portugal, se tem acompanhado a evolução. Esta evolução, que originou novas teorias, nasceu das necessidades sempre crescentes das populações, obrigando os Governos a satisfazê-las cada vez em maior escala.

A reforçar a nossa opinião, parece estar o artº. 3º. da lei nº. 2 079, - Lei de autorização das receitas e despesas para 1956 -, que autorizou o Governo a proceder à revisão da classificação das receitas e despesas, com o objectivo de aperfeiçoar a sua sistematização e harmonizá-la com a evolução da situação financeira.

E, para finalizar esta pequena intervenção, uma pergunta nos ocorre fazer. Não será, o facto de nos encontrarmos neste "Seminário", a discutir as novas perspectivas no domínio da ciência das finanças, a afirmação de que não nos temos mantido à margem das influências das novas doutrinas ?

b) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Neste número afirma-se que na organização do Orçamento, Portugal se tem mantido à margem de influências das novas doutrinas.

O que explanei no ponto nº. 3, confirma a afirmação do autor. No entanto, julgo que esses novos conceitos devem ser divulgados e estudados com vista a serem aplicados a Portugal na medida do possível e dentro dos resultados que outros países já tenham obtido com a sua adopção.

Dentro desta ordem de ideias, é incontestável que tais princípios serão benéficos. Mas como organizar um sistema teórico é sempre mais fácil do que dar-lhe validade prática e aceitável, deve-se caminhar na rectaguarda desses conceitos.

É certo que o campo do Orçamento Geral do Estado, se está alargando em face do crescimento constante das necessidades, não sendo menos certo que o Orçamento Português parece evoluir no sentido de os seus números se englobarem no Orçamento Nacional que, num futuro permitirá o cálculo da repartição da produção, distribuição da riqueza, consumo público, privado , investimento e comércio externo, significando isto que embora na esteira das novas teorias, se caminha para o orçamento económico ou programas calculados quantitativamente, pois a indicação das quantidades globais parece permitir a defesa de uma política económica por parte de qualquer Estado.

Todavia, como o orçamento económico dá origem à Contabilidade Nacional, terão os métodos e processos do regime jurídico dos tradicionais orçamentos fiscais de serem alterados.

Efectivamente, o orçamento financeiro apenas prevê receitas e despesas do Estado e não receitas e despesas nacionais, sendo-lhe indiferente as modificações da riqueza, da administração, do rendimento ou o aumento ou baixa dos bens.

Montada que seja a Contabilidade Nacional surgirá o Plano Nacional de Contas - Balanço Nacional - pelo qual se poderá avaliar o rendimento, capital e património da Nação, e finalmente, limitar-se as despesas às receitas economicamente realizáveis.

Mas, para tanto, ainda haverá que fazer coincidir a apresentação do orçamento fiscal com o orçamento nacional, devendo sujeitar-se o primeiro às necessárias rectificações de classificação e nomenclatura com o objectivo de ambos serem uniformemente executados.

Sendo assim, parece legítimo perguntar.

- Não será ideal atingir-se o equilíbrio do orçamento nacional que muitos Governos procuram realizar?

Sim, seria o estado ideal para os Povos.

Todavia, como os métodos adoptados variam com a índole das Nações e a certos condicionalismos, em Portugal defende-se, por uma questão histórica e constitucional, o equilíbrio orçamental mas não já no aspecto financeiro, como define o artº. 66º. da Constituição, mas sim no âmbito do seu artº. 31º. do estudo levado a efeito no nº. 3.

c) 1º. Oficial, Luís Pereira de Almeida

A afirmação de que, quanto à organização e execução do nosso orçamento "nos temos mantido à margem das influências das novas doutrinas", não nos parece inteiramente certa, salvo o respeito devido pela opinião contrária.

É verdade que têm sido respeitadas escrupulosamente as regras clássicas da organização e execução orçamentais e, muito especialmente, a regra do equilíbrio financeiro. Mas, podemos afirmar que o nosso orçamento, embora orçamento financeiro apenas, não contém em si algo nas novas doutrinas ?

Cremos que não. Julgamos que o nosso orçamento reflecte já alguns aspectos de intervencionismo do Estado, quer no sector social, quer no do fomento económico do País, que denotam alguma transigência com os métodos de intervenção oblíqua a que se faz referência nesta parte do trabalho em estudo. Assim, por exemplo, a inclusão de despesas com a Assistência e com a

Previdência e de verbas destinadas ao Abono de Família, parece-nos que correspondem à acção do Estado, intervindo no campo social, no sentido de amenizar os efeitos da desigual distribuição da Fortuna e no de assegurar o chamado salário familiar. Por outro lado, as despesas com a execução de planos de fomento e as destinadas a assegurar ao Estado uma posição no capital de determinadas Empresas privadas, reflectem, julgamos, o intervencionismo do Estado no mecanismo económico.

Também, a partir de 1956, nos relatórios dos decretos orçamentais e das propostas das leis de meios, começaram a aparecer referências a uma nova concepção de carácter económico, ao classificarem-se as despesas públicas em despesas de funcionamento e despesas de investimento.

Portanto, parece-nos, a par da intransigente aplicação das consagradas regras clássicas na organização e execução do nosso orçamento, tem-se praticado, na medida julgada conveniente, alguma coisa do que as modernas teorias financeiras preconizam.

d) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. Ao tentar escrever algo sobre o ponto 7 que se refere à afirmação feita pelo meu amigo Sr. Luís Gonzaga Fernandes Tavares de que nos temos mantido à margem das novas doutrinas, e por associação de ideias recordo-me que o Sr. Cunha e Silva, em interessante conferência, disse que a Turquia se tem mantido em atitude de espectativa quanto à adopção de medidas económico-financeiras de colaboração internacional, praticadas por outros países europeus.

2. Ensina a mais elementar prudência que devemos esperar os resultados das inovações na casa dos outros para, se ali resultarem, as aplicarmos na nossa, prevenindo-nos de insucessos e desilusões. Aliás, não poderá esquecer-se de que uma

coisa pode dar óptimos resultados num lado e péssimos noutro. Impõe-se, por isso, um estudo sério e desapaixonado de todos estes problemas, sem que, de modo algum, seja aconselhável tal como não aceitar uma inovação de ânimo leve, ir para a rejeição pura e simples, por rotina e imobilismo.

3. Uma espectativa demasiado prudente poderá levar a atrazos de difícil recuperação, ainda que se reconheça advirem benefícios na adopção, com aperfeiçoamentos, de técnicas e processos já há muito praticados lá fora.

Ilustrariam esta afirmação a construção do "Metropolitano de Lisboa", a televisão, a siderurgia, etc...

Nestas coisas, como em tantas outras, deveria prevalecer aquilo que o nosso bom povo expressa ao dizer "nem muito ao mar, nem muito à terra".

4. A linguagem que vimos empregando talvez não seja a mais indicada para intervir em debates como este, do que apresento as minhas humildes desculpas, invocando, como atenuante, a melhor das intenções, dado que de tal linguagem me tive de socorrer para exprimir o que, em meu fraco entender, me parece ser o melhor.

5. Não concordo absolutamente com o Sr. Gonzaga quanto à afirmação em causa.

Pois:

- Se lá fora há colaboração com organismos internacionais, nós colaboramos;

- Se têm planos plurianuais de fomento, nós temo-los;

- Se lá fora se fazem todos os esforços para melhorar o nível de vida das populações, nós fazemo-los;

- Se lá fora se põem em prática ideias novas em matéria económico-financeira, nós também estamos pensado em empregá-las;

- Etc...

Talvez que estejamos ainda um pouco atrazados num ou noutro sector. Nesse caso, impõe-se um estudo atento e uma tentativa forte para recuperar esse atrazo.

Se já temos televisão, se em breve teremos metropolitano, siderurgia, etc..., mesmo com toda a nossa prudência - que alguns consideram um pouco excessiva, - teremos, dentro dos nossos recursos, tudo o que outros têm, necessitando, para isso, contar-se com os esforços e a boa vontade de todos - dirigentes e dirigidos.

e) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

O orçamento português tem-se mantido à margem das doutrinas que pretendem passar o equilíbrio orçamental do domínio financeiro para o domínio nacional, determinando-se constitucionalmente que as receitas ordinárias devem cobrir as despesas ordinárias e as receitas extraordinárias com o excesso das ordinárias devem fazer face às despesas extraordinárias, recorrendo-se ao empréstimo, sòmente em casos taxativamente marcados na lei.

O Estado continua a absorver em certo grau os capitais de certas pessoas e a aplicá-los, com o fim de desenvolver a economia nacional e a proporcionar um mínimo de rendimento a esses capitais, mas tudo dentro do princípio que os empréstimos não devem fazer face aos encargos certos.

Ponto nº.8

a) 1º. Oficial, António Faria Moita

Conforme havia prometido, ao intervir na discussão na generalidade, reservei para a discussão na especialidade o pro-

blema da tendência ou não, no caso português, para condicionar a "... plena aplicação das regras da unidade, da universalidade e da não consignação".

Além de um outro assunto de que já me ocupei, se mais pontos não desejei discutir, isso deve-se, em parte, ao facto de os ter tratado com suficiente desenvolvimento ao intervir na discussão na generalidade.

Após estas breves considerações passemos ao assunto pròpriamente dito.

Se compulsarmos vários compêndios de finanças públicas, em busca duma definição uniforme da regra da universalidade, colhe-se a conclusão de que certo desacordo reina na própria definição, pois autores há que a definem como sendo a regra que prescreve que todas as receitas e todas as despesas devem figurar "no orçamento", ao passo que outros autores referem "em orçamento".

Sem embargo de se admitir que a discordância deriva mais do âmbito ou extensão dada ao termo orçamento do que doutra causa, a diferença apontada, parecendo insignificante, assume particular interesse, pois a perfilhar-se a expressão "no orçamento", isso implica, necessàriamente, a existência de um só orçamento.

De contrário, pode, desde logo, admitir-se a existência de vários deles, conclusão essa que nos arrasta a termos de aceitar a inobservância da regra da unidade.

A nossa legislação é concludente a respeito da regra da universalidade (consulte-se, para tanto, o artº. 13º. do Decreto 15 465 e o artº. 5º. do Decreto-Lei nº. 25 299).

Tanto quanto me foi possível averiguar, desconhecem-se, pràticamente, Serviços ou organismos, seja qual for o grau de dependência da Administração Central ou até doutra autoridade a que estejam subordinados, que não organizem os seus orçamentos quer ordinário, quer suplementares, para aplicação

dos seus recursos financeiros, seja qual for a sua origem.

Deduz-se, desta ordem de ideias, que não se vê qualquer tendência, nem isso se revela necessário, em vista do exposto, para se introduzirem no nosso direito orçamentário alterações legais, tendentes a condicionar a plena aplicação da regra da universalidade.

Outro tanto se não dirá das regras da "unidade" e da " não consignação".

Em relação à regra da unidade dois aspectos temos a considerar.

O primeiro, consistirá em considerar o orçamento no seu aspecto formal e legal.

Efectivamente, o orçamento do Estado, como expressão geral de receitas e despesas, compreenderá, além das receitas e despesas do Estado, os elementos necessários à apreciação da situação financeira das autarquias locais, das províncias ultramarinas, dos organismos corporativos e de coordenação económica (consulte-se o artº. 63º. da Constituição e o Decreto-Lei nº.37 429, de 28 de Maio de 1949). Neste sentido, temos de concluir, respeitamos a regra da unidade, com algumas excepções bem conhecidas.

O segundo aspecto é o financeiro.

Qualquer compêndio de finanças nos diz que a regra da unidade prescreve que todas as receitas e todas as despesas do Estado devem incluir-se num único orçamento.

É certo que aqui nos colocamos num terreno assás controvertível. É o caso a que nos poderia levar a discussão do que se deverá entender por Estado. Isto é, onde verdadeiramente começa ou termina juridicamente a entidade Estado.

Não nos embrenhemos, porém, nesse campo de discussão, por não ser este o momento oportuno.

Do que não resta dúvida, parece, é de que, no aspecto financeiro, não se observa, integralmente, a regra da unidade, no nos

so caso, parecendo que a tendência da lei é para pôr de acordo a realidade legal com a teoria financeira.

Atestam este ponto de vista os propósitos do Governo manifestados nas leis anuais de receita e despesa para os anos de 1951 a 1955, sobre a momentosa questão dos fundos especiais, judiciosamente interpretada e analisada através do parecer emitido pela Câmara Corporativa, sobre a proposta da referida lei para o ano de 1953.

Seria ocioso explanarmo-nos também em reproduzir aqui as inúmeras e bem fundamentadas considerações já expendidas aquando do I Seminário, em 1957, as quais constam do respectivo volume e que portanto estão ao alcance de todos os colegas que desejem ter delas um conhecimento mais aprofundado.

Partindo, pois, da conclusão de que, no sentido rigoroso do termo, não se observa uma perfeita unidade no nosso orçamento, deduz-se necessàriamente, que a regra da "não consignação" também se encontra ferida na sua inviolabilidade.

Reconhecendo-se, no entanto, que razões ponderosas, de ordem financeira umas, de ordem administrativa outras, e até sob o aspecto de uma fiscalização mais rigorosa, concorrem para que o assunto esteja a ser revisto, ao que se supõe, de molde a evitar possíveis abusos e desperdícios, que se possam cometer, devido à carência de uma disciplina apropriada que o problema reclama.

Porventura motivos óbvios têm impedido que a Administração se pronuncie definitivamente sobre o assunto, de modo a tomar uma decisão no sentido de colocar as coisas nas condições mais aconselháveis e consentâneas com cada caso, salvaguardando os melhores interesses do Estado.

Infere-se, portanto, do que se acaba de expor, que há efectivamente uma tendência, bem vincada, para condicionar a plena aplicação da regra da "unidade" e da "não consignação", por

se considerarem interdependentes uma da outra.

Eis o que se me oferece expor, de momento, sobre o assunto.

Tenho dito.

b) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Neste número pergunta-se se, no caso português, será para condicionar a plena aplicação das regras da "unidade" da "universalidade" e da "não consignação", tendo em vista a evolução do direito financeiro que se está esboçando por toda a parte.

É meu pensamento que as finanças portuguesas não têm posto à margem as finanças da Nação, pois os factores financeiro, económico, social e moral se vão ligando, embora lentamente, em colaboração, como já se indicou quando nos referimos ao artº. 31º. do Estatuto Político Nacional.

A corroborar esta verdade tenha-se em atenção a Lei de Reconstituição Económica e os Planos plurianuais de Fomento.

Todavia, tudo se vai fazendo com a observância do equilíbrio financeiro, embora haja quem argumente que o que interessa à Nação é o equilíbrio geral e o Orçamento Nacional ou humano.

Como idealismo não restam dúvidas que sim, mas para isso há que caminhar lenta mas seguramente, a fim de evitar crises perigosas.

Quanto à aplicação das regras orçamentais da "unidade" , da "não consignação" das receitas, e da"universalidade", julgo que elas são afectadas em face das novas correntes.

Com efeito, e seguindo a opinião dos tratadistas modernos, as funções especiais de natureza económica levam os Estados a criar fundos e contas especiais que vivem e se administram a si próprios.

Tais factos derrogam as regras da unidade e da não consignação de receitas.

A regra da universalidade também é afectada, tendo em vista que a organização social atinge enormíssimas verbas que não fazem parte do orçamento financeiro.

Também a necessidade de verificar o custo e o rendimento dos serviços derroga a regra da anualidade e da especialização.

Quer dizer, os princípios orçamentais do orçamento financeiro obrigam a incluir em orçamentos anexos receitas e despesas, fazendo com que o orçamento do Estado não constitua um plano geral de administração.

Portanto, dizem os técnicos, e eu, imbuído por tais princípios, confirmo como simples leigo, que a macroeconomia briga com os princípios clássicos da ciência de finanças e com o orçamento fiscal, sendo as regras tradicionais da unidade, da universalidade, da anualidade, da especialização e da não consignação de receitas insustentáveis perante um orçamento nacional ou geral.

c) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. Se a memória me não atraiçoa, ouvi, um dia, dizer ao Exmº. Senhor Director-Geral da Contabilidade Pública que aos problemas se deverão subordinar as normas, e não aqueles a estas.

Excelente doutrina que, quanto a mim, deverá estar presente em todas as circunstâncias e em todos os escalões.

2. No caso agora em estudo, o problema, em última análise, reside em estudar os melhores meios para atingir um melhor padrão de vida nacional; e as normas que lhe teriam de subordinar-se são as citadas no ponto 8º, de tipo essencial-

mente administrativo, designadamente as regras da unidade, da universalidade, da não consignação, etc.

3. Mas ocorre a dúvida se será realmente necessário para a adopção prática de novas ideias e concepções nos domínios financeiro-económico-sociais, prescindir, no todo ou em parte, de métodos de organização e disciplina administrativa que tão boas provas têm dado, sem se verificar antes se os mesmos poderão servir, tão bem como presentemente, os objectivos a atingir, para o que não lhes parece faltar nem flexibilidade, nem dinamismo nem poder de adaptação.

4. Em meu modesto entender, a nossa máquina administrativa, perfeitamente montada e afinada, com uma ou outra substituição e introdução de peças, poderá adaptar-se a todos os ritmos de trabalho e produção que lhe possam ser exigidos em futuro mais ou menos próximo.

5. Sendo assim e dispondo de bons princípios administrativos, de boa máquina para os servir e de finanças sólidas, nada parece obstar a que se ponham em prática novas concepções e ideias que, visem objectivos de verdadeiro interesse para todos os portugueses, como é este de procurar-se um melhor nível de progresso e bem estar gerais.

6. Se, como tudo deixa adivinhar, novas directrizes surgirem, julgo interpretar o modo de sentir de todos os executantes como eu, dizendo que os Exmºs. Dirigentes e Superiores hierárquicos poderão contar com o nosso entusiasmo e com a nossa boa vontade de acertar e de servir.

d) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

A tendência é para as regras da unidade, de universalidade, da não consignação de receitas ..., sendo essas regras

exigidas pela constituição e outras leis, mas as questões nas ciências sociais nem sempre podem ser resolvidas em princípios rígidos, carecem de ser estudadas por técnicos que procurem uma adaptação de molde a obter o melhor resultado em qualidade e quantidade.

Assim, por vezes, é conveniente forçar certos sectores, com possibilidades, a aproveitá-las, obrigando-os a desligarem-se do comodismo de pedirem ao orçamento central as importâncias necessárias para a cobertura dos seus deficits.

Mesmo quando o Estado concede um subsídio para equilíbrio de certos sectores deficitários, procura estimular ainda as suas possibilidades, com a certeza de que menor prejuízo é lucro.

Assim aparecem alguns orçamentos à margem do Orçamento Geral do Estado e outros como desenvolvimento das verbas globais inscritas naquele, com a condição de não gastarem mais do que as receitas arrecadadas e que lhes foram consignadas.

Ponto nº.9

a) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Este número solicita a ideia sobre a possibilidade ou não de os Planos Plurianuais de despesas de fomento ameaçarem a solidez do Orçamento.

Se se atentar em tudo quanto foi expresso nos números anteriores e nas conclusões a que chegou o autor, tudo indica que a solidez do Orçamento não é afectada, pois os referidos planos distribuem as suas verbas por vários anos e o Governo se entender que parte das realizações previstas não podem ser realizadas por falta de meios financeiros reduzirá os quantitativos anuais, constantes de planos já aprovados.

E, além disto, também porque grande parte do montante dos planos de fomento é custeada pelas forças vivas nacionais.

Contudo, é de frisar que em relação ao II Plano de Fomento, em execução, não diminuirá o plano de investimentos,em virtude de parecer que a partir do orçamento de 1959 em diante o Governo está desejando seguir uma política de pleno emprego e de expansão económica, mas dentro dos princípios definidos em 1928.

Para tanto, e a fim de não sacrificar a execução do II Plano de Fomento, dotou-se este com os indispensáveis meios financeiros, e procurou-se novas fontes de financiamento para cobrir as despesas extraordinárias, adoptando-se o seguinte critério financeiro:

- As receitas de amoedação e os saldos de contas de anos económicos findos, para despesas de carácter improdutivo,e as receitas provenientes de empréstimos e do produto da venda de títulos, a despesas extraordinárias directa ou indirectamente reprodutivas.

Assim, pela análise da última Lei de Autorização das Receitas e Despesas, que faz o estudo pormenorizado da conjuntura internacional e nacional, prevê-se que o II Plano de Fomento Nacional contenha o maior número de realizações possíveis; mas, para que esta finalidade se possa atingir, torna-se necessário também criar condições extra-económicas de desenvolvimento, como sejam a "unidade nacional" e a paz pública.

Ainda há que esclarecer que não tendo a execução do I Plano de Fomento traduzido grande parte das realizações nele previstas, pois, salvo erro, grande parte das verbas recebidas do Plano Marshall terem sido aplicadas a despesas de defesa e consumo, em vez de terem sido aplicadas na procura de um maior rendimento nacional; parece pois tudo indicar uma nova política em relação ao II Plano de Fomento.

Por isso, é de esperar que o plano em vigor consubstancie maior capacidade de realizações, tendo em vista o favorável clima financeiro-económico e os ensinamentos do passado.

Mas, para que o referido Plano de Fomento seja viva realidade, impõe-se que as forças económicas nacionais se apercebam dos desastrosos perigos que poderão surgir com a entrada em vigor do Mercado Comum.

Efectivamente, parece ser incontestável que o tratado de Roma fez surgir, em Portugal, como em outros países da Europa, muitos problemas que visam os interesses vitais dos vários ramos de actividade.

Portanto, há que mudar de rumo e adoptar novos métodos, eliminando os antiquados e os anti-económicos, que permitam numa eventualidade entrar no citado Mercado Comum, se a Zona de Livre Cambismo não conseguir passar de simples panaceia.

É condição fundamental, de facto, que as forças vivas nacionais deixem de viver na ignorância das consequências que podem resultar do estado de letargia em que há muito tempo têm permanecido, embora, por vezes, os departamentos oficiais já as tenham chamado a essa realidade.

Em verdade, e em face da criação do Mercado Comum Europeu ou Euromercado, as fontes de produção nacional exigem modificações estruturais, com o objectivo de conquistar mercados externos, concorrendo em preço e qualidade em relação aos produtos exportados.

Todavia, há que frisar que algumas indústrias já firmaram posição, mas não se poderá esquecer que a mão-de-obra aufere salários de baixo nível, impossibilitando uma produção economicamente aceitável.

Sendo assim, julgo que urge aproveitar melhor as forças produtoras com a finalidade de adaptá-las à nova ordem estabelecida na Europa.

Para tanto, há que levar àvante uma obra de valorização agrícola, especialmente em relação aos minifúndios, agrupando-os em unidades económicas defensáveis, e multiplicando os processos de cultivo e de criação de animais.

No campo industrial, haverá que investir grandes somas, nas indústrias-base, renovando e apetrechando as existentes, com o fim de aumentar o índice de produtividade e o rendimento nacional.

Mas, para isso, torna-se necessário que as empresas similares se organizem de motu próprio e sob um comando único, técnico e comercial, fazendo com que se opere uma simplificação das respectivas empresas, economizando, deste modo, gastos gerais e permitindo uma baixa de preço de custo dos vários produtos nacionais.

Eis aqui, o espírito de compreensão que deverá existir por parte dos dirigentes das actividades nacionais.

Mas, para terminar este rosário, também por parte do Estado e segundo o parecer das Contas Públicas de 1957, há que reduzir certas despesas improdutivas como, por exemplo, as da defesa e de compromissos internacionais tomados com o Tratado do Atlântico Norte, visto os 2 200 000 contos que foram orçados para despesas de defesa, excluindo a G.N.R. e G. Fiscal, representarem, naquele ano, 27% do total das despesas públicas.

Ainda e igualmente diz o citado parecer que se torna necessário uma melhor arrumação das receitas ordinárias e extraordinárias, e que, também, se deverá tentar, através da Intendência Geral do Orçamento, orgão especial criado em 1929, para velar pelos princípios reformadores, uma fiscalização económica e social em relação às despesas improdutivas, subsídios e subvenções concedidas às actividades privadas.

Em conclusão:

Tudo parece indicar que, de ambas as partes, deve existir o sentido da verdadeira realidade, devendo a primeira produzir em condições economicamente aceitáveis e a segunda economizar em determinadas despesas, com o objectivo final de um maior desenvolvimento económico e social, que represente ou venha a representar um mais elevado benefício para toda a colectividade.

Disse.

b) 1º. Oficial, Luís Pereira de Almeida

A ideia que, na nossa ignorância das consequências futuras, formamos sobre a possibilidade ou não de os planos plurianuais de despesas de fomento ameaçarem a solidez do Orçamento, é a seguinte:

Ao estabelecer-se um plano plurianual, com a envergadura dos de Fomento, foi certamente ponderado, com todo o possível rigor, o modo de assegurar os meios financeiros para satisfazer as despesas que o plano comporta nos vários anos em que vai ser executado. Ainda mesmo na hipótese, que julgamos pouco provável, de se dar uma quebra dos recursos previstos, a solidez do Orçamento, mesmo assim, não estaria comprometida, pois uma alteração do Plano, emanada da mesma entidade que autorizou a sua execução, remediaria o mal.

Mas, onde nos parece que os planos de Fomento podem vir a criar problemas orçamentais, embora não imediatamente após o termo da sua execução, mas sim depois, é no facto de as respectivas despesas serem custeadas com receitas extraordinárias, mas a conservação dos bens produzidos, constituir depois despesa ordinária.

Terá sido possível prever a influência que, num futuro mais ou menos longínquo, as despesas de conservação das obras

realizadas ao abrigo de um Plano de Fomento, virão a ter, pelo seu volume, no orçamento ordinário do País ?

Fica a pergunta no ar.

Nós não sabemos dar-lhe resposta. Mas, nem por isso deixamos de a fazer, na convicção, talvez pueril, de que convirá formulá-la.

c) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. Parece que os planos plurianuais costumam ser utilizados como meio eficaz para reduzir atrazos, desenvolver actividades, melhorar infra-estruturas, etc. ... em países onde tal se mostre necessário.

2. No caso português, ao que se julga, a solidez do orçamento não será ameaçada dado que, não obstante a elaboração e execução dos planos ditos de Fomento, tal facto não se deu, nem mostrou indícios de poder dar-se.

Assim, será de prosseguir confiadamente.

3. A possibilidade de um de tais planos afectar ou não a solidez de orçamentos dependerá, naturalmente, da solidez desta em confronto com o grau de ambição dos planos que, lògicamente, deverão harmonizar-se com os meios existentes no próprio país ou com os provenientes de auxílios externos.

4. Além disso, poderão constatar-se, durante as respectivas execuções, as existências de meios e os resultados parciais, obtidos, a fim de alterar ou corrigir segundo a lição das realidades.

5. O problema essencial será avaliar os meios mobilizáveis e a sua melhor aplicação ao longo dos anos abrangidos pelo plano, tendo sempre em vista os fins a atingir.

E se, para tanto, a solidez orçamental tiver de ficar um tanto abalada, será caso para pensar se será de prosseguir resolutamente, havendo esperança de colher resultados compensadores dos esforços feitos e dos riscos calculados, num futuro mais ou menos próximo.

A previsão e a decisão dos dirigentes teriam, nesse caso, a última palavra.

d) 2º. Oficial, Miguel António Rodrigues

Tendo tomado conhecimento pela Circular nº. 445, Série C, de 19 de Fevereiro último, da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, de que iria realizar-se um "Seminário" para nele se discutir o trabalho elaborado pelo colega Luís Gonzaga Fernandes Tavares, intitulado "NOVAS PERSPECTIVAS NO DOMÍNIO DA CIÊNCIA DAS FINANÇAS", tive a ideia de não tomar parte na crítica ao mesmo trabalho, visto que para o fazer com consciência, teria de ler não só as obras e legislação por ele indicadas, mas ainda outras obras que se relacionam com os assuntos focados no citado trabalho.

Mas, não desejando que a minha não comparência a essas reuniões fosse tomada como desinteresse pelos assuntos tão interessantemente tratados pelo colega Gonzaga Tavares ou pelas iniciativas levadas a efeito pela Direcção-Geral, as quais sempre admirei e compreendi, acabei por me inscrever no "Seminário", convencido de antemão que este pouco viria a beneficiar com a despretenciosa apreciação que possa fazer ao trabalho em referência.

Afinal surgiram-me logo duas dificuldades: uma que é como referi a falta de tempo para ler tanta coisa que se prende com o trabalho e outra a escolha dos pontos a discutir. Quanto à primeira resolvi-a tirando umas horas ao tempo que

destinava ao repouso e quanto à segunda, dado que todos os pontos são deveras aliciantes, acabei por escolher os dois últimos, por julgar que numa apreciação na especialidade será seguida a ordem numérica dos pontos e assim teria mais algum tempo de meu para ler, embora apressadamente, o que se relaciona com os pontos em causa.

Apreciado o interessante trabalho apresentado pelo colega, dadas as razões expostas e o pouco mérito de que disponho, procurei coragem recordando certa frase escrita algures pelo nosso Director-Geral, que dizia: Afinal valerá a pena? A tal pergunta ele acabava por responder dizendo que vale sempre a pena, quando a alma não é pequena. Possuído pois da relativa coragem assim adquirida, iniciei a leitura do que precisava e aqui estou a prestar o meu fraco contributo relativamente aos pontos a que dei a preferência.

"Ideia sobre a possibilidade ou não de os planos plurianuais de despesas de fomento ameaçarem a solidez do orçamento".

Uma das regras a que se sujeita o Orçamento Geral do Estado é a da anualidade, regra prevista no artº. 64º., da Constituição Política de 1933 e que tem sido seguida e é defendida por vários economistas, entre os quais destacamos os professores Oliveira Salazar, Costa Leite (Lumbrales), Armindo Monteiro e José Eugénio Dias Ferreira.

Nas últimas décadas começaram a aparecer em alguns países europeus, planos plurienais de fomento económico, destinados a levar a efeito obras importantes, que dado o volume das mesmas e serem variados os sectores abrangidos, não podem ser realizadas no ano em que tais planos são aprova-

dos. Eles visam não só grandes obras, mas criam também iniciativas que possam vir a dar maior soma de receitas, destinadas a satisfazer anseios e aspirações manifestadas pelos povos, necessidades que aumentam constantemente em número e intensidade e que os governantes procuram satisfazer por todos os meios ao seu alcance, obtendo assim para os dirigidos um melhor nível de vida.

Entre os planos aparecidos ùltimamente citamos o "Plano Monnet" que vigorou em França de 1953 a 1958 e como tais planos são levados a efeito durante certo número de anos, assim tomam os nomes de bienais, quinquenais, etc.

Em Portugal merecem especial referência a Lei nº. 1914, de 24 de Maio de 1935, que é conhecida por "Lei de Reconstituição Económica" e os dois planos de fomento já aprovados, o segundo dos quais vai vigorar na metrópole e nas províncias ultramarinas no período de 1959 a 1964.

São documentos deveras importantes, os quais absorvem quantias fabulosas, representam o anseio de engrandecimento de vários sectores, mas dada a sua vastidão e complexidade, de forma alguma podem ter completa execução dentro do ano em que os planos são aprovados. Para cobrir os encargos resultantes da sua execução, tem o Estado de inscrever no seu orçamento de cada ano a verba que calcula dispender nesse ano e para a cobertura tem de obter os recursos necessários, podendo inclusivamente contrair empréstimos internos ou externos destinados a esse fim, conforme prevê o artº 67º. da Constituição Política, podendo ainda em casos especiais, recorrer ao lançamento de impostos.

Cpmo em cada ano a dotação inscrita no Orçamento Geral do Estado tem a competente cobertura, concluo por afirmar que não é o planismo que vem quebrar a regra da anualidade. No entanto, se se manifestar a tendência para o desequilí-

brio, o Poder Executivo pode inclusivamente reduzir os quantitativos anuais aprovados em planos plurienais já anteriormente aprovados.

Para completa apreciação do assunto, teríamos ainda que atender à produtividade ou improdutividade das despesas e procurar depois a forma adequada da sua cobertura.

4) Sessão de 16-IV-959

Ponto nº.9

a) 2º. Oficial António Maria Marques Antão

Os planos plurianuais são promessas da realização de despesas, geralmente de fomento.

Para serem executados têm de ser enquadrados nas possibilidades das receitas que anualmente lhespossam ser atribuidas, tendo de ser reduzidos, se não houver possibilidade de as obter em quantitativo suficiente para lhesfazer face, sob pena de desequilíbrio, com resultados iguais aos de um orçamento anual desequilibrado, quer no conceito financeiro quer no conceito nacional.

Portanto só podem comprometer a solidez dado o facto de não serem executados dentro das possibilidades citadas atrás.

b) 2º. Oficial, João Maria da Silva

Reflectindo ponderadamente sobre o assunto, afloram ao nosso espírito duas hipóteses:

1ª. As somas que hão-de fazer face aos investimentos não têm expressão orçamental;

2ª. Aquelas quantias saiem dos cofres do Estado, constituindo despesas públicas.

Na primeira hipótese, os reflexos do plano nas contas públicas são mediatos, como adiante procuraremos demonstrar.

Na segunda hipótese, as repercussões são imediatas, como é de compreender, visto que, além das despesas regulares que, anualmente, o Estado realiza, em execução do orçamento, aparecem outras forçadas pela execução do plano.

Em face da evolução que, de ano para ano, se verifica na vida dos povos, mercê de circunstâncias as mais diversas, é possível que, em determinado momento, se depare este dilema: ou se quebra a regularidade de execução do plano, o que implica a sua revisão, ou a solidez do orçamento, quiçá o equilíbrio, sofre séria ameaça. Por outras palavras, estando em execução simultânea uma fase do plano e o orçamento, se houver necessidade de realizar vultosas despesas, inadiáveis e imprevistas, de duas uma - ou se desviam, para esse efeito, as importâncias que haviam sido consignadas ao Plano de Fomento ou este, na fase correspondente a esse ano, tem integral execução e, nesse caso, o saldo orçamental é grandemente afectado.

Aliás, uma vez que os investimentos inscritos no Plano de Fomento sejam custeados, total ou parcialmente, por dotações orçamentais, o saldo do Orçamento Geral do Estado e a correlativa solidez, obviamente, têm que diminuir, a não ser que essas mesmas dotações fossem inscritas, independentemente do Plano de Fomento. Nesse caso, haveria, apenas, alteração quanto ao modo de aplicação, mantendo-se intacta a sua expressão numérica.

Analisemos o planismo português, no ponto de vista orçamental.

A execução da Lei de Reconstituição Económica, com início no ano financeiro de 1928/1929, que outra coisa não era

que um plano, estava condicionada à inscrição anual das correspondentes verbas orçamentais.

Portanto, caso fosse necessário, os quantitativos previstos no plano para determinado ano podiam vir a ser reduzidos ao fazer-se a sua inscrição no respectivo orçamento.

Não se verifica o mesmo com o actual Plano de Fomento, e, à primeira vista, pode parecer que o facto revela uma confiança ilimitada nos recursos do Estado e na previsão, previsão dos números e dos acontecimentos. Mas tal não sucede. É que o Orçamento Geral do Estado é uma das múltiplas fontes de recursos para financiamento do Plano. Esses recursos são considerados em cada ano, tendo em atenção à sua origem e natureza, a balança de pagamentos e a situação do mercado. O contributo do Estado constitui despesa extraordinária, que seria inscrita, em qualquer hipótese, mesmo que não houvesse Plano de Fomento, pelo que as importâncias a despender pelo Estado não sofrem alteração. É lícito supor-se, até, que, se não houvesse o Plano de Fomento, seriam de maior monta as verbas inscritas no Orçamento Geral do Estado, a fim de correr à satisfação de necessidade que o Plano passou a prover com o recurso a Instituições de previdência, empresas seguradoras, Instituições de crédito e Entidades particulares.

Pondera-se, todavia, que os empreendimentos, num futuro mais ou menos próximo, vêm a originar despesas inerentes à sua manutenção, como seja conservação e gastos de administração, pagas pelo orçamento ordinário. Neste ponto é que é possível o plano plurienal ameaçar a solidez do orçamento, e dizemos é possível, porque na medida em que tais empreendimentos começam a produzir os seus frutos, vão aumentando os rendimentos dos serviços, o produto nacional e a capacidade tributária dos cidadãos, dando-se, por isso, um acréscimo das receitas públicas.

Resumindo e em conclusão, temos que os planos plurienais podem, efectivamente, ameaçar a solidez do orçamento, podendo, no entanto, cercear-se essa possibilidade. Tudo depende da elaboração e execução dos planos - princípios postos na realização dos empreendimentos e grau de produtividade dos mesmos.

c) 2º. Oficial, Manuel Marques de Almeida

A intervenção do Estado na vida económica e social pressupõe a elaboração de programas de investimento a longo prazo.

Admitida a realidade da intervenção do Estado Português nos domínios dos campos económico e social, não devem causar estranheza os planos plurianuais de despesas de fomento.

Duas razões fundamentam a estruturação desses planos: uma técnica e outra económica.

Tècnicamente, o Estado moderno encontra-se em presença de empreitadas cuja execução se prolonga por vários anos, embora o seu custo total careça de ser previsto, analisado e escalonado.

Econòmicamente, dentro do conceito das Finanças Públicas de hoje, o período anual, quanto a empreendimentos, é muito apertado.

O ritmo da economia, para execução de planos, exige um espaço maior que o permitido pelo ano, e o orçamento tem, por consequência, pretendido acompanhar esse ritmo, de se ajustar à forma de execução dentro do que for concebido.

Nos Estados de economia planificada, os planos estendem-se por 4 a 5 anos, excepcionalmente 3, e nunca por um só.

Daí a necessidade de esses Estados adoptarem a pluri-anualidade nos seus orçamentos.

No caso português, os programas a longo prazo não se situam, como sabemos, numa economia planificada.

Subsiste, assim, a característica-regra da anualidade do orçamento.

O que se admite é a possibilidade de votar créditos para mais de um ano, sendo a parcela correspondente a cada ano - e só essa - inscrita no orçamento.

Os planos plurianuais de despesas de fomento são aprovados por uma lei especial, que põe em execução o funcionamento do programa financeiro, determinando que no programa anual de financiamento devem ser especificados "os empreendimentos e as obras a realizar nesse ano, com menção dos recursos que hão-de custeá-los e das fontes onde serão obtidos, tendo em conta o estado das obras ou dos empreendimentos, a origem e a natureza dos capitais a empregar, a balança de pagamentos e, de modo particular, a situação do mercado monetário e financeiro".

No caso português, encontramos a fase embrionária destes planos plurianuais de despesas de fomento já no § único do artigo 9º. do Decreto c.f.l. nº. 18 381, de 24/5/930 e depois no Decreto-Lei nº. 27 563, de 13/3/937.

O Decreto-Lei nº. 27 563, como sabemos, veio estabelecer que os contratos que dessem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico careciam de ser autorizados em decreto fundamentado e referendado pelo Ministro das Finanças e pelo da pasta respectiva, devendo esses contratos fixar o encargo correspondente a cada ano.

Uma autorização destas parece efectivamente poder denominar-se de "autorização de um plano plurianual".

Portanto, as leis que aprovam os planos plurianuais de despesas de fomento parecem uma ampliação, em grande escala, daquelas bases embrionárias que jamais ameaçaram a solidez do orçamento.

Em face do exposto, uma vez que os planos plurianuais de despesas de fomento, no caso português, são apenas plurianuais quanto ao tempo, visto que, quanto ao espaço, o orçamento anual dispõe sòmente da verba prévia e prudentemente calculada para esse ano, considerando ainda que, dentro do mecanismo financeiro português, todas as realizações do plano estão, consequentemente, subordinadas à existência de efectivados recursos de financiamento previstos, é de meu convencimento que tais planos plurianuais de despesas de fomento, enquanto a sua execução estiver subordinada a preceitos como os das leis que até aqui os têm aprovado, jamais poderão ameaçar a invulnerável solidez do nosso orçamento.

Ponto nº. 10

a) 1º. Oficial, Álvaro Augusto Vaz

Dados os escassos recursos em certas, ou digamos mesmo, em todas as actividades industriais e agrícolas do nosso País, parece-nos não ser aconselhável abandonar o princípio constitucional estabelecido e mantido rigorosamente há mais de trinta anos — o do equilíbrio orçamental.

No entanto, apesar de este princípio ser seguido sempre com o máximo rigor, não se relegou para segundo plano a questão económica e social pois, a par da estabilidade financeira, tem-se impulsionado o desenvolvimento económico através da Lei nº. 1 914, de 24 de Maio de 1935 — chamada de "Reconstituição Económica" — e dos I e II Planos de Fomento, que criaram novas fontes de produção preciosas para o País.

Conforme se pode verificar pela análise das verbas inscritas no Orçamento, o Estado tem também investido no campo social, designadamente no sector da assistência, somas cada vez mais avultadas, que se traduzem em aumentos da ordem das dezenas de milhar de contos.

Se no nosso País nos aventurássemos a abandonar o clássico equilíbrio financeiro para, seduzidos pelas novas correntes, alcançarmos rapidamente o equilíbrio económico-social, correríamos o risco de, depois de atingido o pleno emprego, não conseguirmos obter de novo aquela estabilidade financeira interna, que tem sido reconhecida como necessária para cimentar obra duradoura.

A corroborar esta afirmação estão as seguintes palavras de Sua Exª. o Ministro das Finanças, contidas no relatório do decreto orçamental para 1958:

> " E, por mais diversas que sejam as concepções doutrinárias que estão na base da actuação dos Governos , as políticas de que estes se servem para as projectar nos factos e as estruturas que lhe são subjacentes, uma condição há por todos reconhecida como necessária à regularidade do desenvolvimento: a estabilidade financeira interna".

b) 1º. Oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão

Neste número solicita-se a análise e discussão das ideias acerca da necessidade, no caso português, da absoluta rigidez do princípio do equilíbrio financeiro.

Como já afirmei em relação ao ponto nº. 3, a Lei Constitucional e a prudência têm imposto o equilíbrio financeiro na organização do Orçamento português, não só por este constituir a base histórica do ressurgimento nacional, mas ainda porque as novas doutrinas até à presente data não provaram a completa eficiência do equilíbrio económico se sobrepor ao financeiro.

Quanto ao caso português além disto julgo que na hipótese de um dia o elemento económico e social vir a ter preponderância sobre o financeiro não há que relegar o clássico princípio de equilíbrio orçamental— único que considero

que em qualquer circunstância é de manter — visto o país poder-se desenvolver no campo económico e social sem se deixar de observar um grande ponto de mira de benefício incalculável.

Assim, e tendo em vista as modificações que indiquei no ponto nº. 9, acerca do comportamento futuro das forças económicas e do Estado, o que se torna imperioso é congregar esforços em todos os sectores da actividade nacional para que o desenvolvimento económico-português se realize segura e progressivamente.

Efectivamente, se hoje o equilíbrio das receitas e despesas se constata entre os 9 000 000 e 10 000 000 de contos, num futuro não poderá achar-se ainda o mesmo equilíbrio entre os 15 000 000 e 20 000 000 contos?

Creio que sim, se a estrutura económica-portuguesa sofrer profundas modificações, e não faltar o necessário espírito de compreensão entre os dirigentes e os dirigidos.

Supondo que a política portuguesa, num futuro não longínquo e depois de obter um mais exacto cálculo do produto e capital nacional, atinja o desejado equilíbrio - pois o orçamento a partir de 1959 parece obedecer a uma política de pleno emprego e de expansão económica mas dentro dos princípios definidos em 1928, - julgo ser preferível um lento, mas contínuo aumento do nível de vida do que um período efémero de elevado bem-estar económico.

Para terminar, desejo ainda esclarecer que não vejo razão para que, a par do equilíbrio económico, Portugal venha a atingir, não possa coexistir o equilíbrio financeiro como indicador permanente de uma sólida Administração Pública.

Nota final.

Para a elaboração de todo o trabalho consultei as seguintes obras:

- As gestões públicas e privadas postas em confronto - Dr. Aureliano Felismino;

- Para uma Administração mais racional - Dr. Aureliano Felismino;
- A Macroeconomia e a Ciência das Finanças - Dr. Paiva Correia;
- Finanças Nacionais - Dr. Paiva Correia;
- Despesas Públicas e seus efeitos económicos-Publicação do Gabinete de Estudos António José Malheiro;
- I Seminário para os opositores ao concurso para chefes de secção - Gabinete de Estudos António José Malheiro;
- Constituição Política de 1933;
- Estatuto do Trabalho Nacional;
- Introdução ao Estudo da Economia - J.R. Icks;
- Ciência Económica e Acção - Mendes France;
- Economia e Finanças-- Lello Portella;
- Vários jornais do Diário de Notícias e Diário de Lisboa - Não posso indicar as datas por só ter uns apontamentos extraídos dos referidos periódicos.

c) 1º. Oficial, Luís Pereira de Almeida

Põe-se aqui a seguinte questão: após a restauração das finanças e a sua forte consolidação, ainda há necessidade de manter a absoluta rigidez do princípio do equilíbrio orçamental ?

Sem hesitação, alinhamos ao lado dos que, perante este dilema, votam - Sim !

Tentemos explicar porquê.

Já se falou aqui, por demais, nas modernas teorias financeiras, nomeadamente na maravilhosa terapeûtica do chamado "deficit sistemático" que faz remoçar economias agonizantes.E vimos como um equilíbrio económico geral, fortemente contundido, pode ser restaurado mercê de uma política económica que tem por base o desequilíbrio financeiro do orçamento.

A teoria parece estar inteiramente certa, mas -- não há bela sem senão - mesmo de entre os modernos, alguns afirmam que

carece de cabal demonstração, o que os impede de se tornarem seus incondicionais adeptos. Afirmam eles que a experiência operada na Grã-Bretanha antes da última guerra, foi coroada de êxito, não tanto pelo mérito da teoria, como pela antevisão do conflito, com a consequente corrida a armamentos e a todo o trem indispensável para pôr aquele País em pé de guerra. Se não tivesse ocorrido esta circunstância, e a teoria pudesse ter sido devidamente demonstrada, por se terem atingido os objectivos que ela preconiza, sem ajudas fortuitas, não havia dúvidas da sua eficácia.

Mas, ainda que não houvesse este senão a apontar-lhe, ainda que a sua eficácia tivesse sido cabalmente comprovada em Inglaterra, podemos afirmar que, de igual modo, seria coroada de êxito a sua adopção por outro País, nomeadamente o nosso ? Cremos que não se poderá fazer tal afirmação. ...

E, depois, julgamos que o caso Português não precisa de tratamento de resultado tão aleatório.

A nossa economia está, de facto, abaixo do nível ideal que lhe permita concorrer, de modo positivo, para o equilíbrio geral, mas, nós estamos assistindo a um metódico desenvolvimento industrial do País que contribuirá, estamos certos, para se ir gradualmente caminhando no sentido do desejado pleno emprego. Têm sido instaladas no nosso País, nos últimos tempos, grandes unidades industriais, para a produção de artigos de necessidade vital, como sejam: pneus, combustíveis e lubrificantes a partir da refinação do petróleo-bruto, ferro e aços, amoníaco e derivados, etc. .

O prosseguimento desta política de investimentos trará os melhores resultados no desenvolvimento económico do País, pois, ir-se-á absorvendo, pouco a pouco, o desemprego e, por outro lado, vai-se impedindo a saída de divisas para o estrangeiro, pois os artigos cá fabricados não terão de ser importados, como é óbvio.

Parece, portanto, não haver necessidade de empregar métodos tão drásticos e que o Governo saberá continuar a usar meios de intervenção mais suave, para, através das finanças públicas, interferir na regularização do mecanismo económico, de modo a atingir-se o desideratum geral - a elevação do nível de vida e a melhoria da situação económica, dois elementos que são consequência um do outro.

Achamos, pois, que é de manter a intransigência na absoluta rigidez do princípio do equilíbrio do orçamento, até por uma questão de prestígio internacional, para que esta pequena e pobre comunidade que é Portugal, possa continuar a ser conhecida lá fora pelo País do capitoso Vinho do Porto, das saborosas sardinhas de conserva, da óptima cortiça, do céu azul, do Sol radioso e do Orçamento tradicionalmente equilibrado...

d) 2º. Oficial, António Leal Telo

1. Já houve ocasião de referir ao ponto de vista de que o ideal será harmonizar o equilíbrio financeiro com os equilíbrios económico e social, para que todos, sem nunca se prejudicarem, se completem na finalidade humana a atingir.

2. Também houve oportunidade de manifestar a opinião de que a solidez das finanças públicas, geralmente desejada, só deverá ser posta em causa sob pressão de exigências dos superiores interesses nacionais.

De contrário, não parece ajuizado abandonar tão sólida base e ponto de apoio e de partida para cometimentos mais ambiciosos.

3. O caso Português, um dos que, segundo se julga, mais representativos são de finanças restauradas, sãs e consolida-

das, reune condições excelentes para permitir a execução dos planos actuais e para a elaboração de outros que também visem a melhorias que a todos os portugueses beneficiem.

4. Para em tal esforço prosseguir, há que acompanhar de perto a evolução geral e não perder contacto com o grupo dos melhores.

E se, para isso, houver de dar um pouco de flexibilidade a princípios administrativos tidos como absolutamente rígidos, porque não ?

Sem que isso pareça necessário no caso português, estaríamos admitindo tal hipótese, na presença de um exemplo em que as normas teriam de amoldar-se aos problemas.

5. Tudo, aliás, poderá correr pelo melhor, dada a solidez das finanças nacionais, o perfeito funcionamento da máquina administrativa modelarmente montada e a confiança ilimitada que é lícito depositar na clarividência dos dirigentes, na sua competência e na dos técnicos e demais agentes da Administração, chamados a elaborar e a executar planos de acção tudo visando o objectivo que nunca é de perder de vista — a grandeza e a prosperidade de Portugal e a melhoria do nível de vida de todos os Portugueses.

e) 2º. Oficial, António Maria Marques Antão

O equilíbrio financeiro do orçamento deve ser mantido, porque, se tal não acontecer, haverá necessidade de recorrer ao empréstimo ou à inflação, para cobrir os deficits, visto os impostos e outros rendimentos do Estado serem insuficientes.

O recurso à inflação é perigoso, quando não é acompanhado de um aumento de produção de bens equivalente que garanta a estabilidade do poder de compra da moeda e por isso não pode ser aplicado continuamente.

O recurso ao empréstimo, a partir de um certo grau, pode reduzir a capacidade do mercado de capitais, fazer subir o preço do aluguer, facilitar aos capitalistas uma vida com rendimentos certos e garantidos, fugindo ao risco dos investimentos.

Daqui pode resultar que a capacidade do campo tributário estacione ou diminua pelo desvio de capitais da produção para a agiotagem, e o aumento de encargos para o Estado, agravando a situação.

Com o tempo, torna-se impossível uma vida livre e de confiança para o Estado, devido à acumulação de deficits.

O empréstimo também não pode ser utilizado a partir de certo limite.

De tudo isto parece deduzir-se que o montante dos encargos certos dum Estado devem estar calculados de harmonia com a capacidade tributária dos cidadãos, atendendo a que se não deve retirar todo o lucro que estes auferiram.

Há portanto necessidade de saber com quanto podem eles contribuir.

É à Contabilidade que competirá, futuramente, essa grande tarefa.

A Contabilidade nacional, apurando os resultados económicos totais, fornecerá os números globais; as contabilidades privadas fornecerão as acumulações de réditos nas várias estações económicas do circuito, elementos que podem servir para determinar a capacidade tributária do contribuinte.

O conhecimento do rendimento nacional, o preço do seu custo e o lucro são elementos preciosos, especialmente este último em matéria financeira; é ele que deve ser distribuido para os seguintes fins: encargos da soberania do Estado, rendimento do capital e investimentos.

Isto exige que todas as contabilidades tenham organização planeada e uniforme, estabelecendo-se pontos de contacto

entre a contabilidade orçamental e patrimonial de forma a permitir o agrupamento dos factos orçamentais em factos patrimoniais e vice versa.

A exigência da declaração dos réditos apurados pelas estações económicas do circuito, em contabilidade tècnicamente montada, tem sido considerada como uma forma fortemente intervencionista do Estado, mas muitas nações têm feito uso dela, com resultados satisfatórios.

A irregularidade e rapidez no circuito económico faz oscilar ràpidamente os réditos acumulados nas estações e a contabilidade vai actuar de forma a demonstrar esses factos, permitindo uma maior justiça na repartição do imposto.

Tudo, no entanto, depende sempre de uma boa técnica e da adaptação ao campo em estudo, pois há factores de vária ordem a considerar, inclusivamente, de ordem psicológica.

f) 2º. Oficial, Benjamim Augusto da Silva Naia

"Análise e discussão das ideias acerca da necessidade da manutenção, no caso português, de absoluta rigidez do princípio do equilíbrio do orçamento, após a restauração das finanças e a sua forte consolidação".

Concordo plenamente com a ideia expendida no trabalho que nos foi distribuido.

Com efeito, sendo-nos dado escolher entre uma certëza (veficação de estabilidade nas contas públicas nos últimos 30 anos por virtude da manutenção, com rigidez, do princípio do equilíbrio orçamental) e uma incógnita (ensaio de novas fórmulas de concepções económico-financeiras, com infracção do mesmo equilíbrio) não restam dúvidas de que nos inclinaremos para o 1º. caso porquanto estamos em presença duma realidade palpável e não duma incerteza com todas as suas consequências.

De resto, ensaiar nova fórmula seria fazer uma experiência que poderia ter consequências nefastas, seria sujeitar-nos às contingências dum ensaio.

O exemplo, a cada passo apresentado, de que noutros países, nomeadamente Estados Unidos da América do Norte e França, esse ensaio se fez com resultados positivos, não nos leva a modificar a ideia visto a situação económica do nosso país não se poder comparar com a daqueles.

Nesta conformidade, entendo que se torna necessário manter, com rigidez, o princípio do equilíbrio orçamental.

g) 2º. Oficial, João Maria da Silva

Quando, há tempos, no jornal francês "Le Monde", em artigo sobre finanças, se afirmava ser Portugal o país da Europa mais bem administrado, financeiramente, nos últimos 30 anos, e também o mais pobre, o mais atrasado no ponto de vista económico, ficámos perplexos e logo vimos no equilíbrio orçamental uma espécie de cobra culpada do mal.

Refeitos da surpresa, pensámos maduramente sobre o assunto e convencemo-nos de que a nossa pobreza e o nosso atraso, infelizmente confirmados, não podem, de modo algum, atribuir-se às reconhecidas boas finanças, que são um sintoma de boa administração.

Há - é certo - países prósperos que aceitam o sacrifício do equilíbrio orçamental e a tolerância do "déficit". Mas é caso para se perguntar se a prosperidade é consequência do "déficit" orçamental ou, pelo contrário, se não será, antes, causa.

Expliquemos o nosso raciocínio. Um país rico não hesita em organizar um orçamento desequilibrado - com excesso de despesas sobre as receitas -, se isso for necessário, para debelar uma crise, ciente de que, dum modo ou doutro, não lhe faltarão os

meios indispensáveis à execução orçamental. Já o mesmo não sucede com um país pobre, por correr o risco de ver agravar-se a crise.

De resto, não assistimos nós a reduções drásticas das despesas orçamentais, mesmo nos países de economia progressiva ? E porquê ? Certamente com o fito de atingirem o equilíbrio financeiro, que também faz parte do equilíbrio geral por que pugnam todos os povos.

E depois, que temos nós com o orçamento de países que têm uma organização administrativa, uma estrutura política, económica e social totalmente diferente da nossa ? O mesmo processo aplicado no nosso país podia resultar num fiasco , por falta de ambiente propício, de clima adequado.

Para mais, não tivemos nós já a experiência do "déficit" ? Que benefícios colhemos ?

Vivia-se em regime deficitário em 1840, e nas Côrtes fazia-se ouvir o apelo angustiante: "Se nós quisermos continuar a existir como Nação livre, devemos igualar a nossa receita com a nossa despesa".

Cinquenta anos depois, o "déficit" subsistia, e a situação financeira e económica assumia proporções catastróficas. Era a bancarrota com o seu cortejo de nefastas consequências, que, segundo o Dr. Anselmo Vieira, teve como causa principal o "déficit" do orçamento.

Já na República, devido, sobretudo, às lutas internas e à nossa entrada na Grande Guerra a situação manteve-se precária e o"déficit" continuou. Só o Dr. Afonso Costa conseguiu extirpar esse flagelo, e mais tarde o Dr. Oliveira Salazar, que o tem sabido e podido evitar.

Efectivamente, o equilíbrio orçamental encontra-se rodeado de certas garantias que têm assento na própria Constituição Política e noutros diplomas - Decretos 15 465 e 27 223

e, especialmente, os que tornam o orçamento exequível.

A propósito, devemos manifestar a nossa convicção de que, a revogar-se a exigência legal do equilíbrio, tendo em conta a firmeza das nossas finanças, é nossa convicção - repetimos - de que tal equilíbrio há-de manter-se como base e condição necessária ao desenvolvimento da produção nacional.

Se foi sobre o equilíbrio das contas públicas que assentou a obra de reorganização nacional, como se afirma no relatório do Decreto-Lei nº. 24 124, de 30 de Junho de 1934, que pôs em execução o Orçamento Geral do Estado para o ano económico de 1934/1935, temos que o esfrangalhamento dessa obra, sòmente se poderá evitar à custa do equilíbrio das contas públicas.

Se, como ensina o Engenheiro Araújo Correia, as contas públicas dum país estão intimamente ligadas à actividade económica, é lícito admitir-se que o equilíbrio desses contas condiciona, pelo menos em parte, o da economia nacional.

Voltando ao ponto de partida, parece-nos atitude demasiado cómoda atribuir ao "déficit" orçamental a causa única da tacanhez do nosso nível de vida e não aprofundar a questão buscando os males noutras raízes.

Julga-se ter um certo sabor recordar que o Dr. Anselmo Vieira, em "A Questão Fiscal", preconizava a distribuição equitativa do imposto e uma justa partilha do Estado nos fabulosos lucros de opulentíssimas companhias, que usufruem monopólios e gozam de privilégios, como condição básica para se obter o equilíbrio do orçamento.

Embora com uma ponta de audácia, não hesitamos em afirmar que aquelas palavras, pronunciadas há umas décadas, estão perfeitamente actualizadas, se substituirmos "do orçamento" por "económico".

Tudo visto, e para citar uma frase de Salazar, no começo da sua carreira política: "é tudo uma questão de equilíbrio".

h) 2º. Oficial, Manuel Marques de Almeida

O assunto deste ponto, por tão debatido ser sempre, nas provas dos concursos desta Direcção-Geral, tornou-se-nos tão familiar que dificilmente alguém nos convenceria a pôr de lado a rigidez do tão clássico princípio do equilíbrio orçamental.

O cidadão que se candidata ao lugar de aspirante desta Direcção-Geral tem logo de filtrar através os escaninhos da sua inteligência o princípio do equilíbrio orçamental, assinalado no ponto nº. 2 do programa-base da sua preparação para o 1º. concurso.

A primeira noção que se lhe apresenta é esta: afinal, tal como eu faço no meu orçamento privado, o Estado também tem um rol das suas despesas, que jamais pode exceder o rol das suas receitas.

E, assim, obversamos quão fàcilmente é apreendida a ideia do equilíbrio orçamental.

Ao verificarmos, há longos anos, o equilíbrio entre as receitas totais e as despesas totais e, bem assim, entre as receitas ordinárias e as despesas ordinárias, aflora-nos à mente a expressão espontânea de um voto de confiança na questão do plano financeiro do Governo.

O princípio do equilíbrio orçamental é a chave da abóbada das finanças públicas clássicas.

Por causa da sua analogia com as finanças privadas, está profundamente enraizado na opinião pública.

Não gastar mais do que aquilo que se ganha, equilibrar recursos e despesas, não será regra de ouro da sabedoria privada ?

Se é assim, por que razão a sabedoria pública se haveria de submeter a regras diferentes ?

Numa alocução radiodifundida em 1934, dizia o então Presidente do Conselho Francês, Gaston Doumergue:

> - "A criada, a governanta ou a dona de casa que vai ao mercado não pode gastar mais do que aquilo que leva na algibeira. O Estado está exactamente na mesma situação: não pode gastar mais do que aquilo que recebe".

Para finalizar, direi que, à falta de quaisquer argumentos que contrariem o meu modo de ver o problema, mantenho o meu indefectível apoio quanto à necessidade da manutenção, no caso português, da absoluta rigidez do princípio do equilíbrio do orçamento.

Disse.

i) 2º. Oficial, Miguel António Rodrigues

> "Análise e discussão das ideias acerca da necessidade da manutenção, no caso Português, da absoluta rigidez do princípio do equilíbrio do orçamento, após a restauração das finanças e a sua forte consolidação".

A regra do equilíbrio orçamental é um princípio rígido que tem sido rigorosamente seguido no Orçamento Geral do Estado e está também prevista na nossa Constituição Política. Tal regra produz o chamado equilíbrio geral, que deverá sempre manter-se.

Ele só deixará de se verificar se admitirmos as novas teorias sobre o equilíbrio orçamental, teorias essas que conduzem à preponderância do elemento económico e social sobre o

financeiro. Essas teorias são especialmente defendidas por Keynes e Beveridge e levam-nos a concluir que o equilíbrio geral só pode conseguir-se à custa de um déficit orçamental ou sistemático, o qual elimina o déficit económico.

Constatamos assim que há uma luta travada entre os clássicos e os que defendem as modernas teorias sobre o equilíbrio orçamental, mas como as novas correntes doutrinárias, por se encontrarem na sua fase inicial ou regime experimental, não prestaram ainda as provas de eficência e garantias suficientes para nos eonvencer das suas vantagens, não podemos por isso dar-lhe a preferência.

O equilíbrio orçamental constitui um imperativo constitucional que deve ser rigorosamente mantido, visto representar o processo financeiro mais eficaz para assegurar a realização e satisfação dos altos intereses de ordem económica e social. Se tal regra tem sido adoptada entre nós com óptimos resultados, não estaria certo que fossemos dar a preferência a teorias modernas que não nos dão inteira garantia.

Termino recordando o que disse há tempos o nosso Director-Geral ao referir-se a um prédio a construir em Lisboa, cujo projecto havia sido copiado de um relativo a idêntica construção que havia sido levada a efeito na Suécia. O prédio tinha bom aspecto, era projectado de forma a ficar com amplas e rasgadas janelas, mas o arquitecto, apesar de ser considerado bom técnico, foi forçado a alterar o projecto visto haver-se esquecido de tomar em consideração o pormenor da luminosidade, que em Portugal é bem diferente da do citado país.

Assim poderá dizer-se em relação às novas teorias sobre o equilíbrio orçamental. É possível que haja países que devido a diferente preparação, ao seu modo de sentir e diverso temperamento as possam adoptar e obter bons resultados, mas em Portugal só poderão ser consideradas desde que as modificações ou provas prestadas, ofereçam viabilidade e maiores garantias de êxito.

Tenho dito.

5) Sessão de 22-IV-959

a) Comentários à apreciação na especialidade, feitos pelo 1º. oficial Luís Gonzaga Tavares

A crítica, na especialidade, do trabalho que está sendo objecto, de apreciação, terminou a sua primeira fase com o considerável número de 59 intervenções. Estas, deixaram-nos abundante material para reflexão e estudo que, só por si, bem poderia alimentar novas e diferentes discussões.

Mas à míngua de tempo para isso, e porque nos devemos circunscrever à análise objectiva do que apenas se disse acerca de cada um dos pontos postos em discussão, não teremos outro objectivo, nos nossos comentários, que não seja o de apresentar uma síntese do que foram as opiniões mais dominantes em relação em cada ponto, confrontadas, em certos casos, com a opinião do autor.

Constatou-se com relativa frequência, que os assuntos foram vistos de ângulos muito diferentes e por vezes encarados pelo lado que não era o que mais convinha à discussão. Esta circunstância ainda mais veio fazer crescer o número de todas as dificuldades que, de certo modo, acabaram por ficar bem reflectidas no plano modesto em que se situa esta intervenção.

Mas entremos, sem mais demora, no campo das apreciações.

Ponto nº. 1

> Está em causa a afirmação seguinte: "No momento presente, as finanças públicas não podem ser consideradas apenas como um meio de assegurar a cobertura das despesas de administração, mas sim como um meio de modificar a estrutura económica e social".

Em apoio da tese sustentada não faltaram as alusões ao papel redistribuído do Estado, às despesas activas, às diferen-

tes formas de intervenção no domínio económico e social através de subsídios a produtores ou a serviços de utilidade pública. Foi citado o caso das nacionalizações de certas empresas ou indústrias com o objectivo de evitar o empolamento das grandes fortunas a fazer, concomitantemente, aumentar o caudal da receita pública, de modo a tornar possível a satisfação de um maior número das despesas a realizar.

Por outro lado não foram esquecidas as formas de actuação destinadas a acelerar a elevação do nível de vida dos povos, através de campanhas destinadas a resolver, satisfatòriamente, alguns problemas fundamentais como os de educação, assistência e habitação.

Em conclusão, nas 8 intervenções que se registaram, foi geral a concordância com a nossa opinião.

Não obstante, devemos destacar o reparo feito por termos considerado as finanças como um meio de modificar a estrutura geral.

Objectou-se que por se tratar de uma ciência, as finanças públicas não podem constituir um meio. É rigoroso o conceito. Por isso concordamos em ter como mais correcta a forma preconizada para exprimir o mesmo pensamento, dizendo que as finanças públicas, além dos meios destinados a assegurar a cobertura das despesas de administração, passaram a considerar também os meios capazes de modificar, no sentido desejado, a estrutura económica e social das nações.

Ponto nº. 2

> Discute-se a afirmação feita de que "outras causas (do aumento crescente das despesas públicas) se podem indicar, de características acentuadamente modernas, tais como o progresso da técnica e o acréscimo permanente das despesas militares".

Das 9 intervenções que discutiram o ponto de vista expendido, 4 foram de concordância e 5 alinharam do lado oposto.

Entre as objecções levantadas pela fila do desacordo, citam-se as seguintes, a que nós juntaremos umas simples palavras de reflexão:

a) Foi dito que o progresso da técnica, sendo um factor de produtividade, irá fazer aumentar o rendimento nacional e, portanto, fará subir tanto as despesas como as receitas, donde o aumento daquelas será mais aparente que real.

Não poderemos negar consistência à observação feita, mas o certo é que no ponto em análise, não interessava à discussão a destrinça das causas que estavam na origem do aumento real ou aparente das despesas públicas.

b) Em certa intervenção foi dito, para se discordar do aumento provocado pelo progresso da técnica, que é à acção intervencionista do Estado que antes se devem atribuir certas despesas como as de construção de matadouros, frigoríficos, centrais de pasteurização, hospitais, etc..

Como se torna evidente, pode reconhecer-se nestas despesas certa interferência da acção estadual.

Mas o que também não deixa de ser verdade é que, tal como há 50 anos atrás, poderia haver matadouros sem os novos aparelhos de electrocussão, armazéns sem frigoríficos, centrais de leite sem a moderna maquinaria de pasteurização, hospitais e laboratórios desprovidos de toda a aparelhagem electrónica que a ciência inventou etc. etc..

Por isso nós atribuimos também ao progresso da técnica, parte do aumento crescente das despesas públicas.

c) No que toca ao aumento das despesas militares houve, por vezes, intransigência com o reconhecimento das suas características modernas, tendo-se frisado em algumas intervenções que tais despesas são de todos os tempos e o seu aumento, sempre crescente, é um facto de mais evidente para carecer de demonstração.

Com efeito, assim é! Mas na alusão feita àquele aumento tinhamos no pensamento a diferença abissal que se cavou, já neste meio século, entre o chamado armamento clássico e o seu custo, e as fabulosas cifras de que se tem alimentado a vertiginosa corrida para a descoberta das armas tidas como absolutas, sem todavia se dispensar o contributo de cada nação para a mecanização militar, para a renovação do armamento que dia a dia se vai tornando absoluto, para a manutenção do estado de alerta quase permanente em que o mundo militar tem sido obrigado a viver, para custear todo o combustível que as máquinas de guerra passaram a exigir, etc..

E se a tudo isto não nos esquecermos de acrescentar que nos custos dos mais altos encargos militares figuram os das armas aéreas e de todos os engenhos balísticos ou teleguiados, que pràticamente não existiam há algumas dezenas de anos, teremos dado uma ideia mais precisa do que tinhamos em mente, ao falar das características modernas do aumento das despesas militares.

Ponto nº. 3

Está em apreciação a seguinte afirmação: "a tradicional ideia de equilíbrio financeiro, aparece, às vezes sacrificada à ideia de equilíbrio económico geral".

Foram apenas 4 as intervenções que se ocuparam deste ponto e todas elas, pode dizer-se, foram unânimes em concordar com o princípio definido, que mais não é, afinal, do que a expressão de um conceito das novas teorias de Keynes.

Houve, porém, na maioria dos casos, a preocupação de frisar que a prática do deficit sistemático apenas pode ter aplicação em casos específicos, como os resultantes, de conjunturas económicas em épocas de crise.

Assim é, de facto, pois sabemos bem que, debelada a crise, novamente se deverá voltar a restabelecer o equilíbrio nas fi

nanças, de modo a evitar-se que, em vez de um período de relativa prosperidade, se venha a desencadear um movimento inflacionista, com todos os conhecidos perigos adicionais.

Quando escrevemos que o equilíbrio do orçamento aparecia sacrificado ao equilíbrio geral, tivemos o cuidado de deixar dito que isso só acontecia às vezes, precisamente porque no nosso pensamento estavam bem presentes as 4 fases cíclicas do processo económico, dentro das quais o recurso ao deficit só seria recomendado quando se atingissem os períodos de depressão.

Ponto nº. 4

O enunciado do tema é o seguinte:

"Em desenvolvimento dos assuntos focados no capítulo — Despesas do Estado que não são públicas — tentar uma mais precisa classificação dos serviços e das despesas não públicas, ligando as ideias, quanto ao caso português, a possíveis exemplos. Conveniência em relacionar essas despesas com as respectivas receitas e encarar ambos os aspectos".

No trabalho distribuído para discussão, tinhamos nós esboçado a seguinte classificação:

Serviços e despesas públicas, semi-públicas e privadas; Já deixamos explicados os motivos porque adoptamos tal classificação.

O ponto agora em análise pede uma classificação mais precisa que, em boa verdade, deve dizer-se só foi tentada numa das cinco intervenções que se ocuparam deste assunto.

Nessa intervenção o autor, apresentou um quadro de estruturação geral onde as receitas, as despesas e os serviços não públicos foram articulados do modo seguinte:

- Serviços, receitas e despesas semi-públicas: — sector corporativo;

- Serviços, receitas e despesas mistas: — Sector Estado — Empresas subsidiadas — Exemplo: Siderurgia, TAP, etc..
- Actividades privadas, receitas e despesasPrivadas: — Sector particular.

Dentro deste critério passou a ser admitida mais um novo agrupamento além dos que nós tinhamos anteriormente considerado. Trata-se da classe dos serviços chamados mistos, em relação aos quais foi também usada, em intervenção diferente,a designação de "serviços concessionários".

Parece-nos perfeitamente racional a estruturação articulada, mas talvez não se deva considerar ainda em condições de abranger todos os casos de serviços, despesas e receitas não públicas.

Onde enquadrar aqui os casos da Previdência; das Fundações (cujas receitas são total ou parcialmente de ordem privada, mas as despesas já o não são); das Misericórdias, e em plano um pouco diferente os casos de determinados serviços como a Manutenção Militar?

Julgamos que, em boa verdade, o ponto que estamos tratando não chegou a encontrar a resposta desejada.

Ponto nº. 5

> Discute-se, a afirmação, quanto às despesas da organização corporativa, da "falta de orçamento próprio,de uniformidade jurídica e de contabilização e centralização adequada".

Sobre o assunto, houve 4 intervenções. E se bem que não tivesse havido apoio firme, nem discordância absoluta com a afirmação proferida, houve no entanto objecções e reparos a que não podemos deixar de fazer a devida alusão.

Quanto à falta de orçamento, foi posta em evidência, em mais do que uma intervenção, a circunstância de todos os organismos elaborarem, anualmente os seus orçamentos que são apro

vados pelos respectivos Conselhos Gerais ou Comissões Administrativas e visados pelas entidades oficiais competentes.

Nós não ignoramos a existência de tais orçamentos, mas a falta a que nos queriamos referir era, precisamente, a de um orçamento geral, de toda a organização, em plano de igualdade com o do orçamento do Estado.

Pode objectar-se que na organização corporativa estamos em presença de organismos absolutamente independentes entre si, sob o ponto de vista administrativo e financeiro. Mas não devemos deixar de reconhecer que, essa circunstância também se verifica em relação aos serviços públicos chamados autónomos, cujas receitas e despesas nem por isso deixam de ser levadas ao orçamento geral.

No que respeita à uniformidade jurídica das despesas corporativas, apenas numa intervenção se tentou pôr de pé a possibilidade da sua existência. Em todas as restantes intervenções foi manifesta a concordância com a sua falta.

Quanto à contabilização e centralização das referidas despesas, houve oportunidade para se esclarecer que, efectivamente, por parte de cada organismo se pratica uma contabilidade patrimonial que não assenta em regras rígidas, mas que também não deixa o sistema de escrituração à mercê da iniciativa dos respectivos contabilistas, pois existem preceitos de contabilização impostos pelo Ministério das Corporações.

Finalmente, e muito embora se tenha chegado a pronunciar o nome da Direcção-Geral do Trabalho e Corporações, foi reconhecida em geral a falta de centralização a que tinhamos aludido na passagem do nosso trabalho que acaba de ser analisada.

Ponto nº. 6

> "Despesas (e correspondentes receitas) da organização corporativa. Classificar-se-ão, efectivamente, de "públicas" (como se admite no nº. 17 do trabalho em apreciação) ou de "semi-públicas" como acaba por se concluir (no nº18)?

Na maioria das intervenções que se ocuparam deste ponto, a resposta encaminhou-se para a conclusão que nós tinhamos chegado, de que as despesas e receitas dos organismos corporativos devem merecer a designação de semi-públicas.

Em algumas intervenções foi saliente a preocupação de distinguir desde logo, para efeitos da classificação solicitada, os organismos corporativos dos de coordenação económica, a fim de se demonstrar que não podiam ambos ser passíveis daquela designação.

Com efeito, foram abundantes os argumentos que serviram para colocar os organismos de coordenação económica em plano de igualdade com os serviços públicos.

Referiremos aqui apenas os seguintes: São orgãos do Estado, com funções oficiais; têm personalidade jurídica; regem-se pelas normas da Contabilidade Pública; estão sujeitos à acção fiscalizadora do Tribunal de Contas e o seu património, embora fora da interferência do poder executivo, pertence ao Estado.

Nós, de certo modo já tinhamos aflorado esta distinção no item 16 do nosso trabalho, mas mesmo que assim não fosse, não haveria razões que nos impedissem de concordar com a inclusão dos organismos de coordenação económica na classe dos serviços públicos.

Mantemos porém a opinião de classificar como semi-públicos os serviços, receitas e despesas da organização corporativa, não obstante em duas intervenções se ter pretendido concluir que antes se deviam classificar como privadas.

Deve porém esclarecer-se que este último ponto de vista resulta de apenas se terem admitido duas ordens de despesas e serviços: públicos e privados.

É um critério que, embora discutível, nos temos que limitar apenas a registar.

Ponto nº. 7

Está em análise a afirmação de que "quanto à organização e execução do nosso orçamento, nos temos mantido à margem das influências das novas doutrinas".

Cada uma das 5 intervenções que se ocuparam deste ponto, pode dizer-se que escolheu uma posição diferente para observar o assunto e sobre ele discorreu.

Deixando de lado os casos em que se chegou a uma conclusão afirmativa, isto é, de que mais ou menos nos temos realmente colocado à margem das novas doutrinas, vejamos alguns dos argumentos que serviram para defender a posição contrária.

Foi dito a tal respeito que à citada influência se deve atribuir a nova forma de agrupamento das despesas gerais, sob a seguinte esquematização:

Dívida pública
Orgãos superiores do Estado
Serviços de defesa militar e segurança
Serviços de administração civil

com o desdobramento desta última divisão, nos dois grandes conhecidos grupos de despesas de funcionamento e despesas de investimento.

Sem pretendermos deixar de reconhecer o traço influente do padrão moderno que se encontra na origem desta moderna classificação, queremos no entanto fazer notar que a nova sistematização indicada, em nada veio a bulir com a organização do orçamento português, como era o que neste ponto interessava investigar.

Já o mesmo não se poderá dizer de outras diferentes razões que serviram para apontar os reflexos, no orçamento, do intervencionismo estadual, para o que se citaram, como exemplos, as verbas votadas para a Assistência, para o Abono de família, os subsídios para instituições de previdência e ain-

da as elevadas despesas com investimentos que, através de vários planos de fomento, o Estado se propõe realizar.

Neste aspecto sim, a influência é manifesta. Todavia não foi neste sentido que no nosso trabalho emitimos a opinião de nos encontrarmos fora da atracção das novas teorias financeiras. Tal como então, queremos apenas voltar a afirmar a nossa intransigência com a prática de certos métodos de intervencionismo capazes de fazer oscilar nos seus fundamentos clássicos, as finanças nacionais.

Ponto nº. 8

A questão posta é a seguinte:

"Quanto à evolução do direito financeiro a que estamos assistindo, a tendência, no caso português, será para condicionar a plena aplicação das regras da unidade, da universalidade e da não-consignação?"

Deve principiar por dizer-se que sòmente numa das quatro intervenções foi discutido o tema, objectivamente, em relação ao caso português. Nesse estudo o autor, depois de judiciosas considerações, termina por concluir, como nós, que há efectivamente condicionamento na aplicação tanto da regra da unidade como na da não-consignação.

Mas já no que respeita ao princípio da universalidade se encaminhou para diferente conclusão.

Firmado no conceito de "universalidade" que obriga à inscrição de todas as receitas e despesas em orçamento, passou aquele nosso colega a colocar fora de dúvida a inviolabilidade da regra em referência.

Assim pode ser vista e defendida a questão.

Mas seja-nos permitido reflectir um pouco sobre o que se passa com alguns fundos especiais, designadamente aqueles a quem a Câmara Corporativa se referia, em 1952, quando aludia a "fundos com orçamentos sujeitos à apreciação do Ministro das

Finanças e outros sem esse requisito; fundos que prestam contas... às entidades mais variadas (Ministros,Direcções-Gerais etc.); estruturações por vezes também da mais desconcertante heterogeneidade..." seja-nos permitido, como iamos dizendo,reflectir um pouco sobre estes casos para, na ausência de orçamentos verdadeiramente financeiros, continuarmos a pôr em dúvida a plena aplicação da universalidade orçamental.

Ponto nº. 9

"Ideia sobre a possibilidade ou não, de os planos plurianuais de despesas de fomento ameaçarem a solidez do orçamento".

Através das 7 intervenções que se subordinaram ao tema em epígrafe, ficamos com a impressão de que as ideias mais predominantes se podem sintetizar do seguinte modo:

Sempre que para aplicação das verbas destinadas à execução dos planos, fiquem as mesmas condicionadas à inscrição nos respectivos orçamentos anuais, a solidez destes, de modo algum pode considerar-se afectada. Inversamente, a ameaça poderá surgir se o livre planismo, tendo em vista a execução integral dos programas traçados e aprovados, vier a impor a sua inflexível realização, sem atender às possibilidades de ordem financeira do país.

Nestas circunstâncias é que poderiam desencadear-se fenómenos de natureza anti-económica e anti-social, como os que surgiriam com a paralização parcial ou total dos grandes empreendimentos em curso, por virtude do esgotamento das fontes de financiamento.

Neste caso estaria ameaçada de grave perigo todo o equilíbrio geral.

Outro aspecto da questão também levantado e que importa referir, é o de se saber se as despesas com a conservação e aproveitamento das obras ou serviços produzidos pelos planos,

não virão a comprometer o equilíbrio dos orçamentos futuros.

A tal respeito, e por nos parecer de atender ao carácter produtivo de grande parte de tais despesas, nós alinhamos com o colega que teve no devido apreço os reflexos de tais empreendimentos no aumento da produtividade e no alargamento da capacidade tributária dos indivíduos, para concluirmos que, ao lado das despesas com o funcionamento ou com a conservação das obras ou serviços em referência, teriamos de considerar também, uma maior expansão no campo das receitas públicas.

Ponto nº. 10

> "Análise e discussão das ideias acerca da necessidade da manutenção, no caso português, da absoluta rigidez do princípio do equilíbrio do orçamento, após a restauração das finanças e a sua forte consolidação".

Nenhum tema somou maior número de intervenções do que este — 9 ao todo — e também em nenhum outro ponto foi maior a uniformidade de opiniões.

Com efeito, embora servida por argumentação diferente, a conclusão a que, em todos os casos se chegou, foi a de não se dever abdicar do equilíbrio orçamental — que deve ser mantido como imperativo de sanidade financeira, indispensável para apoiar a progressão sistemática no campo económico e social.

As razões que na maioria foram evocadas, não andaram longe das que deixamos referidas na parte final do trabalho em apreciação.

Por isso terminamos em concordância geral.

*

Chegamos finalmente ao cabo destes nossos mal alinhavados comentários. Antes porém de terminar não queremos deixar de dizer que, em virtude do limitado tempo de que dispunhamos pa

ra esta intervenção (aliás já ultrapassado) não nos foi possível abordar certas passagens de várias intervenções que, por uma ou outra razão, bem mereceriam citação especial.

Mas por outro lado, somos os primeiros a convir que se nos fosse permitido continuar, a única coisa que adiantaria...talvez fosse o inconfessado desejo de todos, de nos ouvir terminar.

Por isso ... tenho dito.

b) Palavras proferidas pelo Presidente da Comissão de apreciação de trabalhos, Dr.Henrique Daries Louro

A Comissão encarregada da leitura e apreciação de trabalhos visando o aperfeiçoamento profissional apresentados por funcionários desta Direcção-Geral, ao informar superiormente no sentido de ser de fazer o aproveitamento do estudo elaborado pelo 1º.oficial Sr. Gonzaga Tavares acerca das "NOVAS PERSPECTIVAS NO DOMÍNIO DA CIÊNCIA DAS FINANÇAS", em especial das suas incidências em determinados aspectos das finanças portuguesas, teve por bem sugerir a abertura de debate entre os funcionários estudiosos destas matérias, que pudessem e quizessem vir dar a sua achega ao mais amplo esclarecimento de determinados pontos abordados, à melhor concretização de alguns conceitos, porventura, ao ajustamento ou mesmo à substituição de uma ou outra conclusão tirada de ângulo menos favorável.

A ideia da Comissão era a de que, merecendo o trabalho, assim mesmo, honras de divulgação,por reunir os necessários predicados — tais como: tema de

indiscutível felicidade; flagrante oportunidade; enquadramento perfeito nas condições exigíveis; boa sistematização e agradável exposição —, só ganharia em ser submetido a mais uma prova, embora dura, como a da sujeição a uma discussão a que tivessem acesso livre todos os que pretendessem contraditar os pontos de vista expendidos, rectificar o que entendessem menos exacto e acrescentar o que achassem insuficientemente desenvolvido ou não cabalmente demonstrado.

Duma só assentada — se a prova viesse a resultar positiva, como se esperava — conseguir-se-ia, além de tirar a prova real do mérito do trabalho e de lhe acrescentar novos elementos de valorização — objectivo imediato —, proporcionar também a revelação de outros funcionários com qualidades igualmente dignas de aproveitamento ou aperfeiçoamento, interesse em as cultivar e desejo forte de servir a função.

Uma dúvida, porém, podia levantar-se: Mas haveria, realmente, entre os funcionários da Direcção-Geral, estudiosos destas matérias de especialidade em número relevante para justificar uma chamada colectiva à discussão? E, havendo-o, dispor-se-iam, eles, assim, quase num repente, a vir participar em debate sobre matérias que não fazem directamente parte das suas obrigações do dia-a-dia e sem que, em contrapartida, lhes fosse oferecida qualquer compensação especial?

*

V. Exª. Sr. Director-Geral, depois de ter feito também a leitura do trabalho e ponderado a informação da Comissão, decidiu, sem hesitações, a abertura deste Seminário. Mais: limitou a inscrição a funcionários de categorias de execução, embora as mais próximas das de chefia; deu um prazo curtíssimo para essa inscrição se fazer na Repartição que centraliza os assuntos do pessoal, quase como se de caso de rotina se tratasse.

É preciso, realmente, estar-se bem seguro do pessoal que se dirige, ter-se o exacto e actualizado conhecimento do que ele vale e de como reage, para se ter tomado, assim, tal decisão. Penso que não serão, seguramente, em grande número os sectores, da actividade pública ou privada, onde tal pudesse ter sido feito dessa forma.

Os factos vieram, mais uma vez, dar razão a essa confiança, e, com eles, marcar mais um avanço firme no caminho das realizações proveitosas que a Direcção-Geral tem prosseguido, que muitas têm sido. Na verdade, o número dos que se inscreveram para participar no Seminário foi além de tudo o que legìtimamente se poderia ter esperado; as intervenções — de que ficaram arquivados os respectivos textos escritos — ocuparam várias sessões de trabalho, que se estenderam por dias sucessivos, tendo, muitas delas, atingido nível que, sem sombra de exagero, se poderá classificar de "muito bom"; o ambiente de trabalho, foi sempre propício a torná-lo fecundo; enfim, tudo correu pelo melhor, tendo-se chegado agora à fase do encerramento com a convicção, que, de certo, estará arreigada na ideia de todos os presentes, de

que o tempo não foi perdido, e de que, como experiência, este Seminário se revelou sobremaneira útil e que será de repeti-lo nos mesmos ou em outros moldes, quando as circunstâncias o tornarem a propiciar.

Do ângulo que mais interessa à Comissão e pelo que me toca, penso que se poderá assentar, em difinitivo, que nem o trabalho nem o seu autor terão ficado diminuídos no choque com os seus antagonistas na discussão, antes tendo saído mais valorizados na peleja, e que todos agora estarão seguramente melhor apetrechados — quer os que intervieram directamente nos debates, quer os que a eles assistiram e os seguiram interessados — para formar, como convém, juizo próprio acerca das diferentes questões que, com a mais ampla liberdade, aqui foram discutidas.

Mas a V. Exª. Sr. Director-Geral — a quem peço licença para dirigir os meus melhores agradecimentos e os da Comissão por nos ter proporcionado, com a integração da mesma nos trabalhos do Seminário, tão úteis quão agradáveis contactos — caberá dizer a última palavra e, com ela, dar aos trabalhos o fecho que merecem.

*

IV — ENCERRAMENTO DO SEMINÁRIO

Palavras proferidas pelo Director-Geral

Meus Amigos:

1. - Eu não lhes dizia?

E não tenham dúvidas:

- O vosso trabalho não foi inútil; a vossa timidez foi por vós próprios vencida ou atenuada; o vosso património de conhecimentos foi valorizado; o vosso horizonte profissional foi dilatado e — o que não é menos importante — a camaradagem, pelas horas vividas nesta sala, sai de aqui mais radicada porque, os que fizeram parte do Seminário, distribuídos por diversas Repartições, conheceram-se melhor e viveram em conjunto momentos de certa elevação espiritual.

São sempre momentos desta natureza aqueles em que procuramos a claridade para tornar menos cerradas as sombras do nosso entendimento com o objectivo de encontrar resposta — o mais consciente possível — às perguntas para muitos curiosas, para alguns interessadas, para poucos ardentes:

- "Porquê?" "Para quê?"

2. Peço-lhes que procurem, pelo menos com curiosidade, dar resposta a estas interrogações que devem sempre formular quando leiam e quando trabalhem.

Façam recair sobre tudo um espírito crítico selectivo, fecundo e construtivo.

Tenham sempre bem presente que o futuro reserva ao funcionário rotineiro uma carreira tão estagnada como a sua própria maneira de agir.

A época que estamos a viver, exige de todo aquele que não deseja ser ultrapassado pela evolução dos conhecimentos profissionais, uma actualização constante — e às vezes uma renovação — do cabedal adquirido na escola e na vida prática.

O elemento humano, no ambiente do trabalho, em face da vastidão e complexidade das tarefas, tem de ser mais consciente, mais apto, mais devotado à profissão que escolheu.

3. E aqui está porque faço de vez em quando apelo à vossa colaboração para trabalhos adicionais como aquele que hoje terminámos.

É que luto no sentido de que, os funcionários da Direcção-Geral a meu cargo, não sejam ultrapassados. Sei que só assim poderão apreender, sem dificuldades insanáveis, novas concepções, novos métodos de trabalho e novas orgânicas.

A nossa Direcção-Geral tem orgulho em ser constantemente solicitada a ceder funcionários. Não tem tido necessidade de recrutar de fora elementos feitos, mesmo para as chefias. Depois do concurso para o lugar de entrada — aspirantes — este Departamento tem-se bastado a si próprio e cede com frequência muitos dos seus qualificados trabalhadores.

Assim, a formação de técnicos administrativos constitui aqui preocupação constante e o movimento dos quadros segue a bom ritmo fomentando o estímulo entre os mais aptos, não se emperrando o acesso.

Pois bem: se me esforço para que os funcionários da nossa Direcção-Geral não sejam ultrapassados, é na sua própria defesa. Gostaria que todos se mantivessem, como até aqui, à altura das tarefas que nos forem confiadas.

Desta forma, poderemos continuar a ceder sem nada necessitar de fora.

É que, ceder, pelas vacaturas que origina, imprime movimento mais rápido ao acesso ambicionado e legítimo.

Nada necessitar de fora — conserva o ritmo normal ao acesso.

Eis porque vos faço chamadas desta natureza a que respondem sempre com galhardia. Mas se penso na Direcção-Geral — pois quanto melhor for o seu elenco melhor ela será — não penso menos nos funcionários defendendo as suas posições e dando-lhes possibilidades de conquistar, com rigorosa justiça, os mais elevados

postos do nosso quadro.

Têm que me auxiliar para eu vos poder ajudar.

4. Sei que carrego um pouco no acelerador.

Esta actuação, porém, é reflectida e resulta da confiança que tenho nos elementos que me honro de dirigir.

A velocidade que imprimo às vezes — como por exemplo neste Seminário — constitui como que uma experiência para ver se a máquina corresponde ao que se imagina e se deseja.

Não sofri, ainda desta vez, qualquer desilusão.

Agradeço à Comissão da presidência do Chefe de Repartição Sr. Dr. Daries Louro, a sugestão que me levou a estruturar este Seminário.

Agradeço ao 1º. oficial Sr. Gonzaga Tavares o seu trabalho que serviu de base ao parecer da Comissão e ao próprio Seminário.

Agradeço a todos o estímulo que me deram com a sua colaboração ou com a sua presença. Acentuo estímulo porque, com estes resultados continuaremos com o mesmo entusiasmo a dar forma, a apoiar e a fomentar iniciativas como estas, tão salutares para a formação profissional dos que trabalham nesta Casa.

Meus Amigos:

5. Elemento por elemento, tudo será coordenado e coligido por forma a constituir um volume que exteriorize com fidelidade o trabalho deste Seminário. Esse volume fará parte da colecção de publicações do Gabinete de Estudos "António José Malheiro" e será exclusivamente vosso. Representará para mim uma grata recordação. É que é o primeiro que se fica a dever a funcionários de execução desta Direcção-Geral; e, o que é para registar, sobre matéria especulativa.

Vislumbrar nos funcionários de execução gosto por assuntos especulativos faz pressupor a existência de maleabilidade intelectual; do desejo de levantar a cabeça da banca de trabalho para analisar horizontes mais vastos.

Trata-se, em resumo, da primeira pedra que lançam ao lago da rotina para quebrar a quietude das suas águas, agitando-as, embora ligeiramente.

A estrutura de alguns futuros chefes está a formar-se e a desenvolver-se no casulo da execução. O despontar das asas começa a adivinhar-se em demonstrações como a deste Seminário. Ora a vida da borboleta está implícita na vida da crisálida. Daí, na execução, se poderem vislumbrar os futuros chefes.

Devem imaginar a satisfação que o constatar do facto me causa: é o futuro da Direcção-Geral assegurado.

Decerto, o que escreveram e disseram, tem algumas vezes algo de pouco correcto; ali uma ideia despontou em terreno pouco seguro; acolá há nítidos desvios que novas leituras e futuros trabalhos hão-de corrigir.

Mas ninguém lhes pode negar nem boa vontade; nem desejo de aperfeiçoamento;nem amor ao estudo; nem curiosidade; nem colaboração dedicada à chamada que esta Direcção-Geral fez.

E era este o principal objectivo a atingir.

O livro que se vai publicar é vosso. Podem ficar satisfeitos.

Os trabalhos correram com dignidade e por vezes com altura.

Excederam a minha expectativa.

Renovo, a todos, os meus agradecimentos.

Considero encerrado este Seminário.

* * *

ÍNDICE

Pag.

1ª. PARTE — A ESTRUTURAÇÃO DO SEMINÁRIO

I - Como nasceu a ideia do Seminário 5

II - Inscrições:

A - Funcionários inscritos para participarem no Seminário 8

B - Funcionários inscritos para intervirem na apreciação do trabalho, na generalidade 9

C - Funcionários inscritos para intervirem na apreciação do trabalho, na especialidade ... 10

D - Funcionários que intervieram na discussão do trabalho 10

III - O trabalho-base do Seminário 12

IV - Plano geral da actividade do Seminário 30

2ª. PARTE — O FUNCIONAMENTO DO SEMINÁRIO

I - Abertura do Seminário (Em 3-IV-959)

- Palavras proferidas pelo Director-Geral 35

II - Apreciação e discussão na generalidade

- Intervenções:

1) Sessão de 3-IV-959:

a) 1º. oficial, António Faria Moita 39

b) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 58

c) 2º. oficial, requisitado para funções de 1º. oficial na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, Álvaro Mário de Carvalho 62

Pag.

2) Sessão de 6-IV-959:

a) 2º. oficial, António Leal Telo 71

b) 2º. oficial, João Maria da Silva 76

c) 2º. oficial, Manuel Marques de Almeida . 85

3) Sessão de 10-IV-959:

- Comentários à apreciação na generalidade, feitos pelo 1º. oficial, Luís Gonzaga Tavares 92

III - Apreciação e discussão na especialidade

- Intervenções:

1) Sessão de 13-IV-959:

Ponto nº. 1:

a) 1º. oficial, Álvaro Augusto Vaz 103

b) 1º. oficial, António Faria Moita 104

c) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 109

d) 1º. oficial, Luís Pereira de Almeida ... 110

e) 2º. oficial, António Leal Telo 112

f) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 114

g) 2º. oficial, João Maria da Silva 116

h) 2º. oficial, Manuel Marques de Almeida . 122

Ponto nº. 2:

a) 1º. oficial, Álvaro Augusto Vaz 123

b) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 124

c) 1º. oficial, José Maria Nunes Carreta .. 126

2) Sessão de 14-IV-959:

Ponto nº. 2 (Continuação):

d) 1º. oficial, Luís Pereira de Almeida ... 128

e) 2º. oficial, António Leal Telo 131

f) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 132

g) 2º. oficial, Benjamim Augusto da Silva Naia 133

Pag.

h) 2º. oficial, João Maria da Silva 135

i) 2º. oficial, Manuel Marques de Almeida. 139

Ponto nº. 3:

a) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 141

b) 1º. oficial, Luís Pereira de Almeida .. 143

c) 2º. oficial, António Leal Telo 145

d) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 146

Ponto nº. 4:

a) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 147

b) 1º. oficial, José Maria Nunes Carreta . 151

c) 2º. oficial, António Leal Telo 155

d) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 156

e) 2º. oficial, João Maria da Silva 158

Ponto nº. 5:

a) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 160

b) 1º. oficial, José Maria Nunes Carreta . 163

c) 2º. oficial, António Leal Telo 166

d) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 167

3) Sessão de 15-IV-959:

Ponto nº. 6:

a) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 168

b) 2º. oficial, António Leal Telo 169

c) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 169

d) 2º. oficial, Eduardo da Conceição Capeans Teixeira 170

e) 2º. oficial, João Maria da Silva 173

Pag.

Ponto nº. 7:

a) 1º. oficial, Álvaro Augusto Vaz 176

b) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 177

c) 1º. oficial, Luís Pereira de Almeida .. 179

d) 2º. oficial, António Leal Telo 180

e) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 182

Ponto nº. 8:

a) 1º. oficial, António Faria Moita 182

b) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 186

c) 2º. oficial, António Leal Telo 187

d) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 188

Ponto nº. 9:

a) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 189

b) 1º. oficial, Luís Pereira de Almeida .. 193

c) 2º. oficial, António Leal Telo 194

d) 2º. oficial, Miguel António Rodrigues . 195

4) Sessão de 16-IV-959:

Ponto nº. 9 (Continuação):

a) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 198

b) 2º. oficial, João Maria da Silva 198

c) 2º. oficial, Manuel Marques de Almeida. 201

Ponto nº. 10:

a) 1º. oficial, Álvaro Augusto Vaz 203

b) 1º. oficial, José Francisco de Oliveira Rebordão 204

c) 1º. oficial, Luís Pereira de Almeida .. 206

d) 2º. oficial, António Leal Telo 208

Pag.

e) 2º. oficial, António Maria Marques Antão 209

f) 2º. oficial, Benjamim Augusto da Silva Naia 211

g) 2º. oficial, João Maria da Silva 212

h) 2º. oficial, Manuel Marques de Almeida. 215

i) 2º. oficial, Miguel António Rodrigues . 216

5) Sessão de 22-IV-959:

a) Comentários à apreciação na especialidade, feitos pelo 1º. oficial, Luís Gonzaga Tavares 218

b) Palavras proferidas pelo Presidente da Comissão de apreciação de trabalhos, Dr. Henrique Daries Louro 230

IV - Encerramento do Seminário.

- Palavras proferidas pelo Director-Geral 235

* *

*

ACTIVIDADE DO GABINETE DE ESTUDOS

"António José Malheiro"

Em 1945:

1 - Organização e publicação do programa dos concursos para as diferentes categorias do quadro do pessoal da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

2 - Palestras profissionais destinadas aos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de 1ºs.oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública realizadas no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras.

Em 1946:

3 - Curso de preparação dos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de 2ºs. oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1948:

4 - Ex-libris do Gabinete de Estudos.

Em 1949:

5 - "20 Anos de Administração Pública" por Aureliano Felismino.

6 - Cursos de preparação dos opositores aos concursos para preenchimento de vacaturas de 1ºs. e 2ºs. oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1950:

7 - Instruções para o processamento de folhas de despesa e requisições de fundos.

8 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1951.

Em 1951:

9 - "Finanças nacionais" - pelo Dr. Joaquim José de Paiva Corrêa.

10 - Palestras profissionais destinadas aos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de chefes de secção do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e sua publicação.

11 - "A Macroeconomia e a Ciência das Finanças" - pelo Dr. Joaquim José de Paiva Corrêa.

12 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1952.

Em 1952:

13 - "Servidores civis subscritores da Caixa Geral de Aposentações vítimas de desastres em serviço" (Instruções tendentes a facilitar a execução do Decreto-Lei nº. 38 523, de 23 de Novembro de 1951).

14 - "Apontamentos para 2ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

15 - "Apontamentos para 1ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

16 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1953.

Em 1953:

17 - Cursos de aperfeiçoamento para os opositores aos concursos para 1ºs. e 2ºs. oficiais.

18 - "Orçamento Geral do Estado" - Instruções elaboradas nos termos do nº. 4º. da Portaria nº. 14 389, de 18 de Maio de 1953, a observar pelos serviços na organização dos projectos de orçamento e pelas repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública na sua coordenação e informação.

19 - "Subsídios para a organização do Balanço do Estado".

20 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1954.

21 - "Apontamentos para 3ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1954:

22 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1955.

23 - "Abono de família dos servidores do Estado" (Instruções para a execução do Decreto-Lei nº.39 844, de 7 de Outubro de 1954).

24 - "Apontamentos para aspirantes", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1955:

25 - "Normalização de informações e forma de apresentação de processos".

26 - "Os primeiros dez anos de vida do Gabinete de Estudos António José Malheiro".

27 - Curso de aperfeiçoamento para opositores ao concurso para 2ºs. oficiais.

Em 1956:

28 - "Aquisições do Estado, autorização de despesas e dispensa de concurso público e contrato escrito" (Artigo 14º. da Lei nº. 2 079, de 21 de Dezembro de 1955).

29 - "Contas de exploração e de estabelecimento das empresas do Estado" (Estrutura do Mapa nº. 2 do Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado).

30 - "Rendimento médio".

31 - "Orçamentos privativos" — Instruções, elaboradas nos termos do nº. 5º. da Portaria nº. 16 009, de 19 de Outubro de 1956, para preenchimento dos impressos a utilizar na apresentação a visto ministerial dos orçamentos privativos dos serviços, aprovadas por despacho de Sua Exª. o Ministro das Finanças, de 29 de Outubro de 1956.

32 - "Despesas de anos económicos findos".

33 - "Contrôle" do trabalho em cada uma das secções.

Em 1957:

34 - Remunerações acessórias. Regime de abonos na acumulação de cargos. Ajudas de custo. (Decreto-Lei nº. 40 872, de 23 de Novembro de 1956) Instruções para a sua execução aprovadas por despacho de Sua Exª. o Ministro das Finanças, de 4 de Janeiro de 1957.

Em 1957: (Cont.)

35 - "Para uma melhor consciência administrativa:
1. Vamos racionalizar a utilização dos impressos?"

36 - "A selecção do pessoal para funções de chefia".

37 - "Comissão de Compras da Direcção-Geral da Contabilidade Pública — Seu funcionamento".

38 - "Para uma melhor consciência administrativa:
2. Vamos racionalizar a utilização dos artigos de expediente?"

39 - "O fundador do Gabinete de Estudos António José Malheiro". (Palestra proferida em 14 de Junho de 1957 pelo Director-Geral da Contabilidade Pública na inauguração de uma sala de cursos).

40 - "I Seminário para opositores ao concurso para chefes de secção".

41 - Curso de aperfeiçoamento para opositores ao concurso para 1ºs. oficiais.

42 - A "Escola Nacional de Administração", em França.

43 - "Despesas públicas — Seus efeitos económicos".

44 - "Actividades económicas de Serviços do Estado — Uniformização da escrita digráfica e sua ligação com a contabilidade orçamental".

Em 1958:

45 - Curso de aperfeiçoamento para opositores ao concurso para 2ºs. oficiais.

46 - "Abono de família dos servidores do Estado" (Instruções para a execução do Decreto-Lei nº. 39 844, de 7 de Outubro de 1954, com as alterações que lhe foram introduzidas pelos Decretos-Leis nºs. 41 523 e 41 671, respectivamente de 6 de Fevereiro e de 11 de Junho de 1958).

Em 1959:

47 - "Método a seguir na conferência de recibos e averbamento destes nas autorizações de pagamento".

48 - "A estrutura e o funcionamento do Ministério das Finanças" — "A importância e a estrutura das receitas e despesas públicas em função do desenvolvimento económico do País".

49 - "Inauguração da Biblioteca e tarefas adicionais para 1959".

Em 1959: (Cont.)

50 - "II Seminário — Apreciação e discussão do trabalho do 1º. oficial Luís Gonzaga Fernandes Tavares, subordinado ao título: Novas perspectivas no domínio da ciência das finanças".

* *

*

E R R A T A

Pag.	Linha	Onde se lê	Deve ler-se
27	(28ª.)	último	última
48	(17ª.)	nelas a conteúdo	nelas o conteúdo
67	(19ª.)	flagrentemente	flagrantemente
73	(22ª.)	acelarar	acelerar
74	(21ª.)	consecussão	consecução
81	(10ª.)	a.C.	A.C.
85	(19ª.)	bens	bem
113	(27ª.e 28ª.)	incerta	inserta
116	(6ª.)	é	e
129	(4ª.e 8ª.)	orígens	origens
132	(2ª.)	acelarar	acelerar
134	(29ª.)	aparelhmento	aparecimento
163	(15ª.)	contralização	centralização
170	(14ª.e 15ª.)	cotas	quotas
174	(32ª.)	doutra	douta
178	(9ª.)	rectaguarda	retaguarda
181	(6ª.)	atrazos	atrasos
182	(2ª.)	atrazados	atrasados
182	(4ª.)	atrazo	atraso
194	(9ª.)	atrazos	atrasos
198	(8ª.)	Ponto nº.9	Ponto nº.9 (Cont.)
199	(22ª.)	Alíás	Aliás
200	(19ª.)	correr	acorrer
205	(26ª.)	equilíbrio econó-mico,Portugal venha	equilíbrio económico, que Portugal venha
217	(10ª.)	eonvencer	convencer
223	(6ª.)	admitida	admitido
225	(2ª.)	para a conclusão que nos tinhamos chegado	para a conclusão a que nos tinhamos chegado
228	(28ª.)	ameaçada	ameaçado

A gravação deste trabalho em "stencil" e a tiragem ao duplicador, foram executadas na Repartição Central da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.