RATIO LEGIS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

Estudos em Homenagem ao Professor Doutor
ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS

ALMEDINA

Estudos em Homenagem
Professor Doutor
ANTÓNIO
CARLOS DOS
SANTOS

COORDENAÇÃO
MIGUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE
PAULO DE TARSO DE DELGADO

Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Carlos dos Santos

IN MEMORIAM

2022

Coordenadores
Manuel Monteiro Guedes Valente
Ruben Bahamonde Delgado

ALMEDINA

ESTUDOS EM HOMENAGEM
AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS
IN MEMORIAM

COORDENADORES
Manuel Monteiro Guedes Valente
Ruben Bahamonde Delgado

EDITOR
EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.
Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76-80
3000-167 Coimbra
Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901
www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA
FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO
EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO
ARTIPOL - www.artipol.net
Maio, 2022

DEPÓSITO LEGAL
499311/22

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).
Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

ALMEDINA | GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL — CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

ESTUDOS EM HOMENAGEM AO PROF.
DOUTOR ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS

Estudos em homenagem ao Prof. Doutor António Carlos dos Santos : in memoriam / coord. Manuel Monteiro Guedes Valente e Ruben Bahamonde Delgado. – (Estudos em homenagem)
ISBN 978-989-40-0300-7

I – VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, 1970-
II – BAHAMONDE DELGADO, Ruben, 1981-

CDU 34



Direito Processual Penal Portugues". In: *Revista do Ministério Público*, ano 24, n.93 — Janeiro/Marco de 2003, pp. 7-46.

MANITA, Celina e RIBEIRO, Catarina — "Crianças Vitimas de Abuso Sexual Intra-familiar: Significados do Envolvimento no Processo Judicial e do Papel dos Magistrados". In: *Revista do Ministério Público*, ano 28, n.º 110, Abril/Junho de 2007, pp. 46-86.

MOUTINHO, José Lobo — "Artigo 219.º — Funções e estatuto". In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (Coord.). *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo III. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 201-241.

MIRANDA, Jorge e CORTÊS, António — "Artigo 1.º — República Portuguesa". In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (Coord.). *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. 2.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 73-92.

RAMOS, José Joaquim Monteiro — "Constituição e Conceito de Bem Jurídico". In: ANSELMO, Artur, SILVA, Germano Marques da e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.). *Estudos Comemorativos dos 25 Anos do I.S.C.P.S.I.* Coimbra: Almedina, 2009, pp. 501-543.

SILVA, Fernando — "Representação dos Menores em Processo Penal". In: MONTE, Mário Ferreira *et alii* (Coord.). *Que Futuro Para o Direito Processual*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 769-787.

_____ — "O Papel do Ministério Público na Protecção de Menores". In: *Organização do Sindicato dos Magistrados do Ministério Púbico, A Responsabilidade Comunitária da Justiça — O Papel do Ministério Público*. Lisboa: SMMP, 2007, pp. 225-242.

_____ — *Direito Penal Especial — Crimes Contra as* Pessoas. Lisboa: *Quid Juris*, 2005.

SILVA, Germano Marques da — *Curso de Processo Penal* — Volume I. 3.ª Edição. Lisboa: Verbo, 1996.

SOEIRO, Cristina — "O Abuso Sexual de Crianças: Contornos da Relação Entre a Criança e a Justiça". In: *Sub Judice, justiça e sociedade*, n. 26, Outubro/Dezembro de 2003, pp. 21 a 29.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes — *Processo Penal* — Tomo I. 2.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2009.

_____ — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: UCE, 2013.

VANCOURT, Raymond — *Kant*. Tradução de António Pinto Ribeiro, Colecção Biblioteca Básica de Filosofia. Lisboa, Edições 70, s.d.

A «ORÇAMENTALIZAÇÃO» COMO DISPOSITIVO DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO LIBERAL (1836-1851)[1]

JOSÉ SUBTIL[2]

RESUMO: *O conhecimento da situação financeira da Coroa nos finais do* Ancien Régime, *mesmo depois da criação do Erário Régio (1761), foi sempre difícil devido à pluralidade jurisdicional e contabilística, ao secretismo das contas e à ausência de uma fiscalização independente do poder régio. Depois da revolução liberal (1820), o governo, através do ministro da Fazenda, ficou obrigado, do ponto de vista constitucional, a elaborar orçamentos anuais para serem aprovados pelas Cortes (Parlamento) e, ao mesmo tempo, foram criados mecanismos de fiscalização e controlo (Tribunal do Tesouro Público, Tribunal de Contas). O presente texto percorre estes aspetos de política financeira liberal, desde o esboço de um primeiro orçamento (1821) até à sistematização de um novo modelo de apresentação das contas públicas, depois da guerra civil (orçamento de 1836) até ao início da primeira regeneração (orçamento de 1851). Esta política de «orçamentalização» constituiu, sem dúvida, um dos mais importantes dispositivos de construção do Estado Liberal.*

PALAVRAS-CHAVE: *Orçamento; Finanças; Estado; Liberalismo.*

[1] Texto inserido na homenagem ao Professor Doutor António Carlos dos Santos da iniciativa do *Ratio Legis* — Centro de Investigação e Desenvolvimento em Ciências Jurídicas da Universidade Autónoma de Lisboa.

[2] Doutor e Agregado em História Moderna pela FCSH da UNL. Professor Catedrático da Universidade Autónoma de Lisboa. Presidente do Conselho Científico da Universidade Autónoma de Lisboa. Investigador Integrado do OBSERVARE.

ABSTRACT: *The knowledge of the Crown's financial situation at the end of the* Ancien Régime, *even after the creation of the* Erário Régio *(Royal Treasury, 1761), was always difficult due to the jurisdictional and accounting plurality, the secrecy of the accounts and the absence of independent supervision of the royal power. After the liberal revolution (1820), the government, through the Minister of Finance, was obliged, from a constitutional point of view, to prepare annual budgets to be approved by the Cortes (Parliament) and, at the same time, mechanisms for inspection and control (*Tribunal do Tesouro Público, Tribunal de Contas — *Court of the Public Treasury, Court of Auditors). The present text goes through these aspects of liberal financial policy, from the outline of a first budget (1821) to the systematization of a new model for the presentation of public accounts, after the civil war (budget of 1836) until the beginning of the first regeneration (1851 budget). This policy of "budgeting" was undoubtedly one of the most important building blocks of the Liberal State.*

KEYWORDS: *Budget; Finance; State; Liberalism.*

INTRODUÇÃO

O surgimento dos orçamentos depois da revolução liberal de 1820 marcaram uma das maiores mudanças na política das finanças públicas. Mais do que o modelo de apresentação das contas, a elaboração dos orçamentos era um processo que implicava todos os ministérios e os organismos por eles tutelados, exigia recursos e técnicas cujo conhecimento era ainda muito insuficiente.

A pressão constitucional para discutir os orçamentos e aprová-los, a exigência para fiscalizar a execução orçamental e intervir para prevenir a corrupção ou julgá-la, a instrumentalização dos orçamentos para programas de reformas, a enorme fragilidade de registos prediais e rendimentos, formaram um conjunto de condicionalismos que perduraram por décadas.

De qualquer forma, os orçamentos tornar-se-iam num instrumento para a viabilização de políticas públicas, a contenção de gastos governamentais, a transparência das execuções e dos seus responsáveis, a gestão da previsibilidade das receitas, a difusão de modelos contabilísticos que permitiam o controlo atempado das finanças, a possibilidade do exercício da fiscalização e eventual julgamento de atos ilícitos, ou seja, os orçamentos passaram a exercer uma função política de planeamento e controlo, tanto mais que, sendo essas funções exercidas pelos deputados, os efeitos sociais e económicos atingiam o próprio parlamento (Cortes) e não apenas o governo.

A demora na sedimentação das práticas orçamentais e a credibilidade das contas também tiveram a ver com a herança do Antigo Regime que não facilitou as resoluções centralizadoras do regime liberal. Foi só com a criação do Erário Régio (1761), no governo do conde de Oeiras, que se assiste a uma reforma nas contas régias com o objetivo, aliás nunca atingido, de centralizar a arrecadação das receitas e despesas na medida em que as estruturas administrativas nunca tiveram recursos para esse efeito. Por isso mesmo, o Erário Régio seria a instituição da administração central da Coroa que mais cresceria em recursos humanos até à revolução liberal e que mais formação deu aos seus funcionários e melhor resultados apresentou[3].

Desde o século XVI que o Conselho da Fazenda acumulava o poder legislativo, executivo e judicial das finanças régias. Como conselho régio funcionava como tribunal, submetendo consultas ao monarca sobre matérias que não cabiam no seu regimento[4]. A sua composição era um compromisso entre as elites da monarquia e não contemplava, de sobremaneira, a contribuição de peritos em finanças[5]. Estas singularidades do mais importante órgão da administração da fazenda régia desde o século XVI até à criação do Erário Régio não permitiu um conhecimento sobre os tombos de prédios urbanos, rústicos, mercês, tenças e demais contribuições, muito embora as tentativas de proceder a levantamentos e confirmações de rendimentos tenham levado à constituição de juntas especiais que nunca concluíram os trabalhos. Os próprios contratos de aforamento ou subemprazamento não garantiam a

[3] O Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, no fundo reservado ao Erário Régio, constitui uma fonte privilegiada para a confirmação desta evidência. Ver, sobre o potencial documental deste núcleo arquivístico, FRANCO, Sousa, PAIXÃO, Judite Cavaleiro — *Magistrados, Dirigentes e Contadores do Tribunal de Contas e das Instituições que o Precederam: Finais do século XVIII a 31-12-1992*. Lisboa: Tribunal de Contas, 1995; de FRANCO, António de Sousa, PAIXÃO, Judite Cavaleiro, SANTOS, Maria Filomena Tavares — *Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal*. Lisboa: Tribunal de Contas, Gabinete do Conselheiro Presidente, 1992; PAIXÃO, Judite Cavaleiro, LOURENÇO, Maria Alexandra, ÁLVARES, Ana Isabel — *Tribunal de Contas: 1849-1911*. Lisboa: Tribunal de Contas, 1999.

[4] Ver primeiros regimentos pertencentes à administração da Fazenda Real em SOUSA, José Roberto Monteiro de Campos Coelho e — *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Lisboa: Tipografia Lacerdina, 1843, Tomo I.

[5] Ver, sobre o Conselho da Fazenda, síntese em SUBTIL, José — "Os Poderes do Centro". In: *História de Portugal*, direção de José Mattoso, vol. 4, *O Antigo Regime*, coordenação de António Manuel Hespanha. Lisboa: Editorial Estampa, 1998 pp. 141-170; e, sobre o conjunto da administração régia, ver HESPANHA, António Manuel — *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*. Coimbra: Almedina, 1994.

tributação das rendas na medida em que eram realizados, na grande maioria dos casos, com escrituras sobrepostas ou encobertas que não permitiam registos prediais seguros.

Por outro lado, a impossibilidade de fixar rendimentos do trabalho, nomeadamente dos ofícios régios, municipais e dos senhorios, civis e eclesiásticos de doação régia (donatários da Coroa), tornava inviável a aplicação de impostos diretos previsíveis e seguros. O carácter patrimonial dos ofícios revertia-os independentes da Coroa e passíveis, apenas, de carga fiscal em momentos únicos, como o registo das cartas, o encarte, a transmissibilidade, o arrendamento em serventuários e a alienação[6].

Com o presente texto pretende-se caracterizar, em linhas gerais, esta herança dos liberais e, por outro lado, fazer um balanço das dificuldades que o novo regime político sentiu na implementação dos programas de reforma.

Se durante o Estado de Polícia constatamos um alinhamento entre controlo de contas, inspeção e reforço na arrecadação dos impostos, sem dúvida que esta dinâmica está presente no Estado Liberal de forma singular na medida em que representa um dos sectores com mais recursos humanos e organizativos (rede das alfândegas e repartições da fazenda) entre 25 a 30% de todo o contingente de funcionários do Estado, e uma despesa ligeiramente superior (entre 32 a 35%) do orçamento de Estado[7].

Serão, também, invocados os diversos orçamentos com o propósito de sondar as perspetivas políticas avançadas pelos ministros da fazenda nos relatórios que apresentaram às Cortes e analisar, também, o processo de consolidação dos orçamentos até à Regeneração[8].

[6] Sobre a teoria do ofício régio ver SUBTIL, José — "Os Poderes do Centro". In: *Op. Cit.*, pp. 141-170.

[7] Para uma comparação entre o Estado Liberal e o Estado de Polícia, ver SUBTIL, José — *Estado de Polícia, Revolução e Estado Liberal (1760-1865)*: "em homenagem a António Manuel Hespanha". In: *Cadernos do Arquivo Municipal* [Em linha]. 2.ª Série N.º 14 (julho-dezembro 2020), p. 15-40. Disponível na Internet: *http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/Cadernos/2serie/14/03_hespanha.pdf*. E, ainda, do mesmo autor, "O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal". In: *As Formas do Direito, Ordem, Razão e Decisão (Experiências jurídicas antes e depois da Modernidade)*. Curitiba: Juruá Editora, 2013, pp. 275-332.

[8] Durante o ministério de Luciano Sousa Franco e na secretaria geral dirigida por Maria da Graça Hespanha pude conhecer o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, António Carlos Santos (1995-1999), homenageado neste livro que, mais tarde tive como colega na Universidade Autónoma de Lisboa. Coordenei, então, entre 1997 e 2000, os trabalhos da criação do Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças e da Biblioteca Central do mesmo ministério. O trabalho que tem vindo a ser realizado por estas duas estruturas com

I. O MODELO FINANCEIRO DO ANTIGO REGIME

Uma das principais características do cálculo financeira do Antigo Regime é a pluralidade orçamental que nunca permitiu uma validação global das despesas e receitas da Coroa[9]. A pluralidade orçamental acompanhava, por outro lado, a pluralidade jurisdicional e política que caucionava cada instituição a ter a sua própria despesa e a gerar as suas fontes de receita.

Desta pluralidade resultavam vários efeitos com consequências no modelo financeiro.

O primeiro, tinha a ver com o arrendamento das cobranças das receitas da Coroa que levava à dificuldade em controlar as arrecadações e à quase impossibilidade em prevê-las e agendá-las. As rendas do Reino incluíam os Próprios da Coroa, bens atribuídos a donatários que cobravam as rendas reais, os tributos (portagens, sisas, reais de água), os estancos (monopólio de venda e certos produtos), condenações e recebimentos da igreja, as alfandegas, e portos secos, meias anatas, contribuições militares (terças, décimas), subsídio literário e papel selado. Deste conjunto só as meias anatas, mais tarde imposto sobre as mercês, eram pagos na chancelaria[10].

As dificuldades cresciam na medida em que os rendeiros arrematadores tinham contratos-programa para a recolha das receitas cujos prazos estavam desfasados e com condições diferentes devido às dificuldades para encontrar esses mesmos rendeiros, organizar as hastas públicas de arrematação ou negociar diretamente os contratos.

O segundo, era a dispersão das ordens de tesouraria para satisfazer pagamentos o que tornava muito difícil o conhecimento das despesas satisfeitas pela fazenda régia. Um dos exemplos mais emblemáticos é o pagamento dos emolumentos, tenças e salários de oficiais régios que recebiam, por atacado,

a direção de Ana Gaspar é notável. De realçar, para o interesse da temática em análise, a publicação *online*, de todos os orçamentos do século XIX, que estavam praticamente inacessíveis. Consultar em: *http://badigital.sgmf.gov.pt/Handler?verb=getSRUResponseWithThisQuery&xsl=enterprise.xsl&startRecord=1&maximumRecords=20&query=Orçamento+de+1836&filterQuery=*.

[9] Sobre a doutrina, literatura e contas da «fazenda pública» no Antigo Regime, ver, por todos, HESPANHA, António Manuel — *Uma Monarquia Tradicional, Imagens e Mecanismos da Política no Portugal Seiscentista*. Lisboa: Amazon, 2019 (Edição do autor), pp. 251-258. Para várias aproximações às contas do Reino ver, do mesmo autor, "A Fazenda". In: *História de Portugal*, direção de José Mattoso, *O Antigo Regime*, coordenação de António Manuel Hespanha. Lisboa: Circulo de Leitores/Editorial Estampa, vol. 4, 1998, pp. 181-223.

[10] *Ibidem*.

através de diversas repartições cujo apuramento dos recebimentos e regalias refletiam a diversidade corporativa do sistema político.

O terceiro, tinha a ver com as técnicas de contabilidade que só na segunda metade do século XVIII começaram a usar livros mestres, balanços e balancetes com partidas dobradas[11]. A inexistência destas técnicas e a apresentação das contas em roles e listas não permitia o confronto de saldos, o apuramento das contas e das tesourarias como atestam, amiudadamente, os relatórios dos provedores.

O quarto efeito está relacionado com a fuga de contribuições, a subtração das remessas para a Coroa, como as célebres retenções das sisas nas câmaras municipais para investimento em obras ou satisfação de despesas locais. E o certo é que estes desencontros e desobediências não eram reprimidos, mas acondicionados a compromissos de remessas no futuro como se as advertências tivessem, sobretudo, o propósito de evitar a conflitualidade pela incapacidade repressiva da Coroa.

Finalmente, os territórios dos donatários, senhorios eclesiásticos ou nobiliárquicos, eram autênticas reservas particulares de gestão financeira cujos benefícios régios estavam dependentes de oportunidades e ocasionalidades.

Por conseguinte, o cálculo financeiro da Coroa estava muito limitado e quase sempre vivia de reservas em cofres ou caixas que respeitavam a confidencialidade e a reserva dos utilizadores autorizados. O montante de dinheiro em cada cofre podia ser subtraído com facilidade dado que os seus suportes eram notas deixadas pelos tesoureiros e escrivães.

Juntavam-se a estas limitações, constrangimento morais e religiosos relacionados com a reputação, e sobretudo, com a gestão financeira. Este modelo de administração da fazenda régia estava próximo do modelo da gestão

[11] Para o processo de apuramento de contas, ver Costa, Patrícia, *Finanças e Poder na cidade do Porto (1706-1777). Do registo à fiscalização, estabilidades e ruturas,* Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto (policopiado, tese de doutoramento); da mesma autora, para uma visão geral das contas dos municípios, "As finanças municipais em Portugal no século XVIII: autonomia *vs* centralismo, *Ler História,* n.º 73, 2018, pp. 123-144. Como estudos seminais nesta matéria, ver, por todos, Capela, José Viriato — *O Minho e os seus municípios: estudos económicos-administrativos sobre o município português nos horizontes da Reforma Liberal.* Braga: Universidade do Minho, 1995; do mesmo autor, "As finanças municipais nos tempos modernos (século XV a XVIII). Breve história e perspectivas mais recentes". In: *II Seminário Internacional, História do Município no Mundo Português.* Funchal: CEHAA, pp. 15-26.

da casa de família, neste caso do príncipe, com tudo o que isso implicava na disponibilidade e distribuição de bens e da riqueza[12].

A administração da casa, a "oeconomia", era, aliás, considerada como o fundamento da república, daí que as virtudes para praticar essa gestão fossem, sobretudo, da ordem moral como a prudência, a amizade e a liberalidade e, para cobrir situações excecionais, a magnificência e a generosidade. O alicerce deste modelo era a política das mercês que enraizava laços de dependência e retribuição, verdadeiros cimentos da coesão política e social[13].

Os tributos tinham, por sua vez, que ser legítimos e justos, ou seja, de que o lançamento de novos impostos, quer dos donatários ou da Coroa, só eram permitidos se aprovados ou ratificados em Cortes, com exceção das contribuições municipais destinadas a cobrir gastos da comunidade como, por exemplo, as talhas e as fintas.

Mas as isenções e os privilégios eram bastantes e tolhiam a aplicação igualitária dos impostos como os referentes ao clero e à nobreza[14]. A Igreja conseguiu manter um regime de isenção das sisas até aos finais do século XVIII, e quanto às decimas, depois da sujeição pelo Regimento de 1672 foi, novamente, isenta em 1777. A tributação da nobreza era outro problema, embora os seus privilégios fossem, sobretudo, locais.

A mudança deste paradigma assinalada com a criação do Erário Régio (1761) passou a existência de um tesoureiro-geral para controlar os movimentos da fazenda, acompanhado por uma verdadeira revolução nos procedimentos técnicos, tanto da contabilidade régia como da municipal,

[12] Sobre a cultura e doutrina deste modelo económico que condicionou as finanças régias, ver Atienza Hernández, Ignacio — "Pater familias, señor y patrón; oeconomia, clientelismo y patronato en el Antiguo Régimen". In: Pastor de Togneri, Reyna (Coord.). *Relaciones de Poder, de Producción y de Parentesco en la Edad Media y Moderna,* Madrid, CSIC, 1990, pp. 411-458; e Frigo, Daniela — "Disciplina Rei Familiariae": a Economia como Modelo Administrativo de *Ancien Régime*". In: *Penélope,* n.º 6, 1991, pp. 47-62.

[13] Quanto à economia das mercês que estruturavam as relações de poder na sociedade corporativa do Antigo Regime, ver Hespanha, António Manuel Hespanha — *La Gracia del Derecho, Economia de la Cultura em la Edad Moderna.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionais, 1993; e de Subtil, José — "A economia da «graça» como dispositivo régio de dominação no Antigo Regime". In: Vaquinhas, Irene (Coord.). *Homenagem a José Amado Mendes.* Coimbra: Imprensa da Universidade, 2021.

[14] Ver *Ordenações Filipinas,* Livro II, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1985 (edição *facsimile* de Cândido Mendes de Almeida, Rio de Janeiro, 1870), com várias disposições sobre sujeições e isenções de impostos.

anteriormente referidos, que permitiam o apuramento de saldos que tinham de corresponder à folha de caixa da tesouraria, em dinheiro ou em depósito, não foi suficiente para anular a cultura financeira do sistema corporativo. Embora o próprio Secretário de Estado do Reino, o futuro marquês de Pombal, assumisse a direção do Erário Régio e contasse com contadores gerais para o Reino, uma espécie de inspetores regionais com poderes fora da alçada das comarcas tradicionais, a resistência dos municípios, tribunais e conselhos foi muita e consequente.

II. O SISTEMA FINANCEIRO DO LIBERALISMO

O modelo financeiro do Estado Liberal[15] e o subsequente modelo económico[16] com tendências para anular, tanto quanto possível, o pluralismo do Antigo Regime, é uma das consequências da conceção do poder centralizador do Estado que, pelos menos, desde meados do século XVIII começou, como já referimos, a ser desenhado pelo Estado de Polícia durante o período josefino e mariano-joanino[17]. Mesmo com este mecanismo precoce de centralidade, a história dos orçamentos do seculo XIX foi uma história de défices sucessivos[18].

O certo, porém, esta dinâmica centrípeta viria a colocar a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda no centro das finanças públicas, justamente por coordenar os orçamentos de todos os ministérios[19]. Das mais de quatro dezenas de ministros da fazenda[20] durante o período em apreço, algumas

[15] Sobre o modelo financeiro do Estado Liberal ver, por todos, HESPANHA, António Manuel — *Guiando a Mão Invisível, Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Almedina, 2004, pp. 310-329; e, ainda, para uma visão geral do século XIX, *Uma Monarquia Constitucional: a Constituição monárquica oitocentista.*, Lisboa: Kindle-Amazon, 2019.

[16] Para uma visão geral da economia do século XIX, ver, síntese em MATA, Maria Eugénia, VALÉRIO, Nuno — *História Económica de Portugal. Uma perspetiva global*. Lisboa: Presença, 2003.

[17] Ver SUBTIL, José — "Estado de Polícia, Revolução e Estado Liberal". In: *Op. Cit.*, pp. 15-40.

[18] Ver resultados orçamentais entre os anos de 1821 e 1886, em HESPANHA, António Manuel — *Guiando a Mão Invisível, Direitos, Estado e Lei no Liberalismo*, p. 312-313.

[19] A composição do governo durante o período em estudo incluía seis ministérios e respetivas secretarias de Estado: Ministério da Fazenda, Ministério dos Negócios do Reino, Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, Ministério da Marinha e Ultramar, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério da Guerra.

[20] Ver relação dos ministros da fazenda em CRUZ, Mário Pinho da (coordenação) — *Dos Secretários de Estado dos Negócios da Fazenda aos Ministros das Finanças (1788-2006), uma*

reincidentes, só nove ministros se destacariam na conceptualização dos orçamentos como peças políticas: Manuel António de Carvalho[21], José Xavier Mouzinho da Silveira[22], Manuel da Silva Passos (Passos Manuel)[23], Francisco

iconografia. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2006. As notas biográficas dos nove ministros referidos no texto são retiradas desta obra.

[21] Manuel António de Carvalho (1785-1858) fez parte do batalhão académico de Coimbra que lutou contra os franceses durante as invasões, terminou o curso em 1813 e ingressou na carreira da magistratura. Foi um deputado muito interveniente nas Cortes Constituintes de 1821. Depois da outorga da Carta Constitucional foi nomeado Ministro dos Negócios da Fazenda até 1828, afastou-se durante o miguelismo para regressar como deputado na legislatura de 1834-1836 depois do fim da guerra civil. Foi reeleito deputado para a legislatura de 1838-1840, 1842-1845. No governo de Sá da Bandeira voltou ao ministério da fazenda (1838). Seria agraciado com o título de barão de Chanceleiros. Era membro da Maçonaria e foi nomeado Par do Reino em 1847 e presidente da Camara dos Pares (ver nota *supra* n.º 20).

[22] José Xavier Mouzinho da Silveira (1780- 1849) exerceu vários cargos, entre eles o de ministro da fazenda, entre 28 de maio e 19 de junho de 1823. Depois de perseguido pelos miguelistas, voltou a exercer o cargo, em acumulação com o dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça pelo Decreto de 3 de março de 1832 que desempenhou até 1 de janeiro de 1833. Foi o grande reformador da administração. Em 1836 recusou a dignidade de Par do Reino e na sequência da revolução de setembro de 1836 retirou-se para Paris onde viveu até 1839, sendo eleito, nesse ano, deputado, mas terminada a legislatura (1840) não mais regressou à vida política. É um dos políticos mais estudados do liberalismo (ver, como referência, por exemplo, MANIQUE, António Pedro — *Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte, 1989; PEREIRA, Miriam Halpern — *Mouzinho da Silveira, Pensamento e Acção Política*. Lisboa: Assembleia da República, Texto Editores, 2009; PEREIRA, Miriam Halpern (edição crítica, coordenação) — *Obras, Mouzinho da Silveira*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989 (2 vols), estudos de Magda Pinheiro, Miriam Halpern Pereira e Valentim Alexandre (ver nota *supra* n.º 20).

[23] Manuel da Silva Passos, mais referido como Passos Manuel (1801- 1862), era irmão de José da Silva Passos, outro dos representantes do setembrismo, estudou Direito em Coimbra. Foi um fervoroso defensor da revolução e teve que se exilar para Paris depois da vitória do miguelismo. Combateu no cerco do Porto e assumiu a liderança da Maçonaria do Norte. Com a revolução de setembro e, depois de ocupar vários cargos no governo, veio a ser nomeado, no governo de Sá da Bandeira, Ministro dos Negócios da Fazenda (5 de novembro de 1836). As reformas que empreendeu em todos os lugares que ocupou constituem o símbolo do setembrismo. Desempenhou papel de relevo na guerra civil da Patuleia como presidente da junta de Santarém. Foi nomeado Par do Reino em 1861 (ver nota *supra* n.º 20 e notas infra n.ºs 41 e 42).

Duarte Coelho[24], Francisco António de Campos[25], Flórido Rodrigues Pereira Ferraz[26], Barão do Tojal[27], Joaquim José Falcão[28] e António José d´Ávila[29].

[24] Francisco Duarte Coelho (???-1833), bacharel em Cânones pela Universidade de Coimbra, seguiu a carreira da magistratura. Foi confessor de D. João VI antes da fuga da família real para o Brasil. Fez parte da lista dos célebres signatários da carta a solicitar a Napoleão Bonaparte a outorga de uma Constituição (ver, a este respeito, Hespanha, António Manuel, *Guiando a Mão Invisível, op. cit.* pp. 55-61). Teve várias vezes preso antes da revolução. Foi nomeado Ministro dos Negócios da Fazenda em 31 de janeiro de 1821. Foi, ainda, Presidente da Junta do Comércio. Depois da Vila-Francada afastou-se da vida política, embora venha a ser nomeado (1827) Presidente do Banco de Lisboa (ver nota *supra* n.º 20).

[25] Francisco António de Campos (1780-1873), bacharel em Leis no ano de 1801. Eleito deputado às Cortes Ordinárias de 1822 onde foi tesoureiro. Depois da outorga da Carta Constitucional foi eleito, novamente, deputado, integrando várias comissões. Exilou-se com o miguelismo e desempenhou um papel ativo na angariação de fundos para a causa liberal, acabando por pertencer à Junta do Conselho da Regência. Recebeu, no final da guerra civil, a carta de conselheiro real em reconhecimento dos seus serviços. Foi chamado, no ministério de marquês de Saldanha para integrar o governo como ministro da fazenda (27 de maio de 1835 até julho do mesmo ano) e tornou a integrar a mesma pasta no ministério de José Jorge loureiro até 1836. É com ele que se inicia a prática de elaboração de relatórios a acompanhar os orçamentos. Aderiu à revolução de setembro de 1836 e viria a receber o título de barão de Vila Nova de Foz Coa (6 de fevereiro de 1837). Depois da restauração da Carta veio a ser preso como grande opositor da mesma. Já no final da vida foi nomeado Par do Reino (1861). Desde cedo pertenceu à Maçonaria onde foi administrador (1821) e grão-mestre do Grande Oriente (1840-1849).

[26] Flórido Rodrigues Pereira Ferraz (1790- 1862) foi deputado às Cortes de 1826 onde pertenceu à Comissão da Fazenda. Com o restabelecimento da Carta Constitucional (1834) seria eleito deputado entre os anos de 1834 e 1836. Foi encarregue da pasta dos Negócios da Fazenda no governo do conde de Bonfim, em 26 de novembro de 1839, mantendo-se no cargo até 1841. Exerceu, posteriormente, outros cargos no governo, sendo elevado a Par do Reino em 1849. Seria agraciado (1851) com o título de visconde de Castelões (ver nota *supra* n.º 20).

[27] João Gualberto de Oliveira, nasceu no Funchal (1788) e faleceu em Lisboa (1852). Em 1802 foi agraciado com a matrícula de foro fidalgo, seu pai era médico da Câmara Real. Viveu muitos anos em Londres. Foi eleito deputado às Cortes Constituintes de 1837 e, nesse mesmo ano, veio a integrar o ministério de António Dias de Oliveira com a pasta dos Negócios da Fazenda, lugar que manteve no governo de Sá da Bandeira (1838), no governo do conde de Bonfim (1841) e nos governos de Costa Cabral (1842-1847). Obteve o título de barão do Tojal (4 de abril de 1838) e de conde do Tojal (17 de setembro de 1841). ver nota *supra* n.º 20.

[28] Joaquim José Falcão (1796-1863), coronel do Exército foi deputado entre 1840-1846 e 1848-1851. Seria nomeado Ministro dos Negócios da Fazenda no governo do duque de Saldanha (18 de setembro de 1847 a 29 de janeiro de 1849). Ver nota *supra* n.º 20.

Esta centralidade orçamental passaria, também, a significar uma centralidade política na medida em que a câmara dos Deputados apreciava e aprovava os orçamentos e podia autorizar a cobrança de impostos como ficou consagrado na Constituição e depois na Carta Constitucional[30] . Contudo, o governo continuou a usar de alguma discricionariedade na medida em que pelo artigo 138.º da Constituição competia ao ministro da fazenda apresentar o orçamento anual de despesas, as contribuições e as rendas[31].

Contudo, o maior problema para uma política de centralização era a organização e montagem de uma estrutura regional e local uma vez que na periferia faltavam recursos e capacidades para organizar registos e cadastros de rendimentos[32]. Veremos, mais à frente, esta implicação com o modelo espacial do liberalismo e a nova municipalização.

Luís Espinha da Silveira, ao referir-se às dificuldades para se apurarem as contas, aponta o facto de só se conhecerem receitas e despesas, por exemplo, a conta do ano de 1827 e de 1804[33]. Apresenta, pela primeira vez, resultados

[29] António José de Ávila (1806-1881), era de família humilde do Faial, tirou o bacharelato em Filosofia na Universidade de Coimbra, regressando aos Açores como professor e, posteriormente, foi para Paris terminar o curso de medicina. Voltou aos Açores depois do restabelecimento do regime constitucional (1831), acabando por ser eleito deputado pelo Faial (1834), durante muitos anos. Defensor do cartismo, foi nomeado, no governo de Joaquim António de Aguiar (9 de junho de 1841), Ministro dos Negócios da Fazenda onde se manteve até 1842. Voltou ao mesmo cargo em 1849 no governo de Costa Cabral e, mais tarde, no governo do duque da Terceira, até 1851. Repetiria o lugar no governo do duque de Palmela entre 1857 e até 1862 (ver nota *supra* n.º 20).

[30] O poder das Cortes para aprovar os orçamentos e aprovar os impostos foi realçado, na época, como uma grande inovação política, ver BALBI, *Adrien — Essai statistique sur le royaume de Portugal et d'Algarve*. Paris: Rey et Gravier, 1822 (ver publicacão pela INCM, 2004).

[31] As receitas do Estado enquanto proprietário (receitas dos Próprios) provêm das minas, rendas, foros e contratos. Os impostos incidiam sobre a décima, sisas, subsídio literário, terça dos concelhos, alfandegas, real de água, consumo do vinho, contratos (tabalo e sabão), papel selado, multas, correio e casa da moeda. Se acabaram os privilégios das classes em matéria de impostos, foi difícil organizar outro sistema, sobretudo, devido à dificuldade de cadastro dos rendimentos e processos de avaliação (ver Decreto de 13cv de agosto de 1832).

[32] Para uma melhor compreensão deste problema ver SOUSA, Paulo Silveira e — "A construção do aparelho periférico do Ministério da Fazenda em Portugal (1832-1878)". In: ALMEIDA, Pedro Tavares de e BRANCO, Rui (Dir). *Burocracia, Estado e Território: Portugal e Espanha nos séculos XIX e XX*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, pp. 83-108.

[33] Um dos estudos pioneiros foi o de SILVEIRA, Luís Espinha da — "Aspectos da evolução das finanças públicas portuguesas nas primeiras décadas do século XIX". In: *Análise Social*, vol. XXIII (97), 1987, 3.º, pp. 505-521. Neste artigo são repisados os bloqueamentos do

para os anos entre 1800 e 1827 dominados pela crise financeira permanente, desequilíbrio estrutural e gastos, cada vez maiores, com a defesa, que conduziriam ao primeiro empréstimo (1796) a que seguiram mais cinco até ao ano de 1827 cujos juros e amortizações foram geridos pela Junta dos Juros dos Reais Empréstimos[34].

Na mesma linha de pensamento, Magda Pinheiro[35], realce, para todo o período constitucional, a necessidade de atingir o equilíbrio financeiro[36]. Chama a atenção para a criação da Comissão do Tesouro Nacional (1 de dezembro de 1820) destinada a examinar as contas do Erário Régio, como para os debates parlamentares sobre as finanças públicas, pagamento de ordenados, pensões, propinas e acumulação de ofícios, muito embora os debates estejam arredados da doutrina sobre política fiscal.

O esforço para ultrapassar estas dificuldades começou com a legislação de Mouzinho da Silveira (16 de maio de 1832), um crítico radical da administração do Antigo Regime[37]. Mas as suas opções legislativas não passariam do papel e a reforma financeira duraria décadas, arrastando graves conflitos políticos como aconteceu, por exemplo, com as reformas cabralistas (1842, 1845-1846) que levariam à revolta da Maria da Fonte e à guerra civil da Patuleia[38].

Antigo Regime como o secretismo, irregularidade de práticas e desconformidades, corrupção, dificuldade de aplicação dos métodos de contabilidade e falta de fiscalização, afinal as queixas dos liberais.Para o final do século XVIII, inícios do século XIX, ver resultados financeiros e económicos em MACEDO, Jorge Borges de — *Problemas de História da Industria Portuguesa no século XVIII*. Lisboa: Querco, 19082, pp. 208-210.

[34] Ver SILVEIRA, Luís Espinha da — "Aspectos da evolução das finanças públicas portuguesas nas primeiras décadas do século XIX", *op. cit*, pp. 527-529.

[35] PINHEIRO, Magda — *Estudos sobre Finanças e Dívida Pública em Portugal no século XIX*. Lisboa: Centro de Estudos de História Contemporânea, ISCTE, 2015 (estudos e documentos sobre finanças públicas entre 1820-1890)

[36] A autora estudou a Comissão da Fazenda, uma comissão permanente dentro do Congresso, que se constituiu a 7 de fevereiro de 1821, cobrindo as Cortes Constituintes (24 de janeiro de 1821 a 4 de novembro de 1822) e as Cortes Ordinárias (entre 15 de novembro de 1822 e 2 de junho de 1823).

[37] Ver, sobretudo, MANIQUE, António Pedro — *Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte, 1989.

[38] Em cada província haveria um Recebedor-Geral (um total de oito), em cada comarca um delegado (45 com os seus 45 secretários), em cada câmara um recebedor particular nomeado pelo recebedor-geral (um total de 100, apesar de os concelhos serem, ainda, mais de 800).

O célebre político da legislação dos Açores[39] marcaria a sua política financeira e a orientação administrativa nas reformas que empreendeu (entre 3 de março e 2 de dezembro de 1832), assente na efetiva recolha dos impostos, na venda dos bens nacionais e na gestão de orçamentos equilibrados. No decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832, tanto a Junta do Crédito Público como o Tribunal do Tesouro, desempenhariam um papel central da disciplina orçamental o que, aliás, se viria a revelar como fundamental para sucessivos ministros.

O fim da guerra civil (maio de 1834) e a abertura das Cortes (agosto) mostrava, porém, o agravamento das finanças devido ao aumento dos gastos e à dificuldade da cobrança de impostos, praticamente quase todos por tributar.

No mês de janeiro de 1835, a situação era descrita pelo ministro José da Silva Carvalho como caótica, obrigando a uma remodelação nos serviços centrais do ministério para, apesar de tudo, acautelar o fluxo das receitas das alfândegas, a única fonte de receitas para cobrir o crescente aumento das despesas inflacionadas com a guerra.

O espectro da dívida pública levou, inevitavelmente, a soluções excecionais como a venda dos bens nacionais, contudo o governo de Passos Manuel (1836) voltaria a intervir nos serviços periféricos do ministério, procurando implementar um sistema fiscal assente nas autoridades locais para colmatar as impossibilidades das repartições centrais do ministério.

Esta política seria seguida pelo governo cabralista (1842) que implementou o sistema de cobrança de impostos através das repartições da fazenda depois de incorporadas nos governos civis (novo código administrativo, 18 de março de 1842) que passariam, também, a regular as competências das câmaras na recolha dos impostos diretos.

Percebe-se esta atenção sobre o peso das contribuições diretas por garantirem uma arrecadação certa das receitas em tempo devido. Mas esta orientação exigia uma burocracia mais elaborada e, sobretudo, recursos humanos e técnicos que estavam indisponíveis num país onde a maioria da

[39] Como é reconhecido em PEREIRA, Miriam Halpern — *Mouzinho da Silveira, Pensamento e Acção Política*. Lisboa: Assembleia da República, Texto Editores, 2009. Para as obras deste político liberal, ver PEREIRA, Miriam Halpern (edição crítica, coordenação) — *Obras, Mouzinho da Silveira*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989 (2 vols), estudos de Magda Pinheiro, Miriam Halpern Pereira e Valentim Alexandre.

população era analfabeta e o campo de recrutamento de funcionários estava condicionado à oferta de ordenados e regalias compatíveis com o exercício de funcionários das finanças.

A forma como eram remunerados os funcionários encarregues dos impostos, pagos por emolumentos e quotas de receita, ao contrário de um vencimento fixo, dava azo à desconfiança, ao abuso e ao crescente conflito e animosidade destes novos «cobradores de impostos» com os cidadãos locais. Pela insegurança das carreiras e riscos que acarretavam, o recrutamento estava, por conseguinte, muito condicionado.

Por outro lado, os funcionários dos impostos tinham várias tutelas hierárquicas, desde as câmaras municipais, passando pelas autoridades dos governadores civis, até aos serviços centrais do ministério, o que tornava permeável a indisciplina e o oportunismo.

Outro grande problema dizia respeito à burocracia, em especial a inexistência de cadastros que servissem de base para a tributação o que levava a arrolamentos provisórios assentes nos testemunhos dos contribuintes e das diligencias dos agentes do fisco, acarretando, obviamente, reclamações, incumprimentos, conflitos e mal-estar social e político. A nomeação de louvados nos concelhos e de novos comissários, em lugar de resolver os problemas agravou-os e criou confusão, acumulação e dispersão de funções que confundia os contribuintes.

Muitas destas razões estiveram na base da revolta da Maria da Fonte que do Norte se espalhou pelo continente durante a primavera de 1846 e criou dificuldades acrescidas na implantação das novas políticas para a arrecadação dos impostos, provocando, inclusive, a queda do governo de Costa Cabral e ao que lhe sucedeu, do Duque de Palmela. O descontrolo da situação levaria à guerra civil da Patuleia entre outubro de 1846 e junho de 1847, não se cobrando os impostos diretos e acumulando-se as dívidas, obrigando o Estado a viver quase praticamente das receitas das alfândegas.

Um novo governo de Costa Cabral (1849) tentou repor a normalidade e o seu Ministro da Fazenda, António José de Ávila, reformava, mais uma vez, os serviços centrais[40], mas, como já foi dito atrás, o recrutamento de funcionários a nível local era muito difícil devido à enorme taxa de analfabetismo, à

[40] Consultar SUBTIL, José — "O Governo da Fazenda e das Finanças (1750-1974)". In: Cruz, Mário Pinho da (Coord.). *Dos Secretários de Estado dos Negócios da Fazenda aos Ministros das Finanças (1788-2006), uma iconografia*, pp. 36-69.

deficiente organização municipal agravada com a extinção de perto de 60% dos concelhos, implicando a junção de territórios e populações habituadas a uma longa tradição de autonomia.

Seguindo os trabalhos de António Pedro Manique[41], a reforma da rede municipal, iniciada com Mouzinho da Silveira (1832), foi, efetivamente, concretizada com Passos Manuel pelo Decreto de 6 de novembro de 1836 que extinguiu perto de cinco centenas de concelhos, reduzindo-os a 351 e, em 1855 (Decreto de 24 de outubro), voltaram a reduzir para 256, números próximos dos que chegaram até final da monarquia constitucional e do modelo espacial contemporâneo. O traço desta mudança é, portanto, a formação de grandes concelhos, ao contrário da rede de mais de 800 municípios no final do Antigo Regime, dos quais 228 tinham menos de 200 fogos e só 177 ultrapassavam os mil fogos. Esta nova territorialidade periférica do Estado Liberal constituiu um dos maiores problemas à legitimidade do regime liberal na medida em que configurava um controlo do poder central sobre os municípios para eliminar as autonomias locais[42]. E, no que respeita, à organização das finanças públicas foi um dos maiores obstáculos à montagem de uma «máquina» tributária capaz de recolher com segurança e em tempo certo as receitas dos impostos.

III. OS SENTIDOS POLÍTICOS DOS ORÇAMENTOS

O primeiro orçamento debatido nas Cortes (1821, referente ao primeiro semestre[43]) procurou ultrapassar a desarrumação, o sigilo e a confusão nas contas, apontando para um modelo centralizado das finanças publicas e,

[41] Ver detalhes desta política de municipalização liberal em MANIQUE, António Pedro — "A Génese da Rede Concelhia Moderna, As reformas concelhias Oitocentistas e o modelo espacial do Liberalismo". In: OLIVEIRA, António Cândido de, e MANIQUE, António Pedro — *O Mapa Municipal Português (1820-2020), A Reforma de Passos Manuel.* Porto: AEDREL, 2020, pp. 121-159; do mesmo autor, "A reforma concelhia setembrista e o modelo espacial do Liberalismo. Contestações municipais e alterações ao Decreto de 6 de novembro de 1836". In: AAVV, *Os Irmãos Passos Manuel. Da Política ao Poder Local, Os 180 anos das reformas administrativas de 1836.* Lisboa: Leya e-book, 2018.

[42] Sobre a resistência dos municípios ao controlo do centro ver AAVV, *Os Irmãos Passos. Da Política ao Poder Local, Os 180 anos das reformas administrativas de 1836, op. cit.*; e para uma síntese da evolução do modelo administrativa, ver MANIQUE, António Pedro — "Liberalismo e Instituições Administrativas (1822-1910)". In: *Revista Portucalense*, n.º 3, 1996.

[43] Ver *Os Orçamentos no Parlamento Português*, coordenação de Nuno Valério, Lisboa, Assembleia da República, Dom Quixote, 2006 (introdução de Carlos Bastien).

sobretudo, tornando obrigatória a sua discussão e aprovação pelos deputados como representantes da soberania popular. São duas das grandes novidades que sinalizam uma rutura com o Antigo Regime, entre tantas continuidades que irão persistir.

Para se ter uma ideia dos rendimentos e das dívidas, o Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda, Francisco Duarte Coelho, dizia no seu relatório que "He principio fundamental de toda a boa administração que as Despezas, quando não sejao menores do que os rendimentos, ao menos estejão ao nível delles; e a importância deste axioma indubitável a respeito de qualquer administração particular, he muito mais transcendente a respeito da administração Publica, porque o deficit sendo ao principio hum mal que só peza sobre aquelles que deixarão de receber no Thesouro as quantias a que tinhão direito, tornase depois hum lam geral, e augmenta o gravame da Nação que ha de por fim vir a paga-lo exaurindo as fontes da sua riqueza e prosperidade", ou seja, no dizer do ministro quando a despesa é superior às receitas é inevitável que cresçam os rendimentos dos impostos ou se corte nos gastos: "A Nação está à borda d'hum precipício de que só póde livrala a mais severa economia".

O certo é que as maiores receitas provinham das alfandegas (entre 40% a 60%) e estavam, por conseguinte, pouco dependentes do rendimento interno do país e as despesas cresciam devido à guerra. O que o ministro não disse e acabou por acontecer foi, portanto, o recurso aos empréstimos internos e externos.

Sem, ainda, a organização do orçamento setembrista do ano de 1836, pode dizer-se que o orçamento do ano de 1823 foi o primeiro acompanhado pelo relatório do ministro, Manuel António de Carvalho, apresentado às Cortes em 1828[44] onde tece considerações sobre a sisa[45] e a dívida fundada[46]. A discussão sobre o modelo em que devia assentar a apresentação do orçamento fez parte dos debates nas Cortes Ordinárias, desde março de 1822,

[44] *Relatório Apresentado na Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa, em 11 de Fevereiro de 1828 pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda*, Lisboa, Impressão Régia, 1828.

[45] Imposto encabeçado, isto é, de quantia certa por cada município demonstrava a incapacidade da Coroa arrecadar receitas por falta de estruturas e funcionários.

[46] A que vencia juros ao contrário da dívida flutuante que não vencia. A dívida corrente era a que resultava do não pagamento de dívidas do Estado por encargos contraídos (por exemplo, vencimento de funcionários, pagamento a fornecedores).

como, igualmente, a ideia de "castigar" as autoridades que não cumprissem com as leis orçamentais.

Para o orçamento do ano de 1836[47], de facto, o primeiro devidamente sistematizado, o retrato traçado pelo ministro Francisco António de Campos, no seu relatório (29 de fevereiro de 1836) é bem emblemático da situação: "Talvez que nenhuma Asembléa politica se tenha jámais reunido em circumstancias tão dificeis para regular a Fazenda de uma Nação" [...] A Nação achava-se cançada da guerra civil e de uma lucta sanguinaria, as fortunas estavam desbaratadas pelos fautores da usurpação, e ção primeiro dever do Governo entrar nas vias de uma administração economica".

Dizia, ainda, que a facilidade de obter dinheiro pela via dos empréstimos ("Crédito é um dom perigoso") só servia para endividar o Estado e acudir ao momento. Aconselhava, por isso, o Soberano Congresso a procurar na economia e no aumento de receitas os meios para evitar os empréstimos[48]. E, neste sentido, promete apresentar um plano de reformas de economia e criar um serviço de estatística para colmatar a falta de elementos de informação.

O seu plano de reforma previa a restrição de serviços, a reorganização das repartições, a regularidade na prestação das contas, uma contabilidade integrada e a criação de contadorias nos ministérios para garantirem a fiabilidade das contas, tantas eram as incertezas, e o projeto de uma instituição para fiscalizar a aplicação dos dinheiros públicos. Sem dúvida a medida mais importante foi a criação de um Tribunal de Contas para obrigar os dirigentes a responderem pelas suas contas de gerência, dando, evidentemente, sinais de que o Tribunal do Tesouro Público se tornou vicioso, inoperante do ponto de vista organizativo e que, portanto, não estava a cumprir a sua missão.

[47] *Collecção Geral das Contas, Orçamentos e Documentos apresentados à Camara dos Senhores Deputados na sessão ordinaria de mil oitocentos trinta e seis, pelo ministro e secretário d'Estado dos Negócios da Fazenda.*

[48] Apesar de tudo, em 1 de abril de 1836, era contraído um empréstimo com o barão de Rothschild, em Londres, de 2.000.000 de libras e, no dia 3, outro de igual quantia para, em 29 do mesmo mês, ainda outro do mesmo valor. O ministro relata, ainda, que procurou informações junto dos ministros José da Silva Carvalho e José Joaquim Gomes de Castro, mas em vão, por isso, teve que mandar um agente a Londres examinar os empréstimos. A primeira parte do relatório dá conta das receitas e despesas no primeiro ano económico de 1 de agosto de 1833 a 30 de junho de 1834 e das contas do segundo ano económico de 1 de julho de 1834 a 30 de junho de 1835. Dá, ainda, informação sobre o contrato de empréstimo de 14 de setembro de 1833 de 2 milhões de libras e sobre a Comissão de cinco especialistas (Decreto de 25 de novembro de 1835) para analisar as operações de crédito com os agentes em Londres depois de 19 de dezembro de 1834.

Demoraria, porém, mais alguns anos a implantação deste tribunal com uma missão fundamental na política financeira e administrativa do regime liberal (Decreto de 10 de novembro de 1849)[49].

O espelho da crise está retratado no decreto de 25 de novembro de 1836 em que o governo declara não ter meios de pagar os ordenados dos empregados, restando-lhe deixar em dívida a parte que não pudesse satisfazer[50]. A acumulação de reformados por causa da extinção de instituições do Atigo Regime agravava não só a situação financeira como aumentava o desconhecimento do contingente de funcionários públicos e empregados[51].

Como a dívida do Estado era já monstruosa (8 mil e 500 contos de *deficit*), o ministro propõe para "atravessar este pelago de dificuldades a venda dos Bens Nacionais a dinheiro já, e sem formalidades embaraçosas"[52] porque o governo tem que ter os meios para satisfazer as despesas e os credores do Estado deviam contar com os pagamentos com segurança e pontualidade e, por isso, advoga, igualmente, um aumento de contribuições, confiando que o povo tem sempre "um senso recto".

Para o ano de 1837[53] (ano económico de 1 de julho de 1837 a 30 de junho de 1838), Manuel da Silva Passos (e a sua "gloriosa revolução de 9 de setembro"), como ministro da Fazenda interino, tece comentários sobre as operações de crédito devido ao enorme *deficit*, sobre a necessidade das receitas da venda dos bens nacionais e sobre a contração de um novo empréstimo que, no seu dizer, seria o último.

[49] Sobre a organização, estruturas e funções do ministério das finanças durante o século XIX, com referências à legislação e respetivos organogramas, ver, especialmente, SUBTIL, José — *O Ministério das Finanças (1801-1996), Estudo orgânico-funcional.* Lisboa: Gabinete do Ministro, 1996 (apresentação de António de Sousa Franco).

[50] Desde 1832 foram raros os anos em que os funcionários públicos receberam com regularidade os ordenados, "Em 1838 o atraso era de 7 meses, em 1839 cerca de 10, em maio de 1846 rondava os seis meses; no ano económico de 1847-1848 chegou aos oito meses; em junho de 1849 pagava-se novembro de 1848" (ver VALÉRIO, Nuno (Coord.) — *Os Orçamentos no Parlamento Português*, p. 97).

[51] Por isso, o ministro pediu, com urgência, uma lista de pessoas que recebiam pensões e tenças com assentamentos no extinto Conselho da Fazenda.

[52] Fundamental para o tema o trabalho de SILVEIRA, Luís Espinha da — "A venda dos bens nacionais (1834-1835): uma primeira abordagem". In: *Análise Social*, vol. XVI (62-63), 1980- 1.º -2.º, pp. 87-110. De realçar que antes da venda dos bens nacionais que decorre até 1843, já tinha acontecido o processo de várias incorporações de bens (1833-1835) como da Casa da Rainha, Patriarcal, Casa do Infantado, bens das corporações de religiosos regulares (Decreto de 30 de maio de 1834), bens dos conventos, mosteiros, colégios, hospícios, bens da universidade de Coimbra (ver, também, PEREIRA, Miriam Halpern — *Revolução, Finanças, Dependência Externa.* Lisboa: Sá da Costa, 1979).

[53] *Collecção dos Orçamentos e Documentos apresentados às Cortes Gerais, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa, pelo Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda Manoel da Silva Passos, 1837.*

As propostas de Passos Manuel revelar-se-iam fundamentais para o futuro das finanças públicas (relatório de 24 de abril de 1837). A medida mais importante que propõe às Cortes foi, novamente, a criação de um Tribunal de Contas para o "exame, fiscalização, e julgamento de toda a contabilidade da Fazenda publica", aquilo a que chamaria, também, de Conselho Fiscal das Contas, composto por um presidente e seis vogais eleitos pelas Cortes cuja organização e competências apresenta num projeto de lei aparte.

Outra proposta foi a criação de uma Caixa Geral de Amortização para pagar juros e anuidades de toda a divida nacional consolidada, contraída dentro ou fora do Reino, que chamara de Junta do Crédito Público, composta por um presidente, cinco vogais e um secretario com voto. Dois vogais seriam eleitos pelas Cortes, dois nomeados pelo governo, e os restantes eleitos pela assembleia dos 100 maiores possuidores de títulos da dívida nacional consolidada.

No ano seguinte, um novo ministro, Manuel António de Carvalho, ao apresentar às Cortes o orçamento para o ano de 1838 (período de 1 de julho de 1838 a 30 de junho de 1839[54]), já dava conta do funcionamento da Junta do Crédito Público, elogiando o seu desempenho para o controlo da dívida (relatório de 31 de janeiro de 1839).

No orçamento para o ano de 1839[55], o ministro Flórido Rodrigues Pereira Ferraz refere-se às contas entre 1 de agosto de 1833 e 30 de junho de 1836 que não tinham, ainda, sido apuradas por causa da instabilidade da guerra civil. O seu relatório está, mais uma vez, focado no problema das dívidas, juros e amortizações: "os possuidores da nossa divida externa (...) hão de boa fé convencer-se da necessidade de confiadamente aguardarem que os aumentos de nossos recursos nos habilitem a dar-lhes gradualmente uma justa indemnização dos sacrifícios". O que mostra, de facto, que o conhecimento da dívida era incerto e o controlo dos pagamentos um dos maiores

[54] *Relatório e Documentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, 1839, Manuel António de Carvalho.*

[55] *Relatório, Orçamento dos Recursos e Encargos do Estado e Documentos apresentados às Cortes em 31 de julho de 1840, Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda, Florido Rodrigues Pereira Feraz*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840.

problemas orçamentais, sobretudo por haver milhares de contas por liquidar (exatores, rendeiros, contratadores, dividas dos extintos conventos, corporações) que o Decreto de 3 de janeiro de 1837 não tinha resolvido.

No orçamento para o ano de 1840[56], o mesmo ministro repisa o problema das dívidas e os seus pagamentos e enfatiza o plano geral de organização da Fazenda Publica (Decreto de 30 de dezembro de 1839), em especial o surgimento de várias comissões para avaliarem o estado das contas, dos contratos e o apuramento das dívidas.

Foi no ano de 1842[57] que um dos ministros mais interventivos, o barão do Tojal, tomava posse (24 de agosto) para evidenciar, logo de seguida, a deficiente organização da recolha de impostos e, pela primeira vez, apresentar um parecer técnico dos membros do Tribunal do Tesouro Público (19 de agosto de 1842)[58].

No seu governo começaram a surgir relatórios dos ministérios a justificar os orçamentos (Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça por António de Azevedo Mello de Carvalho; Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra pelo Duque da Terceira; Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar por Joaquim José Falcão; Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros por José Joaquim Gomes de Castro).

No relatório de 26 de janeiro de 1843 sobre o orçamento de 1843-1844[59], o barão do Tojal apresentou uma proposta de lei para reorganizar o Tribunal do Tesouro Público[60] e uma outra para reformar os serviços centrais do ministério.

[56] *Relatório do Ministério dos Negócios da Fazenda apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado Florido Rodrigues Pereira Ferraz, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840. Acresce o Orçamento para o Anno de 1840-1841 apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado Florido Rodrigues Pereira Ferraz.*

[57] *Orçamento para o Anno Economico de 1842-1843 apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, Barão do Tojal*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842.

[58] O tribunal era composto por José Pereira de Menezes, José António Maria de Sousa Azevedo, João Ferreira da Costa e S. Paio, Manoel Ignacio de Sampaio e Pina, Francisco António Fernandes da Silva Ferrão.

[59] *Orçamento de 1843-1844 Apresentado às Cortes na Sessão de 16 de Janeiro de 1843 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, Barão do Tojal*, Lisboa, Imprensa Nacional 1843.

[60] O Tribunal do Tesouro Público passaria a ter um presidente, oito conselheiros, todos nomeados pelo governo, e quatro repartições, cada uma com um diretor. A principal função do tribunal passava a ser a administração dos rendimentos, arrecadação e contabilidade, o exame e julgamento das contas públicas.

Ficaram, ainda, definidos os modelos de apresentação das contas. Uma parte dedicada aos Encargos Gerais, dotações da Família Real, despesas com as Cortes, o Conselho de Estado, o montante dos Juros, as classes não ativas e as despesas diversas. As categorias de cada orçamento, que irão fazer escola no futuro, dividiam-se em capítulos, artigos e secções. Cada ministério apresentava e justificava a sua dotação orçamental[61]. Nas receitas são contempladas as rúbricas dos Próprios (rendas, foros, juros e laudémios, pinhais, minas, heranças jacentes), os impostos diretos (décima predial, industrial, juros, décimas de ordenados, direitos de mercês, subsídio literário, multas judiciais, dízimos, terças dos concelhos, sisas e, por fim, os impostos indiretos (alfândegas, Terreiro Público, Real de Água).

Ganharam autonomia de gerência contabilística, a Junta do Crédito Público, o contrato do tabaco, o contrato do sabão, as receitas do correio geral, da imprensa nacional, imprensa da Universidade de Coimbra, da Fábrica da Pólvora, Casa da Moeda, Fretes e outras receitas extraordinárias.

Continuando a sua política de acerto de contas para que "Ninguem póde duvidar, Senhores, que as finanças são num Paiz bem organizado o centro de partida, e o apoio da publica administração, e que pelo contacto em que se acham com todos os interesses sociaes, dão estabilidade aos Governos, e prosperidade ás Nações", o barãon do Tojal congratulava-se por o orçamento de 1844-45[62] ser o de menor *deficit* em todo o regime liberal, mantendo-se a tendência nos orçamentos de 1845-1846[63] e 1846-1847[64], o que lhe granjearia a titulação de conde do Tojal. Mesmo assim, a dívida externa foi convertida num fundo amortizável em 60 anos com 4% de juro permanente.

Na organização dos serviços, o principal enfoque foi a fixação dos quadros de pessoal das alfândegas marítimas do Reino e Ilhas Adjacentes e o sistema de fiscalização marítima com recurso às forças armadas.

No ano de 1847 não houve orçamento devido à guerra da Patuleia (outubro de 1846 a junho de 1847). O decreto de 30 de junho de 1847, onde,

[61] Ministério dos Negócios do Reino, Ministério dos Negócios da Fazenda, Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, Ministério dos Negócios da Guerra, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar.

[62] *Orçamento de 1844-1845 e Documentos Apresentados às Cortes na Sessão Ordinária de 1844*. Lisboa, Imprensa Nacional, 1844.

[63] *Orçamento de 1845-1846 e Documentos Apresentados às Cortes na Sessão Ordinária de 1844*. Lisboa, Imprensa Nacional, 1845.

[64] *Orçamento do Anno Economico de 1846-1847*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1846.

ainda, participa o conde do Tojal, determinava, contudo, que enquanto as Cortes não aprovassem as contas para o ano económico de 1847-48, devia continuar a arrecadação dos impostos e rendimentos do Estado.

Para o ano económico de 1848-1849, [65]o novo ministro, Joaquim José Falcão, se prometia apresentar a conta do ano de 1845-1846, o mesmo não fazia para o ano de 1846-1847 por falta de elementos devido à guerra civil (relatório de 13 de março de 1848). Repetirá o mesmo queixume no orçamento para o ano de 1849-1850[66], justificando-se no facto dos governadores civis estarem a esforçar-se para obter esses documentos (relatório de 13 de janeiro de 1849).

Com uma nova mudança da pasta ministerial, António José d'Ávila apresentaria às Cortes o orçamento para o ano económico de 1850-1851[67] (relatório de 7 de janeiro de 1850), anunciando o cumprimento de duas grandes promessas, ou seja, uma relação nominal de todos os empregados públicos e as contas das câmaras municipais para o ano económico de 1848-1849 como determinava a Carta de Lei de 30 de junho de 1849.

Finalmente, nas contas para o ano de 1851-1852[68], apresentadas pelo mesmo ministro (7 de janeiro de 1851) surgia, pela primeira vez, a Comissão do Orçamento das Cortes a dar um parecer técnico e político para justificar o atraso nos pagamentos dos empregados e pensionistas e prometer reduzir o tempo de recuperação dos vencimentos[69].

Com António Maria de Fontes Pereira a apresentar o orçamento para o ano seguinte (15 de março de 1852) iniciava-se um novo ciclo das finanças públicas.

[65] *Orçamento do Anno Economico de 1848-1849*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1847.
[66] *Orçamento do Anno Economico de 1849-1850*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1848.
[67] *Orçamento do Anno Economico de 1850-1851*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1849.
[68] *Orçamento do Anno Economico de 1851-1852*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1850.
[69] A Comissão era composta por ilustres liberais pertencentes às elites do regime: Joaquim José Falcão (Presidente), Bernardo Miguel de Oliveira Borges, António Roberto de Oliveira Lopes Branco, Lourenço José Moniz, António Vicente Peixoto, Jerónimo José de Mello, Augusto Xavier Palmeirim, Luís Augusto Rebello da Silva, Joaquim José Pereira de Mello, Francisco José da Costa Lobo, José Maria Eugénio de Almeida, João de Sande Magalhães Mexia Salema, João de Deus Antunes Pinto, João da Costa Carvalho, Augusto Xavier da Silva (relatório de 28 de fevereiro de 1851).

CONCLUSÃO

Três décadas após a revolução, o novo regime liberal continuava com problemas no controlo das contas públicas. Contudo, o dispositivo dos orçamentos obrigou o Estado a encontrar soluções e, deste modo, mostrou-se como um instrumento fundamental para a coesão política do governo e a programação de estratégias para debelar a crise económica e financeira.

Vejamos o essencial dos problemas.

Em primeiro lugar, a deficiente organização na recolha dos impostos diretos, sobretudo, por três ordens de razão: a)- o bloqueio no recrutamento de pessoal, tendo em conta o nível de analfabetismo; b)- a ausência de carreiras motivadoras; c)- e o incipiente sistema de informação para a coleta dos cidadãos. Como os impostos indiretos também acusavam as fragilidades da organização das alfândegas e respetivo pessoal, foi criada uma comissão especial para propor reformas (Decreto de 28 de abril de 1845) e, ao mesmo tempo, alterar o sistema de policiamento marítimo.

Em segundo lugar, a ausência de um sistema de fiscalização e monitorização das contas que permitisse intervir durante o processo de execução orçamental e pudesse auditar as contas para detetar fraudes ou corrupções nos responsáveis ministeriais. No seguimento, aliás, das ideias dos ministros Francisco António de Campos, Passos Manuel e barão do Tojal para a criação de um Tribunal de Contas[70].

Em terceiro lugar, a deficiente burocracia, ou seja, a apresentação das contas que vinha ganhando alguma tradição desde o primeiro orçamento organizado (1836). Foi com o barão do Tojal que se distribuiu o orçamento por várias contas, desde os Encargos Gerais, as contas dos ministérios, o orçamento da Junta do Crédito Público e a avaliação da dívida publica e dos encargos com as amortizações e os juros, e, por fim, a contabilidade de diversos organismos e contratos relevantes para o apuramento do orçamento geral. Mas, sobretudo, ganhava, cada vez mais, importância a organização de um serviço de estatística do Estado para o recenseamento de cadastros de rendimentos e registos prediais.

Em quarto lugar, o crónico e insanável problema da dívida pública a crescer continuamente, obrigando à contração de novos empréstimos para cobrir os sucessivos défices. O ministro Passos Manuel revisitava e recuperava, a

[70] Sobre o Tribunal de Contas ver nota *supra* n.º 3.

propósito, a proposta de Mouzinho da Silveira (1832) para se criar um organismo autónomo, a Junta do Crédito Público (1837) que se tornaria numa instituição de referência para as politicas orçamentais e para a gestão da dívida pública, com uma composição de conselheiros eleitos pelas Cortes, independentes da interferência do governo. E o problema da dívida obrigaria, ainda, à «despatrimonialização» do Estado com a venda dos bens nacionais e bens próprios.

Em quinto lugar, o crescimento das despesas fixas com o pessoal não ajudava a equilibrar os orçamentos. Foram muitas as instituições do Antigo Regime extintas. Esta «morte» institucional em catadupa acarretou uma série de desempregados que ficaram a receber aposentações e, como consequência da criação de novos organismos aumentou o recrutamento de funcionários públicos que, para apoiarem a administração, exigiam ser razoavelmente bem pagos e com um estatuto de carreira mais estável.

Em sexto lugar, a ausência de uma política de tributação, nunca, aliás, abordada pelos deputados liberais, o que não permitia opções para o crescimento das receitas fiscais, uma solução quase impossível no contexto da afirmação do novo regime que precisava de se legitimar na soberania nacional.

E, por último, a importante questão da nova territorialização municipal que corresponde a um processo de dominação do centro à periferia. A reforma dos concelhos a partir de Passos Manuel veio desarrumar lógicas políticas consolidadas, provocou protestos sociais e, em especial, criou um mal-estar local que esteve na base de conflitos graves cuja crise ampliou os bloqueios na recolha de impostos e na organização fiscal.

Estes problemas foram, por conseguinte, os problemas da construção do Estado liberal cujas políticas de desenvolvimento nos vários sectores da economia ficaram hipotecados às frágeis políticas fiscais. As crises causadas pelas guerras civis (miguelismo e Patuleia) agravaram, ainda mais, as despesas e desorganizaram os serviços periféricos, impossibilitando a cobrança dos impostos e contribuindo para a corrupção e o abuso de poderes.

Entre os grandes arquitetos políticos desta construção do Estado liberal (1836-1851) como responsáveis pelas finanças públicas, destacaríamos o barão do Tojal que dirigiu a política orçamental entre 1841 e 1847, este último ano marcado pela guerra civil da Patuleia; o ministro Flórido Rodrigues Pereira Ferraz que o antecedeu nos anos de 1839 e 1840, e Joaquim José Falcão que o precedeu nos anos de 1848 e 1849. E, no início do regime, os ministros que evidenciaram um pensamento estratégico, no ano de 1836, Francisco

António de Campos, no ano de 1837 o setembrista Manuel da Silva Passos e, no ano de 1838, Manuel António de Carvalho. E, no ano de 1850, a fechar o ciclo do período em apreço, o ministro António José de Ávila.

FONTES

Collecção dos Orçamentos e Documentos apresentados às Cortes Gerais, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa, pelo Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda Manoel da Silva Passos, 1837.

Collecção Geral das Contas, Orçamentos e Documentos apresentados à Camara dos Senhores Deputados na sessão ordinária de mil oitocentos trinta e seis, pelo ministro e secretário d'estado dos Negócios da Fazenda.

José Roberto Monteiro de Campos Coelho e Sousa, *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes,* Lisboa, Tipografia Lacerdina, 1843, Tomo I.

Orçamento para o Anno Economico de 1842-1843 apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, Barão do Tojal, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842.

Orçamento de 1843-1844 Apresentado às Cortes na Sessão de 16 de Janeiro de 1843 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, Barão do Tojal, Lisboa, Imprensa Nacional 1843.

Orçamento de 1844-1845 e Documentos Apresentados às Cortes na Sessão Ordinária de 1844. Lisboa, Imprensa Nacional, 1844.

Orçamento de 1845-1846 e Documentos Apresentados às Cortes na Sessão Ordinária de 1844. Lisboa, Imprensa Nacional, 1845.

Orçamento do Anno Economico de 1846-1847, Lisboa, Imprensa Nacional, 1846.

Orçamento do Anno Economico de 1848-1849, Lisboa, Imprensa Nacional, 1847.

Orçamento do Anno Economico de 1849-1850, Lisboa, Imprensa Nacional, 1848.

Orçamento do Anno Economico de 1850-1851, Lisboa, Imprensa Nacional, 1849.

Orçamento do Anno Economico de 1851-1852, Lisboa, Imprensa Nacional, 1850.

Ordenações Filipinas, Livro II, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1985 (edição *fac-simíle* de Cândido Mendes de Almeida, Rio de Janeiro, 1870).

Publicação online, de todos os orçamentos do século XIX, praticamente inacessíveis. Disponível em: *http://badigital.sgmf.gov.pt/Handler?verb=getSRUResponseWithThisQuery&xsl=enterprise.xsl&startRecord=1&maximumRecords=20&query=Orçamento+de+1836&filterQuery=.*

Relatório Apresentado na Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa, em 11 de Fevereiro de 1828 pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, Lisboa, Impressão Régia, 18287.

Relatório do Ministério dos Negócios da Fazenda apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado Florido Rodrigues Pereira Ferraz, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840.

Acresce o Orçamento para o Anno de 1840-1841 apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado Florido Rodrigues Pereira Ferraz.

Relatório e Documentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, 1839, Manuel António de Carvalho.

Relatório, Orçamento dos Recursos e Encargos do Estado e Documentos apresentados às Cortes em 31 de julho de 1840, Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda, Florido Rodrigues Pereira Feraz, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840.

BIBLIOGRAFIA

Atienza Hernández, Ignacio — "Pater familias, señor y patrón; oeconomia, clientelismo y patronato en el Antiguo Régimen". In: Pastor de Togneri, Reyna (Coord). *Relaciones de Poder, de Producción y de Parentesco en la Edad Media y Moderna*. Madrid: CSIC, 1990, pp. 411-458.

Balbi, Adrien — *Essai statistique sur le royaume de Portugal et d'Algarve*. Paris: Rey et Gravier, 1822 (ver publicação pela INCM, 2004).

Capela, José Viriato — *O Minho e os seus municípios: estudos económicos-administrativos sobre o município português nos horizontes da Reforma Liberal*. Braga: Universidade do Minho, 1995.

Capela, José Viriato — "As finanças municipais nos tempos modernos (século XV a XVIII). In: Breve história e perspectivas mais recentes", *II Seminário Internacional — História do Município no Mundo Português*. Funchal: CEHAA, pp. 15-26.

Costa, Patrícia — "As finanças municipais em Portugal no século XVIII: autonomia *vs* centralismo. In: *Ler História"*, n.º 73, 2018, pp. 123-144.

Costa, Patrícia — *Finanças e Poder na cidade do Porto (1706-1777). Do registo à fiscalização, estabilidades e ruturas*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto (policopiado, tese de doutoramento).

Cruz, Mário Pinho da (Coord.) — *Dos Secretários de Estado dos Negócios da Fazenda aos Ministros das Finanças (1788-2006), uma iconografia*. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2006.

Franco, António de Sousa e Paixão, Judite Cavaleiro e Santos, Maria Filomena Tavares — *Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal*. Lisboa: Tribunal de Contas, Gabinete do Conselheiro Presidente, 1992.

Franco, Sousa e Paixão, Judite Cavaleiro — *Magistrados, Dirigentes e Contadores do Tribunal de Contas e das Instituições que o Precederam: Finais do século XVIII a 31-12-1992*. Lisboa: Tribunal de Contas, 1995.

Frigo, Daniela — «"Disciplina Rei Familiariae": a Economia como Modelo Administrativo de *Ancien Régime*"». In: *Penélope*, n.º 6, 1991, pp. 47-62.

Hespanha, António Manuel Hespanha — *Guiando a Mão Invisível, Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Almedina, 2004.

Hespanha, António Manuel Hespanha — *La Gracia del Derecho, Economia de la Cultura em la Edad Moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais, 1993.

Hespanha, António Manuel — "A Fazenda". In: *História de Portugal*, direção de José Mattoso, *O Antigo Regime*, coordenação de António Manuel Hespanha, Lisboa: Circulo de Leitores/Editorial Estampa, vol. 4, 19098, pp. 181-223.

Hespanha, António Manuel — *A Política Perdida, Ordem e Governo Antes da Modernidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

Hespanha, António Manuel — *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*. Lisboa: Edição de Autor, 1988 (2 vols.); *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*. Coimbra: Almedina, 1994; *Vísperas del Leviathan, Intituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*. Madrid: Taurus Humanidades, 1989.

Hespanha, António Manuel — *Uma Monarquia Constitucional: a Constituição monárquica oitocentista*. Lisboa: Kindle-Amazon, 2019.

Hespanha, António Manuel — *Uma Monarquia Tradicional, Imagens e Mecanismos da Política no Portugal Seiscentista*. Lisboa: Amazon, 2019 (Edição do autor).

Macedo, Jorge Borges de — *Problemas de História da Industria Portuguesa no século XVIII*. Lisboa: Querco, 1982.

Manique, António Pedro — *Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte, 1989.

Manique, António Pedro — "A Génese da Rede Concelhia Moderna, As reformas concelhias Oitocentistas e o modelo espacial do Liberalismo". In: Oliveira, António Cândido de, e Manique, António Pedro. *O Mapa Municipal Português (1820-2020), A Reforma de Passos Manuel*. Porto: AEDREL, 2020, pp. 121-159.

Manique, António Pedro — "A reforma concelhia setembrista e o modelo espacial do Liberalismo. Contestações municipais e alterações ao Decreto de 6 de novembro de 1836". In: AAVV. *Os Irmãos Passos. Da Política ao Poder Local, Os 180 anos das reformas administrativas de 1836*. Lisboa: Leya e-book, 2018.

Manique, António Pedro — "Liberalismo e Instituições Administrativas (1822-1910). In: *Revista Portucalense*, n.º 3, 1996.

Mata, Maria Eugénia e Valério, Nuno — *História Económica de Portugal. Uma perspetiva global*. Lisboa: Presença, 2003.

Paixão, Judite Cavaleiro, Lourenço, Maria Alexandra e Álvares, Ana Isabel — *Tribunal de Contas: 1849-1911*. Lisboa: Tribunal de Contas, 1999.

Pereira, Miriam Halpern (edição crítica, coordenação) — *Obras, Mouzinho da Silveira*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989 (2 vols), estudos de Magda Pinheiro, Miriam Halpern Pereira e Valentim Alexandre.

Pereira, Miriam Halpern — *Mouzinho da Silveira, Pensamento e Acção Política*. Lisboa: Assembleia da República, Texto Editores, 2009.

PEREIRA, Miriam Halpern — *Revolução, Finanças, Dependência Externa*. Lisboa: Sá da Costa, 1979.

PINHEIRO, Magda — *Estudos sobre Finanças e Dívida Pública em Portugal no século XIX*. Lisboa: Centro de Estudos de História Contemporânea, ISCTE, 2015 (estudos e documentos sobre finanças públicas entre 1820-1890).

SILVEIRA, Luís Espinha da — "A venda dos bens nacionais (1834-1835): uma primeira abordagem". In: *Análise Social*, vol. XVI (62-63), 1980 — 1.º -2.º, pp. 87-110.

SILVEIRA, Luís Espinha da — "Aspectos da evolução das finanças públicas portuguesas nas primeiras décadas do século XiX". In: *Análise Social*, vol. XXIII (97), 1987, 3.º, pp. 505-521.

SOUSA, Paulo Silveira e — "A construção do aparelho periférico do Ministério da Fazenda em Portugal (1832-1878)". In: Almeida, Pedro Tavares de & Branco, Rui (dir), *Burocracia, Estado e Território: Portugal e Espanha nos séculos XIX e XX*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, pp. 83-108.

SUBTIL, José — "A economia da *graça* como dispositivo régio de dominação no Antigo Regime". In: VAQUINHAS, Irene (Coord.). *Homenagem a José Amado Mendes*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2020.

SUBTIL, José — "O Governo da Fazenda e das Finanças (1750-1974)". In: CRUZ, Mário Pinho da (Coord.). *Dos secretários de estado dos negócios da Fazenda aos ministros das Finanças (1782-2006)*. Lisboa: Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2006.

SUBTIL, José — "O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal". In: *As Formas do Direito, Ordem, Razão e Decisão (Experiências jurídicas antes e depois da Modernidade)*. Curitiba: Juruá Editora, 2013, pp. 275-332.

SUBTIL, José — "Os Poderes do Centro". In: *História de Portugal*, direção de José Mattoso, vol. 4, *O Antigo Regime*, coordenação de António Manuel Hespanha. Lisboa: Editorial Estampa, 1998 pp. 141-170.

SUBTIL, José — «Estado de *Polícia*, Revolução e Estado Liberal (1760-1865): "em homenagem a António Manuel Hespanha"». In: *Cadernos do Arquivo Municipal* [Em linha]. 2.ª Série N.º 14 (julho-dezembro 2020), p. 15-40. Disponível na Internet: *http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/Cadernos/2serie/14/03_hespanha.pdf*.

SUBTIL, José — *O Ministério das Finanças (1801-1996), Estudo orgânico-funcional*. Lisboa: Gabinete do Ministro, 1996 (apresentação de António de Sousa Franco).

VALÉRIO, Nuno (Coord.) — *Os Orçamentos no Parlamento Português*. Lisboa: Assembleia da República, Dom Quixote, 2006 (ver introdução por Carlos Bastien).

OUTROS OLHARES SOBRE O DIREITO TRIBUTÁRIO INTERNACIONAL — ESTABELECIMENTO ESTÁVEL

JÚLIO CÉSAR NUNES TORMENTA[1]

RESUMO: *Este artigo aborda uma das questões nucleares do Direito Tributário Internacional — estabelecimento estável — uma vez que se trata de um instrumento de planeamento fiscal usado pelos sujeitos passivos e pelo seu impacto a nível tributário nas relações existentes entre diferentes jurisdições. Trata-se de uma questão importante a nível do Direito Fiscal Internacional que mereceu uma análise por parte da OCDE/G20 através do projeto BEPS. Este artigo procura retratar alguns aspetos relacionados com o tema e o seu reflexo a nível de Portugal.*

PALAVRAS-CHAVE: *Estabelecimento Estável; OCDE/G20; Projeto BEPS*

ABSTRACT: *This article addresses one of the core issues of International Tax Law — permanent establishment — since it is a tax planning tool used by taxpayers — and its impact on taxation in the relationships between different jurisdictions. This is an important issue in terms of international tax law that deserved an analysis by the OECD / G20 through the BEPS project. This article seeks to portray some aspects related to the theme and its reflection at the level of Portugal.*

KEYWORDS: *Permanent Establsihment (PE); OECD/G20; Base Erosion Profit Shifting*

[1] Doutor em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa. Professor da Universidade Autónoma de Lisboa. Árbitro. Investigador Integrado do *Ratio Legis* — Centro de Investigação e Desenvolvimento da Universidade Autónoma de Lisboa [Projeto: *Autotutela e Realização do Direito Privado*].