

# REVISTA DE HISTÓRIA ECONÓMICA E SOCIAL

SEPARATA

DIRECCÃO: VITORINO MAGALHÃES GODINHO,  
NUNO VALÉRIO e JAIME FERREIRA

*Ancora*  
editora

## AS FINANÇAS CONSTITUCIONAIS PORTUGUESAS ENTRE DUAS GUERRAS CIVIS (1833-1845)

Eugénia Mata

(Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa)

Nuno Valério

Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

### Introdução

O decreto com força de lei n.º 22 de 19 de Maio de 1832 mandou substituir o Erário Régio, criado por lei de 22 de Dezembro de 1761, pelo Tesouro Público. Para além da significativa mudança de designação e de algumas disposições regulamentares, dispôs também que os anos económicos da administração central do Estado português se passassem a iniciar em 1 de Julho de cada ano civil e a terminar em 30 de Junho do ano civil seguinte. Tal disposição não foi imediatamente aplicada: a conta do Tesouro Público relativa ao ano de 1832 diz respeito a operações efectuadas enquanto a regência constitucional se manteve em Angra (Março a Julho de 1832); a conta do Tesouro Público relativa ao ano de 1832-1833 diz respeito a operações efectuadas enquanto a regência constitucional se manteve no Porto (Julho de 1832 a Julho de 1833); e a conta do Tesouro Público relativa ao ano de 1833-1834 apenas diz respeito às operações efectuadas depois de a regência constitucional se estabelecer em Lisboa (início formal em 1 de Agosto de 1833).

Não significa isto que tudo se tenha normalizado na contabilidade pública a partir de 1834-1835. Tal como em relação aos anos de 1832, 1832-1833 e 1833-1834 (este habitualmente designado nos documentos financeiros da época como o primeiro ano económico, deixando claramente entender a imperfeição das contas de 1832 e 1832-1833), advertências preambulares e aditamentos posteriores alertam para o facto de as contas do Tesouro Público apresentadas às Cortes e publicadas pela

Imprensa Nacional não serem mais do que aproximações por defeito da realidade. A reduzida dimensão dos aditamentos em relação às operações orçamentais permite, entretanto, olhar com alguma confiança para a ordem de grandeza dos valores apresentados a partir de 1833-1834 e seguintes. O mesmo não acontece para os anos de 1832 e 1832-1833, mesmo tendo em conta a reduzida extensão do território ainda controlado pelo governo constitucional. Estas duas contas devem pecar bastante por defeito, sobretudo por deixarem de lado as operações relativas aos vultuosos empréstimos então contraídos no estrangeiro para financiar as despesas da guerra civil. Outro sinal de que a normalidade não estava consolidada é a interrupção da publicação (e mesmo da elaboração) das contas do Tesouro Público com a guerra civil de 1846-1847, só tendo sido apresentadas as contas até ao ano económico de 1844-1845 e só se voltando a dispôr de dados de síntese completos sobre os fluxos financeiros do Estado português para 1850-1851.

O objectivo deste texto é dar a conhecer um resumo das contas do Tesouro Público para os anos de 1832 a 1844-1845 e proceder à sua análise preliminar. Apoia-se num conjunto de quadros anexos que procuram sintetizar os dados quantitativos fundamentais. O maior pormenor dos elementos relativos às receitas reflecte a minúcia das próprias fontes, nas quais as despesas não eram alvo de discriminação pormenorizada, devido à publicação separada de contas dos Ministérios (a qual nem sempre ocorreu com regularidade — o quadro 6 apresenta a lista das contas dos Ministérios publicadas, contas sobre as quais este texto não se debruça).

### As despesas

Duas rubricas dominaram claramente a estrutura das despesas públicas nestes anos, como se vê pelo quadro 1: o Ministério da Guerra e os encargos gerais.

O Ministério da Guerra, ou seja, as despesas com o exército, foi a principal rubrica das despesas enquanto durou a guerra civil e no imediato após-guerra (anos de 1832 a 1834-1835). Os encargos gerais, ou seja, as despesas com os órgãos de soberania e, sobretudo, os encargos da dívida pública, tomaram-lhe rapidamente o lugar com a chegada da paz. No final da década de 1830 (anos de 1838-1839 e

1839-1840), uma (primeira) suspensão parcial do pagamento dos encargos da dívida (decreto de 14 de Outubro de 1837) ainda trouxe efêmeramente um Ministério da Guerra muito reduzido em valor absoluto de novo para o primeiro lugar. Porém, a retomada do pagamento dos encargos da dívida após uma tentativa de conversão em termos favoráveis (lei de 17 de Outubro de 1840), restabeleceu a primazia dos encargos gerais, que duraria para o resto do período considerado.

Sempre atrás destas duas rubricas a partir de 1833-1834, vinham, com pesos esporadicamente superiores a 10 %, o Ministério do Reino, ou seja, as despesas com a administração, a segurança, a economia, a educação e a saúde, o Ministério da Marinha, ou seja, as despesas com a marinha e o ultramar, e o Ministério da Fazenda, ou seja, as despesas com a cobrança fiscal e a administração dos bens nacionais. Claramente pouco importantes sob o ponto de vista financeiro eram o Ministério da Justiça, ou seja as despesas com a justiça e a Igreja Católica, e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, ou seja, as despesas com as relações externas. Quase sempre nulas, mas excepcionalmente de alguma importância, foram as despesas extraordinárias.

A imagem que esta estrutura das despesas transmite do estado português é a de um estado que no essencial ainda mantinha características de antigo regime e começava a ter a sua vida financeira perturbada pelo ónus da dívida. Assim, o espaço para as despesas tradicionais não-militares era reduzido, para não falar de despesas com funções modernas como o fomento económico. Tornou-se, por isso, indispensável, para desencadear uma política de fomento em meados da década de 1840, o recurso a expedientes financeiros e a aliança com capitais privados. O fracasso dessa política de fomento associada ao governo conservador radical presidido pelo duque da Terceira, cujo homem forte era o futuro conde e marquês de Tomar, já não faz, todavia, parte do período coberto pelas contas públicas que nos ocupam.

### As receitas em geral

Tal como nas despesas, duas rubricas dominaram as receitas, como se vê pelo quadro 2: os impostos indirectos e as receitas extraordinárias.

Os impostos indirectos, onde avultavam as rubricas das receitas das alfândegas, estiveram geralmente no primeiro lugar e mantiveram-se

no segundo quando foram ultrapassados pelas receitas extraordinárias. Estas ultrapassaram os impostos indirectos em 1833-1834, graças a rubricas que registam a apropriação de liquidez na posse do antigo Erário Régio e de conventos extintos, em 1836-1837, graças à rubrica da venda de bens nacionais (e mais precisamente sobretudo graças ao registo da venda das lezírias do Tejo e Sado), e em 1841-1842 e 1842-1843, graças à rubrica dos empréstimos. A natural irregularidade destas rubricas fez com que as receitas extraordinárias se apresentassem em certos anos bastante reduzidas.

Num segundo plano da composição das receitas vinham as rubricas das receitas diversas, conjunto heteróclito onde avultavam as receitas da renda do monopólio dos tabacos, e dos impostos directos, onde avultava a décima.

Claramente menos importantes eram as rubricas dos próprios nacionais (ou seja, dos seus rendimentos, não das receitas da sua venda) e das receitas extintas.

A imagem que esta estrutura das receitas transmite coincide perfeitamente com a que emerge da consideração das despesas. Direitos aduaneiros, monopólios e receitas extraordinárias constituem uma combinação típica de antigo regime, à qual se acrescenta esporadicamente uma receita extraordinária especial que é o recurso à dívida. Os impostos directos, os impostos indirectos internos e os impostos sobre a transmissão da propriedade só com lentidão viriam a assumir um papel mais relevante no financiamento do estado.

### As receitas fiscais

A análise da classificação económica das receitas fiscais, baseada no quadro 3, confirma a hierarquia que acaba de ser sugerida entre os vários tipos de impostos: à cabeça vinham os direitos aduaneiros, com um peso entre 70 e 40 % das receitas fiscais (e uma tendência descendente); seguiam-se os impostos indirectos internos, com um peso entre 20 e 40 % das receitas fiscais (e uma tendência ascendente); em terceiro lugar, situavam-se os impostos directos, com um peso entre 5 e 20 % das receitas fiscais (e uma tendência ascendente); os menos importantes eram os impostos sobre as transmissões da propriedade, com um peso inferior a 5 % das receitas fiscais.

A principal rubrica dos direitos aduaneiros eram os direitos de importação. Só é possível discriminá-los dos direitos de exportação a partir de 1840-1841, mas é praticamente certo que a proporção superior a 80 % do total que então apresentavam já se tinha estabelecido no início do período em estudo, como resultado da reforma dos direitos aduaneiros realizada pelo decreto n.º 14 de 20 de Abril de 1832.

A principal rubrica dos impostos indirectos internos foi sempre a da renda do monopólio do tabaco. Inicialmente da ordem dos 90 % do total, viu o seu peso diminuir claramente ao longo do período considerado até valores da ordem de um terço do total, sem que, porém, tenha sido ultrapassada por qualquer dos impostos sobre o consumo (como o real de água), sobre a produção (como o subsídio literário), ou outros (como o imposto do selo).

A principal rubrica dos impostos directos foi sempre a décima (imposto sobre os rendimentos da propriedade imobiliária — décima predial —, sobre os rendimentos da empresa — décima de maneo — e sobre os rendimentos da propriedade mobiliária — décima de juros —, sendo impossível separar as três componentes com base nas fontes consultadas). O seu peso era esmagador em comparação com os impostos que lhe andavam anexos (imposto de criados e cavalgadas e contribuição das rendas de casa, isto é impostos sobre os sinais exteriores de riqueza).

A principal rubrica dos impostos sobre a transmissão da propriedade foi sempre a sisa. Embora longe da importância que tinha nas finanças do estado poucos anos antes, devido à sua restrição aos bens imóveis pelo decreto n.º 13 de 19 de Abril de 1832, excedia largamente o novo imposto sobre as transmissões gratuitas da propriedade criado pela lei de 21 de Fevereiro de 1838.

### As receitas efectivas

O quadro 4 mostra que as receitas fiscais excederam sempre as outras receitas efectivas ao longo do período em estudo, embora em anos como 1833-1834 as apropriações e 1836-1837 a venda de bens nacionais tenham sido uma receita significativa do estado português. O mesmo quadro apresenta igualmente o cômputo das receitas efectivas (isto é, das receitas totais menos os empréstimos) para que seja possível avaliar os saldos efectivos das contas públicas.

## Os saldos

Estes apresentaram-se, como seria de esperar, sistematicamente negativos, com a excepção de 1838-1839. Verifica-se pelo quadro 5 que as receitas apresentaram algumas flutuações, mas não desenharam qualquer tendência ascendente ou descendente. Pelo contrário, as despesas mostraram um claro movimento descendente desde a guerra civil até ao final da década de 1830 e um claro movimento ascendente desde então até meados da década de 1840. Tudo se passa como se, terminada a guerra com as suas exigências prementes, tivesse havido um esforço de contenção das despesas que teve êxito a curto prazo, permitindo até o saldo positivo esporádico de 1838-1839, mas não a médio prazo, na medida em que as despesas em meados da década de 1840 rondavam já os montantes que apresentavam dez anos antes, na altura sob o impulso da guerra civil, agora sob o peso dos encargos da dívida e de um exército que parecia preparar-se para a nova guerra civil que se avizinhava e que incidentes como a revolta de parte do exército entre Fevereiro e Abril de 1844 prenunciavam.

QUADRO 1  
REPARTIÇÃO DAS DESPESAS POR MINISTÉRIOS

ano	despesas	encargos	Fazenda	Reino	Justiça	Guerra	Marinha	Estran-	extra-
	totais	gerais							
	contos	contos	contos	contos	contos	contos	contos	contos	contos
1832	296	38	0	0	0	255	3	0	0
1832-1833	1514	31	7	19	15	1302	134	7	0
1833-1834	10244	2462	412	454	145	4962	1308	129	372
1834-1835	14386	2653	962	835	403	6009	1845	175	1505
1835-1836	11615	4475	490	723	335	4090	1171	330	0
1836-1837	10106	4198	527	834	402	3064	888	194	0
1837-1838	7960	3237	503	770	259	2221	860	110	0
1838-1839	6843	2036	525	789	228	2474	685	106	0
1839-1840	7744	1833	648	1052	283	2879	890	157	0
1840-1841	8363	3245	556	1030	274	2394	719	145	0
1841-1842	14065	5695	876	1423	573	4179	1129	189	0
1842-1843	13984	8209	554	1092	267	2741	882	175	6
1843-1844	12046	5358	871	1202	325	2895	981	305	109
1844-1845	11046	4618	819	1154	346	2808	966	210	124

Fonte: Contas da Receita e Despesa do Tesouro Público

QUADRO 2  
REPARTIÇÃO DAS RECEITAS POR CLASSES

ano	receitas	impostos	impostos	próprios	receitas	receitas	receitas
	totais	directos	indirectos	nacionais	diversas	extintas	extraordinárias
	contos	contos	contos	contos	contos	contos	contos
1832	310	.	.	.	.	.	.
1832-1833	1490	.	.	.	.	.	.
1833-1834	6011	277	2083	48	1068	0	2535
1834-1835	8239	945	3692	259	1583	0	1759
1835-1836	9184	1224	3938	325	1613	0	2083
1836-1837	10381	1271	3595	390	1273	6	3846
1837-1838	7091	1255	3578	332	1301	4	620
1838-1839	6961	1442	3969	280	1146	1	123
1839-1840	8625	1751	3732	200	1231	2	1708
1840-1841	8940	1284	3724	143	1223	6	2560
1841-1842	16943	2050	3691	210	1269	20	9702
1842-1843	11820	1865	3827	158	1200	4	4766
1843-1844	11007	2050	4277	121	1617	16	2926
1844-1845	9014	2329	4316	137	1381	9	841

Fonte: Contas da Receita e Despesa do Tesouro Público

• valor não disponível

QUADRO 3  
CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DAS RECEITAS FISCAIS

ano	receitas	impostos	direitos	impostos	sis +
	fiscais	directos	aduaneiros	indirectos	imp. transm.
	contos	contos	contos	contos	contos
1832	.	.	.	.	.
1832-1833	.	.	.	.	.
1833-1834	.	.	.	.	.
1834-1835	3065	205	2079	773	8
1835-1836	5892	540	3600	1535	217
1836-1837	6557	636	3821	1821	279
1837-1838	5915	856	3534	1314	211
1837-1838	5983	877	3514	1414	178
1838-1839	6502	1020	3898	1390	194
1839-1840	6668	1298	3667	1514	189
1840-1841	6217	805	2755	2451	206
1841-1842	6993	1571	2752	2533	137
1842-1843	6865	1327	2943	2584	11
1843-1844	7887	1166	3334	3087	300
1844-1845	7989	1457	3094	3191	247

Fonte: cálculos a partir das Contas da Receita e Despesa do Tesouro Público

• valor não disponível

QUADRO 4  
CLASSIFICAÇÃO FINANCEIRA DAS RECEITAS

ano	receitas totais	receitas efectivas	receitas fiscais	outras efectivas	empréstimos
	contos	contos	contos	contos	contos
1832	310	.	.	.	.
1832-1833	1490	993	.	.	497
1833-1834	6011	6011	3065	2946	0
1834-1835	8239	8239	5892	2347	0
1835-1836	9184	7101	6557	544	2083
1836-1837	10381	8841	5915	2926	1540
1837-1838	7091	6547	5983	564	544
1838-1839	6961	6961	6502	459	0
1839-1840	8625	7105	6668	437	1520
1840-1841	8940	6763	6217	546	2177
1841-1842	16943	8604	6993	1611	8339
1842-1843	11820	7811	6865	946	4009
1843-1844	11007	9899	7887	2012	1108
1844-1845	9014	8873	7989	884	141

Fonte: cálculos a partir das Contas da Receita e Despesa do Tesouro Público

• valor não disponível

QUADRO 5  
RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS

ano	receitas efectivas	despesas efectivas	saldo efectivo	cobertura
	contos	contos	contos	%
1832	.	296	.	.
1832-1833	993	1514	-521	66
1833-1834	6011	10244	-4233	59
1834-1835	8239	14386	-6147	57
1835-1836	7101	11615	-4514	61
1836-1837	8841	10106	-1265	87
1837-1838	6547	7960	-1413	82
1838-1839	6961	6843	118	102
1839-1840	7105	7744	-639	92
1840-1841	6763	8363	-1600	81
1841-1842	8604	14065	-5461	61
1842-1843	7811	13984	-6173	56
1843-1844	9899	12046	-2147	82
1844-1845	8873	11046	-2173	80

Fonte: cálculos a partir das Contas da Receita e Despesa do Tesouro Público

• valor não disponível

QUADRO 6  
CONTAS DOS MINISTÉRIOS PUBLICADAS

ano	Fazenda	Reino	Justiça	Guerra	Marinha	Estrangeiros
1832						
1832-1833						
1833-1834				x		
1834-1835		x		x	x	x
1835-1836		x		x	x	x
1836-1837	x	x	x		x	x
1837-1838	x	x	x		x	x
1838-1839	x	x	x		x	x
1839-1840	x	x	x		x	x
1841-1842	x	x	x		x	x
1842-1843	x	x	x	x	x	x
1843-1844	x	x	x	x	x	x
1844-1845	x	x		x	x	x

x publicadas

Fonte: Ferreira Lobo, *As confissões dos ministros de Portugal*, Typographia Lisbonense, Lisboa, 1871.

## Resumo

O objectivo deste texto é dar a conhecer um resumo das contas do Tesouro Público português para os anos de 1832 a 1844-1845 e proceder à sua análise preliminar. A imagem que estas contas transmitem é a de um estado ainda com características típicas de antigo regime, em que a principal rubrica das despesas é o exército e as principais rubricas das receitas são os direitos aduaneiros e a renda do monopólio dos tabacos, uma vez ultrapassados os anos da guerra civil e imediato pós-guerra em que as apropriações e a venda de bens nacionais contribuíram por algum tempo com relevo para as receitas. Ao mesmo tempo, o excesso quase permanente das despesas sobre as receitas tornava necessário o recurso à dívida pública como receita e fazia com que os encargos desta pesassem significativamente nas despesas.

## Abstract

### *Portuguese constitutional public accounts between two civil wars (1833-1845)*

*The purpose of this text is to present a summary of the accounts of the Portuguese Public Exchequer [Tesouro Público] for the years from 1832 to 1844-1845, and to perform a preliminary analysis thereof. The picture that these accounts show is one of a state which still has characteristics of Ancient Régime. The main item of expenditure is the army. The main items of revenue are tariffs and the revenue from tobacco monopoly, after the end of the civil war, during which appropriations and the selling of national property contributed significantly to the revenue for a while. At the same time, the fact that expenditures almost permanently exceeded revenue made borrowing a necessity and implied a significant burden of public debt service in expenditure.*