



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA
Gabinete de Estudos António José Malheiro

o

A EXPANSÃO DA DESPESA EXTRAORDINÁRIA E O PROBLEMA DA SUA COBERTURA

POR

AURELIANO FELISMINO

De

IMPRESA NACIONAL DE LISBOA
1964

São os seguintes «os princípios determinantes da orientação que caracteriza a fase actual das finanças portuguesas:

Quanto à estrutura financeira — manutenção das instituições fundamentais, valorização das que foram criadas nos últimos anos e reorganização tributária à luz das novas necessidades;

Quanto ao funcionamento do sistema financeiro — respeito pelo princípio da estabilidade, com austeridade nos gastos públicos e cautelosa graduação da pressão fiscal, em função dos superiores interesses nacionais;

Quanto ao apoio financeiro à política de defesa — critério de prioridade para as despesas militares, com intensificação e aceleração da política de desenvolvimento económico».

(Da conferência proferida em 13 de Junho de 1964 por S. Ex.^a o Ministro das Finanças, Prof. Doutor António Manuel Pinto Barbosa, no Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid).

A expansão da despesa extraordinária e o problema da sua cobertura

1. Os totais registados nas Contas Públicas anteriormente ao período de regeneração financeira mostram uma longa série de resultados negativos, que, no conjunto das vinte gerências compreendidas entre 1908-1909 e 1927-1928, totalizavam mais de 2 600 000 contos. Tive ocasião de me referir a este resultado global numa conferência que oportunamente pronunciei no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras (1).

2. Em face da delicada situação do Tesouro, compreende-se bem que o Ministro das Finanças de 1928, no firme propósito de a melhorar, começasse por propor um certo número de poderes compatíveis com as responsabilidades que assumia,

(1) *Vinte Anos de Administração Pública.*

criando ao mesmo tempo as condições necessárias à fixação dos princípios e à promulgação do conjunto de reformas destinadas não só a conseguir o equilíbrio do orçamento como também a garantir a sua concretização nas contas.

3. Foram esses poderes, princípios e reformas a base dos êxitos obtidos, e ainda hoje, decorridos 36 anos, alguns desses princípios se mantêm plenos de frescura. Outros foram renovados na continuidade administrativa e governamental, porque a vida tem, no decurso do tempo, novas exigências que suscitam aos Estados modernos problemas novos para a solução dos quais é preciso encontrar métodos adequados.

4. O equilíbrio orçamental, que as circunstâncias de 1928 impunham, veio a ser exigido pela própria Constituição de 1933, ao estabelecer que «o orçamento deve consignar os recursos indispensáveis para cobrir as despesas totais» e que, para tanto, «as despesas correspondentes a obrigações legais ou contratuais do Estado ou permanentes pela sua natureza ou fins devem ser tomadas como base da fixação dos impostos e outros rendimentos do Estado».

5. Iniciou-se de facto uma vida administrativa com a preocupação de sanear o passado, caminhar com segurança, ano após ano, para preparar passos mais ousados para o futuro.

No meio das dificuldades existentes, era, apesar de tudo, impossível obter, de pronto, os meios que permitissem o imediato incremento dos dispendios em aplicações de *natureza extraordinária*. Assim se explica que, no limiar da cruzada de ressurgimento, estas despesas constituíssem, necessariamente, uma reduzida parcela do montante global.

É o que demonstram os números relativos aos orçamentos e contas das cinco primeiras gerências:

Despesas
(Milhares de contos)

| Anos | Orçamentos | | | Contas | | |
|---------------------|------------|-----------------|---------|------------|-----------------|---------|
| | Ordinárias | Extraordinárias | Total | Ordinárias | Extraordinárias | Total |
| 1928-1929 | 2 029,1 | 81,5 | 2 110,6 | 1 848,4 | 134,4 | 1 982,8 |
| 1930-1931 | 1 899,9 | 198,5 | 2 098,4 | 1 755,3 | 127,6 | 1 882,9 |
| 1932-1933 | 1 792,2 | 341,2 | 2 133,4 | 1 674,4 | 273,1 | 1 947,5 |
| 1934-1935 | 1 933,1 | 243 | 2 176,1 | 2 703,6 | 182 | 2 885,6 |
| 1936 (a) | 1 923,4 | 663,7 | 2 587,1 | 1 812,5 | 863,5 | 2 676 |

(a) Primeiro ano de vigência da lei de reconstituição económica.

6. Com o pensamento posto no futuro, todas as atenções se concentraram, a princípio, no *sector ordinário* das receitas e despesas e na eliminação da dívida flutuante patológica, da responsabilidade das gerências anteriores a 1928.

As severas normas de administração financeira que logo se estabeleceram reflectiam a preocupação de consolidar e ampliar os primeiros resultados favoráveis obtidos, depois do esforço que levou à reconquista do equilíbrio do orçamento ordinário, aliás imposto pela reforma orçamental de 14 de Maio de 1928.

7. Foi isso o que passou a acontecer com a maior regularidade. O aperfeiçoamento — notável para a época — a que se procedeu na técnica tributária e a crescente expansão da matéria colectável permitiram que se fossem obtendo fundos por importância superior ao total das despesas normais e correntes, mesmo sem diminuição do conjunto destas, que, apesar da sua racional compressão nalguns domínios, se desenvolveram, todavia, no tríplice aspecto económico, cultural e social.

Encontrada a forma simples de evitar grandes perturbações financeiras e mantido um rigoroso

contrôle sobre as entradas e saídas de dinheiro dos cofres públicos, os orçamentos e as contas reflectiram o equilíbrio e a vida da tesouraria regularizou-se.

8. A reorganização financeira foi, sem dúvida, o ponto de partida para a reorganização económica. O renascimento da confiança do público e da banca permitiu o êxito das primeiras operações de crédito no âmbito puramente nacional.

Com o produto dos empréstimos e os saldos de contas amealhados, deu-se início a uma política de realizações, traduzidas em diversas obras de fomento, onde viriam a aplicar-se vultosos recursos.

A ordem de urgência da solução dos problemas foi equacionada e surgiu primeiramente o «Plano de reconstituição económica», prevendo, durante os quinze anos decorridos de 1936 a 1950, a aplicação de 6 500 000 contos, a fornecer:

| | Contos |
|---------------------------------------|-----------|
| Pelas receitas ordinárias | 3 750 000 |
| Pelos saldos de gerências transactas | 750 000 |
| Pelo produto de empréstimos | 2 000 000 |

9. Embora faltasse a esse Plano uma concatenação e harmonia de objectivos para ser definido

como um verdadeiro plano de desenvolvimento económico nacional, a Lei n.º 1914, de 24 de Maio de 1935, fixou as grandes linhas de orientação em que se integrou uma série de planos administrativos parciais de carácter nitidamente extraordinário.

10. Terminada em Maio de 1950 a vigência da lei de reconstituição económica, promulgou-se, entretanto, a legislação necessária para que, até ao início da execução do I Plano de Fomento, não houvesse interrupção na atribuição de verbas destinadas à continuação e realização de obras, melhoramentos públicos e aquisições, em termos análogos aos da base 1 dessa lei e de outros diplomas de igual força.

11. O I Plano de Fomento, aprovado pela Lei n.º 2058, de 29 de Dezembro de 1952, marcou uma nova fase e foi definido como «um plano parcial, restrito aos grandes investimentos a efectuar pelo Estado na agricultura, nas vias de comunicação e nos meios de transporte, e aos investimentos a fazer pelos particulares com o auxílio directo ou indirecto do Estado, não só na agricultura e nos meios de transporte, como na insta-

lação de novas indústrias e no desenvolvimento das existentes».

Abrangendo a metrópole e o ultramar, indica-se no relatório final sobre a sua execução que teve como objectivos fundamentais elevar o nível de vida dos Portugueses e assegurar-lhes novas e melhores oportunidades de emprego, aludindo-se também ao seu duplo carácter: *de plano imperativo*, no tocante aos investimentos exclusivamente públicos; *de plano programático*, no que respeita aos investimentos da iniciativa privada.

12. O total dos investimentos previstos no programa geral para o hexénio de 1953 a 1958 foi de 11 617 685 contos para a metrópole e 4 930 600 contos para o ultramar. As despesas realizadas ascenderam a 10 346 988 e 1 743 016 contos, respectivamente, num somatório, portanto, de 12 090 004 contos, para o qual o Estado e outras fontes dele dependentes contribuíram com 7 924 838 contos.

13. A execução destes planos determinou, naturalmente, um importante e progressivo desenvolvimento das despesas extraordinárias previstas e pagas, das quais se apresentam a seguir alguns números mais expressivos.

Despesas

(Milhares de contos)

| | Orçamento | Conta |
|-------------------------------------------------------|-----------|---------|
| 1950—Último ano de reconstituição económica | 1 196,4 | 1 081,1 |
| 1953—Primeiro ano do I Plano de Fomento | 1 963,8 | 1 514 |
| 1955—Terceiro ano do I Plano de Fomento | 2 306 | 1 860,8 |
| 1958—Último ano do I Plano de Fomento . . | 2 468,2 | 2 099,1 |

14. O valor global dos gastos extraordinários, no período decorrido desde o início da execução da lei de reconstituição económica até final do I Plano de Fomento, ascendeu a 30 008,2 milhares de contos e repartiu-se por esta forma:

| | Milhares de contos |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------|
| De 1936 a 1950—Vigência da lei de reconstituição económica | 16 804,2 |
| De 1951 a 1952—Período intermédio | 2 572,8 |
| De 1953 a 1958—Vigência do I Plano de Fomento | 10 631,2 |
| | <u>30 008,2</u> |

15. No mesmo lapso de tempo foram utilizadas, para cobertura destes encargos, receitas no mesmo valor, assim desdobradas:

| | Milhares de contos |
|---------------------------|--------------------|
| Extraordinárias | 12 023,2 |
| Ordinárias | 17 985 |
| | <u>30 008,2</u> |

distribuindo-se as primeiras pelas seguintes principais fontes:

(Contos)

| | Reconstituição económica 1936 a 1950 | Período intermédio 1951 e 1952 | I Plano de Fomento 1953 a 1958 | Soma |
|--------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------|
| Amoedação | 78 452,8 | — | — | 78 452,8 |
| Saldos | 2 201 336,9 | — | 339 666,1 | 2 541 003 |
| Crédito interno | 7 172 187,5 | 62 333,1 | 1 539 457,1 | 8 773 977,7 |
| Plano Marshall | — | 158 277,6 | 53 131,2 | 211 408,8 |
| Reembolso (<i>off shore</i>) | — | — | 329 171 | 329 171 |
| Reembolso da N. A. T. O. | — | — | 3 175,6 | 3 175,6 |
| Autofinanciamentos | — | — | 31 817,6 | 31 817,6 |
| Outras | 33 034,6 | 3 000 | 18 129,1 | 54 163,7 |
| <i>Total</i> | <i>9 485 011,8</i> | <i>223 610,7</i> | <i>2 314 547,7</i> | <i>12 023 170,2</i> |

16. O ultramar esteve sempre presente neste período de valorização dos nossos territórios.

Num primeiro esforço, desde o início da execução da lei de reconstituição económica até ao final do I Plano de Fomento, coube-lhe o montante de 1835,6 milhares de contos.

Em Angola, onde já se tinham gasto importantes verbas no combate aos acrídios e com brigadas de estudo e obras, foram ainda utilizados mais 12 980 contos, em pesquisas na região do Bembe e na farolagem e balizagem da costa.

Os auxílios financeiros a Moçambique atingiram 1468,4 milhares de contos, aplicados em

diversas despesas de fomento, nas aquisições dos caminhos de ferro da Beira e do Limpopo e no material circulante para apetrechamento da primeira dessas vias de comunicação.

Na reconstrução e reconstituição da vida económica e administrativa da província de Timor, e em subsídios que lhe foram concedidos, empregaram-se verbas num total de 92 000 contos.

Para fomento em Cabo Verde e Macau, correu-se com 137 000 e 66 400 contos, respectivamente.

Finalmente, nas actividades desenvolvidas em consequência dos acontecimentos ocorridos na Índia, despenderam-se, até 1958, cerca de 46 745 contos. Estas despesas continuaram depois, absorvendo importantes somas, às quais ainda se foram juntar as aplicadas no caminho de ferro de Mormugão.

17. Estava ainda em execução o I Plano de Fomento, quando se iniciaram os trabalhos conducentes à preparação do Plano que se lhe havia de seguir. Precederam-no profundos estudos e vastos debates.

Todo o trabalho-base, levado a efeito pelo Governo, com o concurso dos seus departamentos

técnicos, se condensou num projecto que mereceu exaustivo estudo à Câmara Corporativa. A Assembleia Nacional aprovou, após longa discussão, a proposta de lei destinada a autorizar o Governo a executar o novo Plano nos seis anos de 1959 a 1964, inclusive.

18. Não sendo um simples prolongamento ou continuação do que o antecedeu, este segundo Plano também não quebrou a linha de continuidade de uma política de fomento que teve a sua primeira expressão disciplinadora na Lei n.º 1914, de 24 de Maio de 1935, e depois, a partir de 1953, prosseguiu já em obediência a uma planificação de empreendimentos, ordenados pela forma julgada mais útil para melhorar a situação do País e doseados de acordo com as possibilidades financeiras não só do Estado, cujo cálculo assentava, como sempre, na prévia e assegurada existência do equilíbrio orçamental, como ainda de certas instituições públicas ou particulares que lhe podiam ser afectas.

19. Como todos os planos de fomento, também este segundo Plano teve em vista um aumento da riqueza e, conseqüentemente, do rendimento

nacional. Os seus objectivos fundamentais foram, porém, assim definidos:

- 1) Aceleração do ritmo de incremento do produto nacional;
- 2) Melhoria do nível de vida;
- 3) Ajuda à resolução dos problemas do emprego;
- 4) Melhoria da balança de pagamentos.

Desde início considerado mais do que um simples mapa de investimentos prioritários, o II Plano de Fomento, que previu a aplicação de 21 milhões de contos na metrópole e 9 milhões de contos no ultramar, constitui um verdadeiro programa de política económica a executar no período da sua vigência.

Pelos fins específicos a atingir, antevê-se a sua larga projecção no futuro e, pela desenvolvida pormenorização dos relatórios oportunamente publicados, parece poder deduzir-se que uma das preocupações imediatas foi a de criar, em cada ano, um mínimo de cerca de 20 000 novas colocações, para se manter o emprego ao nível relativo de 1950, numa população cujo ritmo de acréscimo foi calculado, para o continente, em 0,7 por cento ao ano.

20. A estimativa da repartição dos encargos nos seis anos de duração do II Plano de Fomento foi, em resumo, a seguinte:

| Metrópole: | | |
|---------------------------------------------------------------|------------|--------------------|
| | | Milhares de contos |
| I) Agricultura, silvicultura e pecuária | 3 630 | |
| II) Pesca, indústrias extractivas e transformadoras | 5 770 | |
| III) Electricidade | 4 500 | |
| IV) Transportes e comunicações | 6 470 | |
| V) Investigação e ensino técnico | <u>630</u> | 21 000 |
| Ultramamar: | | |
| I) Cabo Verde | 210 | |
| II) Guiné | 180 | |
| III) S. Tomé e Príncipe | 155 | |
| IV) Angola | 4 603 | |
| V) Moçambique | 3 243 | |
| VI) Estado da Índia | 209 | |
| VII) Macau. | 180 | |
| VIII) Timor | <u>220</u> | 9 000 |
| | | <u>30 000</u> |

agrupando-se os empreendimentos nas províncias ultramarinas nos capítulos que se descrevem:

| | Milhares de contos |
|----------------------------------------------------|-----------------------|
| I) Conhecimento científico do território | 356,5 |
| II) Aproveitamento de recursos | 1 544,5 |
| III) Povoamento | 2 035 |
| IV) Comunicações e transportes | 4 079 |
| V) Instrução e saúde | 628 |
| VI) Melhoramentos locais | 303,5 |
| VII) Equipamento de serviços públicos | 53,5 |
| | <u>9 000</u> |

21. Os financiamentos previstos para custear todas estas despesas repartiram-se do seguinte modo:

| | Milhares de contos |
|---------------------|-----------------------|
| Metrópole | 26 000 |
| Ultramar | 4 000 |
| | <u>30 000</u> |

por onde se verifica que a colaboração da metrópole no fomento do ultramar se estimou em 5 milhões de contos.

Segundo o projecto da lei, previu-se que aqueles 26 milhões de contos se poderiam ir buscar a estas fontes:

| | Milhares de contos |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) Orçamento Geral do Estado | 6 500 |
| b) Fundos autónomos, institutos públicos e autarquias locais. | 640 |
| c) Instituições de previdência. | 1 800 |
| d) Empresas seguradoras | 250 |
| e) Instituições de crédito | } 6 550 |
| f) Entidades particulares | |
| g) Autofinanciamentos, públicos e privados | 3 760 |
| h) Crédito externo | 6 500 |
| | <hr style="width: 100%; border: 0.5px solid black;"/> 26 000 <hr style="width: 100%; border: 0.5px solid black;"/> |

22. A contribuição do Orçamento Geral do Estado foi avaliada em 6,5 milhões de contos, depois de efectuados cuidadosos cálculos que levaram a concluir pela possibilidade do emprego duma soma maciça proveniente de economias a obter muito especialmente no sector ordinário. Contou-se com a continuidade da valorização das cobranças a um ritmo de progressividade superior ao dos pagamentos a efectuar.

Não falharam as previsões neste aspecto, visto que o excesso das receitas ordinárias sobre as

despesas da mesma natureza continuou a ser mais elevado de ano para ano. O que aconteceu foi ter de se lhe dar uma aplicação diferente em face de circunstâncias imprevistas que entretanto surgiram.

23. O Plano foi gizado no pressuposto de que seria executado em tempo de paz e sem necessidade de sacrificar economias a novos esforços de defesa, que, então, pareceriam in comportáveis.

Efectivamente, era já pesado o encargo das crescentes despesas militares motivadas pela responsabilidade inerente à nossa participação no sistema defensivo do Ocidente, mas não se contava com as dificuldades conjunturais criadas pela guerra que nos foi imposta.

A imperiosa exigência do dever indeclinável de defender a integridade do Portugal de além-mar e a vida dos que nele labutam determinou uma profunda mudança na composição orçamental das despesas, bem patente nos números que seguidamente se apresentam.

Despesas
(Milhares de contos)

| Anos | Global | Sector ordinário | Sector extraordinário | | | | | |
|----------------|----------|------------------|-------------------------|--------|---------|---------|----------------------|---------|
| | | | Financiamento económico | | | Defesa | Outros investimentos | Soma |
| | | | Plano de Fomento | Outras | Soma | | | |
| | | | | | | | | |
| 1959 | 9 746,6 | 7 348,5 | 836,3 | 460,7 | 1 297 | 785,3 | 315,8 | 2 398,1 |
| 1960 | 11 335,9 | 7 777,6 | 1 804 | 340,4 | 2 144,4 | 1 061,2 | 152,7 | 3 358,3 |
| 1961 | 13 444,8 | 8 005,1 | 1 360,4 | 760,2 | 2 120,6 | 3 027,8 | 291,3 | 5 439,7 |
| 1962 | 14 831,4 | 8 295,7 | 1 789,8 | 386,2 | 2 176 | 3 820 | 539 | 6 535,7 |
| 1963 | 15 700,4 | 8 886,5 | 1 953,1 | 710,3 | 2 663,4 | 3 871,3 | 279,2 | 6 813,9 |

24. A partir de 1961 os encargos com a defesa e segurança passaram a sobrelevar todos os outros e determinaram um tão importante aumento do volume das despesas extraordinárias que obrigou a rever o conjunto da programação dos meios a utilizar para lhes fazer face, bem como a forma de os distribuir nos orçamentos e nas contas.

Perante as necessidades militares, procurou-se, dentro da justa medida, aproveitar ao máximo os recursos ordinários na cobertura das respectivas despesas, aplicando-se, por outro lado, exclusivamente o produto do crédito externo no desenvolvimento económico nacional.

25. Por carência doutros recursos legitimamente aplicáveis, os orçamentos passaram a incluir, como contrapartida de despesas extraordinárias, um presumível excesso das receitas ordinárias sobre as despesas da mesma natureza, independentemente da parcela obrigatoriamente inscrita em correspondência com o valor de determinadas dotações, que, por determinação da lei, têm de ser cobertas com essas receitas. E nas Contas, já em face dos saldos apurados, todo aquele excesso se passou a aproveitar, perante a vantagem de

libertar outros meios que orçamentalmente se tinham cativado.

26. Os dois quadros que seguidamente se inserem permitem uma mais ampla visão do que foram as previsões e realidades em matéria de cobertura das despesas extraordinárias pelos dois grandes agrupamentos de receitas ordinárias e extraordinárias e, dentro destas, pelas principais fontes em que se desdobram:

Despesas extraordinárias e coberturas gerais

(Milhares de contos)

| Anos | Despesas extraordinárias | | Coberturas | | | |
|----------------|--------------------------|---------|---------------------|---------|--------------------------|---------|
| | Orçamento | Conta | Receitas ordinárias | | Receitas extraordinárias | |
| | | | Orçamento | Conta | Orçamento | Conta |
| | | | | | | |
| 1959 | 2 755,1 | 2 398,1 | 130,9 | 1 455,2 | 2 624,2 | 942,9 |
| 1960 | 4 113,3 | 3 558,3 | 107 | 1 744,4 | 4 006,3 | 1 813,9 |
| 1961 | 6 122,9 | 5 439,7 | 463 | 2 309,8 | 5 659,9 | 3 129,9 |
| 1962 | 7 075,3 | 6 535,7 | 1 300 | 2 725,4 | 5 775,3 | 3 810,3 |
| 1963 | 7 399,4 | 6 313,9 | 1 060,6 | 2 972,2 | 6 338,8 | 3 841,7 |

Cobertura com receitas extraordinárias
(Milhares de contos)

| Anos | Amoedação | Saldos | Titulos | Promissórias | Crédito externo | Autofinanciamentos | Imposto de defesa e valorização do ultramar | Outras |
|---------------------|-----------|--------|---------|--------------|-----------------|--------------------|---------------------------------------------|--------|
| 1959: | | | | | | | | |
| Orçamento | 47,2 | 681,5 | 1 671,6 | - | - | 41,7 | - | 182,2 |
| Conta | - | 125 | 699,4 | - | - | 7,9 | - | 110,6 |
| 1960: | | | | | | | | |
| Orçamento | 41,5 | 542,8 | 2 624,7 | 350 | - | 57 | - | 390,3 |
| Conta | - | 150 | 1 129,1 | 350 | - | 19 | - | 165,8 |
| 1961: | | | | | | | | |
| Orçamento | 121,9 | 349 | 4 426,7 | 250 | - | 65,2 | - | 447,1 |
| Conta | - | 150 | 2 601,6 | 250 | - | 17,8 | - | 110,5 |
| 1962: | | | | | | | | |
| Orçamento | 126,7 | 851,2 | 2 160,7 | 150 | 1 460,3 | 98,9 | 80 | 847,5 |
| Conta | - | 496 | 1 117,7 | 150 | 1 286,6 | 61,9 | 70,9 | 627,2 |
| 1963: | | | | | | | | |
| Orçamento | 130 | 700 | 3 451,3 | 107,5 | 1 171,8 | 110,3 | 80 | 587,9 |
| Conta | 68,5 | 500 | 1 774,3 | - | 1 025,5 | 61,8 | 190,2 | 221,4 |

27. Não obstante o agravamento dos gastos com as forças armadas, não se interrompeu, antes, pelo contrário, se intensificou, o esforço de desenvolvimento económico e social através da execução do Plano de Fomento.

De facto, comparando o somatório dos biénios de 1959-1960 e 1961-1962, na parte relativa apenas aos encargos com a defesa e com aquele Plano, apuram-se estes números:

(Milhares de contos)

| | 1959-1960 | 1961-1962 | Soma |
|----------------------------|-----------|-----------|----------|
| Defesa | 1 846,5 | 6 847,8 | 8 694,3 |
| Plano de Fomento | 2 640,3 | 3 150,2 | 5 790,5 |
| <i>Total</i> | 4 486,8 | 9 998 | 14 484,8 |

Do confronto das despesas com a defesa nos dois biénios, parece poder concluir-se que foi necessário dar um destino diverso da evolução normal a importâncias avaliadas em cerca de 5 milhões de contos, verba esta que aplicada a fins de fomento teria certamente repercussão mais incisiva no desenvolvimento da riqueza do País.

As circunstâncias de todos conhecidas obrigaram, porém, a dar prioridade às despesas militares.

28. Deduz-se do que antecede e tem sido várias vezes referido pelo Governo que essa prioridade não representa, necessariamente, compressão drástica do consumo nacional nem sacrifício total do investimento. Significa, simplesmente, que parte dos recursos que poderiam ser orientados para incrementar o bem-estar das gerações presentes, e sobretudo futuras, teve de ser destinada a assegurar a integridade da Nação.

De qualquer modo, o inesperado e repentino aumento das despesas fez surgir o problema da obtenção dos meios para lhes fazer face e, como consequência, a necessidade de se tomarem imediatamente uma série de medidas adequadas.

29. Na verdade, foram analisadas, desde logo, em minúcia, todas as verbas propostas e submetidas, uma por uma, a criteriosa ponderação.

Neste clima de austeridade de dispêndios, deram-se instruções aos serviços para procederem a todas as possíveis economias, mesmo à custa de sacrifícios adicionais durante a execução orçamental, passando esta a ser objecto de redobrada acção de vigilância.

Assim se conseguiu manter o movimento ascensional das despesas ordinárias dentro de limites considerados razoáveis, ao mesmo tempo que a par dessas medidas de ordem puramente administrativa outras se tomavam no campo legislativo, de natureza tributária, criando algumas novas receitas ordinárias ou contribuindo para o aumento de outras já existentes.

Surgiram, de facto, os novos impostos sobre o consumo de bebidas e gelados e sobre os consumos supérfluos ou de luxo, bem como a taxa (diferença) sobre a venda de automóveis. Melhoraram-se as receitas da taxa de salvação nacional (parte relativa à gasolina), a sisa e os impostos complementar, do fabrico e consumo da cerveja, do fabrico de tabacos e sobre os produtos de perfumaria e de toucador.

Posteriormente, foi ainda o Governo autorizado a cobrar um imposto extraordinário para a defesa e valorização do ultramar, incidente sobre determinadas actividades e a liquidar em condições que se regulamentaram.

Em virtude destas simples e oportunas medidas, a progressão dos rendimentos passou a processar-se a um ritmo acelerado e cada vez mais afastado do das despesas, daí resultando, óbvia-

mente, uma valorização do excesso das receitas ordinárias sobre os encargos da mesma natureza e, com ela, maiores possibilidades de resolução do problema da cobertura das despesas com a defesa nacional.

Mostra-se seguidamente como esta se concretizou numa série de anos.

Defesa e segurança pública
(Milhares de contos)

| Anos | Despesas | Coberturas | | | | | | |
|----------------|----------|-------------------|------------------------|-----------|--------|---------|---------------------------------------------|--------|
| | | Receita ordinária | Receita extraordinária | | | | | Outras |
| | | | Soma | Amoedação | Saldos | Titulos | Imposto de defesa e valorização do ultramar | |
| 1955 | 756,8 | 651,8 | - | - | - | - | 105 | 105 |
| 1960 | 1 061,2 | 825,9 | 235,3 | - | 150 | - | 85,3 | 85,3 |
| 1961 | 3 027,8 | 1 973,6 | 1 054,2 | - | 150 | 793,9 | 110,3 | 110,3 |
| 1962 | 3 820 | 2 561,9 | 1 258,1 | - | 496 | 311,5 | 379,7 | 379,7 |
| 1963 | 3 871,3 | 2 418,8 | 1 452,5 | 68,5 | 500 | 477,5 | 190,2 | 216,3 |

30. Os acontecimentos que em Março de 1961 puseram em perigo a integridade nacional vieram de facto pôr-nos à prova, não só no plano militar, como também no económico e financeiro.

Toda a nossa política de investimentos em fins económicos e sociais, previstos no Plano de Fomento ou programados fora dele, teve como base e ponto de partida o cômputo das possibilidades financeiras do Estado *em condições de vida normais*, que não excluía já a aplicação de importantes verbas para fins militares.

Empurrados por um primado de interesses internacionais para uma guerra necessariamente dispendiosa, uma guerra que não queremos, mas que ainda hoje, infelizmente, perdura, toda a nossa armadura financeira se ressentiu e poderia mesmo ter soçobrado, se não fosse a solidez dos alicerces sobre os quais foi edificada pelo regenerador das finanças portuguesas, Senhor Prof. Doutor Oliveira Salazar, e a acção firme mas exaustiva do actual gestor dos dinheiros públicos, Senhor Prof. Doutor Pinto Barbosa.

31. Se a defesa das províncias ultramarinas era uma necessidade imperiosa que não admitia hesitações de qualquer espécie, impunha-se também não abandonar qualquer esforço que contri-

buisse para o desenvolvimento da actividade produtiva e enriquecimento do País.

Doutra forma, correr-se-ia o risco de ganhar na frente e perder na retaguarda.

Perante a dura realidade de ter de se acudir a muito mais volumosas despesas com a defesa sem se diminuïrem as de investimento, não admira que muitos duvidassem da nossa capacidade de resistên-
cia e pensassem que num meio relativamente pobre não seria fácil sobreviver a tão grande provação.

Aconteceu, todavia, o que parecia impossível: «quase um milagre da nossa administração» (1).

32. Os encargos militares da nossa responsabilidade puderam continuar a ser inteiramente suportados com o esforço nacional e, na sua maior parte, como seguidamente se mostra, pelo excesso das receitas sobre as despesas ordinárias:

Percentagens

| Anos | Receitas ordinárias | Imposto de defesa e valorização do ultramar | Amoedação | Saldos | Crédito interno |
|----------------|---------------------|---------------------------------------------|-----------|--------|-----------------|
| 1955 | 100 | - | - | - | - |
| 1959 | 83,2 | - | - | 16,8 | - |

(1) Declaração de S. Ex.^a o Presidente do Conselho em 12 de Agosto de 1963.

| Anos | Receitas ordinárias | Imposto de defesa e valorização do ultramar | Amoedação | Saldos | Crédito interno |
|----------------|---------------------|---------------------------------------------|-----------|--------|-----------------|
| 1960 | 84,6 | — | — | 15,4 | — |
| 1961 | 67,7 | — | — | 5,1 | 27,2 |
| 1962 | 74,5 | 2,1 | — | 14,4 | 9 |
| 1963 | 66,2 | 5,2 | 1,9 | 13,7 | 13 |

Os fundos obtidos pelo recurso ao capital estrangeiro foram rigorosamente utilizados — como já se acentuou — em despesas com o Plano de Fomento, ao qual também se acudiu com os autofinanciamentos do sector público e, na medida do necessário, com o produto da venda de títulos e colocação de promissórias no mercado português.

Os empréstimos internos e outras fontes ocasionais ou de menor importância permitiram ainda a completa cobertura dos restantes investimentos.

33. As despesas extraordinárias evoluíram acentuadamente nos últimos anos em ritmo crescente.

Em 1963 atingiram 6813,9 milhares de contos, num total geral de 15 700,4, ou seja 43,4 por cento, contribuindo os encargos da defesa com 3871,3 milhares de contos, correspondentes a 24,7 por

cento do total. A extensão deste movimento ascensional avalia-se melhor alinhando, por anos considerados representativos, as percentagens dos encargos extraordinários e da parte das despesas com a defesa em relação ao total das despesas públicas:

Percentagens das despesas extraordinárias em relação
ao total global das contas públicas

(Milhares de contos)

| Anos | Defesa nacional | Outras | Soma |
|---------------------|-----------------|--------|------|
| 1932-1933 | 6,6 | 7,4 | 14 |
| 1953 | 9,6 | 14 | 23,6 |
| 1963 | 24,7 | 18,7 | 43,4 |

34. Perante o súbito desenvolvimento do sector extraordinário, uma vez garantido o excesso das receitas sobre as despesas ordinárias, a preocupação dominante do Ministério das Finanças nestes três últimos difíceis anos tem sido a de procurar garantir a cobertura das despesas para além desse excesso, o que constitui, por vezes, tarefa muito complexa e muito delicada.

35. Independentemente do aspecto de maior relevância, que é, sem dúvida, o da existência, ou

não, de meios, pelo menos iguais, na sua totalidade, ao conjunto das despesas previstas, a técnica das coberturas merece uma breve explicação.

Não vale a pena acentuar — por ser do conhecimento de todos — que as despesas ordinárias têm de ser satisfeitas com receitas da mesma natureza. O que destas sobrar é que pode ser utilizado na contrapartida de despesas extraordinárias.

Para cobertura destas últimas, conta-se, principalmente, com receitas extraordinárias de várias origens, umas que se podem chamar clássicas ou de aplicação genérica, como a «amoedação», os «saldos» e os «títulos»; outras que poderemos classificar de especiais, nomeadamente o «crédito externo», as «promissórias», os «autofinanciamentos», o «imposto de defesa e valorização do ultramar» e ainda certos «reembolsos» de despesas que não são pròpriamente da responsabilidade do Estado.

36. As receitas que designámos de especiais têm uma aplicação de certo modo definida. O crédito externo, os autofinanciamentos e as promissórias, para despesas de fomento integradas no

respectivo Plano; o imposto de defesa e valorização do ultramar, como se depreende do próprio enunciado da rubrica, para encargos de que beneficiam directa ou indirectamente as províncias ultramarinas; os reembolsos só podem servir de contrapartida, cada um deles, às respectivas despesas.

37. As receitas de amoedação, aliás relativamente reduzidas, não têm propriamente uma aplicação determinada, mas já não é indiferente a forma como se utilizam os saldos de contas de anos económicos findos, nem o produto da venda de títulos ou empréstimos.

Princípios doutrinários ainda hoje não totalmente rejeitados aconselham a empregar aqueles primeiros em despesas improdutivas, ao passo que o recurso ao crédito deve aceitar-se, de preferência, quando se trate de investimentos reprodutivos.

Acresce que, por imposição legal, a aplicação de alguns empréstimos deve limitar-se a determinados fins, mais ou menos especificados.

38. Todo este complexo condicionalismo tem de ser observado na feitura do orçamento e quando nele se introduzem alterações, obrigando

a um permanente equacionamento de meios e fins, nem sempre fácil, especialmente quando esses meios se apresentam bastante reduzidos.

39. A Conta, por sua vez, não é, em matéria de coberturas, uma reprodução fiel do Orçamento. Há aspectos e pormenores que são encarados sob ângulos diferentes nos dois documentos.

A previsão orçamental de qualquer parcela do excesso das receitas sobre as despesas ordinárias, atribuído à contrapartida de determinados encargos extraordinários, deve ser evitada ou reduzida ao mínimo. É que esse excesso, por mais de uma razão, pode não se concretizar, o que determinaria uma situação difícil de resolver, e também pode surgir a absoluta necessidade de desviar a mais-valia apurada para cobertura de despesas compensadas em receitas que porventura não se arrecadaram.

40. Por outro lado, se estes factos não ocorrerem e se o saldo do sector ordinário ultrapassa, efectivamente, o valor orçamentado, como tem acontecido ultimamente, pode revelar-se conveniente, ou mesmo necessário, applicá-lo, no todo ou em parte, na contrapartida de despesas, pre-

ferivelmente improdutivas, para assim se descativarem outros valores orçamentalmente comprometidos, que, por muitas e variadas razões, poderá ser conveniente não utilizar.

41. Constituindo o Orçamento, no seu todo, um plano, acontece ainda que as coberturas de despesa não passam de meras previsões, pelo menos na parte em que, previamente, não constituem já disponibilidades reais de tesouraria. Nestes termos, tem sempre de se admitir que um facto inesperado venha impedir a confirmação das compensações objecto de estimativa e, consequentemente, determinar a necessidade da sua substituição pelo remanescente das receitas ordinárias, cuja aplicação é legítima em quaisquer casos.

42. Nas circunstâncias presentes, a complexidade do problema não se circunscreve à pormenorização a observar na correcta distribuição das contrapartidas pelo Orçamento e Conta.

O aspecto de maior acuidade tem consistido ultimamente em conseguir os próprios meios, disponíveis ou susceptíveis de se obterem, pelo valor bastante para a cobertura total e adequada das despesas extraordinárias a inscrever.

O que se possui e o que, mais ou menos seguramente, se conta vir a obter, mostra-se às vezes insuficiente, mas na altura em que o orçamento futuro está a ser encerrado admite-se que já seria talvez possível antever se determinados valores cativos no orçamento em execução poderiam ser libertados, pelo menos parcialmente, em face do valor efectivo das correspondentes despesas e em presença da extensão do presumível excesso das receitas ordinárias sobre os encargos de igual natureza.

Como é possível conhecer, sem erro grosseiro, a meses de distância do seu encerramento, os resultados finais de uma conta?

43. Os últimos três meses do ano constituem o período mais sobrecarregado de preocupações para a contabilidade pública. Há que ajuizar da execução do orçamento corrente e estabelecer o plano geral do orçamento seguinte.

Duplo problema, pois. Como se comportarão as receitas e despesas até final do ano? Com que disponibilidade se poderá contar para as exigências do orçamento do novo exercício que se aproxima?

Como primeiro estágio para vencer as dificuldades, impõe-se, de facto, o cálculo, por antecipação, do que será o encerramento da conta do ano em curso.

Estamos em pleno trabalho do fecho da conta provisória do mês de Outubro.

É verdade que para o encerramento da gerência só temos de contar com mais dois meses e um período complementar de 45 dias na parte das despesas, mas certamente que este período final é o mais instável quanto a previsões e o mais exigente quanto à satisfação das despesas públicas.

44. Organizado e aprovado o plano financeiro, entra-se na fase da sua execução. Como característica do orçamento português, a sua execução obedece a determinadas regras administrativas, a observar com o maior rigor, entre as quais fundamentalmente se destacam: a fiscalização mensal das contas públicas e da situação da tesouraria, a rigidez da limitação das dotações, o regime duodecimal das despesas e o condicionamento da manutenção do equilíbrio das receitas com as despesas para se autorizarem alterações orçamentais.

45. A disciplina posta com tanto rigor na execução do Orçamento e a regularidade da escrituração das receitas e despesas públicas dão viabilidade à tentativa de apuramento, embora com certa margem de falibilidade, da forma como se comportarão as receitas e despesas nos últimos meses do ano.

Trata-se de uma previsão meramente administrativa, feita segundo dois métodos, que se designaram por «estatístico» e «directo» (1).

Método estatístico

46. Assenta, fundamentalmente, este método no estudo que a evolução das receitas e despesas vem seguindo nas últimas gerências financeiras, tomando em linha de conta certos coeficientes correctores característicos da gerência corrente.

O plano desta previsão pode considerar-se dividido em quatro sectores:

- 1) Receitas ordinárias;
- 2) Despesas ordinárias;

(1) O primeiro foi concebido por Aureliano Felismino, e tem três anos de aplicação satisfatória. O segundo, gizado pelo chefe da Repartição da Conta, Sr. Neves Santos, tem um ano de aplicação e serviu de elemento de *contrôle* do método estatístico.

- 3) Despesas extraordinárias;
- 4) Cobertura das despesas extraordinárias.

Sector ordinário (receitas e despesas)

47. A estimativa das receitas e despesas é feita através do estudo do seu comportamento nos últimos três anos.

Abrange este estudo:

- a) A evolução das receitas e despesas, cobradas e pagas, nos três anos imediatamente anteriores;
- b) A relação entre as receitas e as despesas de cada ano;
- c) Excessos das receitas sobre as despesas ordinárias, em números absolutos e em percentagem do total da receita anual;
- d) A parte desses excessos utilizada na cobertura das despesas extraordinárias.

48. Refere-se essa evolução a números globais, isto é, a totais anuais. Porém, como a previsão a efectuar diz respeito aos últimos dois meses do ano, há que promover em seguida o es-

tudo da distribuição, no último triênio, das receitas e despesas ordinárias pelos dois períodos de cada ano (1.º período, os dez primeiros meses de cada ano; 2.º período, os dois restantes meses).

49. Este segundo trabalho compreende o estudo da evolução dos seguintes elementos:

- a) Receitas. — Receitas cobradas no 1.º e 2.º períodos e relação entre umas e outras.
- b) Despesas. — Despesas pagas no 1.º e 2.º períodos e relação entre umas e outras.
- c) Excesso das receitas sobre as despesas do 1.º período. — Em números absolutos e em percentagem do total da cobrança do 1.º período.
- d) Diferença entre receitas e despesas do 2.º período. — Números absolutos (em regra, estas diferenças são negativas, dado que, normalmente, as receitas do 2.º período são inferiores às despesas do mesmo período).

50. Conhecidas as receitas cobradas e as despesas autorizadas nos dez primeiros meses do

ano em curso, adopta-se, para base da previsão de ambas, relativamente aos dois últimos meses do ano, uma percentagem ou coeficiente que esteja de acordo com o sentido da evolução do último triénio.

51. Como contraprova do resultado obtido para a despesa, há que verificar se a estimativa se comporta dentro do total da despesa orçamentada para o ano decorrente, em face das alterações orçamentais já registadas e das referentes a processos em curso, bem como averiguar se a relação entre essa estimativa e o total orçamentado (orçamento rectificativo) está dentro dos limites normais do último triénio.

52. Por outro lado, convém apurar se a diferença entre as receitas e despesas de Novembro e Dezembro se coaduna com a evolução das diferenças da mesma natureza dos três anos anteriores, isto é, verificar se aquela diferença apresenta grande desvio comparativamente à evolução do último triénio.

Deve finalmente atender-se a que também a relação entre as despesas ordinárias e as receitas ordinárias estimadas terá de se enquadrar

dentro da evolução constatada naquele período de três anos.

53. A estimativa das despesas extraordinárias tem por base o estudo do seu comportamento no último quinquénio, abrangendo a evolução das despesas pagas nesse período, bem como o modo geral da sua cobertura por receitas ordinárias e extraordinárias.

Esta evolução refere-se a números globais, ou seja, totais de cada ano.

Dado que, também neste sector, a previsão a efectuar diz respeito aos dois últimos meses do ano, impõe-se fazer, em seguida, tal como se fez com o cálculo da despesa ordinária, um segundo estudo acerca da distribuição das despesas extraordinárias pelos dois períodos de cada ano do quinquénio (os primeiros dez e os dois últimos meses).

Para este segundo estudo recorre-se essencialmente aos créditos orçamentais (ordinários e rectificados) e, deste modo, é necessário conhecer as relações, dadas em percentagem, entre:

- a) As despesas extraordinárias autorizadas de Janeiro a Outubro e os créditos orçamentais ordinários e adicionais;

- b) As despesas extraordinárias pagas em Novembro e Dezembro e os créditos orçamentais ordinários e adicionais;
- c) As despesas extraordinárias totais pagas em cada ano e os créditos orçamentais ordinários e adicionais.

54. Conhecida a evolução da despesa extraordinária, dentro das bases atrás formuladas, toma-se como ponto de partida para a estimativa do total da despesa extraordinária do ano em curso uma percentagem sobre os créditos orçamentais rectificadados, percentagem esta que deve estar de acordo com a evolução do último quinquénio.

Atendendo a que o ano económico ainda não findou, há que observar que o total dos créditos orçamentais rectificadados são calculados por aproximação, ou melhor, em face dos créditos já registados na Repartição da Conta, adicionados de outros relativos a processos de alterações orçamentais não concluídos.

Como contraprova do resultado obtido, calculam-se as percentagens das despesas extraordinárias do ano em curso (totais, do 1.º e 2.º períodos) em relação aos créditos orçamentais ordinários e rectificadados, verificando-se se os valores obtidos

se enquadram no sentido da evolução dada pelo último quinquénio.

55. Feita a estimativa da despesa extraordinária, há que finalizar o trabalho com o estudo da sua cobertura.

Os elementos que servem de base a este estudo são os seguintes:

- a) O total estimado da despesa extraordinária;
- b) O excesso previsto da receita ordinária sobre a despesa da mesma natureza;
- c) A estimativa das receitas extraordinárias de aplicação especial;
- d) A estimativa dos recursos extraordinários de aplicação genérica (amoedação, saldos e títulos).

56. O cálculo do total da despesa extraordinária, bem como o do excesso da receita sobre a despesa ordinária, já estão feitos. Há agora que fazer a estimativa do total da receita extraordinária de aplicação especial, e, deste modo, apurar o quantitativo provável do *deficit* entre a despesa extraordinária e a receita de igual natureza.

Este *deficit* será coberto pelo referido excesso da receita ordinária, bem como pelas receitas de aplicação genérica, estruturando-se a distribuição dos meios em conformidade com o plano orçamental de coberturas, embora introduzindo-se-lhe as alterações determinadas pelas conveniências de ordem técnica legitimamente atendíveis em face das novas possibilidades consentidas pela extensão do excesso do sector ordinário conjugado com os valores directamente escriturados em receita extraordinária ou disponíveis em contas relativas a operações de tesouraria.

Método directo

57. Este método abrange também, necessariamente, os quatro seguintes sectores:

- 1) Receitas ordinárias;
- 2) Despesas ordinárias;
- 3) Despesas extraordinárias;
- 4) Cobertura das despesas extraordinárias;

mas difere essencialmente do método estatístico pelo facto de se basear numa estimativa de valores efectuada em face duma análise directa dos

elementos da última conta encerrada e dos que na altura se conhecem em relação à gerência decorrente.

Sector ordinário (receitas e despesas)

58. A forma como se procede resume-se ao seguinte:

- a) Determina-se, quanto a «receitas cobradas» e «fundos saídos», quais as percentagens do ano anterior relativamente aos dois períodos que abrangem os dez primeiros e os dois últimos meses do ano económico;
- b) Apuram-se as receitas efectivas de Janeiro a Outubro do ano em curso e corrige-se o seu montante adicionando ou subtraindo quaisquer valores relativamente importantes que porventura se saiba corresponderem a cobranças em atraso ou antecipadamente feitas em relação ao mesmo período de dez meses do ano anterior;
- c) Usa-se o mesmo processo de apuramento para os «fundos saídos», incidindo as correcções, obviamente,

sobre as autorizações de despesa em circunstâncias semelhantes;

- d) Estabelecida, pela forma referida em *a*), uma base de proporcionalidade para os dois períodos considerados, e apurado nos termos indicados em *b*) e *c*) o exacto valor atribuível a cada um desses períodos, determina-se aritméticamente o quantitativo anual provável das receitas e fundos saídos (valor apurado para os dez meses, multiplicado por 100 e divisão do produto pela percentagem dos correspondentes dez meses do ano anterior);
- e) Em presença dos presumíveis totais anuais de receitas e despesas (fundos saídos), acha-se o saldo provável, por diferença entre receitas e despesas ordinárias.

Sector extraordinário
(despesas extraordinárias e sua cobertura)

- f*) Estabelece-se um quadro discriminativo de todas as rubricas de despesa

extraordinária, alinhando-se, em colunas independentes, os valores inicialmente inscritos, as alterações orçamentais introduzidas e seu somatório, bem como as importâncias dos pagamentos e respectivas coberturas no orçamento, conforme esquema que seguidamente se apresenta:

| Rubricas de despesa | Orçamento | | | Dispêndios prováveis | Coberturas | | | | | | |
|---------------------|-----------|------------|-----------|----------------------|-------------------|-----------|--------|---------|-----|-----|-----|
| | Inicial | Alterações | Corrigido | | Receita ordinária | Amoedação | Saldos | Títulos | ... | ... | ... |
| ... | | | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | | | |
| <i>Soma</i> | | | | | | | | | | | |

g) O apuramento das alterações orçamentais é feito com base nas importâncias registadas na Repartição da Conta, às quais se acrescem as que estão em curso na Repartição do Orçamento, bem como todas as outras que, por qualquer forma, se tem conhecimento de que virão a ser efectuadas;

- h)* Preenche-se seguidamente a coluna dos dispêndios prováveis, considerando, de conformidade com a rotina, nuns casos, os valores totais das inscrições rectificadas (caso de algumas dotações da defesa), noutros cerca de 90 ou 95 por cento, noutros ainda, quando se apresentam dúvidas, os valores das autorizações já expedidas mais o das que ainda se conta vir a expedir, conforme indicação fornecida pelas respectivas repartições de contabilidade, para o efeito consultadas;
- i)* Os dispêndios prováveis são distribuídos, de acordo com o plano orçamental, pelas colunas próprias das coberturas;
- j)* Ao valor achado como somatório dos «dispêndios prováveis» é deduzido o excesso da receita sobre a despesa ordinária (ao qual previamente se abateu o saldo previsto para o encerramento da Conta), encontrando-se assim o valor a cobrir com os recur-

sos extraordinários de que no fim do ano se disporá;

- l)* Avaliam-se estes últimos em face não só dos elementos registados na escrita da Repartição da Conta (até Outubro), quer de receita orçamental, quer de operações de tesouraria, como também de informações directamente prestadas pelos serviços a que cumpre fazer as entregas e pelos cofres públicos (Lisboa e Repartição do Tesouro), onde determinadas verbas poderão, entretanto, ter dado também entrada;
- m)* Balanceado o valor dos recursos extraordinários de que se virá a dispor com o da importância que é necessário cobrir, chega-se a um resultado global que, sendo positivo, permite libertar correspondente valor nas verbas orçamentalmente cativas para uma eventual aplicação no orçamento do ano seguinte;
- n)* A especialização da natureza das importâncias apuradas como constituindo

eventuais disponibilidades aplicáveis no orçamento futuro fica dependente das remodelações finalmente introduzidas no quadro de contrapartidas orçamentais, o qual sofre nas contas as substituições que dentro dos limites da legitimidade sejam consideradas necessárias e convenientes, de acordo com a técnica da distribuição de coberturas a que atrás se fez mais desenvolvida referência.

59. Terminam os dois métodos descritos com um quadro esquemático do ensaio de encerramento da conta do ano em curso, compreendendo:

A) Estimativa das receitas:

- a)* Receita ordinária. — Para cobertura de despesa ordinária e excesso sobre a despesa ordinária;
- b)* Receita extraordinária. — Amoedação; saldos; títulos; promissórias; crédito externo; ... e diversas.

B) Estimativa das despesas:

- a)* Despesa ordinária. — Total estimado;
- b)* Despesa extraordinária. — Coberta pelo excesso da receita ordinária e coberta pelas receitas extraordinárias.

Saldo do encerramento da Conta

60. Seria possível antever, com alguns meses de antecedência, o encerramento da Conta?

Se fosse encontrado meio para dar resposta afirmativa, era excelente para descativar do orçamento em vigor coberturas extraordinárias, a fim de serem aplicadas no orçamento em preparação.

61. A busca de um método para a consecução desse objectivo preocupou-me no decurso do ano de 1959, e de ensaios em ensaios gizei um mecanismo que permitiu, embora sem a segurança hoje reconhecida, esboçar o primeiro trabalho.

O método, depois baptizado como «estatístico», foi adoptado nos anos de 1961 a 1963 e dá relativa segurança, pois, através dele, sempre se apuraram resultados provisórios bastante aproxi-

mados dos definitivos, como depois se comprovou em face das contas públicas.

A utilidade da iniciativa deixou de merecer dúvidas.

62. No ano findo, o chefe da Repartição da Conta, para confirmação do método estatístico, apresentou-me um novo método, que, pelos elementos recolhidos, se apelidou de método directo.

63. Em 1963, antes de terminado o ano, recorreu-se aos dois métodos. Mais tarde, já em Fevereiro último, à semelhança do que se tem feito, pela mesma altura, em anos anteriores, procedeu-se a um segundo ensaio de encerramento da Conta, com base em valores que, embora provisórios, pouco se afastam dos definitivos.

Os números obtidos foram os seguintes:

(Milhares de contos)

| | Método estatístico | Método directo | Segundo ensaio |
|------------------------------------|--------------------|----------------|----------------|
| Receitas ordinárias | 11 746 | 11 772,7 | 12 004,8 |
| Despesas ordinárias | 8 893,2 | 8 819,3 | 8 878,5 |
| Excesso | 2 852,8 | 2 953,4 | 3 126,3 |
| Despesas extraordinárias | 6 814 | 6 799 | 6 817,5 |

com as diferenças que a seguir se indicam em relação ao segundo ensaio:

| | Método estatístico | | Método directo | |
|--------------------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | Milhares de contos | Porcentagens | Milhares de contos | Porcentagens |
| Receitas ordinárias | — 258,8 | — 2,15 | — 232,1 | — 1,93 |
| Despesas ordinárias | + 14,7 | + 0,16 | — 59,2 | — 0,66 |
| Excesso. | — 273,5 | — 8,74 | — 172,2 | — 5,51 |
| Despesas extraordinárias . . . | — 3,5 | — 0,05 | — 8,5 | — 0,12 |

Os desníveis registados não têm importância para o fim que se pretende atingir.

64. De há três anos a esta parte foi possível pôr à disposição de S. Ex.^a o Ministro das Finanças um mecanismo auxiliar que se julga útil na actual conjuntura financeira.

Mais do que ter encontrado o método, a circunstância de o mesmo auxiliar o gestor dos dinheiros públicos em anos tão difíceis dá grande satisfação profissional ao responsável pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 5 de Agosto de 1964.

(a) *Aureliano Felismino*