

Documento de Trabalho/ Working Paper nº 33

# **TOMÁS CABREIRA: UM ECONOMISTA POLÍTICO NUM PAÍS DE ‘FINANÇAS AVARIADAS’**

Ana Bela Nunes

GHES  
Gabinete de História Económica e Social  
Lisboa  
2008

## **Resumo**

Tomás António da Guarda Cabreira (1865-1918) destacou-se como economista e político através de uma ampla e diversificada obra escrita sobre temas económicos e financeiros, através de uma curta intervenção política como deputado e senador a partir de 1911 e como Ministro das Finanças entre Fevereiro e Junho de 1914. A análise dos principais aspectos do seu pensamento político-económico, revelados em especial na sua abordagem dos problemas financeiros portugueses, são o objectivo principal deste trabalho. Tomás Cabreira revela-se do ponto de vista doutrinário e teórico um economista liberal, pragmático e eclético.

## **Abstract**

Tomás António da Guarda Cabreira (1865-1918) stood out as an economist and politician thanks to a large and diverse set of publications on economic and financial issues, in addition to his short political activity as a deputy and senator after 1911 and as Minister of Finance from February to June 1914. The main purpose of this paper is to analyse the principal aspects of his political economic thought, especially concerning his views on Portugal's financial problems. Tomás Cabreira reveals himself as an economist who is liberal, pragmatic and eclectic from the doctrinal and theoretical perspective.

**Palavras chave:** economia liberal; finanças públicas; política económica;

**Classificação JEL:** B31 – H8

## **Plano**

1. Introdução
  2. O contexto político e económico
  3. O economista político
  4. A questão financeira e a sua solução
    - 4.1. As ‘finanças avariadas’ e o seu conserto
    - 4.2. A ‘sciencia financeira’
  5. O fomento económico, a educação e a questão social
    - 5.1. O fomento económico
      - 5.1.1. O fomento agrícola
      - 5.1.2. A banca e o crédito
      - 5.1.3. Os transportes e o comércio
    - 5.2. A educação
    - 5.3. A questão social
  6. Considerações finais
- Referências bibliográficas

## **1. Introdução**

Tomás António da Guarda Cabreira nasceu em Tavira em 1865 e faleceu na Praia da Rocha em 1918, vivendo o período conturbado de crise política e económica da última década do século 19 e a mudança de regime político da monarquia constitucional para a república na viragem da primeira década do século 20.

Como seu pai, seguiu a carreira militar, tendo atingido no final da vida o posto de coronel do exército. No seu percurso académico e profissional destaca-se a formação em engenharia civil na Escola do Exército (1893), após frequência da Escola Politécnica (1886-1891) e da Faculdade de Matemática da Universidade de Coimbra (1883). Foi também na referida Escola Politécnica, entretanto convertida em Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, que exerceu actividade docente e que se doutorou em 1916.

Contudo, destacou-se na vida pública sobretudo como economista e político através de uma ampla e diversificada obra escrita sobre temas económicos e financeiros, publicada essencialmente nos últimos seis anos da sua vida, e através de uma curta intervenção política como deputado e senador a partir de 1911 e sobretudo como Ministro das Finanças entre Fevereiro e Junho de 1914, pasta na qual substituiu o exuberante Afonso Costa.

A inexistência de estudos sobre as suas ideias económicas justifica que o primeiro propósito deste artigo seja justamente analisar aspectos do pensamento político-económico revelados por Cabreira na sua acção como parlamentar e cristalizados nas obras que produziu após o

afastamento da vida política em 1914<sup>1</sup>. Pretende-se igualmente contribuir para objectivos mais latos e mediatos como a análise histórica das ideias económicas e do seu impacto no processo de formulação das políticas económicas ou a avaliação do papel da acção política na difusão de ideias económicas e na formação em exercício de economistas. O facto de problemáticas semelhantes terem conduzido a estudos recentes sobre outros autores e sobre outros países poderá robustecer análises comparativas sobre esta problemática<sup>2</sup>.

Uma breve visão do contexto histórico, nomeadamente económico e político, que condicionou as ideias e acção de Tomás Cabreira será o ponto de partida. Analisar-se-á posteriormente, na secção 3, a sua condição de economista político. Na secção seguinte refere-se a sua abordagem dos problemas financeiros do país, aos quais dedicou especial atenção. Na secção 5 referem-se as principais propostas económicas que apresentou enquanto medidas complementares da solução dos problemas financeiros. Algumas conclusões serão adiantadas na secção 6.

## **2. O contexto político e económico**

Tomás Cabreira amadureceu enquanto cidadão e político numa fase particularmente frustrante da evolução económica e política portuguesa. Efectivamente, com o golpe militar de 1851 (a Regeneração), as primeiras décadas da segunda metade do século 19 foram auspiciosas no quadro da estabilização política, para o que contribuiu a reforma constitucional de 1852, e a reorganização e rotativismo no poder dos principais partidos políticos<sup>3</sup>. Este contexto permitiu a implementação de um projecto liberal de modernização e crescimento que aparentava ser sustentado e vir a conduzir a um processo de recuperação do atraso económico português. Esse projecto conduziu a um conjunto de reformas institucionais de cariz económico, monetário e financeiro e a um elevado esforço de investimento público em melhoramentos dos transportes e comunicações<sup>4</sup>.

A avaliação dos resultados da aplicação deste projecto concita hoje, nos aspectos essenciais, quase unanimidade: houve crescimento económico até à última década do século 19

---

1 Em Amzalak (1928) encontra-se uma sintética qualificação das ideias económicas de Tomás Cabreira. Existem curtas bibliografias de Tomás Cabreira em enciclopédias e dicionários bibliográficos a propósito da sua acção como político, nomeadamente em Marques (2000). Existe uma obra laudatória que lhe dedicou seu irmão António Cabreira, destacado matemático (A. Cabreira, 1920).

2 Veja-se Augello e Guidi (2002 e 2005), Bastien (2005), Martorell-Linares (2000).

3 A reforma constitucional de 1852 introduziu o sufrágio directo e um controlo acrescido da acção do governo pela câmara eleita do parlamento.

4 Factor considerado essencial para a formação do mercado interno e para a integração da economia portuguesa na economia internacional. Vd. Justino (1988-1989) e Mata e Valério (2003).

mas não foi sustentado e revelou-se insuficiente para fazer crescer as receitas públicas na medida necessária para contrabalançar o crescimento das despesas e pagar os encargos associados aos elevados níveis de endividamento acumulado em que se incorrera para financiar o investimento público<sup>5</sup>.

As dificuldades conjunturais desencadeadas entretanto nas economias com as quais Portugal mantinha relações económicas externas privilegiadas, nomeadamente o Brasil (abolição da escravatura e revolução republicana) e a Grã-Bretanha (crise Baring), criaram problemas de liquidez externa e impossibilitaram o recurso a créditos de curto prazo.

O resultado da situação descrita foi por um lado a agudização da crise financeira, com a bancarrota parcial, a inconvertibilidade do real e o reforço do protecçãoismo e por outro lado, o inevitável esgotamento do modelo regenerador no início da década de 1890.

Entretanto, a cedência de Portugal ao ultimato britânico em Janeiro de 1890, a propósito da ocupação da Niassalândia, desencadeou um período de instabilidade política e de anormalidade, e mesmo inconstitucionalidade, no funcionamento do sistema político que exarcebou o descrédito dos governos monárquicos e alimentou a contestação ao regime monárquico<sup>6</sup>.

Este descontentamento levou alguns grupos sociais, e sobretudo parte da intelectualidade portuguesa, a apoiar as ideias republicanas que viriam a cristalizar-se em 1891 no programa do Partido Republicano Português. A este partido que viria a tomar o poder em 1910, vulgo Partido Democrático a partir de 1911, pertenceu Tomás Cabreira até se afastar da actividade política em 1914<sup>7</sup>. Viveu, assim, de forma intensa e empenhada, o período de instalação do novo regime e a primeira fase de implementação do programa republicano em que o seu partido dominou a cena política nacional.

O projecto liberal republicano substituiu a prioridade aos ‘melhoramentos materiais’, que caracterizou o projecto regenerador, pelo esforço na educação, nomeadamente a primária mas também a técnica, e nas colónias como base da política económica de longo prazo<sup>8</sup>. A normalização financeira (e monetária) — ‘o perfeito equilíbrio orçamental’ (Costa, 1911: 6) — era aspecto essencial para aquele objectivo e para a afirmação política e social de um partido que tanto

---

5 Há alguma divergência sobre o início da estagnação económica, neste período, que, contudo, não contesta a não sustentação do crescimento das primeiras décadas da segunda metade do século 19. Veja-se, nomeadamente, Lains (2003) e Mata e Valério (2003).

6 Entre Outubro de 1890 e Fevereiro de 1893 formaram-se governos extra-partidários de iniciativa real. Por outro lado não foram convocadas eleições aquando das dissoluções de Março de 1895 (ditadura até Novembro do mesmo ano) e de Maio de 1907 (ditadura até Abril de 1908).

7 O Partido Democrático, oficialmente Partido Republicano Português, resultou do abandono do Partido Republicano pela União Nacional Republicana, que viria a dar origem ao Partido Republicano Evolucionista e à União Republicana (vulgo Partido Unionista).

8 Para além de razões políticas, estas prioridades terão sido igualmente condicionadas por razões financeiras. Face aos problemas de insolvabilidade financeira e de impossibilidade de recorrer a recursos externos, o esforço na educação e a aposta na descentralização administrativa e financeira parecia compatível com a inevitável contenção orçamental.

criticara a proclamada gestão financeira desastrosa e mesmo imoral dos dinheiros públicos levada a cabo pelos governos monárquicos.

O desencadear da Primeira Guerra Mundial iria interromper a política económica de longo prazo dos governos republicanos e impedir a sustentação dos seus êxitos rápidos em termos da política financeira. Efectivamente, tinham sido atingidos saldos positivos das contas públicas nos dois anos que antecederam a guerra, cumprindo-se o cânone clássico das finanças públicas, que ninguém contestava, e abrindo boas perspectivas para o retorno ao padrão-ouro. Com a guerra, e em especial com a entrada de Portugal no conflito em Março de 1916, as preocupações dos governos e dos parlamentares em matéria económica centrar-se-iam nos problemas conjunturais. Já fora da vida política activa, Tomás Cabreira continuou a reflectir sobre os problemas económicos e financeiros do país em obra escrita, como veremos adiante.

### **3. O economista político**

Das obras gerais sobre o pensamento económico em Portugal, Amzalak (1928), Castro (1980), Almodovar e Cardoso (1998) e Bastien (2001), apenas a primeira reconhece a relevância da obra económica de Cabreira, sem contudo a analisar. Amzalak, no seu estudo sobre a evolução das ideias económicas em Portugal, refere apenas que os trabalhos de Cabreira se compõem de estudos dedicados à economia nacional, que enumera em nota, classificando-o de forma vaga no grupo dos representantes do que chama ‘escolas intermédias’ — entre a ‘escola individualista pura’ e a ‘escola socialista’ (Amzalak, 1928: 43) —, próximo do socialismo catedrático. Acresce ainda que no *Dicionário histórico de economistas portugueses* (Cardoso, 2001) Cabreira não faz parte dos 97 autores seleccionados. Por outro lado, noutra obra recente, que compilou fontes documentais e um roteiro bibliográfico do pensamento económico português entre 1750-1969 (Cardoso, 1998), são listadas sete das publicações deste autor. Coloca-se assim uma questão prévia relevante, concretamente a da razoabilidade de o considerar ‘economista’ mesmo numa acepção inevitavelmente mais lata do que a que hoje em dia é universalmente aceite.

Tomás Cabreira não foi um académico nas áreas económicas, não leccionou nenhuma disciplina de economia política ou de finanças públicas. Não se estranha por isso que não tenha produzido nenhuma “sebenta” de economia política e que não tenha reflectido de forma sistemática e crítica, na sua obra escrita, sobre questões teóricas e doutrinárias de economia. Este facto não impede que quando refere ideias e teorias de manuais de economia política de autores estrangeiros, que raramente cita, o faça com rigor. Mas efectivamente as suas abordagens centram--se de forma pragmática e documentada na avaliação da situação concreta portuguesa e na definição das medidas adequadas à solução de problemas económicos e financeiros detectados.

Do empirismo e do pragmatismo que presidem às suas análises e considerações em matéria de política económica, em detrimento de eventuais preocupações teóricas, nos dá conta, recorrentemente o próprio Cabreira, designadamente no curto prefácio do seu livro *O problema financeiro e a sua solução*:

“[...] Estudando o problema financeiro portuguez seguimos o que se pode chamar o methodo experimental, tomando sempre os números como base do raciocinio e nunca apresentando uma solução que não tivesse dado resultados n’outros paizes em situação idêntica, pondo-a, porém, em condições de ser adaptavel ao nosso meio. Podemos ser arguidos de pouco originaes nas nossas soluções mas em sciencia financeira, que é hoje uma sciencia experimental, não há vantagens em apresentar ideias originaes ou aventurosas [...]”. (Cabreira, 1912: 5).

Este aspecto poderá ter estado na base da não eleição de Tomás Cabreira como autor em Cardoso (2001), tanto mais que nas suas intervenções como parlamentar ou ministro é difícil advogar como significativos os seus contributos para a institucionalização da economia política.

Cabreira não terá sido também um economista profissional típico que se tivesse imposto no parlamento pelas competências adquiridas no exercício de cargos técnicos ou de direcção em departamentos ministeriais, na administração de empresas públicas ou em entidades privadas financeiras ou industriais<sup>9</sup>. É normal nestes grupos profissionais a aquisição de valências na contabilidade, na estatística e no direito económico. Contudo, o facto de ter sido engenheiro do exército com alta patente permite colocá-lo profissionalmente no serviço público.

Como a maioria dos parlamentares no seu tempo, Cabreira pertenceu a uma elite cuja formação académica incluía o estudo da economia política, a par da aquisição autodidacta de conhecimentos económicos. Como referem Augello e Guidi (2005: 16), essa formação era típica dos graduados nas faculdades de direito mas integrava também o currículo do Curso Geral da Escola Politécnica.<sup>10</sup> Foi ali que Tomás Cabreira terá contactado formalmente com esta área de conhecimento em finais da década de 1880, tendo mesmo sido distinguido com um louvor na disciplina de Economia Política (A. Cabreira, 1920: 14-15)<sup>11</sup>. Por outro lado, a sua formação em engenharia deu-lhe conhecimentos sólidos de estatística e de matemática e treino de avaliação quantitativa e rigorosa da realidade. Esta formação aproximou culturalmente Cabreira dos

---

9 Contrariamente a alguns parlamentares seus contemporâneos, como Tomé de Barros Queiroz, que tiveram um percurso na administração pública e na actividade privada que os formou em exercício como economistas (Queiroz, 1985), Tomás Cabreira apenas foi vice-presidente e presidente da União Agrícola, Comercial e Industrial, uma associação patronal de que foi co-fundador.

10 Faltou-lhe apenas a disciplina de geometria descritiva (2ª parte) para concluir o Curso Geral (A. Cabreira, 1920: 14).

11 Seria então Luis de Almeida e Albuquerque o lente daquela disciplina.



engenheiros-economistas franceses do período marginalista, que tanto respeito suscitaram a Schumpeter:

“[...] their theory was weak; but when they wrote on practical questions they [...] *knew what they were writing about* (em itálico no original)” [...] they lived and thought in close proximity to business and political practice, which most of them knew from experience and not from newspapers. There is an atmosphere of realism and shrewdness about their works that partly compensates for lack of scientific inspiration.” (Schumpeter, 1994: 842).

Não será por acaso que, entre as obras que apresenta na bibliografia, sobre os problemas bancários portugueses (Cabreira, 1915) e sobre os aspectos financeiros (Cabreira, 1916-1917) está o *Cours d'Economie Politique* de Clément Colson. Trata-se de uma obra que terá lido com particular cuidado pelo menos na parte referente à economia dos transportes, como veremos **adiante**.

Outro critério objectivo que permite defini-lo como economista é o da autoria de publicações relevantes. Excluamos para já, a publicação de discursos, debates, relatórios e preâmbulos de projectos e propostas de lei produzidos na sua actividade política<sup>12</sup>. Mesmo assim ficam:

*O problema financeiro e a sua solução*, Lisboa, 1912. 112 pp;

*O problema bancário português*, Lisboa, 1915. 478 pp;

*O problema tributário português*, (2 vols), Lisboa, 1916-1917. 417 + 304 pp;

*A defesa económica de Portugal*, Lisboa 1917. 42 pp<sup>13</sup>;

*O Algarve económico*, Lisboa 1918. 286 pp;

*A política agrícola nacional*, Coimbra, 1920 (publicado postumamente) 448 pp.<sup>14</sup>.

Trata-se, fundamentalmente, de estudos direccionados para a análise da realidade financeira e económica portuguesa e para a procura de soluções para os problemas detectados. Contudo, este conjunto de obras contem estudos comparativos com outras economias que se baseiam em

---

12 Deste tipo de textos escritos tiveram impressão, entre outros, *A contribuição predial*, Lisboa, 1913 (debate parlamentar); *Crédito comercial e industrial*, Lisboa, 1915; *Zonas de turismo*, Lisboa 1915; *A questão corticeira*, Lisboa 1915; *Tarifas ferroviárias*, Lisboa 1915 (comunicações apresentadas ao Congresso Regional Algarvio).

13 Trata-se de uma publicação que reúne cinco artigos encomendados e publicados pelo jornal *O Século* sobre os problemas económicos portugueses agravados pela guerra: *O déficit alimentar*, *O déficit industrial*, *A exportação portuguesa*, *A regularização dos câmbios* e *A defesa aduaneira de Portugal*.

14 A data da sua morte tinha em preparação mais dois estudos sobre a economia portuguesa: *A política industrial nacional* e *A política comercial nacional*.

ampla recolha de informação estatística e, por outro lado, revelam conhecimento das políticas implementadas nesses países e dos resultados por elas alcançados. Assim, é a partir do conhecimento profundo de diversos casos nacionais que intui o que considera serem as medidas úteis face às circunstâncias da sociedade e economia portuguesas. Nas obras sobre os aspectos bancários e financeiros existem, contudo, capítulos ou secções em que Cabreira apresenta com correcção as teorias disponíveis sobre diversos tópicos, ainda que só muito raramente nomeie os autores mais representativos. Nos momentos em que procede a análise crítica dessas teorias fá-lo a partir da avaliação dos resultados da sua aplicação e só excepcionalmente as discute num plano abstracto.

Por último, um critério subjectivo mas nem por isso menos significativo de definição de economista: o do reconhecimento público manifestado, nomeadamente, pelos seus pares na acção política. Este reconhecimento ficou claro em três momentos fundamentais:

- na incumbência de redigir o programa económico do Partido Republicano (A. Cabreira, 1920: 29).
- na eleição para membro e relator da Comissão de Finanças do Senado;
- na nomeação para Ministro da Finanças.

Entretanto, foram recorrentes as demonstrações de apreço pela sua competência em matéria de economia e finanças por parte de correlegionários e adversários, nomeadamente durante o breve período em que esteve na vida política activa.

\*\*\*

Os temas económicos e financeiros sobre os quais Tomás Cabreira mais se debruçou na sua acção política, foram em parte desenvolvidos nos textos que produziu nos últimos anos de vida. Da reflexão sobre esses temas saíram propostas de lei que constituíram peças a partir das quais foi edificando o que se advinha ter sido um projecto pragmático e integrado para o desenvolvimento e modernização do país. Contudo, a sua morte prematura impediu que a publicitação dessas ideias se completasse. Deixou escritos sobre os problemas e as políticas para os superar em matéria financeira, bancária e agrícola, mas não chegou a completar os volumes dedicados ao comércio e à indústria.

Em qualquer caso, e sem prejuízo da sua sensibilidade à educação e à questão social, temas caros aos republicanos portugueses e em geral ao pensamento político e económico europeu neste período, o essencial do seu esforço e o objectivo central do seu projecto era a “regeneração financeira”, constituindo a maioria das medidas de fomento que foi propondo medidas ‘complementares’ ou ‘auxiliares’ das propriamente financeiras, já que visavam essencialmente produzir efeitos positivos nas receitas fiscais e na balança de pagamentos (Cabreira, 1912: 39).

#### **4. A questão financeira e a sua solução**

A concepção de Tomás Cabreira da solução para os problemas financeiros portugueses foi desenhada como um conjunto de medidas retiradas, mas adaptadas, da experiência de outros casos nacionais que, tal como Portugal, tinham as suas finanças ‘avariadas’ e que ao aplicá-las passaram a tê-las consertadas. Só depois de abandonar as suas responsabilidades políticas é que Cabreira produziu a obra em dois volumes acima referida sobre este tema, dedicando o início de cada capítulo a uma exposição sintética, mas correcta, do que considerou serem os principais contributos da ‘sciencia financeira’ e os argumentos avançados por cada escola. Como se referiu acima, retirou de uns e outros o que a análise dos casos nacionais que estudou demonstrou conduzir aos melhores resultados.

##### **4.1. As ‘finanças avariadas’ e o seu conserto**

Da relevância atribuída pelos governos republicanos ao problema financeiro (e à sua solução) no início do regime já se deu conta na Secção 2. Dela fez eco Tomás Cabreira na sua qualidade de parlamentar e relator escrupuloso da Comissão de Finanças e de Ministro das Finanças ao contribuir para a política de contenção das despesas públicas que viria a dar bons resultados nos anos anteriores à guerra<sup>15</sup>. É neste contexto, e logo em 1912, que Cabreira publicou uma primeira reflexão sobre o problema financeiro e a sua solução na qual, seguindo o cânone clássico, apresentava e justificava as ‘medidas de fazenda’ que propunha:

“[...] Portugal padece das tres doenças que caracterizam um paiz de finanças ‘avariadas’: deficit orçamental permanente [que é preciso equilibrar], dívida pública elevadíssima para a qual vão transitando annualmente os deficits [que é preciso estancar e amortizar sustentadamente], e circulação fiduciária inconvertível [que é preciso converter], cuja maior parte é absorvida pelo Estado [...]”. (Cabreira, 1912a: 5).

Com o seu voluntarismo, mostra-se relativamente optimista ao considerar fácil a aplicação e adaptação a Portugal de medidas amplamente testadas e com bons resultados noutros países<sup>16</sup>.

---

15 Tomás Cabreira não facilitou a vida aos governos do seu partido propondo cortes orçamentais e criticando a utilização de créditos especiais para fazer face a despesas não orçamentadas durante as discussões dos orçamentos e votando, mesmo vencido, contra algumas despesas orçamentadas (Nunes, 2006a: 128).

16 Mostra-se particularmente agradado com o plano financeiro aplicado no Japão por Wakatsuki.

Quando volta a escrever sobre o assunto, em plena guerra, em 1916-1917, já o seu optimismo estava abalado, face ao agravamento da situação financeira, de forma que as medidas constantes da proposta de reforma fiscal que então desenhou surgiram ainda mais fiscalistas.

No que respeita às receitas fiscais, Tomás Cabreira assume a sua postura de republicano com sensibilidade social. Partindo da análise do orçamento de 1912-13, advoga a alteração tendencial da estrutura das receitas públicas no sentido do aumento do peso dos impostos sobre o rendimento e riqueza, nomeadamente sobre o rendimento (defendendo Cabreira a progressividade como meio de diminuir as dificuldades das classes trabalhadoras<sup>17</sup>), sobre os sinais exteriores de riqueza, sobre as sucessões e doações e ainda o aumento das taxas sobre os maiores valores prediais<sup>18</sup>. Em contrapartida, os impostos sobre o consumo (devido ao seu efeito regressivo), os impostos alfandegários (por dificultarem a inserção internacional da economia), e sobre os transportes (por onerarem o preço dos bens) deveriam diminuir.

Cabreira propôs medidas concretas e estimou com rigor o seu impacto nas receitas fiscais, tomando por base a informação disponível sobre o passado recente português e sobre outros casos nacionais. Sucintamente: apresentou uma nova tabela de taxas da contribuição de registo por título gratuito, mais elevadas, sobretudo para os grupos de contribuintes mais afastados em termos de linha de parentesco, mas sem progressividade e com um tecto de isenção mais elevado que o vigente na lei de Maio de 1911. Este imposto era, na sua opinião, o único que poderia ainda dar um acréscimo não despiciendo à receita do Estado<sup>19</sup>. Propôs a introdução de progressividade no imposto sobre dividendos a partir de 8%, mais marcada no caso dos contribuintes que não pagassem contribuição bancária. Considerou ainda, também por razões de equidade fiscal entre todas as formas de propriedade, a introdução de um imposto sobre a propriedade imobiliária de empresas como adicional ao imposto predial. Em outro momento apresentou a sua concepção de uma reforma do sistema de impostos para Portugal assente no imposto progressivo sobre os rendimentos com uma cédula especial para cada tipo de rendimento, existindo um mínimo de rendimento isento de impostos, e taxas variáveis com a cédula (Cabreira, 1916-1917 (2): 175-299). Apesar da inspiração no imposto inglês, leva em conta as especificidades portuguesas, evitando o mais possível as situações dependentes da declaração obrigatória do rendimento do contribuinte. A

---

17 A este propósito, refira-se o discurso proferido por Tomás Cabreira no senado contra o projecto da contribuição predial proposto pelo líder do seu partido, então Ministro das Finanças, Afonso Costa. Nele insurgiu-se contra a aplicação de um coeficiente fixo sobre o valor colectável, medida que criticou por ser fiscalista e prejudicial à agricultura, mas sobretudo por ser injusta e aumentar a desigualdade entre os contribuintes (Cabreira, 1913).

18 Tomás Cabreira fez cálculos sobre a cobrança fiscal e sublinhou que o problema era, naturalmente mais complexo em relação aos impostos directos.

19 Note-se que, contrariamente a outros republicanos, também reconhecidos economistas e que ocuparam igualmente a pasta das finanças, como Afonso Costa, Cabreira defendeu nas discussões parlamentares e demonstrou nos seus escritos que “a matéria colectável em Portugal estava esgotada” e que era “impossível dar mais elasticidade ao imposto”, concordando assim com a posição de Anselmo de Andrade (Cabreira, 1912a: 32-36).

estrutura proposta tinha ainda a preocupação de facilitar uma transição a prazo para um imposto de rendimento pessoal, aumentar a transparência da política financeira e dar uma elasticidade grande ao imposto. Na realidade, a reforma geral apresentada por Tomás Cabreira nesta fase, mesmo se tecnicamente bem concebida, era desajustada da realidade social portuguesa. Sinais deste facto são a proposta da introdução neste imposto de uma cédula relativa ao rendimento das explorações agrícolas, algo que se veio a revelar impossível ainda quando da reforma fiscal de 1922<sup>20</sup> e que só viria a ser implementável cerca de 40 anos mais tarde no âmbito da reforma de Pinto Barbosa (Valério 2006c).

As medidas para aumentar as receitas públicas deveriam igualmente passar pela actuação a nível do aumento dos rendimentos da propriedade do Estado, advogando, neste contexto uma reforma tecnicamente complexa e ambiciosa do contrato com o Banco de Portugal e com o Banco Nacional Ultramarino, bancos emissores, respectivamente, para o Continente e para as colónias. A reforma do Banco de Portugal tinha três objectivos essenciais: uma nova partilha dos lucros mais favorável ao Estado, uma forma de controlo da emissão seguindo o método do contingente, mas permitindo que o Banco o excedesse a troco de pagamento de um imposto ao estado, e o reforço da reserva metálica de modo a permitir caminhar para o retorno à convertibilidade<sup>21</sup> (Cabreira, 1912: 39-45). Para este reforço contribuiria a amortização de empréstimos do Estado junto do Banco possibilitada pela mobilização de valores do Estado que, 'valendo ouro em praças internacionais', não davam rendimento significativo<sup>22</sup>. Sobretudo no período em que esteve à frente da pasta das finanças, propôs também algumas outras medidas não financeiras, de efeito mais mediato, visando atrair mais ouro ao país.

Em ordem a aumentar as receitas públicas, e porque os seus cálculos demonstravam uma alta eficiência relativa, Cabreira propôs também a obrigatoriedade e a monopolização pelo Estado do seguro do risco de fogo dos prédios urbanos, constituindo o respectivo prémio um adicional ao 'contribuição predial. Na reorganização das receitas públicas que concebeu em 1917, defendeu também a monopolização pública de algumas indústrias e serviços por ter verificado que os lucros patrimoniais daí decorrentes superariam a perda dos impostos lançados sobre essas actividades. Era o caso do fabrico do papel para fumar, fabrico de pólvoras, posse de certas minas, valor das notas fora de circulação não trocadas por outras. Sublinhe-se ainda o resgate de linhas de caminho de ferro do Norte e Leste, não para com elas alargar o sector empresarial do estado, mas para as

---

20 Mesmo bem mais suave nas suas medidas, a reforma de 1922 não chegaria a entrar em vigor na sua totalidade e foi substituída ao fim de seis anos por outra bem mais conservadora e tradicional (Nunes, 2006b e Valério, 2006b).

21 O método do contingente era a corrente com mais adeptos a nível internacional por permitir uma flexibilidade razoável em países sem capacidade de atracção de ouro. Intermédio entre a prática inglesa (*currency school*), caracterizada pela rigidez a nível de  $M_0$  mas pela flexibilidade de  $M_1$  e a prática francesa (*banking school*) extremamente flexível mas defendida por grandes reservas bancárias.

22 Nomeadamente acções das companhias coloniais de Moçambique detidas pelo Estado. Esta medida contribuía indirectamente para o aumento dos lucros do Estado.

arrendar a uma empresa privada, juntamente com as principais linhas do Minho, Douro, Sul e Sueste<sup>23</sup>. A sua postura tipicamente liberal, contrária à administração pelo Estado das linhas de caminho de ferro assentava, como todas as suas propostas, em cálculos de rentabilidade das diversas linhas. Esta avaliação tê-lo-á levado ao cálculo de tarifas ferroviárias, baseado nas fórmulas de Colson.

Dois outros aspectos merecem ainda referência no conjunto das medidas financeiras com repercussão positiva esperada na receita pública: o aumento da produtividade na cobrança fiscal através da sua simplificação e a descentralização financeira.

Em relação ao primeiro aspecto ressalta a criação do título de propriedade, cuja obtenção implicaria um pequeno imposto de averbamento a utilizar para organizar o cadastro predial, por seu lado factor essencial para o aumento da eficiência do imposto predial<sup>24</sup>. Também previa, neste contexto, legislação sobre o cheque (bancário e postal) com o objectivo de alargar a sua utilização como meio de pagamento e assim economizar moeda metálica e fiduciária.

A defesa da descentralização administrativa e financeira foi desde o início um aspecto programático do modelo liberal republicano e recorrente no discurso dos seus políticos, tanto a nível local/municipal como a nível colonial. Tomás Cabreira não foi excepção e a nível das finanças coloniais a sua proposta seguiu de forma próxima as directrizes definidas em 1900 pela comissão da *American Economic Association*, que estudou o problema a nível internacional. Na sua acção como ministro fez aprovar a separação do orçamento ultramarino do orçamento da metrópole sendo consideradas como empréstimos, vencendo juros, todas as quantias entregues pela metrópole às colónias. No contexto municipal, sem pôr em causa o objectivo descentralizador, mostrou-se na prática bem mais conservador. Demonstrou e criticou a exiguidade do desenvolvimento da vida local e o sistema fiscal municipal, demasiado dependente de adicionais sobre os impostos nacionais, facto que em sua opinião limitava a reforma dos impostos gerais. Mas sublinhou a dificuldade de pôr em prática o código administrativo por não ser possível aumentar a carga fiscal sobre o contribuinte, nem ser fácil deslocar verbas do orçamento do Estado para os orçamentos locais. Propôs assim que apenas os serviços de assistência pública e alguns graus de ensino básico transitassem, com as suas respectivas receitas, para a administração local. A descentralização levantava-lhe ainda apreensão pela probabilidade de com ela aumentar o endividamento local. Para o controlar defendeu a criação de um conselho técnico para autorizar a realização de empréstimos por parte das administrações locais.

---

23 As linhas férreas do Leste e Norte estavam concessionadas à Companhia de Caminhos de Ferro Portugueses.

24 A questão do título de propriedade tinha também um efeito em termos de discurso político, num período em que os republicanos democráticos eram acusados por alguns opositores liberais de não respeitarem a propriedade numa tentativa de os colar ao ideário socialista.

Neste contexto geral de soluções para o problema financeiro são vários os projectos de conversão da dívida interna e consolidação da dívida flutuante, em parte levada à prática durante o seu exercício como ministro. A consolidação de dívida, a execução de uma obra de fomento cuja rentabilidade estivesse criteriosamente avaliada e a aquisição de material de guerra eram os únicos objectivos para os quais aceitava a contracção de novos empréstimos.

Como ficou claro, o retorno ao padrão-ouro era sentido por todas as forças políticas como o sinal seguro da consolidação financeira e por isso inúmeras propostas de lei neste período, tanto de fomento, como estritamente financeiras, argumentaram a sua bondade, também, pelo efeito positivo que esperavam obter na solução do ágio do ouro. Cabreira apontava como causas deste problema o desequilíbrio da balança de pagamentos, a depreciação da moeda fiduciária, que resultava da insuficiência da sua garantia e da absorção de recursos do Banco de Portugal pelo Estado, o pagamento da dívida externa em ouro e a especulação. Para solucionar estes problemas defendeu medidas de fomento, de estímulo à exportação e atracção de capital estrangeiro, assentes em apoios financeiros a que se fará referência adiante. Quanto às medidas financeiras, considerava que no essencial a reforma do contrato do Banco de Portugal, acima referida, seria suficiente, pois garantiria o aumento da reserva de ouro, o controlo da circulação monetária e o pagamento da dívida do Estado ao banco. Tinha assim, nesta fase, que o pagamento de direitos pautais em ouro, medida que aparecera muito em propostas de finanças, por si só, não resolveria o problema cambial e teria mesmo efeitos económicos e financeiros perniciosos<sup>25</sup>. Quando escreve 'A regularização dos câmbios' (Cabreira, 1917: 27-33) em plena guerra, a situação cambial portuguesa, como de outros países aliados, tinha piorado e Cabreira tinha consciência que se tratava de um problema que se iria agravar mesmo depois de terminado o conflito. Neste contexto, sugere uma solução interaliada que 'eliminava o câmbio' entre essas economias, centrada naturalmente em Inglaterra, e que passava pela criação de 'uma nota internacional', emitida em Londres, contra valor igual em notas dos diferentes países aliados. Os bancos emissores nacionais enviariam um valor em notas no montante idêntico ao respectivo défice comercial. As notas seriam utilizadas exclusivamente nos pagamentos interaliados e seriam novamente trocadas por moeda nacional um ano depois de terminada a guerra<sup>26</sup>.

---

25 A solução do ágio desta forma implicaria, segundo Cabreira, um aumento de preços, uma redução do consumo e anémia comercial que poderia reduzir o rendimento dos impostos em montante equivalente ao custo do ágio do ouro.

26 Tomás Cabreira compara as vantagens da sua proposta, nomeadamente a simplicidade, com outras propostas que circulavam então na Europa nomeadamente a de Luigi Luzzati, Ministro das Finanças italiano, e a de Edmond Thierry.

#### 4.2. A ‘*sciencia financeira*’

O primeiro momento em que o autor expõe, ainda que de forma estilizada, os argumentos do que chama ‘escola individualista’ ou ‘economistas ortodoxos’, por oposição aos ‘socialistas’, é a propósito do peso das receitas patrimoniais na estrutura das receitas públicas e, concretamente, dos monopólios administrativos e fiscais do Estado (Cabreira, 1916-1917(I): 31). Sublinha que a discussão doutrinária teve particular expressão a respeito dos caminhos de ferro, que analisa num conjunto muito largo de países, para terminar defendendo a posição dos economistas ortodoxos, favoráveis à exploração por empresas privadas<sup>27</sup>. Reconhece, contudo, que a ‘democratização’ dos estados modernos, e com ela a necessidade de receitas acrescidas, tende a alargar os monopólios fiscais que considera serem formas indirectas de impostos dissimulados no preço dos bens (*idem*: 45).

No capítulo dedicado às taxas apresenta a classificação de Adolf Wagner “[...] muito apreciada na Alemanha [...]” (*idem*: 69), mas que critica por incluir várias receitas que seriam mais correctamente classificadas como rendimentos patrimoniais. Propõe uma classificação distinta fundada na natureza do serviço prestado<sup>28</sup>. A propósito das portagens volta a referir os debates entre ‘duas escolas económicas’, uma que defendia a abolição de todas as portagens, sendo os custos suportados pelas receitas gerais do Estado, e outra que advogava que as taxas deveriam cobrir as despesas de construção e conservação das vias de comunicação e que, por princípio de justiça, deveriam ser pagas por quem usufruía das vantagens do serviço. Cabreira considerava que a taxa deveria recair sobre o indivíduo que utilizava a via de comunicação sempre que fosse tecnico-economicamente possível a sua aplicação e sempre que o número de pessoas a utilizá-la fosse relativamente pequeno.

É no capítulo “Generalidades sobre impostos” que atende a um maior número de referências doutrinárias. O autor começa por apresentar a definição de imposto ‘pelos fisiocratas e muitos outros economistas’, no que parece ser uma caricatura da posição liberal: um prémio de seguro pago pelo indivíduo ao estado para garantir a sua segurança e a dos seus. Critica esta definição por haver muitos serviços públicos que não eram de protecção, porque fazia do Estado uma associação de seguro mútuo, quando não se pagava impostos em função da proporção da protecção recebida nem o Estado pagava indemnizações por falhas do seu serviço. Apresentou igualmente o conceito de imposto da ‘moderna escola alemã’ onde colocava Storch, Dietzel, List, Stein e Wagner: um meio de fornecer capitais ao Estado “[...] para exercer a indústria que lhe

---

27 Parece aceitar a existência de monopólios estatais em casos em que todas as condições técnicas estão satisfeitas, caso dos CTT, e excepcionalmente algumas em que só parcialmente essas condições estão preenchidas, por razões essencialmente fiscalistas. É o caso da Casa da Moeda e dos seguros obrigatórios contra incêndios.

28 As duas categorias utilizadas por A. Wagner são: taxas judiciais e administrativas e as taxas de civilização e prosperidade.



pertence exclusivamente: a de transformar os recursos que recebe em bens imateriaes, bens de civilização, de instrução, de educação, etc.” (*idem*: 76). A crítica que faz a esta definição é a de que o imposto cobre muitas despesas públicas que não são reprodutivas. Finalmente refere a concepção de imposto da ‘escola colectivista’: obter recursos para as despesas da colectividade e base de transformação social e política, já que elemento de reafectação da riqueza.

Desta diversidade de definições o autor conclui:

“ [...] o imposto deve ser estudado como um fenomeno social, intimamente ligado às condições economicas e sociais de cada paiz e de cada epoca e nunca pode ser lançado segundo concepções ideológicas, perfeitamente inaptaveis ao meio em que vae actuar.” (*idem*: 76-77).

Para chegar às condições que considera básicas para um bom sistema de impostos, o autor rearruma e sintetiza as regras de Smith, Sismondi e Wagner. Defende um sistema que minimize o problema da evicção e a incidência do imposto sobre o capital. A este propósito criticou a escola alemã por tender a fazer incidir o imposto sobre o capital. Esta forma de incidência não só teria um potencial efeito negativo na riqueza nacional, mas também efeitos sociais perniciosos:

“[...] um imposto sobre o capital diminue os meios de produção e se não diminuir proporcionalmente a população trabalhadora, os salários baixam e portanto o imposto sobre o capital transformou-se num imposrto sobre o salário, que foi afectar as classes pobres.” (*idem*: 82-83).

No que respeita ao modo de lançamento dos impostos o autor apresenta os argumentos aduzidos pelos defensores do imposto proporcional e sobretudo pelos defensores do imposto progressivo, que aliás advoga. No que a este respeita, distingue e expõe os argumentos do que considerava serem as três teorias suas defensoras: a ‘socialista’, a ‘compensadora’ e a ‘económica’. À primeira das teorias associa o nome de Wagner por este sublinhar o aspecto político-social do imposto e, nomeadamente a sua função na repartição de riqueza que poderia chegar ao nivelamento das fortunas individuais. Tomás Cabreira considerava pouco feliz a defesa que esta escola fazia do imposto progressivo, lembrando que os seus argumentos “[...] apenas irritam os seus adversários, sendo celebre a classificação que Stuart Mill deu de roubo graduado ao imposto progressivo” (*idem*: 94). A teoria compensadora ou do benefício é apresentada pelo o autor como resultado da incorporação na teoria do benefício primitiva da noção do mínimo de existência a partir da teoria de Ricardo segundo a qual as faculdades do contribuinte deveriam ser proporcionais ao rendimento líquido. Finalmente a teoria económica que assentava ‘modernamente’ na noção da igualdade do sacrifício baseada na teoria marginalista cuja paternidade atribui a

economistas holandeses: “Os modernos auctores holandezes, Pierson, Cohen-Stuart e outros, deram à teoria do sacrifício um novo aspecto com a sua apresentação com o nome de teoria da utilidade marginal ou da utilidade final” (*idem*: 96).

Contrariamente ao que seria de esperar, a propósito da questão dos impostos aduaneiros, o autor não apresenta nem discute as teorias do comércio internacional, tema na altura clássico das discussões político-económicas. Cabreira limita-se a considerar exagerada a onda de protecção instalada na maioria dos países europeus e nos EUA desde os finais do século 19, mostrando agrado pela posição inglesa.

## **5. O fomento económico, a educação e a questão social**

Tomás Cabreira admitia que medidas de fomento que foi propondo enquanto deputado, senador e ministro em ordem a resolver o problema financeiro português apenas produziram efeitos no aumento das receitas fiscais e no equilibrar da balança de pagamentos num horizonte longínquo. Entretanto manifestou de forma consequente preocupação com o atraso educativo e com a questão social.

### **5.1. O fomento económico**

Três aspectos merecem breve destaque nas medidas que Cabreira propôs no âmbito do fomento económico, quer porque correspondem a temas sobre os quais se debruçou de forma recorrente, quer porque a seu propósito se encontram algumas referências explícitas a economistas estrangeiros. São eles o fomento agrícola, o desenvolvimento do sistema bancário e do crédito e os transportes e comércio<sup>29</sup>.

#### **5.1.1. O fomento agrícola**

Reconhecendo o peso do sector agrícola na economia portuguesa, quer em termos de utilização de factores quer em termos de comércio externo, Tomás Cabreira, como tantos outros

---

<sup>29</sup> Na legislação que propôs e nas considerações sobre medidas ‘auxiliares’ de finanças que explicitamente considerou, Tomás Cabreira incluiu a organização da ‘indústria do turismo’, incluindo a regulamentação do jogo que considerou uma forma de ‘atrahir o ouro estrangeiro’ e de aumentar a receita do Estado (Cabreira, 1912a: 95). Já como Ministro das Finanças assinou em Abril de 1914 uma proposta de fomento da construção de hotéis modernos a levar a cabo por uma empresa a quem o Estado isentava temporariamente de impostos directos.

economistas do seu tempo, considerou fundamental para o crescimento económico do país a implementação de 'uma política agrícola nacional'<sup>30</sup>. Foi, aliás, este o título que escolheu para apresentar as medidas de fomento agrícola que considerou necessárias para ultrapassar os problemas de baixa produtividade e de carência de produção características da agricultura portuguesa (Cabreira, 1920).

Consciente que os problemas não estavam numa dotação de recursos naturais especialmente negativa no contexto europeu, Cabreira concentrou-se na análise do que chamou as condições 'sociais' ou 'artificiais'.

Um dos factores que considerava fundamental superar era o alto nível de analfabetismo da população em geral e da rural em especial. Em sua opinião, sem isso dificilmente se poderia introduzir os conhecimentos técnicos e a sensibilidade ao mercado necessários para melhorar a produtividade do sector e a sua rentabilidade.

Enquanto deputado e senador avançou com projectos de lei relativos ao ensino nos quais propôs a transformação de algumas escolas primárias em escolas primárias agrícolas de carácter regional e a criação de postos agrários com campo experimental para o estudo das culturas mais adaptadas às características do solo e clima. Considerava que o ensino agrícola deveria incluir o ensino da economia agrícola nomeadamente o cálculo do rendimento líquido da exploração e a forma de o maximizar. No que respeita à ligação da agricultura com o mercado, propôs a criação de bolsas de comércio para produtos agrícolas como forma de deslocar os produtos dos lugares de produção para os de distribuição regularizando os preços ali cotados e evitando a especulação. Considerava ainda que as cooperativas de lavradores poderiam desempenhar um papel importante na aquisição do conhecimento do mercado e do 'espírito de negócio'. A este propósito Cabreira reservava um papel bastante lato para as associações de lavradores. A formação de sindicatos agrícolas deveria garantir a segurança dos lavradores face a eventuais tentativas de logro, ajudá-los a escolher o tipo de bens, fertilizantes e pesticidas mais adequados e a criar sociedades mútuas de seguros e crédito.

No plano mais estritamente doutrinário, ressaltam as suas ideias sobre a forma e extensão da propriedade e os modos de exploração da terra. Em relação à primeira questão não se revelou liberal. Apresenta as duas correntes que defendiam posições contrárias, e os respectivos argumentos: a escola liberal, a favor da pequena e média propriedade, e as escolas neo-fisiocrata e socialista que defendiam a grande propriedade<sup>31</sup>. Considerou que o latifúndio, se explorado intensivamente, com pessoas tecnicamente qualificadas e com abundantes capitais era preferível; a 'pulverização' era prejudicial por utilizar muito terreno em vedações e caminhos e, no caso de

---

30 Entre os economistas que, nesta fase, estudaram e sublinharam as carências do sector agrícola e a importância da sua superação estão, entre outros, Bento Carqueja, Anselmo de Andrade e Ezequiel de Campos.

31 Refere von Thünen a propósito dos cálculos das perdas entre o local da colheita e o celeiro.

haver dispersão geográfica da propriedade, por implicar perdas de tempo (*idem*: 79-86). Quanto à exploração da terra, e citando *La question agraire* de Kautsky em seu abono, revelou-se claramente favorável à exploração directa e contra o arrendamento, sobretudo de curto prazo (*idem*: 90-91). Contudo, Cabreira tem consciência das condições de exploração do latifúndio no Alentejo, bem diferentes da que advoga, e das consequências sociais e demográficas que essas condições acarretam. Defende assim a subenfiteuse como forma de ‘colonizar’ o Alentejo e propõe a criação de uma grande empresa agrícola destinada a valorizar as charnecas e dos grandes pousios alentejanos<sup>32</sup>. Competia ao Estado favorecer essa companhia, a qual deveria arrendar ou adquirir parte dos pousios e dos incultos que faziam parte de latifúndios a troco das suas próprias acções. Ao fim de cinco anos a empresa deveria aforar a operários rurais uma parte das terras, contribuindo decisivamente para o ‘fim da falta de braços’ e para a formação de uma ‘democracia de pequenos proprietários’ (Cabreira, 1912a: 68) no Alentejo. Ao Estado competiria ainda realizar melhoramentos na zona, nomeadamente em matéria de hidráulica agrícola nas bacias do Tejo, Sado e Guadiana. Esses trabalhos deveriam ser adjudicados a uma sociedade anónima, a qual seria, de acordo com a sua proposta, isenta de impostos directos. Este era já em parte o conteúdo de um projecto que apresentou no parlamento em Dezembro de 1911 o qual foi então aprovado com algumas emendas. Note-se que esta preocupação com a fixação de braços na agricultura e o papel activo do Estado para esse fim, é, segundo Colson, uma das manifestações avulsas comuns do que chama a tendência intervencionista (Colson, 1916-1920 (I):161).

Já em plena guerra, a propósito da solução do défice alimentar, Cabreira advogava a prioridade às colónias e ao Brasil na importação de bens alimentares e a organização da produção nacional (Cabreira, 1917). Contudo, a sua aceitação da teoria clássica do comércio internacional conduzia-o ao desaconselhar o alargamento do cultivo do trigo nacional pois tal só serviria para aumentar o preço do pão; os direitos de importação daquele cereal deveriam, assim, manter-se reduzidos pois Portugal não tinha, a seu ver, condições para a sua produção.

### **5.1.2. A banca e o crédito**

O pensamento de Tomás Cabreira sobre sistema bancário revelado na acção política, contempla apenas a defesa da criação de uma rede de bancos populares, forma de recolher a pequena e pequeníssima poupança e de ‘democratizar’ o crédito aos diversos sectores de actividade a nível regional e local.

---

<sup>32</sup> Trata-se de mais uma medida que constava do programa económico do Partido Republicano Português.

No entanto, foi sobre os aspectos bancários que viria a produzir obra geral, abrangente e documentada. Também neste aspecto na óptica pragmática de apontar medidas para criar em Portugal um sistema bancário moderno e sem grande preocupação de teorizar.

Para além das ideias já acima referidas acerca do papel Banco de Portugal na emissão e circulação monetárias, da importância que atribuía à difusão do cheque, da circulação dos depósitos na expansão da actividade económica<sup>33</sup>, merece ainda referência a forma como pensou o problema da independência do banco central, que considerava dever ser um banco privado, alertando para o perigo dos Estados se financiarem junto do banco emissor, levando assim ao aumento da emissão monetária<sup>34</sup>. Não opinou sobre a questão da unicidade ou pluralidade desta entidade, limitando-se a apontar as vantagens e desvantagens aduzidas a uma e outra situação, sem referência a escolhas, e a chamar a atenção para a necessidade de maior vigilância sobre a emissão monetária no segundo caso. Em relação ao crédito e às estruturas bancárias associadas, para além do referido a propósito dos bancos populares, considerou a importância de reorganizar o crédito a longo prazo. Apontou o inconveniente de criar em Portugal um banco ‘financeiro’ (de investimento), à maneira alemã, achando mais adequado a criação de um banco misto, para garantir maior estabilidade de dividendos, a partir do banco comercial que em Lisboa ‘tem mais iniciativa e espírito moderno’<sup>35</sup> (Cabreira, 1915: 379). Defendeu e apresentou as bases da reorganização do crédito predial, agrícola e industrial e a criação de um Banco Português de Exportação.

A propósito do papel dos bancos emissores, Tomás Cabreira, considerou que a acção destes é particularmente relevante na solução das crises económicas. A sua argumentação revela, mais do que o seu entendimento da teoria explicativa das crises, a procura da sua solução e pretende justificar um sistema de emissão monetária flexível do tipo contingente:

“Como em épocas de crise, a circulação é aumentada, julgou se por muito tempo que o exagero da circulação é que originava as crises. Foi preciso fazer um estudo detalhado, das crises económicas e das suas causas, para se reconhecer que o aumento da circulação é que

---

33 Tomás Cabreira considerava que para isso era necessário legislar sobre a adopção do cheque ‘barrado’ e o cheque de ‘compensação’ e a organização de câmaras de compensação.

34 O autor demonstra como em muitos casos, incluindo Portugal, o abuso desta situação provocou problemas muito graves incluindo estagnação económica. Nota que no caso Português, o banco emissor, não sendo do Estado, contribuía mais para o tesouro público do que os que o eram, apontando que 85,8% da circulação monetária, em 1912, era absorvida pelo Estado português, que ainda beneficiava muitas vezes de juros mais favoráveis do que os que vigoravam no mercado. Considerava que esta situação retirava o apoio à actividade produtiva e que era o principal factor responsável pelo pouco desconto comercial e pela estagnação económica do país (Cabreira, 1915: 123-4).

35 Tomás Cabreira aponta um conjunto de actividades económicas cuja reorganização exigia investimentos a longo prazo como a marinha mercante e a integração da pesca e da indústria conserveira e que por isso beneficiariam da existência de um banco misto.

facilitava a solução das crises e não produzia perturbação alguma nos mercados em dificuldades”  
(*idem* 1915: 70).

Cabreira cita Stanley Jevons a propósito da periodicidade das crises económicas no século 19, refere a existência de causas múltiplas, que não enumera, mas considera que elas resultam de um desequilíbrio da oferta e da procura de mercadorias e que esse desequilíbrio é ‘caracterizado’ pela falta de crédito e por variações bruscas dos preços. Sublinha que a crise provoca corrida ao banco emissor para troca de notas e aos bancos particulares para levantamento de depósitos. Para além dos motivos psicológicos para este comportamento há, paralelamente, nota, a liquidação de muitos contratos, que não podem ser prorrogados e “que exigem maior abundância de instrumentos de troca” (*idem*: 70). Nesta situação os bancos aumentavam a taxa de desconto e forneciam crédito aos negociantes que davam garantias de solvabilidade. “É neste momento que os bancos emissores alargam a sua circulação, para poderem fornecer crédito aos comerciantes, que é preciso ajudar [...] É nestas ocasiões que se reconhece a vantagem de ter uma emissão de notas, com limite elástico” (*idem*: 70-71). Assim, contrariamente à teoria clássica, Cabreira segue de muito perto a argumentação Henry Thornton que, a partir da observação das crises de 1793 e 1797, verificou que foram suplementos de emissão monetária do Banco de Inglaterra que as resolveram (Rist, 2002: 422-424).

### **5.1.3. Os transportes e o comércio**

Do programa económico do Partido Democrático, a primeira proposta que Tomás Cabreira levou ao Parlamento, assinada a 4 de Dezembro de 1911, e que viria a ser aprovada muitos meses depois, foi a criação de um porto franco em Lisboa. O objectivo era libertar de direitos as operações de embarque, desembarque e conservação em depósito de todas as mercadorias com algumas excepções, nomeadamente o vinho, azeite, tabaco e fósforos. Considerou, no preâmbulo da proposta, altamente vantajoso aproveitar a situação geográfica de Lisboa para atrair o acréscimo de navegação e comércio que a abertura do Canal do Panamá fazia prever que viesse do Pacífico. Para o efeito previa a adjudicação por 60 anos a uma empresa a construção e a exploração portuárias. A empresa deveria cumprir um conjunto de obrigações a troco da isenção de todos os impostos directos salvo o predial e industrial e comprometendo-se o Estado a dar os terrenos ou a expropriá-los a particulares<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Cabreira, na sua qualidade de engenheiro civil veio a ficar à frente de uma equipa para estudar a localização do referido porto.

Já em 1914, dois projectos na área dos transportes merecem referência, porque são tecnicamente bem fundamentados e porque reflectem um saber extenso em matéria de economia dos transportes. Tudo indica ter este origem na leitura do *Cours d'économie politique* de Clément Colson, obra que justamente contém uma longa digressão pela economia dos transportes – incluindo as fórmulas de cálculos das tarifas – e que Cabreira refere na bibliografia de dois dos seus livros. O projecto que assina em Janeiro de 1914 tem como objectivo a criação de um Conselho de Tarifas cuja missão seria calcular tarifas de transporte únicas para qualquer trajecto mesmo que envolvesse a utilização de vários meios de transporte. Concretamente são explicitadas as tarifas sobre frutas e primores expedidos para Lisboa e Porto, tarifas de trânsito para as linhas que irradiassem de portos marítimos, tarifas soldadas entre o local de produção e de consumo por via férrea e marítima. O objectivo último pretendido com esta medida era incentivar a produção nacional e alargar as exportações. O segundo projecto assinado em Março de 1914, já durante a sua passagem pela pasta das Finanças é muito bem fundamentado. Publica os fretes pagos pelos produtos portugueses comparativamente aos pagos por produtos estrangeiros equivalentes para demonstrar que em termos relativos aqueles são muito mais elevados, mesmo no caso de produtos que não existem nos países europeus, como a cortiça e as conservas, e que no caso de alguns outros produtos a diferença dos fretes tornaria mesmo proibitiva a entrada dos produtos portugueses no Brasil, designadamente cal e azulejos. Os objectivos definidos eram baratear os fretes, dar aos emigrantes qualidade na viagem, evitar o conluio dos estrangeiros que impediam a livre concorrência e estariam a expulsar os nossos produtos do mercado brasileiro e basicamente reforçar a capacidade concorrencial dos produtos portugueses no Brasil, que tinha sido o destino privilegiado das nossas exportações. A empresa a que o projecto fosse adjudicado deveria cumprir um programa de encargos rigoroso a troco de subsídios anuais do Estado, os quais, ao fim de dez anos, deveriam representar 50% do capital. Este facto serviu de base a uma discussão parlamentar sobre o envolvimento que o Estado deveria ter na gestão da empresa. Alguns deputados, apoiados no parecer da Comissão de Obras Públicas, defenderam a existência de um seu representante directo na empresa e que o Estado deveria mesmo nomear os Presidentes dos Conselhos Administrativo e Fiscal. Cabreira mais uma vez defendeu a não intervenção do estado a este nível, sendo secundado por deputados de outros partidos, nomeadamente por Barros Queiroz, do Partido Unionista.

## **5.2. A educação**

A educação não era uma questão encarada pela maioria dos republicanos como um tema económico em sentido estrito, isto é como elemento integrante do funcionamento do sistema económico. A prioridade ao ensino primário no seu programa reflectia motivações

fundamentalmente político-ideológicas, mesmo se a reorganização de todos os graus de ensino e a generalização do ensino profissional são referidos como objectivos. Efectivamente, os primeiros anos do regime veriam a implementação de importantes reformas gerais dos diversos graus de ensino e a criação do Ministério de Instrução Pública em 1913<sup>37</sup>.

Tomás Cabreira apresentou projectos sobre ensino primário agrícola e sobre a reorganização integral dos ensinos comercial e industrial, contendo este último, datado de 4 de Março de 1912, elementos de alguma modernidade<sup>38</sup>. No início do preâmbulo que introduz o articulado do projecto e em que sublinha a responsabilidade do Estado nesta matéria, escreve:

“[...] Todo o homem é um capital e o dever dum Estado bem organizado é fazer frutificar, para a produção, o capital representado pelos seus cidadãos. Este princípio é universalmente aceite pelas nações modernas e todos procuram valorizar, pela instrução técnica, o poder produtivo dos seus trabalhadores [...]”.

Esta visão, em que a educação é considerada um factor de aumento da produtividade do trabalho, denota alguma modernidade no seu pensamento. Não sendo já a educação um aspecto autónomo ou meramente marginal da actividade económica, a sua utilidade passa pelo ajustamento pragmático às necessidades do desenvolvimento dos diferentes sectores económicos. Os seus projectos nesta área revelam mais uma vez o esforço de um economista político, ficando por isso aquém de outras reflexões sobre educação, mais integradas em termos do sistema económico, como a produzida, por exemplo, por Rodrigues de Freitas (Teixeira s/d). Assim, se existe alguma modernidade visionária neste projecto foi a nível das medidas adiantadas, nomeadamente a criação de bolsas de estudo de duração trienal no estrangeiro (Bélgica e Alemanha) para alunos e operários e a contratação de ‘mestres’ estrangeiros. A ‘ligação íntima’ de escolas profissionais a fábricas ou grupos de fábricas e a incumbência do Conselho de Instrução Técnica organizar cursos para ‘patrões industriais’, [...] destinados a mostrar-lhes os progressos que podem introduzir nas suas oficinas e o melhor partido que podem tirar das suas indústrias [...]”, são igualmente elementos importantes e revelam o conhecimento que Cabreira tinha das carências da economia portuguesa também a nível empresarial. (Cabreira, 1912b: artº 14, § 3)

A abertura da sociedade ao conhecimento e à cultura levou-o ainda a co-fundar a Universidade Popular de Lisboa e a desenvolver projectos de extensão universitária.

---

37 Sobre as reformas de educação republicanas veja-se Marques 1991 e Valério 2006f, sobre ensino técnico.

38 Da sua sensibilidade à importância da educação na solução dos problemas económicos resultaram ainda, projectos de transformação de escolas primárias em escolas primárias agrícolas de carácter regional, em ligação com o desenvolvimento agrícola regional (veja-se a sub-secção 5.1.1.) e comunicações apresentadas ao Congresso Nacional Algarvio em 1915: *A escola primária agrícola e Posto agrário e ensino móvel*.



### 5.3. A questão social

Na sua acção política Tomás Cabreira reflectiu a importância que o Partido Democrático, a que sempre pertenceu, deu à questão social. Neste âmbito avultam duas das medidas que apresentou em projectos enquanto Ministro da Fazenda: a construção de bairros económicos e a já acima referida criação de bancos populares. Nenhum deles passou a lei no seu tempo de ministro, por um lado porque pouco tempo depois de os apresentar sairia do governo, depois porque, com o eclodir da guerra outras prioridades, mesmo de âmbito social, se imporiam, como por exemplo a questão das subsistências<sup>39</sup>.

No que respeita ao primeiro projecto merecem destaque quatro aspectos que sintetizam muito dos elementos que caracterizam o pensamento doutrinário eclético do autor: (i) as casas económicas eram uma solução que permitia que “[...] passem à categoria de proprietários todos os que vivem do ganho contingente de cada dia [...] uma aspiração instintiva de todo o homem [...]”; (ii) cita o ‘democrata’ Blanqui sobre os efeitos da insalubridade existente nas casas operárias; (iii) prefere a solução ‘casa isolada com jardim’ à solução da ‘casa colectiva’ (Cabreira, 1914a: preâmbulo); (iv) considera caber às cooperativas de construção, aos estabelecimentos de assistência e previdência e às câmaras municipais aproveitar as facilidades dadas pela lei.

No que respeita à criação de bancos populares, eles são, como vimos, o elemento essencial da política de crédito concebida por Cabreira. No fundo seriam pequenas unidades bancárias, constituídas como sociedades por acções de responsabilidade limitada, caracterizadas pela grande quantidade de pequenos accionistas possuidores cada um de um número limitado de acções nominais e que gozavam de um amplo conjunto de isenções e facilidades — ‘são verdadeiras cooperativas de crédito’ (Cabreira, 1914b: preâmbulo). O seu objectivo é angariar as pequenas economias ‘das classes produtoras e fornecer a nível local crédito agrícola, comercial e industrial, alargando assim a reforma do crédito agrícola implementada pela República em 1911 e completada em 1914 (Valério, 2006e).

Cabreira preconiza também a intervenção do Estado em dois outros domínios também de alguma forma relacionados com a questão social. Por um lado, no plano fiscal, ao admitir a alteração da distribuição de rendimento através, nomeadamente, da progressividade do imposto:

---

<sup>39</sup> O decreto nº 4137 de 25 de Abril de 1918, explicitamente devedor do projecto que Tomás Cabreira tinha apresentado em 26 de Fevereiro de 1914, foi o primeiro passo para a construção de bairros sociais que arrancou nos anos 20.

“Nas reformas tributárias que haja a fazer é preciso atender a que a evolução democrática mundial orienta as correntes fiscaes no sentido de aliviar a vida das classes pobres” (Cabreira, 1912a: 12).

Por outro lado, quando expressa, no contexto da política agrícola o objectivo de “criação no Alentejo de uma democracia de pequenos proprietários rurais” (*vide* secção 5.1.1).

## 6. Considerações finais

A classificação da obra de Colson feita por Zouboulakis, ao sublinhar o seu carácter de ecletismo teórico e de liberalismo pragmático (Zouboulakis, 2000), parece ajustar-se igualmente à perspectiva revelada por Cabreira na sua acção política e na sua obra.

Efectivamente, Tomás Cabreira terá absorvido elementos da corrente do pensamento económico europeu dos engenheiros-economistas, cuja relevância foi sublinhada por Schumpeter, em particular na sua vertente francesa. O seu contacto com esta escola teve momento privilegiado na leitura do *Cours d'économie politique* de Clément Colson, justamente o manual de economia política mais frequentemente referido nos seus escritos.

Contudo, esta influência em Cabreira é matizada por dois condicionalismos essenciais: um ecletismo teórico menos reflectido e erudito que o de Colson e o predomínio de uma mentalidade financeira na abordagem dos problemas económicos, circunstância que o afasta de abordagens microeconómicas, importantes na tradição dos engenheiros-economistas franceses.

Os particularismos do ecletismo teórico de Cabreira resultam de o autor não ter sido um académico nas áreas das ciências económicas e financeiras e do atraso verificado na incorporação e difusão das ideias económicas em Portugal<sup>40</sup>. Por outro lado, ao ecletismo teórico e doutrinário deste economista corresponde um ecletismo nas políticas económicas e financeiras que propõe. Neste sentido, sublinhe-se que Cabreira foi sobretudo um economista liberal que revelou tendências relativamente intervencionistas<sup>41</sup>. As suas soluções eram muitas vezes propostas de

---

40 Trata-se de uma situação típica e coerente com o grau de atraso económico do país até Segunda Guerra Mundial (Bastien, 2001).

41 É Colson que prefere o termo *intervencionismo*, a outros como *socialismo de Estado* ou *socialismo catedrático*. Caracteriza-o por respeitar em muitos aspectos as ideias liberais, nomeadamente a propriedade e iniciativa privada como meio de organizar e dirigir as empresas, a liberdade no estabelecimento dos contratos individuais e a concorrência como estímulo essencial da actividade económica e principal regulador dos preços. O intervencionismo, contudo, considera que o estado deve intervir para impedir abusos, refrear os excessos da concorrência e regular mais a justiça social em termos da repartição das vantagens sociais. Chama a atenção para o facto do intervencionismo se manifestar sob formas muito diversas, por vezes contraditórias. “Il ne constitue donc pas un *système* lié [...] mais plutôt une *tendance*, dont les conséquences doivent êtres examinées à propos de chacune des questions où elle se manifeste (Colson, 1916 (I): 164).

forma avulsa e assentavam na escolha das que tinham conduzido aos melhores resultados em países com problemas económicos e financeiros idênticos. Efectivamente, Tomás Cabreira enquadra-se bem no período em que predominou o pensamento eclético na história do pensamento económico português (1858-1935)<sup>42</sup>.

O predomínio do enfoque financeiro na abordagem das questões económicas prende-se com o contexto político e económico em que viveu, marcado pela gravidade do desequilíbrio financeiro. Mesmo assim, Cabreira será dos raros autores que “relacionam finanças com a actividade económica” (Franco, 1996:14) no pensamento financeiro português no primeiro quartel do século 20 e em que a abordagem político-económica das finanças públicas se sobrepôs claramente à perspectiva jurídico-administrativa.

---

<sup>42</sup> Período em que surgiu ” [...] uma vasta literatura técnico-económica e uma economia descritiva que procura dar conta de aspectos parcelares das relações económicas à margem de referências teóricas precisas.” (Bastien, 2001: 56).

## Referências bibliográficas

- Almodovar, António e Cardoso, José Luís (1998), *A history of Portuguese economic thought*, London, Routledge.
- Amaral, J. Ferreira do *et alii* (coord.) (1996), *Ensaio de homenagem a Manuel Jacinto Nunes*, Lisboa, ISEG-UTL.
- Amzalak, Moses B. (1928), *Do estudo da evolução das doutrinas económicas em Portugal*, Lisboa, Instituto Superior de Comércio.
- Augello, Massimo M. e Guidi, Marco E. L. (eds.) (2002), *La scienza economica in parlamento 1861-1922*, Milano, Franco Angeli.
- Augello, Massimo M. e Guidi, Marco E. L. (eds.) (2005), *Economists in the Liberal Age (1848-1920)*, Aldershot, Ashgate.
- Bastien, Carlos (2001), *A divisão da história do pensamento económico em períodos*, in Revista de História Económica e Social, nº1, 2ª Série.
- Bastien, Carlos e Campos, Cecília (2005), *António Oliveira Marreca um economista no parlamento*, DT/WP nº 26, GHES/ISEG.
- Cabreira, António (1920), *Tomás Cabreira através da vida e através da morte*, Coimbra, Imprensa Universitária.
- Cabreira, Tomás (1912a), *O problema financeiro e a sua solução*, Lisboa, Imprensa Africana.
- Cabreira, Tomás (1912b), Projecto de Lei 70 – B de 4 de Março de 1912 [Ensino Técnico]
- Cabreira, Tomás (1913), *A contribuição predial*, Lisboa, Imprensa Nacional de Lisboa.
- Cabreira, Tomás (1914a), Proposta de Lei de 26 de Fevereiro de 1914 [Casas Económicas]
- Cabreira, Tomás (1914b), Proposta de Lei de Maio de 1914 [Bancos Populares]
- Cabreira, Tomás (1915), *O problema bancário português*, Lisboa, Imprensa Libano da Silva.
- Cabreira, Tomás (1916-1917), *O problema tributário português*, Lisboa, Imprensa Libano da Silva. (2 vols.).
- Cabreira, Tomás (1917), *A defesa económica de Portugal*, Lisboa, Imprensa Libano da Silva.
- Cabreira, Tomás (1918), *O Algarve económico*, Lisboa, Imprensa Libano da Silva.
- Cabreira, Tomás (1920), *A política agrícola nacional*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- Cardoso, José Luís (coord.) (1998), *Pensamento económico português (1750-1960). Fontes documentais e roteiro bibliográfico*, Lisboa, CISEP.
- Cardoso, José Luís (coord.) (2001), *Dicionário histórico de economistas portugueses*, Lisboa, Temas & Debates.

- Castro, Armando (1980), *O pensamento económico no Portugal moderno*, Lisboa, Instituto da Cultura Portuguesa.
- Colson, Clément (1916-1920), *Cours d'économie politique*, Paris, Gauthier-Villars.
- Costa, Afonso (1911), *Discurso parlamentar* in *Diário da Câmara dos Deputados*, nº6, de 5 de Setembro.
- Dockès, Pierre et alii (dir.) (2000), *Les traditions économiques françaises 1848-1939*, Paris, CNRS Éditions.
- Franco, A. Sousa (1996), *O pensamento financeiro em Portugal no século XX*, in Amaral et alii (coor.).
- Justino, David (1988-1989), *A formação do espaço económico nacional. Portugal 1810-1913*, Lisboa, Vega.
- Lains, Pedro (2003), *Os progressos do atraso. Uma nova história económica de Portugal*, Lisboa, ICS.
- Linares, M. Martorell (2000), *El santo temor al déficit*, Madrid, Alianza Editorial.
- Marques, A. H. Oliveira (coor.) (2000), *Parlamentares e ministros da 1ª República*, Lisboa, Afrontamento.
- Marques, A. H. Oliveira (1991), *Escolas e ensino*, in Marques (coor) (1991).
- Marques, A. H. Oliveira (coor.) (1991), *Portugal da Monarquia para a República*, Lisboa, Editorial Presença.
- Marques, A. H. Oliveira, s.d., *História da 1ª República Portuguesa. As estruturas de base*, Lisboa, Iniciativas Editoriais.
- Mata, Eugénia e Valério, Nuno (2003), *História Económica de Portugal. Uma perspectiva global*, Lisboa, Editorial Presença.
- Nunes, Ana Bela (2006a), *Os debates orçamentais durante a Primeira República*, in Valério (2006a).
- Nunes, Ana Bela (2006b), *A reforma fiscal de 1922*, in Valério (2006d)
- Queiroz, V. Barros (1985), *A República de 5 de Outubro de 1910 a Maio de 1926 e a acção política de Thomé José de Barros Queiroz*, Lisboa, Editorial Eva.
- Rist, Charles (2002), *Histoire des doctrines relatives au crédit et à la monnaie depuis John Law jusqu'à nos jours*, Paris, Dalloz.
- Schumpeter, Joseph A (1994), *History of economic analysis*, London, Routledge. (reprinted, 1st ed. Allen &Unwin, 1986).
- Teixeira, Pedro N. (s/d), *Da educação moral ao capital pessoal. A educação na obra económica de Rodrigues de Freitas*. [consultado por amabilidade do autor].
- Valério, Nuno (coor.) (2006a), *Os orçamentos no parlamento português*, Lisboa, Dom Quixote.
- Valério, Nuno, (2006b), *A reforma fiscal da ditadura militar*, in Valério (2006d).

Valério, Nuno, (2006c), *A época do Estado Novo*, in Valério (2006d).

Valério, Nuno (coor.) (2006d), *Os impostos no parlamento português. Sistemas fiscais e doutrinas fiscais nos séculos XIX e XX*, Lisboa, Dom Quixote.

Valério, Nuno (coor.) (2006e), *História do sistema bancário português*, Lisboa, Banco de Portugal.

Valério, Nuno (coor.) (2006f), *Universidade Técnica de Lisboa. 75 anos de história* (vol. 2), Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.

Zouboudakis, Michel (2000), *Éclectisme théorique et libéralisme pragmatique dans l'oeuvre de Clément Colson*, in Dockès, Pierre et alii (dir.).