Pedro Lains, **História da Caixa Geral de Depósitos, 1876-1910, Política e Finanças no Liberalismo Português,** Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2002.

A história da Caixa Geral de Depósitos é um excelente ponto de partida para a compreensão da vida económica e financeira de Portugal. Nessa exacta medida, Pedro Lains dá-nos nesta obra uma excelente visão de conjunto sobre a evolução da economia pública portuguesa e sobre as suas relações quer com o mundo político e parlamentar, quer com o Estado e o sector financeiro, na segunda metade do século XIX. Deste modo, é possível apreender os elementos fundamentais indispensáveis ao entendimento não só da génese e funcionamento da CGD, mas também do papel desempenhado por essa instituição como instrumento fundamental das políticas financeiras e económicas. A história económica portuguesa do século XIX é feita de muitas incertezas e sobressaltos e a chave para a sua compreensão exige o estudo cuidado e o domínio muito seguro dos complexos aspectos técnicos envolvidos. O autor revela especiais aptidões em ambos os aspectos — o que constitui um elemento positivo a salientar com especial ênfase. A instabilidade política do século XIX repercutiu-se intensamente nas finanças públicas, nas finanças privadas e no funcionamento do Estado. As lutas civis do segundo quartel do século, a inconsistência da produção, a ausência de um sistema fiscal eficiente, a falta de uma classe empresarial sólida, as diversas tentativas falhadas para «regenerar» a política e a economia — tudo isso constitui o pano de fundo em que a CGD é criada, com resultados assinaláveis, graças à visão de quem a lançou, tornando-a apta a corresponder aos desafios da modernização económica e social.

O autor começa por nos conduzir no mundo das complexas relações entre o Estado e a economia, desde a revolução de 1820 e a criação do Banco de Lisboa (1821) até 1870, passando pelo primeiro período de instabilidade, marcado pela guerra civil, a que a Convenção de Évora-Monte (1834) pôs termo, continuando na difícil implantação do liberalismo, com um lote de acontecimentos primordiais, desde a revolução de Setembro (1836) e a restauração da Carta Constitucional (1842) até à grave crise económica e política de 1846 — que levaria à criação do Banco de Portugal, enquanto o país vivia dilacerado pelos movimentos da Maria da Fonte e da Patuleia. Nesta primeira incursão vemos configurar-se uma «nova ordem financeira», que vai, gradualmente, induzir uma «nova ordem política» — que culminará na «Regeneração» (1851) e no Acto Adicional à Carta Constitucional de 1852. Após a incerteza e a instabilidade, após a divisão inexorável do país, foi possível elaborar um «contrato político» duradouro, de carácter constitucional, que garantiu uma alternância partidária e permitiu o equilíbrio de influências entre os diversos grupos políticos e de interesses que se digladiaram de armas na mão em mais de metade dos primeiros cinquenta anos do século.

Nesta evolução, deparamos com o alargamento das funções do Estado, em paralelo com o que ocorre em toda a Europa, com a necessidade de novos meios de financiamento da actividade pública, entre os quais avultam os impostos sobre a propriedade, sobre o comércio e sobre alguns rendimentos (reminiscências da velha décima de guerra do século XVII) e o crédito público junto de particulares, do sistema bancário ou de tomadores dispersos, nacionais e estrangeiros, de títulos de uma dívida pública, várias vezes convertida, ao sabor das dificuldades e das alterações sociais e políticas. Os empréstimos mais avultados, sobretudo orientados para as novas infra-estruturas, essencialmente ferroviárias, tiveram como contrapartida a concessão de autorizações para a emissão de moeda, modo de garantir parcialmente o pagamento da dívida pública contraída e de atrair investimentos a uma economia incipiente e dependente em capitais, matérias-primas e remessas de emigrantes.

Compreende-se a importância que a gestão da dívida pública assume neste período. Afinal, a história das finanças públicas confunde-se, nesta fase, com a evolução do crédito público — quer pelos vultosos recursos exigidos pelos melhoramentos materiais, quer pela instabilidade do sistema fiscal e pela incerteza na cobrança das receitas tributárias. Eis por que a Junta do Crédito Público, tribunal de equidade a quem estava confiada a gestão da dívida fundada, sucessora da antiga Junta dos Juros dos Reais Empréstimos, assume um papel central na criação de uma instituição financeira como a CGD. E a resposta aos desafios da consolidação da monarquia constitucional conduziu a esse passo importante na

modernização dos nossos sistemas financeiro e administrativo. A Regeneração permitiu a estabilidade, apesar de alguns sobressaltos (como a Janeirinha de 1868 e a *Saldanhada* de 1870). O rotativismo entre os Partidos Regenerador e Histórico, as políticas de melhoramentos públicos assumidas por ambos, acompanharam e consolidaram as condições para o desenvolvimento do mercado. Houve um surto financeiro na primeira metade da década de 70 que, no entanto, levaria à crise de 1876, de repercussões graves em todo o sistema bancário e na reorganização do sector financeiro.

Numa análise rigorosa e circunstanciada, Pedro Lains, na linha do excelente trabalho a que nos tem habituado, apresenta a génese da CGD na convergência de diversas esferas de acção — do governo e da administração pública, da Junta do Crédito Público, do Banco de Portugal e do sistema financeiro. Num período especialmente complexo, o autor consegue realçar uma linha lógica que leva à superação de resistências e à consagração de uma instituição nova. A Caixa começa por ser administrada pela Junta do Crédito Público, devendo ter-se em atenção o quadro de gestão da dívida e o preenchimento de funções que cabem a outras instituições, em especial o Banco de Portugal — uma vez que os depósitos públicos e a função de caixa económica eram exclusivos desta última instituição. Neste labirinto de competências e influências, fácil é compreender que os primórdios e o desenvolvimento da CGD estão intimamente ligados à história política deste tempo. E é muito interessante acompanhar os altos e baixos das relações entre o Banco de Portugal e os sucessivos governos nas décadas de 50 e 60 — aqui tratados com especial cuidado.

Já falei da *Saldanhada*. Esse movimento de Maio de 1870, aliás de influência fugaz, interrompeu a primeira tentativa séria de criar a CGD. Em Abril de 1870, Anselmo José Braamcamp apresentou ao parlamento um conjunto de treze propostas de lei no sentido de reorganizar o sistema fiscal e financeiro do país. São propostas da maior importância, em especial no tocante à tributação, mas a iniciativa de criação da Caixa, que não viria a ter aprovação, evidencia-se por procurar responder a uma necessidade sentida por todos. De qualquer modo, Pedro Lains chama a atenção para o facto de o tema das competências do Banco de Portugal não ter sido, nessa altura, ainda adequadamente ponderado. O golpe de Estado de Maio trouxe um novo governo que tentaria alterar o quadro legal dos depósitos públicos; no entanto, a instabilidade política levaria à manutenção do regime jurídico antes em vigor. Tudo como dantes…

A crise financeira de 1876, que se seguiu ao surto bancário dos cinco anos anteriores, reclamou a reorganização da estrutura de regulação bancária e financeira. António de Serpa Pimentel, ministro da Fazenda regenerador, em Fevereiro de 1875, retomou a iniciativa de Braamcamp.

Destinava-se a instituição a «receber e a administrar todos os depósitos em dinheiro efectivo ou em títulos da dívida pública que, nos termos das leis e regulamentos, podem ser ordenados, requeridos ou autorizados por qualquer tribunal ou repartição do Estado». Mas Serpa salvaguardou ainda a necessidade de acautelar as relações com o Banco de Portugal, devendo terminar o privilégio deste sobre depósitos e devendo manter-se as competências de outras instituições, que não a Caixa, para depósitos que não sejam em dinheiro ou em títulos. Nesse momento tratou-se tão-só de unificar o sistema de depósitos, tanto judiciários como administrativos e fiscais, não se avançando para a criação de uma caixa económica. O debate parlamentar teve, aliás, interesse graças ao diálogo técnico do ministro com o deputado histórico Pereira de Miranda, verificando-se, contudo, um certo cepticismo em relação ao êxito da nova instituição em virtude das carências de meios disponíveis por parte do Estado. A solução da ligação umbilical à Junta do Crédito Público (muito gabada pelo ministro) colmataria, porém, em parte, a fragilidade da nova instituição. A rede nacional da Junta permitiria a concretização de um sistema mais actuante e eficaz.

Circunstanciadamente, seguimos os primeiros passos da Caixa Geral. Mas o que tinha sido apresentado como uma vantagem — a colocação da instituição sob a administração da Junta do Crédito Público — começa a revelar-se um entrave. Enquanto os destinos da Caixa estavam na esfera de acção do governo, a Junta tinha autonomia de organização. Daí que esta tivesse mais flexibilidade para a sua própria organização do que para a CGD. Apesar do equilíbrio geral no funcionamento, sente-se necessidade de introduzir reformas que dêem mais espaço de manobra. Sente-se a necessidade da avançar para uma caixa económica. Henrique de Barros Gomes vai, em 1880, no governo de Anselmo José Braamcamp (o homem que em 70 vira interrompida a sua intenção reformadora nesta área), introduzir importantes mudanças — relativamente à faculdade de compra quer de títulos da dívida pública fundada, quer de obrigações do Crédito Predial, e à criação da Caixa Económica Portuguesa. As medidas são adoptadas, mas depressa se vai sentir na Junta um evidente mal-estar em virtude de um excesso de intervencionismo do governo. Em 1885, em complemento do que já está concretizado, Hintze Ribeiro avança com a criação da Caixa Nacional de Aposentações. Trata-se de atribuir à Caixa não apenas o financiamento da gestão da dívida flutuante, mas também o pagamento dos pensionistas do Estado — num encargo anual, a números de 1885, de 350 contos de réis. O financiamento caberia em parte às contribuições dos funcionários públicos, que pagariam 4% do respectivo vencimento, e no restante ao Estado.

Em 1887, Mariano de Carvalho lança um conjunto importante de novas medidas no sentido de conce-

der maior eficácia ao sistema — prevendo a conversão da dívida flutuante, um novo contrato de concessão com o Banco de Portugal, concursos para a emissão da dívida flutuante, livre exportação de ouro, cotação dos títulos da dívida pública em Paris e introdução dos mesmos nos mercados germânicos. Compreende-se neste momento a necessidade de encontrar um equilíbrio, difícil de alcançar, entre as competências da Caixa e do Banco de Portugal — designadamente no tocante às caixas económicas, à administração dos fundos dos depósitos públicos, aos empréstimos em conta corrente… O triângulo Tesouro, Banco de Portugal, Junta do Crédito Público/Caixa Geral de Depósitos tem, assim, de ser visto em permanente ligação, notando-se com Mariano a preocupação de preservar o equilíbrio entre os três vértices — preservando-se o poder e a independência do Banco de Portugal, com um papel fundamental enquanto caixa central do Tesouro, mantendo-se a independência em relação à Junta do Crédito Público, com redução de competências desta e reforçando-se os poderes do Tesouro com a criação da Direcção-Geral da Dívida Pública. Como salienta Pedro Lains, estamos perante uma alteração administrativa com lógica e apta a responder às principais questões que aí se colocavam.

No entanto, a crise financeira internacional, suscitada no início dos anos 90 pela quebra da Argentina e pela falência da Casa Baring Brothers de Londres, vem associar-se à crescente crise política interna portuguesa e ao esgotamento do rotativismo. Em 1891 é decretada a suspensão dos pagamentos da dívida externa por falta de ouro e divisas. O governo português precisa de recursos e a renegociação da concessão dos tabacos pode ajudar a resolver o problema… Mas o descontentamento é geral. Oliveira Martins é chamado para fazer o milagre, procurando romper o ciclo vicioso do «fontismo» — empréstimos, melhoramentos, encargos da dívida e dependência acrescida do país face à plutocracia e ao exterior. Propõe, assim, o agravamento dos impostos e forte oneração dos rendimentos da dívida pública. O governo e o regime não têm, porém, força para adoptar uma solução radical. Inicia-se a negociação de um convénio com os credores externos e é aí que, formalmente, as coisas soçobram. O empréstimo de 36 000 contos de réis associado ao contrato do tabaco, negociado por Henry Burnay, também falha. José Dias Ferreira, primeiro-ministro, substitui o historiador na pasta da Fazenda, mas não consegue superar o impasse… Desde 1888 a CGD perdera os seus lucros para amortização da dívida pública; deixara de constituir um fundo de reserva; as reservas de caixa tinham passado para o Banco de Portugal; pagava 3,5% para os depósitos obrigatórios sem qualquer compensação; emprestava ao Estado em condições menos favoráveis do que havia sido estabelecido em 1881; além do mais, não tinha administração ou mesmo direcção em pleno exercício, continuando

a funcionar em instalações inadequadas…

Para superar as dificuldades, em 1893 é reconstituída a Junta do Crédito Público, que encontra a situação da dívida em grande desorganização. Em 1896 é criada a Caixa de Instituições de Previdência para os funcionários contratados, ao lado da Caixa Nacional de Aposentações, mas as novas mudanças marcam passo. A tendência é para a diminuição de poderes da Junta do Crédito Público e para a concessão de poderes à CGD para a recolha de poupanças para a compra de títulos da dívida pública. Depois de 1893 e até 1910 vamos assistir ao estertor do regime constitucional monárquico. Isso ressente-se fortemente na relação entre a Caixa e os governos. Apesar de tudo, com a assinatura do convénio de 1902 com os credores externos, a situação melhora. João Franco faz do rigor financeiro uma bandeira, mas confronta-se com sérias dificuldades políticas. O modelo da CGD virá a desembocar na criação em 1909 de um autêntico Banco do Estado, que corresponde a um consenso partidário bastante amplo. E, se bem virmos, «ao enquadrar a acção dos governos, dos parlamentares, dos analistas nos jornais, dos administradores da Junta do Crédito Público e da própria Caixa, assim como o público que nela depositava as suas poupanças, a história desta instituição é um excelente palco para observar estas diferentes forças económicas em acção» (p. 268).

Como fica claro na análise sempre rigorosa de Pedro Lains, ao longo do tempo deparamos, na vida da Caixa Geral de Depósitos até 1910, com os encontros e os desencontros políticos e económicos, as negociações em torno de interesses políticos e financeiros elevados e simples, os caminhos fáceis e os caminhos difíceis — numa palavra, encontramos o pulsar da história portuguesa nos seus fundamentos e nas suas fraquezas. Pela economia podemos, afinal, perceber melhor a história política e os seus meandros…

GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS