

Economia e finanças municipais nos Tempos Modernos (séculos XV a XVIII).

Nota sobre o seu estudo

José Viriato Capela

Esta é uma área de estudos ainda sem autonomia na historiografia portuguesa mas que vem ganhando corpo em muitas obras de História Municipal. Ele é, com efeito, um tema de estudo que emerge na historiografia mais recente em relação com o regime de financiamento dos Municípios Portugueses saído da Revolução de 1974 que como em nenhum tempo de sua História (pelo menos na Época Moderna) recebeu do Estado, e em conjunto, tão largas receitas (por transferência do Orçamento Geral do Estado) e tão larga autonomia para gerir esta receita.

1. Historiografia do tema

O tratamento deste tema na historiografia portuguesa mais antiga deve procurar-se essencialmente na bibliografia que trata a História municipal ou concelhia, em particular aquela que presta uma especial atenção às questões administrativas e económicas da instituição municipal. A História económica e financeira geral não se lhe refere.

Ainda que seja possível rastrear alguns elementos sobre a matéria nas memórias, arbitrios, história e historiografia coeva dos séculos XVI a XVIII, será sobretudo na etapa da crise e vésperas de transformação do Município Antigo (fins do Antigo Regime, pós 1790) e em especial em alguma produção da recém-criada Academia das Ciências de Lisboa que esta temática emergirá com algum desenvolvimento. Há aí nas *Memórias Económicas* (5 vols. de 1789 a 1815) e noutras importantes descrições territoriais e de carácter institucional, importantes contributos para o conhecimento da economia e finanças municipais e algumas delas debruçam-se mesmo sobre pontos da Receita, Despesa e Conta Municipal, seu impacto na administração municipal, na sociedade e economia dos povos. Então muitos memorialistas (sobretudo os economistas ou magistrados) são particularmente críticos dos abusos do governo económico das câmaras, do peso e bloqueio dos seus impostos e serviços municipais na agricultura, no comércio, na indústria, na formação do mercado supra municipal, enfim, no desenvolvimento social e económico das terras e regiões, propondo alguns fixar-lhes o campo e os limites do poder e governo económico pretendendo separá-las, das contaminações e excessos da jurisdição e poder político e judicial.

Há aí por vezes importantes desenvolvimentos sobre a natureza e a estrutura da receita, despesa e conta municipal. É isto quer no que diz respeito à administração das rendas próprias dos municípios, quer no que diz respeito às sisas (encabeçadas) cuja natureza e administração os memorialistas distinguem bem da renda camarária. Relativamente a estas eles salientam ou fornecem elementos que permitem salientar o papel que elas têm na estruturação do poder real nos concelhos e no papel que as câmaras desempenham na sua administração, o que nem sempre se verificará para o futuro.

Ao extinguir as sisas encabeçadas, ao criar a administração distrital, o Liberalismo do século XIX alterou definitivamente o quadro da autonomia até aí detida pelas câmaras concelhias no governo e administração das receitas e contas municipais, como lhe reduziu drasticamente as fontes de receita, já de si débeis. Apesar disso, ou certamente por isso, o século XIX, dito municipalista, não deixou grandes estudos dirigidos a esta matéria. Com a excepção singular, a do discípulo e continuador de Herculano, o grande investigador do município nos

Tempos Modernos que foi J. H. Félix Nogueira que com o revigoramento e fortalecimento económico da instituição municipal quer aprofundar o liberalismo e fundar a sociedade socialista e republicana.

Com efeito, F. Nogueira quer fundar um município maior, mais rico e mais independente e para tal dotá-lo de importante parcela do poder público e meios financeiros. O seu *Município Novo* merece realmente uma atenção particular, pela importância que tem na historiografia municipal portuguesa, mas também nas correntes políticas municipalistas ou que apostam na descentralização administrativa (e também concelhia). Ele volver-se-á com efeito o principal inspirador das reformas concelhias e descentralizadoras, em especial a de Rodrigues Sampaio, autor do Código descentralizador de 1878 e da correspondente reforma administrativa que tão largo impacto terá na nossa administração, no município e no desenvolvimento social e regional português do último quartel do século XIX. A sua influência no alargamento dos horizontes da historiografia municipal, certamente por causa do domínio e império da doutrinação e tópicos de Herculano, será menor.

No passado, diz F. Nogueira, o Absolutismo e a tutela administrativa corroera a instituição municipal; no seu tempo (escreve em 1856, sob o impacto do Código centralizador de 1842) refere-se às chagas que continuam a pender sobre o município e lhe limitam o papel e debilitam a acção: opressão do Governo, escassez de território, penúria de rendas, falta de um arquétipo. Mas apesar de Félix Nogueira, continua a ser muito genérica a investigação do século XIX sobre a História Municipal portuguesa, designadamente sobre a Época Moderna e também sobre a organização e os meios económicos e financeiros das câmaras daquele tempo, para que chamará a atenção e trouxera o campo de estudo e reflexão.

Da República pouco mais ficou do que a largueza da reflexão e os projectos e programas de reforma e revalorização da instituição municipal e do quadro de vida social do concelho, expressos designadamente na realização dos Congressos Municipalistas.

É preciso esperar pelo Estado Novo, pelo Corporativismo e Estatuto Nacional do Trabalho de 1936, para assistirmos a um renovado interesse pelos estudos históricos dos concelhos, agora essencialmente virados para o uso histórico e aplicação das corporações, os mesteres, que não para uma vontade efectiva de reforço do poder municipal.

Através deles, em particular a História política, a institucional, a organização do trabalho no quadro do concelho e das instituições municipais e a própria organização municipal foi mais estudada. Mas quem beneficiou mais deste estudo foi sobretudo o município no seu período medieval. Nele a História económica e financeira dos municípios mal foi tratada. Mas tal revigoramento de estudos não se traduzia nem no revigoramento do papel político do município como pedia Lino Neto na sua proposta de *O Município no Estado Social Corporativo* (1936), nem no seu reforço económico, vencendo o programa do Código de 1936, sempre centralizador.

Mas publicaram-se neste contexto importantes obras com fontes para a História municipal da Época Moderna que poderiam lançar as bases (e algumas vezes assim aconteceu) da História económica e financeira dos municípios.

Cito de passagem obras maiores deste renovo e orientação: *História da Administração Pública em Portugal*, de Gama Barros de 1945-1954, os estudos de Marcello Caetano sobre o município de Lisboa, dirigidos à Idade Média e para a Idade Moderna e para a História dos mesteres, em especial, *As Corporações dos ofícios mecânicos* (...) de F. Paul Langhans (com estudo introdutório de Marcello Caetano) que publica muitos Regimentos de ofícios e das corporações de Lisboa. Na sua esteira proceder-se-ia a idênticas publicações para os outros maiores centros urbanos e mesteirais portugueses dos Tempos Modernos: Porto, Coimbra, Évora, Guimarães, Viseu, acompanhados por vezes de importantes monografias e estudo sobre instituições locais e municipais portuguesas (confrarias, misericórdias...).

E assistiu-se também a publicações sistemáticas de livros de vereações e registos de livros das administrações municipais existentes nos Arquivos históricos das câmaras, onde os aspectos económicos e da sua administração financeira e contabilística emergem nas rubricas e assentos

relativos às receitas, às despesas, às tomadas de contas das câmaras e magistrados régios e são objecto aqui e acolá de interessantes considerações. Nalgumas delas desde logo a exigir mais meios económicos para as terras e municípios, maior enquadramento político para o quadro local e regional que o desenvolvimento provincial e local que então se vive, reivindica.

Foi muito importante a publicação destas fontes, não só pelo suporte a futuras investigações, mas também pelas suas próprias reflexões sobre a História do Município Moderno (com uma forte articulação aos problemas do seu tempo).

Com especial impacto nas orientações da mais recente investigação sobre a História económica e financeira municipal, devem referir-se dois autores maiores da nossa historiografia contemporânea, a saber, A. Silbert em *Le Portugal Méditerranéen* (...) (de 1966) e António de Oliveira em *A vida económica e social de Coimbra (1537-1640)* (de 1972). Elas fizeram, com efeito, convergir a investigação histórica portuguesa dos Tempos Modernos para uma nova fase de aproximação à História Económica e Social regional e local portuguesa e por elas à História Municipal. Na obra de António de Oliveira o enquadramento e a história económica municipal, da sua fazenda e finanças, ganham um relevo significativo no estudo e compreensão da história local e regional.

A História Municipal portuguesa ganhou, como é sabido, grande desenvolvimento na historiografia mais recente pós 1974. Duas condições essenciais estão na origem da abertura deste novo ciclo onde a componente económica teve um particular tratamento: o ciclo de desenvolvimento local de que o revigoramento da actuação municipal é ao mesmo tempo efeito e causa; a ultrapassagem dos paradigmas correntes da História política e institucional, com a revisão dos conceitos de Absolutismo e Estadualismo aplicados às sociedades e instituições do Antigo Regime e recolhidos da historiografia do século XIX.

A primeira condição vai associada à dotação de meios económicos e financeiros e autonomia municipal que permitiu gerir e aplicar esta receita em prol deste desenvolvimento; a segunda condição, à criação de uma alternativa e nova visão corporativa e pluralista da sociedade e instituições de Antigo Regime, que permite olhar a uma nova luz a instituição municipal. Ela está na origem da revisão dos estudos de História municipal, o seu enfoque debaixo de novas perspectivas e traduziu-se mesmo na eleição do município como instituição por exceléncia do suporte desta sociedade de pluralidades de poderes, que o Absolutismo e o Estadualismo, centralistas, pretensamente anulara. Houve efectivamente uma autêntica explosão de estudos de História Municipal, expressão do revigoramento da nova História Institucional, mas também da valorização da História local e regional.

Embora o século XVII continue a recolher os estudos fundamentais e até os mais amplos e ricos nas abordagens teóricas e enquadramento da História Institucional e Social - com António Manuel Hespanha, Romero de Magalhães e Ribeiro da Silva - os estudos monográficos de História municipal beneficiariam sobretudo os séculos XVIII e XIX, em especial o fim do Antigo Regime e a 1ª institucionalização do município liberal (até cerca de 1850), mas em particular a etapa pombalina e a mariana. Nela são de relevar em especial as múltiplas teses de doutoramento e mais ainda de mestrado dirigidas ao estudo da História da Instituição Municipal que praticamente abrangem os mais importantes municípios portugueses dos Tempos Modernos: Lisboa, Porto, Coimbra, Santarém, Évora, Viseu, Braga, Viana do Castelo, Esposende, Vila do Conde, Vila Nova de Cerveira, Chaves, Montemor-o-Novo, Alter do Chão, Caldas da Rainha, Mértola, Peniche e Atouguia da Baleia, Vila Nova de Portimão. E a generalidade dos municípios insulares da Madeira e Açores e também São Tomé e Príncipe.

A história institucional do Município na sua conformação e configuração política, social e económica, têm sido os aspectos mais tratados. Mas o papel do Município na administração do território ao serviço do concelho e também do "Estado" tem sido também muito tratado.

Nestas monografias os temas da economia e finanças municipais são agora quasi sempre abordados. Com efeito, no essencial, estes trabalhos têm um capítulo dedicado à receita, à despesa e saldo da conta municipal, recolhendo os dados ou dos livros da receita ou despesa, também

chamados do tesoureiro, por vezes da Terça, porque são muitas vezes os livros da feitura e separação da Terça régia, isto é, da tomada de conta das câmaras ao tesoureiro ou do magistrado régio (Provedor ou Corregedor) à câmara para fiscalizar e separar a parte que deve ser enviada ao Erário Régio. Outras vezes tal análise é feita a partir de livros de apoio da contabilidade municipal, de outros registos ou até das actas das reuniões da câmara e suas vereações. Nós próprios orientamos um conjunto de trabalhos no âmbito de mestrados dirigidos tão só ao tema da economia e finanças dos Municípios minhotos, nos fins do Antigo Regime, utilizando em especial aqueles livros de registo da Terça e conta municipal.

O tratamento das finanças e conta municipal aborda, em regra, os seguintes tópicos: a) A identificação e caracterização das diversas fontes de receitas, sua evolução e contribuição relativa das diversas rendas e impostos para o total da receita camarária; b) A caracterização dos diversos tipos de despesa, com observações sobre o significado político, económico, social e institucional das diferentes rubricas e distribuição da despesa; c) A análise dos saldos, da maior ou menor disponibilidade financeira dos municípios e também sobre o volume e significado dos déficits e endividamento municipal; d) Algumas vezes, também, a fiscalização e tomada das contas às câmaras e tesoureiros.

2. Considerações sobre a receita municipal

Nem sempre se distinguem, porém, nestes trabalhos os diversos tipos e natureza de receitas municipais. Mas que é importante distinguir porque lhes correspondem diferente configuração institucional, resultante de diferentes origens, natureza e incidência fiscal, formas de utilização e aplicação, autonomia e liberdade de utilizações. São efectivamente coisas diferentes:

- a) As rendas próprias;
- b) As rendas consignadas;
- c) Os sobreos das sisas.

As primeiras é que são propriamente camarárias. Por isso só elas pagam a Terça de contribuição ao Erário. As demais são receitas de autorização real; são concessões temporárias e têm destinos próprios. A escrituração, fiscalização e guarda destas últimas tem muitas vezes livros próprios e cofres próprios e estão mais directamente sujeitas à fiscalização dos magistrados régios.

Verdadeiramente, a soma destes 3 ingressos é que constitui a totalidade das disponibilidades camarárias. Mas a dispersão dos seus registos e contabilidades, a perda dos livros e registos, pode muitas vezes não permitir ter esta visão de conjunto, nem conhecer e atingir o címulho das receitas municipais e levam muitas vezes o investigador a tratar uma parte pelo todo.

Depois há ainda algumas cobranças que podem não entrar na contabilidade municipal e vir à sua escrituração que prejudica também a visão do conjunto, senão da renda pelo menos da fiscalidade municipal que pode, com efeito, não ir no mesmo sentido. Não vem com efeito em regra à conta e registo municipal: a 1/3 das coimas que os oficiais das freguesias podem reter e a própria 1/3 das condenações da almotaçaria como parte e expressão de uma administração «interessada». Há ainda casos em que a conta e escrituração das coimas da almotaçaria anda separada, escriturada e fiscalizada à parte, porque são tidas como consignadas a obras públicas e caminhos, como a lei define e que não pagam Terça Régia, nem vêm à tomada de contas. Como há ainda em alguns concelhos encabeçamentos sectoriais ou descentralização de cobrança das receitas camarárias por unidades territoriais como em Santarém nos chamados «concelhinhos» e em Barcelos nos Julgados concelhios. São objecto como no caso de Barcelos de uma contabilidade própria que é necessário agregar; ou a sua cobrança e montantes contratados, como em Santarém, podendo ser a parte efectivamente cobrada superior ao contratado com as autoridades municipais o que muitas vezes, senão a maior parte das vezes, se deve verificar.

Isto é, a renda e os ingressos totais contabilizados e conduzidos aos cofres municipais podem estar longe de cobrir o total lançado e cobrado sobre os povos. Uma coisa é certa, sempre renda e fiscalidade municipal estão longe de serem valores equivalentes.

E comprehende-se neste âmbito como são bem mais largos e dispersos os interesses na renda municipal, como a análise da fixação da receita e despesa tem que percorrer outros caminhos e não pode limitar-se aos livros da Terça, da conta municipal ou outros registos centrais municipais.

É muito variável de concelho para concelho não só a dimensão mas também a composição das receitas camarárias. As maiores "fazendas" municipais estão em regra em relação com a dimensão demográfica e institucional dos seus concelhos e são maiores nos municípios assentes em importantes vilas e cidades. Em geral a natureza e dimensão das finanças municipais são condicionadas: a) Pela maior ou menor compleição urbana e mercantil do município; b) Pelos fluxos mercantis canalizados pelas suas alfândegas, com especial importância quando há alfândegas marítimas; c) Pelo desenvolvimento do seu património fundiário e foreiro ou constituição de certos direitos (passagens, barcos); d) Pela vastidão e compleição rural do termo e concelho; e) Pelos privilégios sociais, fiscais e territoriais assentes e usufruídos por diversos sectores da população concelhia, nobre, fidalga, letrada, militar e popular.

É importante fazer estas distinções e caracterizações das realidades concelhias porque elas condicionam fortemente a constituição de diferentes tipos de receitas que configuram uma dimensão económica e uma organização (administrativa) municipal diferenciada e estabelecem também relações de fiscalidade e de prestação de serviços muito variada dos municípios com a sua população. E estas relações fiscais (com as judiciais que são o seu suporte) constituem ao lado das militares e de recrutamento as relações sociais por excelência deste Municipalismo antigo com os seus povos.

No conjunto contribuem para conferir diferentes tonalidades ao nosso Municipalismo antigo, com clara expressão na sua dimensão e organização institucional, expresso no maior ou menor desenvolvimento de administração directa ou do sistema de arrendamentos ou aforamentos; na distribuição da fiscalidade sobre o mundo rural ou o mundo urbano e dentro deste das contribuições directas sobre as indirectas (e do consumo) e daquele das coimas sobre os foros que por sua vez configuram fiscalidades também muito desiguais.

Em relação com estes diferentes sistemas de organização e compleição da instituição municipal e suas fiscalidades, ora se agravam e se queixam os comerciantes e população urbana pelo excesso do peso de impostos sobre o comércio e o consumo; ora se queixam e agravam os lavradores contra a utilização e apropriação indevida das herdades e baldios; ora se queixa e agrava a população devassa dos termos dos concelhos porque é sobre eles que recai o maior volume de penas e condenações (por ausências às reuniões e festividades, fugas aos serviços, contra-ordenações às posturas e regulamentos rurais e camarários, etc.) de que a população privilegiada e política está isenta.

Ora estas queixas não são o resultado de uma carga fiscal camarária pesada, porque na generalidade ela não o é. Queixam-se, com efeito, contra a sua má distribuição, os abusos dos rendeiros municipais e o uso privado destas receitas e fiscalidade pelas governanças municipais. Muitas vezes e em especial na conjuntura reformista e pré-liberal esta fiscalidade camarária é responsabilizada pelo bloqueio ao desenvolvimento agrário, comercial e social dos concelhos.

No Antigo Regime a relação das câmaras com os concelhos e os povos não é com efeito, de harmonia; é de conflitualidade, oposição e resistência, porque o município comporta-se como um Senhorio, ao serviço dos seus senhores e das suas elites governantes e por estas cada vez mais da Monarquia e Finanças Régias. No essencial, no Antigo Regime é como senhorio que as câmaras devem ser tratadas e portanto também a constituição e gestão da sua renda, ainda que num processo de crescente cerco de ordenamentos jurídicos e poder da autoridade e ordem régia.

Em qualquer circunstância o facto que tem sido em geral por todas as investigações relevado, é o baixíssimo nível de receitas próprias dos municípios portugueses. Com excepção de Lisboa – cujas receitas entre 1750 e 1834 puderam oscilar entre 100 e 400 contos – em regra,

os grandes municípios urbanos não ultrapassaram os de mais elevados rendimentos, 5 contos, o equivalente a uma média dizimária paroquial. A grande maioria das câmaras dos concelhos tem rendimentos insignificantes. O valor global das Terças na Conta Geral do Estado é por isso invisível ou irrelevante.

As razões deste tão baixo nível de desenvolvimento das receitas financeiras próprias dos municípios portugueses no passado, tem que naturalmente ser articulado com as tarefas e funções específicas que lhe cabem e lhe são entregues na antiga organização social e política da Monarquia portuguesa. Desde Félix Nogueira que se tem tirado as conclusões essenciais desta situação, para os municípios portugueses, a saber: a) Na diminuta capacidade de intervenção; b) Na dependência relativamente ao rei ou aos donatários.

No essencial é, de facto, de concordar com F. Nogueira.

Se bem que ao longo da Época Moderna a Monarquia portuguesa pretenda alargar o papel social e político dos municípios e por eles estender e aprofundar o seu poder sobre o território e as populações dela fazendo os testas de ferro para conter e limitar o poder e a ordem senhorial no território, o que obrigava a dotá-las de maiores meios, entre eles os financeiros, o certo é que não melhorou substancialmente o nível dos rendimentos próprios dos municípios portugueses ao longo da Época Moderna (a não ser no século XVIII, a partir de Pombal para alguns com a entrega dos foros dos baldios). O que se passa é que a Coroa não poderia efectivamente correr o risco da concorrência da fiscalidade municipal à sua própria fiscalidade. Quando muito aperta a fiscalização sobre a conta municipal para melhor cobrança de receitas camarárias com que ela própria beneficia por via do crescimento da respectiva Terça e permite a concorrência da fiscalidade municipal nos domínios da fiscalidade senhorial que pretende diminuir. Mas por outro lado a Coroa precisa de concelhos com algumas posses e rendimentos para estruturar a sua administração local e por ela a sua capacidade de intervenção e afirmação territorial. São estes efectivamente os limites entre os quais pode variar a actuação régia relativamente ao dimensionamento político-financeiro das câmaras dos concelhos.

Os equilíbrios à conta camarária são estabelecidos pela autorização régia das rendas consignadas e pela entrega dos sobejos das sisas. Tratam-se de concessões régias, ocasionais e temporárias, cuja utilização fica obrigada a objectivos certos, em regra ao pagamento de dívidas ou obras ou serviços “públicos” régios irrecusáveis. A sua fiscalização é directamente feita pelos magistrados régios e o seu registo e contabilidade apartada para que se não confunda com a renda própria municipal. O recurso às rendas consignadas – em regra imposições sobre o consumo – e aos sobejos das sisas, torna-se na generalidade das grandes câmaras pelos finais do Antigo Regime uma necessidade absoluta sem o qual as fazendas e contabilidades municipais, entram em falência absoluta. Por elas detem a Coroa um controlo definitivo sobre as câmaras. Por isso o peso destes ingressos na conta municipal deve ser bem fixado até porque em alguns municípios eles são maioritários – como a sua análise deve ser feita sob uma perspectiva bem diferenciada da restante receita municipal.

3. A Despesa

O estudo da economia e finanças municipais deve preferencialmente e em primeiro lugar ser observado pelo prisma e pelo andamento da despesa e sua estrutura porque é ela que fixa e comanda os montantes da receita a realizar dirigida em primeiro lugar a pagar e suportar as governanças e a “classe” política municipal que depois configurará a distribuição social desta fiscalidade.

É entre uma lógica de interesses privados (elites governantes, interesses senhoriais) e uma outra de interesses régios «públicos» que deve ser abordada a constituição e gestão da despesa municipal, ainda que seja cada vez maior o cerco que a administração régia faz a esta administração e conta municipal, em particular nos municípios maiores e estrategicamente mais importante e posicionados no território para a realização dos seus objectivos.

Por isso o modo como se gasta e aplica a receita municipal, como se distribui a despesa, obriga necessariamente a uma atenção mais rigorosa no modo como o Estado Moderno se articula e se coloca nas câmaras. E atentar nas duas características maiores da estrutura e aplicação da receita camarária resultante desta articulação:

- a) O crescente provisionamento régio nas receitas municipais que leva a que o município gira cada vez com menos autonomia a receita municipal, que vai fixada por provisões régias;
- b) Os frequentes (nalguns períodos constantes) saldos anuais negativos das contas municipais e por eles o endividamento, que é uma situação quasi estrutural aos grandes municípios e que crescentemente são o resultado de novos serviços e encargos régios fixados na conta municipal.

O provisionamento da conta municipal e o endividamento enquanto resultado da crescente participação da administração régia nas receitas municipais, parecem-nos pois aqui o equivalente à venda e patrimonialização dos ofícios públicos que é comum nos municípios castelhanos e franceses. Em Portugal, a contrapartida à venda dos ofícios para realizar receita para pagar serviços, tenças e ordenados, foi o assentamento dessas mesmas tenças, salários e serviços nas câmaras, sem vender ofícios nem abdicar da tutela das instituições. Antes pelo contrário, pelo provisionamento e pelos socorros dos sobejos das sisas e rendas consignadas aos desequilíbrios da conta municipal, aumenta a sua posição junto das câmaras. Tal está patente numa rápida observação às contas municipais: grande parte das despesas são provisionadas e estão portanto cativas; essas despesas dirigem-se sobretudo a pagar encargos com o “funcionalismo” e serviços régios nos concelhos.

A conta municipal é, de facto, por esta via um indicador essencial da integração do município na ordem monárquica e também do seu papel como principal suporte territorial do “Estado”. Em alguns concelhos, os mais pequenos, a receita vai mesmo toda nessa direcção e nalguns é a necessidade de pagar aos magistrados régios que vêm à terra em correição ou tomar a terça à câmara que obriga a realizar receitas.

4. As sisas encabeçadas: suporte da baixa renda própria municipal

O estudo do financiamento municipal tem também que ser estudado em relação com as sisas encabeçadas porque nelas assenta a Coroa um conjunto de despesas públicas necessárias que não pode assentar nas rendas próprias das câmaras porque as não têm ou não são suficientes. Por elas inviabilizou a Coroa o aumento do crescimento da fiscalidade própria camarária – que não poderia concorrer com as sisas – e dotou as câmaras dos concelhos de maiores meios para o desenvolvimento local dos programas régios e entre eles o pagamento dos seus magistrados e cobrança dos seus impostos. Mas também pelo encabeçamento de sisas a Coroa intervém e superintende mais activamente na administração financeira municipal.

O encabeçamento das sisas que está praticamente fixado com D. Manuel I e será definitivamente contratado com D. Sebastião, foi um contrato que interessou como é sabido à Coroa e aos concelhos.

À Coroa:

- 1) Porque garante uma renda fixa sem custos de cobrança (o Património) com possibilidades de actualização;
- 2) Porque garante à autoridade régia a fixação e autorização das receitas e despesas, continuando a superintender na administração económico-financeira das sisas com o acordo e a submissão das câmaras.

Aos concelhos:

- 1) Porque ficam senhores da repartição do imposto, fazendo-o com alguma liberdade, carregando ou descarregando quem bem entendem;

2) Porque ficam com a garantia da realização dos recursos necessários, mediante as autorizações régias do lançamento de “cabeções” populares e utilização dos sobejos das sisas.

Ora foi na receita das sisas que a Coroa foi assentando progressivamente os encargos e os salários necessários à instalação da máquina judicial, administrativa e fiscal para a construção do Estado Moderno e o seu alargamento ao território e aos concelhos. As rendas das sisas, no seu conjunto e sobretudo a partir dos cabeções que era em regra necessário lançar e repartir pelos povos, é que efectivamente cresceram substancialmente ao longo da Época Moderna porque foi a partir delas que se respondeu às principais necessidades régias e também camarárias. E tal explica porque é que a renda própria das câmaras se manteve tão baixa e pouco progrediu quando não regrediu como se verifica nos mais pequenos concelhos.

Em conclusão: foi a partir do crescimento da receita das sisas encabeçadas que a Coroa alargou os meios e os suportes da extensão da sua estrutura administrativa aos concelhos e ao território. Por elas e pelos seus sobejos e pelas rendas consignadas equilibrou ou suportou os endividamentos das contas camarárias, cuja situação ela própria havia criado, pelo progressivo apropriação de obrigações salariais e serviços régios. Por isso só um estudo conjugado da renda própria das câmaras, rendas consignadas, sisas encabeçadas e seus sobejos é que é possível atingir o conjunto das disponibilidades concelhias, o papel e a responsabilidade da actuação régia, municipal e até senhorial no conjunto das receitas postas à disposição dos concelhos.

Escrituração. Contabilidade. Fiscalização

Estes são domínios ainda pouco estudados na administração municipal do Antigo Regime (e não só). Referem-se em geral os estudos monográficos às etapas e processos de constituição dos seus patrimónios e rendas feitos a partir dos livros ou registos de atombamento das propriedades e rendas, na constituição de uma escrituração mais ou menos cuidadosa das suas contabilidades. Para a 2^a metade do século XVIII, tem sido dado particular ênfase à criação do Erário e reforma do Conselho da Fazenda de 1762 e suas implicações na evolução do registo, contabilidade, contas e fazenda municipais. E em particular à lei de 1766 que transpõe a escrituração do Erário para o ordenamento municipal. Sendo esta referida como a lei dos aforamentos, ela é efectivamente uma lei dirigida à escrituração e ordenamento da contabilidade municipal, através da qual se pretende fixar o recurso à digrafia ou contabilidade de partidas dobradas.

Que grau de aplicação teve esta lei e esta nova escrituração na melhoria do registo e contabilidade da conta camarária?

De imediato, conforme se pode verificar para algumas câmaras, a escrituração da conta municipal adaptou-se ao figurino legal que se manteve de um modo geral ao longo da etapa pombalina. Durante esse mesmo período os magistrados régios, os provedores e também os corregedores foram de um modo geral zelosos e prontos na tomada da conta às câmaras e separação das Terças. Então a tomada das contas pelos magistrados régios transformou-se num momento importante da fiscalização e tutela da câmara e os seus provimentos são instrumentos fundamentais da fixação da ordem contabilística, financeira e económica à câmara, mas sobretudo do seu ordenamento social e político adentro da ordem régia. O fim da administração pombalina e com ela a restauração da ordem senhorial e «privada» na governação e gestão municipal, tudo reporia na ordem anterior. De novo a lei de 1790, da abolição dos donatários, por algum tempo recuperaria o programa pombalino. Mas pouco tempo depois tudo voltaria neste domínio às velhas rotinas e «ilegalidades» camarárias.

A escrituração e contabilidade das sisas encabeçadas recorria ao modelo fixado pelo Regimento das sisas. As Superintendências procedem a autos de lançamentos das sisas anualmente com uma rigorosa orçamentação das despesas autorizadas e provisionadas e das receitas previstas (muitas delas a partir dos valores dos arrendamentos ou dos montantes do ano anterior), pelo confronto dos quais se fixa o valor do cabeção que é necessário lançar aos povos.

A execução anual deve seguir o aprovado no Auto de Lançamento das sisas. A orçamentação com o que significa de previsão e disciplina na autorização da receita e despesa está aqui já fixado como se não praticou em nenhum outro ponto de contabilidade de Fazenda régia no Antigo Regime.

O encabeçamento não significou, pois, em troca do Património, abandonar as sisas à total disposição dos concelhos. As Superintendências a que preside um magistrado régio em obediência ao Regimento introduziram na gestão desta importante receita (em crescimento para a Coroa, ainda que os patrimónios se mantenham mais ou menos estáveis ao longo de vastos períodos) uma importante disciplina, em benefício da crescente implantação do ordenamento legal e serviços régios nos concelhos.

Apesar da disciplina que nos seus provimentos os provedores e corregedores deixaram para se seguir na ordenação de escrituração, fundamentação legal da autorização e provisão das despesas, prioridades nos gastos (despesas) que de algum modo previssem e disciplinassem a conta camarária, tal nunca atingiu o plano das realizações do Auto de lançamento e execução das sisas. Mas esse é o modelo a seguir, que só passará porém à Conta Municipal Liberal.