

Luís Filipe Madeira

Universidade da Beira Interior, Portugal

lmadeira@ubi.pt

Finanças públicas e política colonial: a estrutura oculta (1950-1974)

Embora exista a convicção de que os orçamentos de São Tomé e Príncipe, entre 1928 e 1973, teriam sido executados no estrito respeito do equilíbrio entre receitas e despesas e, portanto, que um dos sucessos da governação colonial teria consistido na gestão saudável e sustentada das finanças públicas, uma pesquisa aprofundada dos fluxos financeiros que tornaram possível a administração colonial de São Tomé e Príncipe após a Segunda Guerra Mundial revela que, paradoxalmente, as contas do arquipélago não registam a totalidade dos meios financeiros consumidos pelos poderes públicos. Ora, a correção das contas do arquipélago em função de fluxos que não foram registados nas contas oficiais expõe a existência de uma estrutura financeira radicalmente distinta da propagandeada pelas autoridades coloniais.

Palavras-chave: contabilidade criativa, propaganda colonial, despesa pública, défice estrutural, finanças públicas, política colonial

In spite of the assumption that the Sao Tome and Principe budgets, between 1928 and 1973, would have been executed strictly respecting the expenditure and revenue balance and, therefore, that the colonial government success would have lain upon the public finances sane and sustainable management, a thorough research of the financial flows which enabled Sao Tome and Principe's colonial administration after World War Two reveals that, paradoxically, the archipelago's accounts do not register the total amount of the financial resources consumed by the colonial administration. Actually, the correction of the archipelago's accounting records as determined by the flows not registered in the official accounts exposes the existence of a financial structure completely distinct from that propagandized by the colonial authorities.

Objeto e método

Admitindo como hipótese de trabalho que a estrutura oficial das contas públicas da Província de São Tomé e Príncipe, durante o Estado Novo, nem sempre corresponde à arquitetura real das receitas e das despesas públicas que permitiram o exercício da soberania portuguesa no arquipélago, o presente artigo tem a ambição de revelar a estrutura oculta das finanças públicas de São Tomé e Príncipe e de expor o volume e a natureza efetiva dos fluxos financeiros que sustentaram a governação e a administração pública colonial, durante o período 1950-1974.

Ora, a prossecução deste objetivo aconselha que a demonstração seja efetuada mediante a superação de um conjunto de etapas que se sucedem imperativamente. Assim, uma primeira etapa será consagrada à análise da estrutura das contas oficiais de São Tomé e Príncipe e, mediante a submissão dos fluxos financeiros oficiais a métodos alternativos de organização contabilística das receitas e das despesas, à demonstração da existência de uma eventual estrutura oculta das contas públicas que será suscetível de revelar uma realidade financeira distinta da que resulta da leitura e da interpretação dos documentos contabilísticos oficiais do arquipélago.

Numa segunda etapa, a pesquisa tentará estabelecer se as contas do exercício de São Tomé e Príncipe são a única fonte de informação explorável no que concerne ao estudo da vida financeira do arquipélago, como até hoje têm sido consideradas pelos estudiosos que, de modo direto ou indireto, se têm dedicado à análise das finanças públicas santomenses ou se, pelo contrário, os orçamentos e as contas de São Tomé e Príncipe devem ser complementados com outras fontes que registem o financiamento de despesas decorrentes da governação do arquipélago.

Na eventualidade de se impor uma correção das contas oficiais de São Tomé e Príncipe em função de fluxos financeiros que, tendo sido indispensáveis à governação colonial, não se encontram registados nas contas do exercício do arquipélago, uma terceira etapa da demonstração será consagrada à análise das receitas e das despesas oficiais corrigidas e à reflexão sobre o impacto desta correção sobre a estrutura das finanças públicas de São Tomé e Príncipe.

Por fim, o estudo da estrutura das finanças públicas santomenses será realizado numa perspetiva comparada. No entanto, considerando que, no período 1950-1974, a guerra colonial foi o acontecimento que mais marcou a evolução dos fluxos financeiros públicos das colónias que dela foram palco, a vida financeira de São Tomé e Príncipe pode apenas ser utilmente comparada com a de Cabo Verde e a de Timor, dois territórios insulares que, tal como São Tomé e Príncipe, não foram teatro da luta armada de libertação nacional.

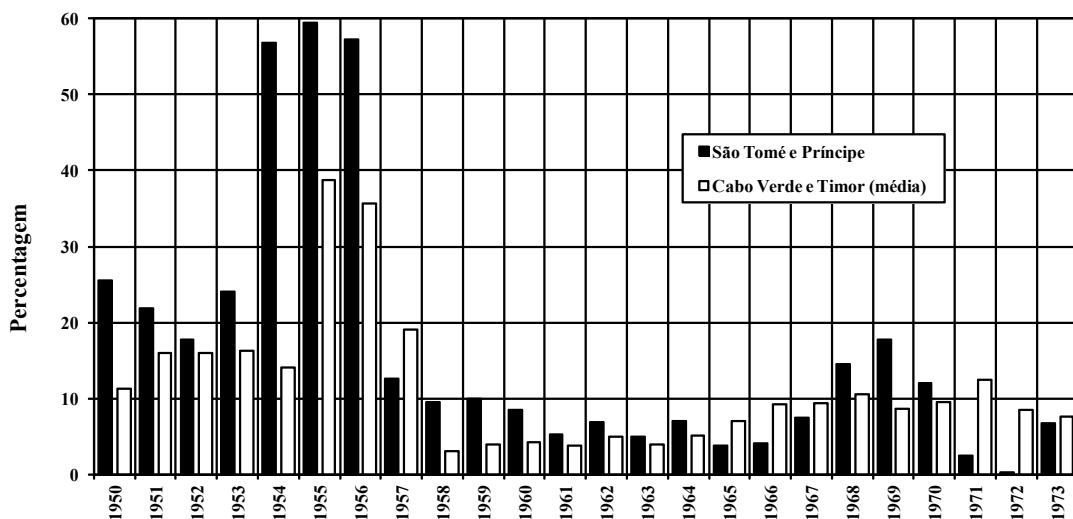
O equilíbrio oficial das contas públicas

Não sendo democrática, a legitimidade de origem e a de exercício do poder executivo, no quadro do regime político instaurado por Oliveira Salazar, repousavam num conjunto dispare de fatores, entre os quais a capacidade de administrar os recursos

financeiros do Estado de acordo com os padrões clássicos de qualidade não teria sido de somenos importância. Aliás, o sucesso político da governação de Salazar enquanto ministro das Finanças, a partir de 1928, e uma fração significativa do seu prestígio político pessoal quando assumiu a chefia do governo, em 1932, foram diretamente tributários do seu desempenho técnico e político que contribuiu para normalizar a vida financeira da jovem República Portuguesa. No quadro do universo teórico financeiro adotado por Salazar, a noção de equilíbrio das finanças públicas tornou-se a pedra angular de toda a política financeira do Estado Novo, fato que não poderia deixar de marcar as contas públicas coloniais de São Tomé e Príncipe.

Com efeito, durante o período analisado, entre 1950 e 1973, tanto São Tomé e Príncipe como, de resto, Cabo Verde ou Timor registaram, em todos os exercícios, nos respetivos documentos financeiros oficiais, excedentes de receita sobre a despesa pública. O diagrama I, elaborado com base nos dados inscritos nas contas do exercício, expõe, de modo comparado, a evolução dos saldos positivos do exercício verificados em São Tomé e Príncipe em percentagem das suas receitas totais.

Diagrama I
Contas do exercício oficiais:
saldos do exercício em percentagem das receitas totais



Fonte: Contas da gerência e do exercício da colónia/província de Cabo-Verde (anos 1950 a 1973)
Contas da gerência e do exercício da colónia/província de São Tomé e Príncipe (anos 1950 a 1973)
Contas da gerência e do exercício da colónia/província de Timor (anos 1950 a 1973)

A análise do diagrama I sugere duas considerações. A primeira é relativa ao carácter extraordinário do volume dos saldos do exercício verificados nos anos 1954, 1955 e 1956. Esta acumulação excessiva de saldos positivos reflete o hábito dos governos das Províncias ultramarinas de produzir e acumular, de ano para ano, importantes saldos de exercícios findos e de exercícios anteriores, uma prática que nos anos 1954-1956 teria coincidido com uma menor utilização de recursos financeiros, decorrente das baixas taxas de execução que caracterizou os primeiros anos de vi-

gência do primeiro plano de fomento.

A segunda consideração é relativa à natureza permanente dos saldos positivos do exercício. Considerando que, em matéria de produção de saldos positivos de exercício, a situação exposta nos anos 1950-1973 é precisamente idêntica à que se verificou no período 1928-1949, coloca-se uma óbvia questão de credibilidade dos dados oficiais. Será verosímil que em Cabo Verde, em Timor ou em São Tomé e Príncipe, entre 1950 e 1973, não tenham ocorrido quaisquer factos inesperados e extraordinários cujas consequências orçamentais nefastas tenham tido um impacto negativo sobre o equilíbrio das contas públicas? Ora, do nosso ponto de vista, o cenário que aponta para que o equilíbrio permanente das contas públicas de São Tomé e Príncipe tenha sido o resultado de um processo natural é inverosímil.

A construção do equilíbrio

Se a produção permanente de saldos positivos de exercício em São Tomé e Príncipe não reflete a realidade material das receitas e das despesas públicas que tornaram possível o governo e administração colonial portuguesa após a Segunda Guerra Mundial, o excedente anual de receita sobre a despesa registado nas contas oficiais pode ser o produto de manipulação das regras da contabilidade pública em vigor no império colonial português. Ora, em matéria de modelos formais de estruturação dos fluxos financeiros públicos, existe uma pluralidade de modalidades de contabilizar as receitas e as despesas públicas, embora nem todas sejam igualmente permissivas de manipulações fraudulentas.

Receitas ordinárias	Despesas ordinárias
Capítulo I Impostos directos gerais Capítulo II Impostos indirectos Capítulo III Indústrias em regime fiscal especial Capítulo IV Taxas e receitas de serviços diversos Capítulo V Domínio privado, empresas e indústrias do Estado Capítulo VI Rendimento de capitais, acções e obrigações Capítulo VII Reembolsos e restituições Capítulo VIII Consignação de receitas	Capítulo I Dívida pública Capítulo II Governo e representação nacional Capítulo III Pensões e reformas Capítulo IV Administração geral e fiscalização Capítulo V Serviços de finanças Capítulo VI Serviços de justiça Capítulo VII Serviços económicos Capítulo VIII Serviços militares Capítulo IX Serviços de marinha Capítulo X Encargos gerais Capítulo XI Exercícios findos
Receitas extraordinárias	Despesas extraordinárias
Empréstimos Subsídios Excedente de receitas ordinárias Saldos de exercícios findos Impostos extraordinários Receitas de actividades extraordinárias	Plano de fomento Outras despesas extraordinárias

Fonte: Contas da gerência e do exercício da colónia/província de São Tomé e Príncipe

Tabela 1 - Estrutura dos orçamentos e das contas do exercício

Em Portugal, o modelo contabilístico introduzido ainda antes da instauração do Estado Novo e que, tendo sido por ele adotado, perdurará até ao fim do regime colonial, era designado como de “equilíbrio da balança ordinária” e a sua estrutura concreta encontra-se exposta na Tabela I.

O modelo de equilíbrio da balança ordinária distribui o conjunto dos fluxos financeiros em quatro quadrantes: receitas ordinárias, despesas ordinárias, receitas extraordinárias e despesas extraordinárias. Nos quadrantes das receitas e das despesas ordinárias são registados os fluxos financeiros que decorrem da via normal das administrações públicas. Nas receitas ordinárias encontramos os recursos que se renovam todos os anos orçamentais - os impostos, as taxas e os rendimentos patrimoniais - e que representam a capacidade de autofinanciamento das despesas públicas de uma administração, enquanto nas despesas ordinárias são registados os encargos que permitem a reprodução anual do governo e da administração pública, tais como o pagamento de salários aos funcionários públicos.

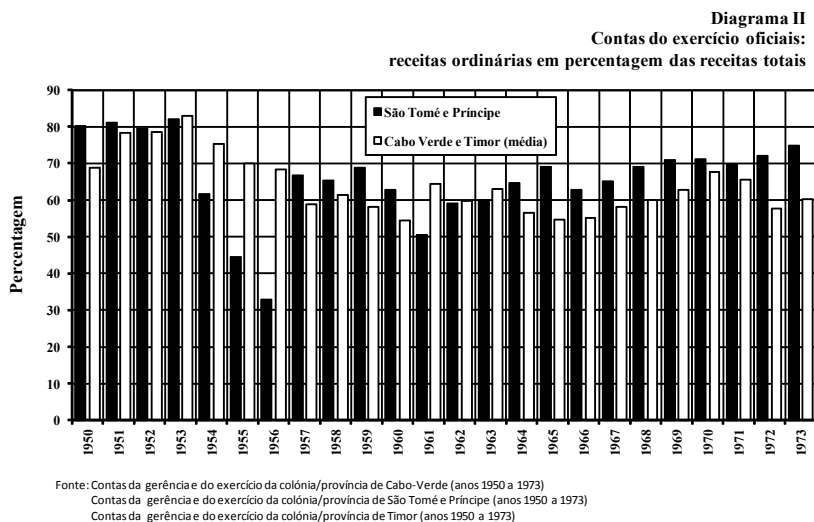
No sector extraordinário das contas encontram-se receitas e despesas que não decorrem naturalmente da vida administrativa. Assim, as receitas extraordinárias agrupavam todos os recursos financeiros excedentários em relação às necessidades ordinárias de financiamento da atividade regular do governo e da administração pública e, no quadro da economia geral do sistema contabilístico português, as receitas extraordinárias não poderiam legitimamente ser uma fonte de financiamento de despesas ordinárias. As despesas extraordinárias, embora fossem compostas por encargos indispensáveis para a vida económica, social, cultural e política da comunidade local, não resultavam diretamente das necessidades financeiras correntes do governo e da administração pública.

Paradoxos contabilísticos

Embora as noções de receita ordinária, de receita extraordinária, de despesa ordinária e de despesa extraordinária sejam aparentemente simples, são pouco precisas e conferem uma margem de manobra considerável ao poder executivo aquando da classificação orçamental dos fluxos financeiros. Com efeito, um fluxo ordinário será aquele cuja utilidade se esgota durante o ano contabilístico ou, em alternativa, tratar-se-á de um fluxo que se repete todos os anos fiscais?

Embora o Estado Novo tenha rejeitado o critério da utilidade e tenha optado pelo da repetição, que pensar de um sistema contabilístico que se funda sobre a distinção entre certas categorias de encargos que podem ser financiados pelos recursos normais do Estado (as despesas ordinárias) e outros tipos de despesa que admitem o empréstimos como meio legítimo de financiamento (as despesas extraordinárias) sem que o recurso a essa modalidade extraordinária de financiamento da despesa pública altere o estado de equilíbrio formal do orçamento? Ora, esta faculdade financiar certas despesas por via de empréstimos sem afetar o equilíbrio orçamental, associada à obrigação de executar em equilíbrio o orçamento, um imperativo legal imposto pelo Estado Novo em 1951, em períodos económicos e financeiros difíceis, constituía um

convite ao registo de despesas de natureza ordinária como despesas extraordinárias e, desse modo, ao financiamento mediante empréstimos de despesas ordinárias que não se encontravam cobertas por receitas ordinárias.



Independentemente destas considerações, o Diagrama II expõe a relação existente entre as receitas ordinárias – impostos, taxas e recursos patrimoniais – e as receitas totais do exercício nas contas de São Tomé e Príncipe, de Cabo Verde e de Timor que, embora tenham sido encerradas em equilíbrio, na realidade, apresentam um diferencial entre receitas ordinárias e receitas totais que se pode explicar por uma insuficiência de receitas próprias, isto é, pela necessidade de recorrer a empréstimos para assegurar o pagamento das despesas públicas totais.

Assim, de acordo com as contas do exercício oficiais, na última década de dominação colonial, em média, São Tomé e Príncipe teria sido incapaz de assegurar o pagamento, com receitas ordinárias, de 31% das suas despesas públicas anuais, enquanto em Cabo Verde e em Timor, no mesmo período, em média, essa incapacidade teria sido da ordem de 40%. Ora, segundo o modelo contabilístico adotado pelo Estado Novo a necessidade de recorrer ao empréstimo para cobrir a insuficiência de receitas ordinárias não impediu que todas as contas de exercício oficiais tenham sido encerradas em equilíbrio.

Correção das contas oficiais: os fluxos efetivos

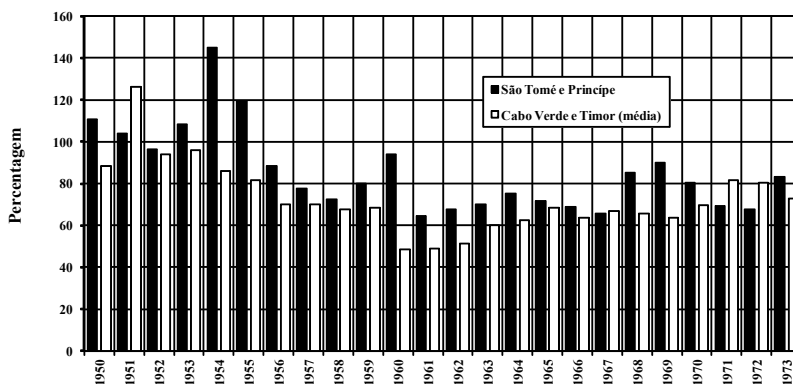
Existem, no entanto, modalidades de registo dos fluxos financeiros públicos que conferem grande transparência à contabilidade pública. Tal é o caso do sistema de equilíbrio da balança efetiva. De acordo com este modelo de registo dos fluxos financeiros públicos, as receitas e as despesas podem ser efetivas ou não efetivas. No que concerne as receitas, se todo o tipo de receita pública aumenta as disponibilidades monetárias da Tesouraria, apenas as receitas efetivas, tais como os im-

postos ou as taxas, aumentam os recursos monetários detidos pela Tesouraria sem, simultaneamente, provocarem um acréscimo da dívida pública. Com efeito, embora as receitas não efetivas, os empréstimos, também aumentem os haveres da Tesouraria, o aumento do património monetário da Tesouraria provocado pela coleta de uma receita não efetiva é necessariamente acompanhado de um aumento concomitantemente do seu passivo.

Em matéria de despesa, um princípio equivalente impera. Se todas as despesas reduzem o património monetário da Tesouraria, apenas algumas provocam a redução do passivo da Tesouraria. O pagamento do principal de empréstimos contraídos é disso um caso exemplar. Enquanto uma despesa efetiva não produz qualquer outro efeito senão a redução do património monetário da Tesouraria, a amortização da dívida pública é uma despesa não efetiva que reduz simultaneamente os haveres monetários da Tesouraria e o seu passivo.

Assim, neste modelo contabilístico, o equilíbrio das contas públicas verifica-se quando todas as receitas públicas (exceção feita dos empréstimos e dos saldos positivos de exercícios anteriores) cobrirem a totalidade das despesas públicas (exceção feita da amortização do principal da dívida pública). Ora, as regras de registo implícitas na noção de balança efetiva são muito menos permissivas de manipulações contabilísticas.

Diagrama III
Contas do exercício oficiais:
Taxa de cobertura das despesas efetivas pelas receitas efetivas



Fonte: Contas da gerência e do exercício da colónia/província de Cabo-Verde (anos 1950 a 1973)
Contas da gerência e do exercício da colónia/província de São Tomé e Príncipe (anos 1950 a 1973)
Contas da gerência e do exercício da colónia/província de Timor (anos 1950 a 1973)

A submissão dos fluxos financeiros oficiais de São Tomé e Príncipe aos princípios efetivos de organização das receitas e das despesas encontra-se exposto no Diagrama III que expõe a taxa de cobertura da despesa efetiva pela receita efetiva, segundo os dados registados nas contas de exercício oficiais.

Ora, o panorama das contas públicas das colónias insulares de Portugal que resulta da análise dos fluxos inspirada pela noção de finanças efetivas é radicalmente distinto do que resulta da leitura das contas oficiais. Enquanto a execução orçamental

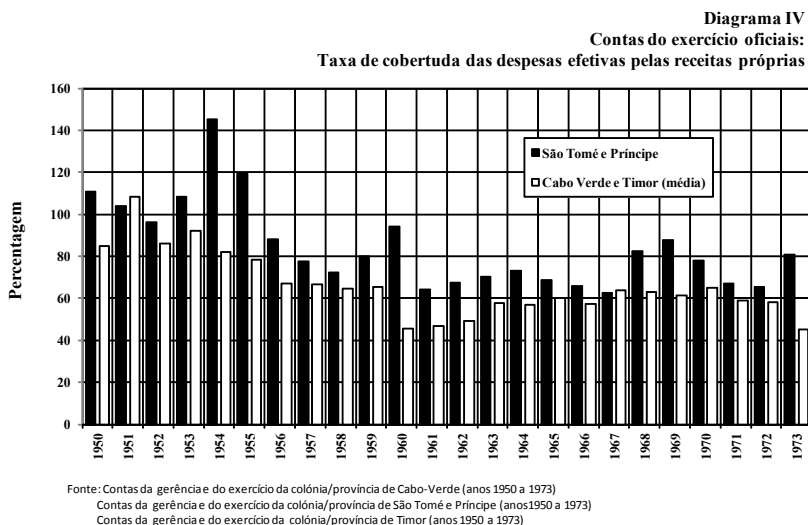
fundada no equilíbrio da balança ordinária determina a existência de equilíbrios orçamentais permanentes e universais, o modelo contabilístico da balança efetiva revela que Cabo Verde e Timor, durante o período analisado, não apresentam qualquer execução positiva do orçamento e que São Tomé e Príncipe apenas teria registado saldos positivos de exercício nos anos 1950-1955.

Deste modo, durante a última década de administração portuguesa, segundo os dados oficiais registados nas contas do exercício do arquipélago, em média, o défice orçamental efetivo de São Tomé e Príncipe ter-se-ia situado em 24% das receitas efetivas, uma percentagem que em Cabo Verde e em Timor, em média, ter-se-ia situado em cerca 30%.

A questão dos subsídios metropolitanos

Segundo os princípios de classificação que resultam da noção de finanças efetivas, os subsídios são considerados receitas efetivas no sentido em que são fluxos financeiros que aumentam o património monetário da Tesouraria sem provocar um aumento concomitante da dívida pública. Ora, dado que os subsídios, embora sejam receitas efetivas não são receitas próprias do território contabilístico beneficiário, a sua integração nas receitas públicas tende a obscurecer a estrutura das contas públicas.

Assim, dado que apenas a noção de receitas próprias permite avaliar o grau de autonomia financeira de um território que disponha de orçamento próprio, o diagrama IV expõe a taxa de cobertura das despesas efetivas pelas receitas próprias.



De acordo com os dados oficiais, as colónias portuguesas não eram beneficiárias de volumes significativos de subsídios metropolitanos. No caso de São Tomé e Príncipe, por exemplo, segundo os dados oficiais, nos últimos dez anos de colonização, em média, os subsídios da metrópole representaram apenas cerca de 2,5% das despesas

públicas anuais. Cabo Verde e Timor, deste ponto de vista constituem uma exceção. Com efeito, de acordo com as contas do exercício oficiais, durante o período analisado, em média, os subsídios da metrópole teriam representado cerca 10,5% das despesas públicas anuais efetuadas nesses territórios.

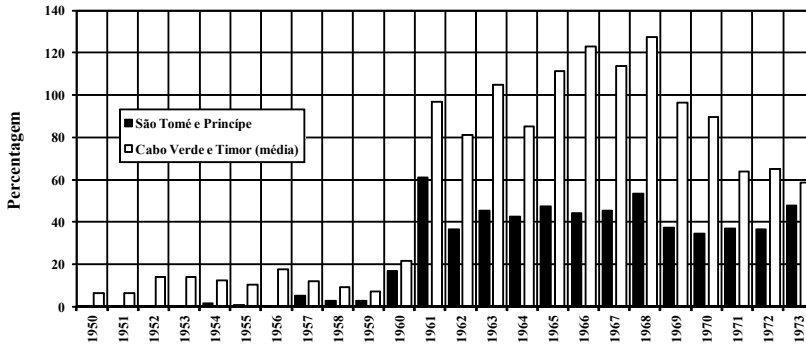
Despesas não registadas

Dado que as políticas públicas deixam rasto nos documentos contabilísticos e que o volume de recursos financeiros consagrados a uma dada política é um indicador da importância que lhe é acordada pelos poderes públicos, os orçamentos e as contas do exercício das administrações públicas são uma fonte de informação importante, nomeadamente, no quadro do estudo da hierarquia das prioridades políticas do poder executivo. No entanto, para que as contas públicas possam ser fontes úteis de informação é indispensável que os documentos oficiais reflitam fielmente as operações financeiras que sustentaram o governo e a administração pública.

Ora, no que concerne São Tomé e Príncipe, as contas do exercício das colónias, a fonte exclusiva de todos estudos até hoje realizados no domínio das finanças públicas, não espelham integralmente os fluxos de receitas e de despesa a que deram lugar o governo e a administração pública do arquipélago. Na realidade, a análise cuidada do orçamento e da conta da metrópole revela um conjunto de despesas do governo central que correspondem ao pagamento de despesas públicas realizadas no território de São Tomé e Príncipe. Ora, dado que essas despesas inscritas nos documentos financeiros da Metrópole não foram registadas como receitas nos orçamentos e nas contas do exercício de São Tomé e Príncipe e que, por conseguinte, as despesas públicas que financiaram também não foram objeto de registo nas contas oficiais do arquipélago, a existência de receitas e despesas públicas relativas a São Tomé e Príncipe que não foram objeto de registo nos orçamentos e contas oficiais reduz consideravelmente o interesse dos documentos financeiros oficiais de São Tomé e Príncipe enquanto fonte de estudo das finanças públicas e da política colonial executada no arquipélago.

Apesar dos orçamentos e das contas do exercício de São Tomé e Príncipe serem, por definição, uma fonte de informação privilegiada no quadro do estudo das finanças públicas, das prioridades governamentais ou das políticas públicas empreendidas pelo governo colonial, têm sido utilizadas de modo acríptico pelos estudiosos da colonização portuguesa do arquipélago.

Diagrama V
Despesa de defesa militar a cargo do orçamento da metrópole em percentagem da despesa efetiva oficial



Fonte: Conta geral do Estado (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de Cabo-Verde (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de São Tomé e Príncipe (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de Timor (anos 1950 a 1973)
Contas das forças militares extraordinárias do Ultramar (anos 1961 a 1973)
Ordens de pagamento do Fundo de Defesa Militar do Ultramar (anos 1950 a 1973)

Embora os fluxos financeiros não registados nas contas de exercício de São Tomé e Príncipe tenham financiado despesas públicas do arquipélago em múltiplas áreas, o sector que mais beneficiou com a transferência de recursos financeiros metropolitanos não registados nas contas do exercício da Província foi, sem qualquer margem de dúvida, o da defesa militar. O diagrama v apresenta, numa perspetiva comparada, a despesa anual de defesa militar de São Tomé e Príncipe a cargo do orçamento da Metrópole em percentagem da despesa efetiva registada nas contas do exercício do arquipélago.

Em comparação com outras colónias insulares de Portugal, o volume de encargos assumido pela metrópole com a defesa militar de São Tomé e Príncipe foi menos significativo. Situando-se, em média, em cerca de 2,8% da despesa efetiva total registada nas contas de exercício da Província, durante o período 1950-1960, a despesa a cargo do orçamento da Metrópole com a defesa do arquipélago, na sequência da eclosão da guerra colonial, nos anos 1961-1973, em média, fixou-se em 43,8% da despesa pública efetiva anual total registada nas contas do exercício de São Tomé e Príncipe.

Apesar da contribuição financeira da Metrópole para a defesa militar de São Tomé e Príncipe, em termos relativos, ser impressionante, tem uma natureza relativamente modesta quando comparada com a realizada nas outras colónias insulares de Portugal. Com efeito, em Cabo Verde e em Timor, em média, no período 1950-1960, a contribuição anual para a defesa militar cifrou-se em 11,9% da despesa efetiva total oficial. Na sequência do início da guerra de libertação de Angola e até ao colapso do Império colonial português, em média, a despesa de defesa militar a cargo do orçamento do governo central passou a representar cerca de 93,6% da despesa efetiva registada nas contas do exercício da Cabo Verde e de Timor.

Ora, o facto da contribuição financeira média anual da Metrópole para a defesa militar de Cabo Verde e de Timor, em termos relativos, ter um volume muitíssimo

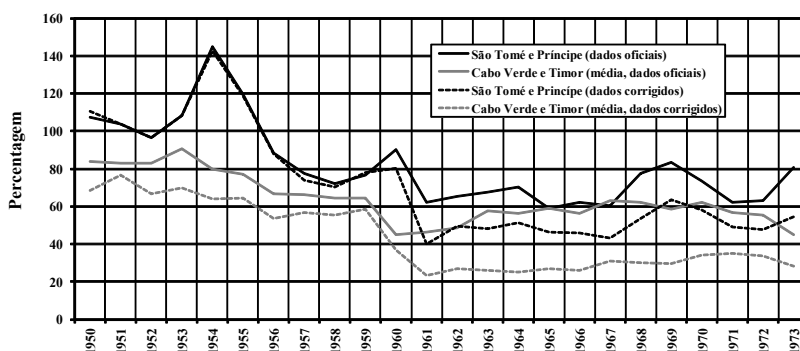
superior ao do encargo assumido em São Tomé e Príncipe não pode ocultar que, durante o período 1961-1973, só para pagar encargos com a defesa militar, em cada ano, em média, o arquipélago registava um défice que ascendia a 43,8% da sua despesa efetiva anual oficial, um encargo que foi assegurado integralmente pelo orçamento do governo central. Acresce que o contributo financeiro anual da metrópole para a defesa militar de São Tomé e Príncipe não se encontra registado nas contas do exercício do arquipélago e que, em consequência, nunca foi tomado em consideração pelos estudiosos dos aspetos financeiros da colonização portuguesa.

A estrutura oculta das finanças públicas

Na realidade, a totalidade dos estudos consagrados a São Tomé e Príncipe que, de modo direto ou indireto, tomaram as receitas e as despesas públicas do arquipélago como matéria-prima das suas análises assumiram implicitamente que as contas do exercício da Província registariam a integralidade dos fluxos financeiros públicos consagrados ao governo e à administração colonial e, deste modo, os documentos financeiros oficiais de São Tomé e Príncipe sempre beneficiaram de um estatuto de exclusividade nas pesquisas relativas às finanças públicas santomenses. Uma tal situação, no entanto, distorce profundamente o entendimento da realidade financeira de São Tomé e Príncipe. Dado que o volume de fluxos financeiros consagrado ao governo e à administração pública de São Tomé e Príncipe não se encontra integralmente registado nas contas do exercício provinciais, qualquer estudo que apenas se funde na análise dos documentos contabilísticos oficiais do arquipélago está condenado a reproduzir as teses difundidas pela propaganda colonial do Estado Novo e a reforçar a falsa consciência da realidade que tem dominado a historiografia económica colonial de São Tomé e Príncipe no domínio das finanças públicas.

Com efeito, quer se trate de refletir em termos absolutos sobre fluxos em que o registo oficial é, afinal, apenas parcial ou de analisar, em termos relativos, qualquer fluxo financeiro registado nas contas oficiais, as contas do exercício da Província de São Tomé e Príncipe não refletem fielmente a vida financeira do governo e da administração pública colonial do arquipélago. Assim, com vista a ultrapassar este constrangimento, o diagrama VI expõe a receita própria de São Tomé e Príncipe em percentagem da despesa efetiva corrigida. O diagrama VI apresenta a capacidade do arquipélago de pagar com receitas próprias – com as suas receitas totais expurgadas, designadamente, de empréstimos e subsídios – as despesas efetivas totais, quer estas tenham sido registadas ou não nas contas do exercício provinciais.

Diagrama VI
Receitas próprias em percentagem da despesa efetiva total corrigida



Fonte: Conta geral do Estado (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de Cabo-Verde (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de São Tomé e Príncipe (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de Timor (anos 1950 a 1973)
Contas das forças militares extraordinárias do Ultramar (anos 1961 a 1973)
Ordens de pagamento do Fundo de Defesa Militar do Ultramar (anos 1950 a 1973)

Embora a noção de receitas próprias não constasse do léxico contabilístico do Estado Novo, que só admitia as noções de receitas ordinárias e extraordinárias, o cálculo do seu volume com base nos dados oficiais registados nas contas do exercício oficiais de São Tomé e Príncipe revela que, ainda que as contas oficiais registassem a totalidade dos fluxos financeiros exigidos pela governação de São Tomé e Príncipe, no período 1950-1973, o arquipélago apenas teria conseguido assegurar o pagamento de 82,2% das despesas públicas com receitas próprias, uma percentagem que no período 1961-1973 teria sido da ordem dos 68,3%.

Nos antípodas do equilíbrio permanente das contas públicas propagandeado pelo regime colonial, a situação das outras colónias insulares de Portugal era ainda mais dramática do que a registada em São Tomé e Príncipe. Admitindo, para efeitos da demonstração, que as contas oficiais das Províncias ultramarinas eram fidedignas, de acordo com os dados registados nas contas do exercício, Cabo Verde e Timor, no período 1950-1973, em média, apenas teriam sido capazes de cobrir com recursos próprios cerca de 63,8% das despesas públicas anuais, uma percentagem que, no período 1961-1973, teria decrescido para 55,9%.

Ora, acontece que, como tivemos a oportunidade de demonstrar, as contas oficiais de São Tomé e Príncipe, de Cabo Verde e de Timor não registam a totalidade dos fluxos financeiros que foram consumidos anualmente pelo governo e administração coloniais. Assim, a correção das contas do exercício de São Tomé e Príncipe em função das receitas e das despesas não registadas nas contas oficiais revela uma realidade financeira radicalmente distinta de que foi propagandeada pelo regime colonial. Se a diferença entre os números oficiais e os corrigidos, entre 1950 e 1960 não é significativa, após a eclosão da guerra colonial em Angola, as diferenças entre os valores registados nas contas do exercício e a realidade dos fluxos financeiros efetivamente canalizados para a governação de São Tomé e Príncipe é muito significativa.

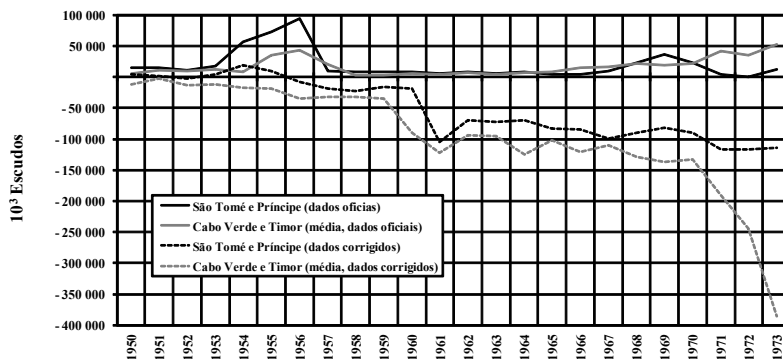
Assim, a correção das contas de exercício oficiais em função dos fluxos financeiros consagrados ao governo e à administração de São Tomé e Príncipe que não foram registados nas contas da Província revela que o arquipélago santomense, uma das colónias portuguesas com maior capacidade financeira de assegurar o pagamento das suas despesas públicas recorrendo a receitas próprias, no período 1961-1973, em média, foi incapaz de garantir o pagamento com recursos próprios de cerca de 49,9% das suas despesas públicas anuais totais.

A constatação de que, nos últimos treze anos da administração colonial portuguesa, em média, o governo de Lisboa assegurou o pagamento de cerca de metade das despesas públicas anuais efetuadas em São Tomé e Príncipe contrasta profundamente com a perspetiva de equilíbrio e de autonomia financeira que era fornecida pela propaganda do Estado Novo no que concerne à administração das finanças públicas praticada pelo governo colonial do arquipélago. Embora o défice orçamental médio anual de 49,9% das receitas próprias verificado em São Tomé e Príncipe durante o período 1961-1973 seja impressionante, tem de ser considerado um défice relativamente pequeno quando comparado com o grau de incapacidade de Cabo Verde e de Timor de assegurar, com meio próprios, o pagamento das suas respetivas despesas públicas.

Com efeito, na sequência da correção das contas públicas de Cabo Verde e de Timor em função das receitas e das despesas públicas que não foram registadas nas respetivas contas do exercício, em média, durante o período 1961-1973, estas duas colónias insulares revelaram-se incapazes de garantir o pagamento de cerca de 71% das despesas públicas anuais realizadas nos seus territórios. Para os territórios que, como Cabo Verde e Timor, durante o período em análise, em média, apenas conseguem pagar com recursos próprios cerca de 29% dos encargos públicos, a capacidade de São Tomé e Príncipe de assegurar o pagamento com meios próprios de 50,1% das despesas efetivas totais pode parecer satisfatória. No entanto, tanto num caso como no outro, a dependência financeira dos governos coloniais do financiamento metropolitano das respetivas despesas públicas provinciais revela uma realidade financeira que a contabilidade oficial do Estado Novo conseguiu ocultar com uma eficácia que perdurou até ao momento presente.

Assim, para melhor perspetivar a diferença entre a versão oficial do equilíbrio financeiro e o profundo desequilíbrio que resulta da correção das contas oficiais, o diagrama VII apresenta, numa perspetiva comparada, os saldos do exercício oficiais e comparados de São Tomé e Príncipe.

Diagrama VII
Saldos oficiais e corrigidos do exercício



Fonte: Conta geral do Estado (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de Cabo-Verde (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de São Tomé e Príncipe (anos 1950 a 1973)
Conta da gerência e do exercício da colónia/província de Timor (anos 1950 a 1973)
Contas das forças militares extraordinárias do Ultramar (anos 1961 a 1973)
Ordens de pagamento do Fundo de Defesa Militar do Ultramar (anos 1950 a 1973)

Enquanto a versão oficial das contas do exercício de São Tomé e Príncipe apresenta saldos positivos em todos os exercícios, a análise dos fluxos financeiros públicos do arquipélago segundo os princípios decorrentes da noção de equilíbrio da balança efetiva e a subsequente correção das contabilidade oficial em função das despesas e das receitas que, tendo sido indispensáveis ao governo e à administração colonial de São Tomé e Príncipe, não foram registadas nas contas do exercício da Província revelam uma realidade financeira, uma estrutura oculta da finanças públicas cuja configuração não é suscetível de ser concebida partindo da simples leitura e análise dos documentos contabilísticos oficiais da Província.

Assim, nos últimos anos da colonização portuguesa de São Tomé e Príncipe o défice orçamental do governo do arquipélago tornou-se um fenómeno estrutural evidente. Durante a última década de administração colonial, o défice orçamental, a incapacidade do governo da Província de satisfazer com recursos próprios uma fração significativa das despesas públicas realizadas no território constituiu uma evolução que, mantida em segredo pelo regime colonial, constitui a vertente financeira de um processo acelerado de degradação do espaço imperial que então se encontrava em marcha. Perante esta constatação, a autonomia e a sustentabilidade financeiras do arquipélago de São Tomé e Príncipe, bem como a excelência da administração financeira praticada pelo regime colonial, não passam de factos de opinião que apenas encontram sustentação na propaganda do Estado Novo à sua obra financeira.

Conclusão

Contra todas as expectativas, as contas do exercício da Província de São Tomé e Príncipe não espelham fielmente a totalidade das operações financeiras anuais decorrentes da governação colonial. Com efeito, para além de terem uma função manifesta, a que resulta da sua natureza contabilística, as contas do exercício de São Tomé

e Príncipe desempenhavam ainda uma relevante função latente, a de instrumentos de propaganda ao regime colonial. Assim, no quadro do desempenho das suas funções latentes, as contas do exercício de São Tomé e Príncipe e, mais concretamente, o equilíbrio permanente entre as receitas e as despesas públicas nelas registado tinha a intenção de significar aos contribuintes metropolitanos a inexistência de quaisquer encargos financeiros decorrentes da integração do arquipélago santomenses no Estado português, de reafirmar a excelência técnica do modelo de gestão financeira instaurado por Salazar e, por fim, de demonstrar que as opções de alocação dos recursos financeiros públicos seriam o reflexo de uma ordem de prioridades políticas favorável aos povos colonizados.

Em São Tomé e Príncipe, a produção fictícia de equilíbrios orçamentais foi realizada por duas vias distintas. Uma primeira modalidade de forçar o equilíbrio orçamental ter-se-ia materializado na manipulação do modelo contabilístico oficial, no registo das receitas e das despesas públicas de modo conforme aos preceitos da doutrina financeira vigente. No entanto, para além da exploração das oportunidades oferecidas pela opacidade do modelo de equilíbrio da balança ordinária, a governação financeira de São Tomé e Príncipe, a partir de 1960, recorreu também à desorçamentação um volume significativo de receitas e de despesas com vista a garantir a permanência do equilíbrio das contas do exercício.

A conjugação destas duas manobras contabilísticas permitiu ocultar, até hoje, a estrutura efetiva das finanças públicas de São Tomé e Príncipe. Com efeito, a reorganização dos fluxos financeiros santomenses segundo os princípios decorrentes da balança efetiva e a correção dos números oficiais em função dos recursos financeiros que, embora tenham sido consumidos pela governação de São Tomé e Príncipe, não foram registados nas suas contas do exercício, revela que as finanças públicas do arquipélago, após 1960, eram muito deficitárias, um défice provavelmente estrutural, e que a vida financeira de São Tomé e Príncipe dependia do contributo financeiro da metrópole para o pagamento de, em média, cerca de 50% das despesas efetivas anuais totais.

A demonstração de que as contas do exercício de São Tomé e Príncipe eram meros instrumentos de propaganda do regime colonial, no entanto, constitui apenas uma primeira etapa de um processo de reapreciação de alguns consensos que dominam a historiografia económica colonial de São Tomé e Príncipe, relativa aos anos 60 e 70 do século xx, no que concerne às prioridades regime colonial em matéria de políticas públicas. Com efeito, numa perspetiva de análise funcional das despesas públicas de São Tomé e Príncipe, do estudo dos encargos orçamentais em função da sua natureza concreta, a constatação de que existem fluxos financeiros que foram consagrados à governação do arquipélago mas que não foram registados nas suas contas do exercício e, portanto, que nunca foram tomados em consideração aquando da análise das finanças públicas do arquipélago, impõe uma reavaliação das prioridades do governo colonial em matéria da alocação dos recursos financeiros públicos.

Dado que os fluxos financeiros não registados nas contas oficiais de São Tomé e Príncipe não asseguraram o pagamento de despesas públicas em todas as áreas

funcionais do orçamento e que, mesmo que tivessem beneficiado todos os sectores funcionais, não favorecido cada uma deles, em termos relativos, de modo idêntico, a constatação da natureza propagandista do equilíbrio das finanças públicas de São Tomé e Príncipe é uma conclusão da pesquisa que, não sendo um ponto terminal do inquérito, permite prosseguir a investigação, de modo profícuo, designadamente, no domínio das prioridades reais do governo colonial em matéria de políticas públicas.

Referências

Cabo Verde (1951-1955). *Contas do exercício e da gerência de 1950-1954*. Praia: Imprensa Nacional.

Estado-Maior do Exército (1988). *Resenha histórico-militar das campanhas de África (1961-1974)* (Vol. I). Lisboa: s/editor.

Franco, A. (1999). *Finanças públicas e direito financeiro* (Vol. I). Coimbra: Almedina.

Leite, J. (1966). *Na base, finanças sãs*. Lisboa: Edições Panorama.

Ministério das Finanças (1951-1974). *Conta Geral do Estado de 1950-1973*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Província de Cabo Verde (1956-1974). *Conta da gerência e do exercício de 1955-1973*. Praia: Imprensa Nacional.

Província de São Tomé e Príncipe (1951-1974). *Conta de gerência e de exercício de 1950-1973*. São Tomé: Imprensa Nacional.

Província de Timor (1951-1974). *Conta de gerência e de exercício de 1950-1973*. Díli: Imprensa Nacional.

Santos, J. (2010). *Finanças públicas*. Oeiras: INA Editora.