

1 Introdução

Num momento histórico em que a classe política e a sociedade portuguesa aparentam despertar para a problemática da sustentabilidade financeira do sector dos transportes públicos, urge relembrar que nada disto é novidade nos últimos 40 anos.

Com antecedentes nos fins de Oitocentos, e, ao longo de quase todo o século XX, organismos públicos tiveram uma acção instrumental muito importante no financiamento do sector, começando com o caminho-de-ferro e acabando por englobar o transporte rodoviário e todas as áreas contíguas, como a logística, a segurança rodoviária, os organismos públicos...

Como vai ser apresentado, estes organismos serviram de veículo entre a “superior conveniência” da vontade e da agenda política e as necessidades ditadas pelos constrangimentos, apostas e tergiversações dos operadores de transporte públicos e privados, recorrendo inicialmente à participação nas receitas fiscais geradas pela actividade transportadora, complementadas com crescentes alocações de empréstimos e transferências directas do “bolo” orçamental.

Este estudo ainda com um carácter exploratório, que esperamos desenvolver de forma mais aprofundada em futuras investigações, beneficiou largamente do espólio documental do Arquivo Histórico dos Transportes Terrestres, que custodia o fundo documental do FETT e de seus antecessores. Pretende-se levantar a ponta do véu, desocultando uma realidade que poucos conhecem, mas que promete ser um fecundo manancial, nem que pela demonstração de que temos vivido o fado dos ciclos de eterno retorno.

2 Dos Caminhos de Ferro do Estado aos Transportes Terrestres: a evolução dos Fundos Especiais (1899-1950)

Os caminhos-de-ferro nascem em Portugal, fruto de uma parceria entre iniciativa privada e elevados patrocínios públicos. Porém, face ao desinteresse das companhias na exploração, o Estado assumiu a construção e exploração de diversas linhas, (redes do Minho e Douro e do Sul do Tejo), primeiro directamente, e, a partir de 1899, através dos Caminhos de Ferro do Estado (CFE), ao qual foi apenso o Fundo Especial dos Caminhos de Ferro do Estado (FECFE)¹, com o fim de subvencionar a aquisição de material circulante e obras na rede ferroviária estatal², mercê nomeadamente de impostos consignados e de operações financeiras³.

* Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres.

¹ Lei de 14/07/1899. O FECFE era gerido pelo conselho de administração dos CFE, possuindo porém contabilidade própria.

² Incluindo o estudo e construção de novas linhas dos CFE. Com a Lei de 1/07/1903, passa também a financiar as estradas de acesso às estações. Posteriormente atribuem-lhe o pagamento das garantias de juro às companhias ferroviárias (Decreto n.º 8924, de 18/06/1923).

³ Contava ainda com uma participação nas receitas de exploração dos CFE e transferências orçamentais diversas (Lei de 14/07/1899). Inicialmente consignaram-lhe parte dos impostos gerados nas linhas férreas dos CFE ou das companhias (em diferentes proporções, conforme a origem), arrecadando mais tarde a totalidade desses impostos (Decreto n.º 5605, de 10/05/1919). Posteriormente, os CFE passaram a poder lançar directamente operações de crédito (Decreto n.º 8924, de 18/06/1923).

Em 1926, o Governo extingue os CFE, concessiona a rede ferroviária estatal, e, subordinado à novel Direcção-Geral dos Caminhos de Ferro (DGCF), substitui o FECFE pelo Fundo Especial dos Caminhos de Ferro (FEFCF)⁴, reestruturando-lhe as receitas⁵ e aditando-lhe várias atribuições⁶.

Nos anos 30, a camionagem cresce exponencialmente, em detrimento da ferrovia, mas só no pós-guerra, surge uma verdadeira política de transportes terrestres⁷, incluindo a tentativa de mitigar a concorrência da camionagem à ferrovia⁸, e a instituição do Fundo Especial de Camionagem (FEC), um instrumento análogo ao FEFCF, mas que nunca chegou a ter real actividade⁹.

3 O percurso do Fundo Especial dos Transportes Terrestres: fusão, afirmação e extinção. Evolução do quadro normativo

Em 1951, completa-se a integração sectorial instituindo-se a Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) e, sob sua gestão, o Fundo Especial dos Transportes Terrestres (FETT), aditando-lhe receitas e reforçando suas atribuições, no subsector ferroviário¹⁰, ao que se seguiram, em 1959, os projectos de ligação ferroviária na ponte

⁴ Decreto n.º 12684, de 16/11/1926.

⁵ Destaca-se a consignação de 80% do imposto ferroviário e parte das receitas geradas pela rede dos CFE, entretanto arrendada (Decreto n.º 13829, de 17/06/1927). O imposto ferroviário unificou a estrutura fiscal do sector, mantendo o anterior volume de receita (Decreto n.º 12103, de 5/08/1926).

⁶ Financiamento da supressão de passagens de nível, concessão de subsídios e empréstimos a empresas ferroviárias (aplicável a toda a rede nacional) e inclusive o pagamento das despesas da DGCF... (Decretos n.º 13510, de 12/04/1927 e n.º 13829, de 17/06/1927). Já em 1925, face à crise, tinha-se onerado as empresas ferroviárias com os custos da fiscalização (Decretos n.º 11283, de 27/11/1925 e n.º 11898, de 12/07/1926). Com as propostas de lei de 24/03/1904 e de 6/06/1910, o Ministério das Obras Públicas pretendia respectivamente consignar receitas fiscais ferroviárias para criar um fundo especial destinado às linhas geridas pelos privados ou para subvencionar a construção de diversas linhas. Esses projectos não chegaram a discussão parlamentar (“Relatório”, GEPT, 1969, p. 3-4).

⁷ A Lei de Coordenação dos Transportes Terrestres (Lei n.º 2008, de 7/10/1945) e legislação complementar, promulgada entre 1945 e 1951. Destaca-se aí a criação do Conselho Superior dos Transportes Terrestres (CSTT) – pela fusão dos Conselhos Superiores de Caminhos de Ferro e de Viação (Decreto-lei n.º 35196, de 24/11/1945) – e a concessão da rede ferroviária estatal.

⁸ O RTA – Regulamento de Transporte em Automóveis – (Decreto n.º 37272, de 31/12/1948), limitou os pesados de mercadorias de aluguer em número e raio de acção. Em paralelo, o imposto de camionagem e o novel imposto de compensação, penalizaram a concorrência ao caminho-de-ferro, visando torná-lo mais competitivo (Decreto-lei n.º 37191, de 24/11/1948). Mesmo assim, o transporte por estrada continuou a crescer em detrimento da ferrovia. Posteriormente, face ao elevado crescimento dos veículos de carga particulares (ameaçando a ferrovia e a camionagem de aluguer), criou-se o imposto de circulação e alterou-se o imposto de compensação (Decreto-lei n.º 45331, de 28/10/1963).

⁹ O FEC, é criado pelo Decreto-lei n.º 37191, de 24/11/1948 e pelo RTA (Decreto n.º 37272, de 31/12/1948), para melhorar o sistema de transportes colectivos e construir estações centrais de camionagem e abrigos para passageiros, consignando-lhe parte do imposto de camionagem. O Decreto-lei n.º 37711, de 30/12/1949, atribui a sua gestão, a título transitório, à comissão administrativa do FEFCF, e permite que as suas verbas sejam afectas à ferrovia. Apenas em 1951 (ano da sua extinção) teve verbas inscritas no Orçamento Geral do Estado, em rubrica conjunta com o FEFCF. Cotejando a Conta Geral do Estado e a Conta de Gerência do FEFCF, em 1951, constatou-se que o FEC, limitou-se a servir para cobrir um défice contabilístico inerente ao intempestivo fecho de contas do FEFCF.

¹⁰ Através da fusão da Direcção-Geral dos Caminhos de Ferro (DGCF) e da Direcção-Geral de Serviços de Viação (DGSV), bem como dos FEFCF e do FEC (Decreto-lei n.º 38247, de 9/05/1951). Além das fontes de receita transitadas, foi consignado ao FETT 60% do imposto de compensação. Todavia, foram reforçadas as suas responsabilidades no financiamento dos planos de modernização, expansão e reapetrechamento de toda a rede ferroviária nacional, e no equilíbrio económico da sua exploração pelas empresas (Decreto-lei n.º 38246, de 9/05/1951). Em 1969, seriam-lhe afectas 80% dos impostos de camionagem, compensação e circulação (Despacho ministerial, DG, 2.ª Série, de 27/12/1969).

sobre o Tejo, e, as despesas de instalação e funcionamento: do Gabinete de Estudos e Planeamento de Transportes Terrestres (GEPT), em 1960; da Comissão de Reorganização e Simplificação de Serviços (CRSS) da DGTT, em 1963; de parte do pessoal da DGTT, em 1966; e do Serviço de Estudos de Trânsito e Segurança Rodoviária (SETSR), em 1968¹¹.

Em 1962 o legislador clarificou as suas atribuições face à globalidade dos transportes terrestres¹², seguindo-se, em 1964, o reforço da autonomia negocial face às instituições de crédito¹³ e, em 1969, responsabilidades na aquisição de imóveis para serviços de gestão e fiscalização do trânsito e transportes terrestres e encargos com melhorias no trânsito rodoviário¹⁴.

Já em 1971, no âmbito de uma profunda reestruturação sectorial¹⁵, o FETT tornou-se um organismo autónomo com gerência e pessoal próprio¹⁶, e viu as suas funções ligeiramente alargadas ao financiamento de instalações de coordenação de transportes terrestres, ou de modalidades intermodais (marítimas e aéreas) a elas associadas, seguindo-se, em 1980, a comparticipação das acções de modernização da rede ferroviária nacional e de incremento na sua qualidade e segurança, e, em 1982, uma agilização da gestão financeira e capacidade creditícia¹⁷.

Por fim, em 1986, argumentos de racionalização, simplificação e transparência orçamental determinam a extinção do FETT.¹⁸

4 O financiamento do sector dos Transportes Terrestres

O investimento do sector dos transportes terrestres, executado pelo FETT, circunscreve-se em linhas gerais ao investimento à exploração. Assim, a construção de estradas, auto-estradas e a sua manutenção, bem como, as obras de arte (pontes, viadutos, túneis, etc.) associadas, correram sempre por entidades próprias, de grande autonomia, caso da Junta

¹¹ Para os organismos, Decreto-lei n.º 42329, de 16/06/1959, Decreto-lei n.º 43457, de 30/12/1960, Decreto-lei n.º 45330, de 28/10/1963 e Portaria n.º 23220, de 12/02/1968, respectivamente; para o suprimento parcial das despesas do alargamento do quadro de pessoal da DGTT, Decreto-lei n.º 46970, de 25/04/1966. Destaque-se aqui o papel fundamental que foi desempenhado pelo GEPT, sob a direcção do Eng. Luís Guimarães Lobato.

¹² Assim, o Decreto-lei n.º 44497, de 6/08/1962, esclarece que para lá do plano ferroviário nacional e das estações centrais de camionagem, compete ao FETT financiar o estabelecimento, desenvolvimento ou equilíbrio económico de exploração de outros sistemas de transportes colectivos terrestres ou a assegurar as despesas não permanentes da DGTT na realização de trabalhos especiais relativos ao desenvolvimento e coordenação de transportes terrestres. Esta clarificação despoletou os financiamentos do Metropolitano de Lisboa (1963 e 1965), a ferrovia na ponte sobre o Tejo (1963), e as instalações do GEPT (1964) e da DGTT (1968); Cf. Decreto-lei n.º 45289, de 2/10/1963 (1.º financiamento Metro), Decreto-lei n.º 45403, de 3/12/1963 (comboio na ponte), Decreto-lei n.º 45694, 28/04/1964 (instalações GEPT), Decreto-lei n.º 46735, de 10/12/1965 (2.º financiamento Metro), Decreto-lei n.º 48564, de 31/08/1968 (instalações DGTT).

¹³ Devido às acrescidas necessidades de financiamento do sector (Decreto-lei n.º 45860, de 7/08/1964).

¹⁴ Decreto-lei n.º 48937, de 27/03/1969 e Decreto-lei n.º 49392, de 19/11/1969.

¹⁵ Extinção do CSTT, reestruturação do FETT, separação da Direcção-Geral de Viação e da DGTT, com integração nesta última do GEPT, do SETSR e da CRSS (Decreto-lei n.º 488/71, de 9/11, alterado pelo Decreto-lei n.º 525/72, de 19/12). A reestruturação do FETT acolheu algumas propostas de um projecto do GEPT, de 1969.

¹⁶ A presidência deixou de ser ocupada por inerência. O conselho administrativo ficou restrito a delegados de serviços do Estado.

¹⁷ Decreto-lei n.º 416/80, de 12/05 e Decreto-lei n.º 439/82, de 3/11.

¹⁸ Decreto-lei n.º 21/86, de 14/02.

Autónoma de Estradas. Não quer isto dizer que equipamentos e infra-estruturas ligadas à «estrada» não acabassem por obter financiamento pelo FETT, mas sempre indirectamente, numa perspectiva multimodal e de interoperabilidade. Assim, a comparticipação na construção de estradas de ligação às estações ferroviárias, o estudo e o financiamento de Estações Centrais de Camionagem (ECC), a construção de abrigos de paragens para os transportes rodoviários e urbanos, bem como, o financiamento da alteração de traçados urbanos para um melhor escoamento do tráfego, acabaram por cair no âmbito do FETT. Com os anos 60/70, e fundamentalmente a partir das experiências desenvolvidas pelo GEPT e aprofundadas pelos grupos de trabalho do GEL¹⁹ e do GEPP,²⁰ os transportes passaram a ser estudados de uma forma integrada, buscando-se as sinergias nas economias de escala resultantes das complementaridades, como no caso do financiamento de gares intermodais e terminais «TIR».²¹

Interessa ter reter a situação do sector e as suas condicionantes, no momento da criação da instituição. Em 1951 predominava:

- A total desadequação das infra-estruturas de transportes, como consequência das opções políticas assumidas anteriormente, de equilíbrio das contas públicas;²²

- Um subsector rodoviário em crescimento exponencial, atenuado pela conjuntura dos anos 30/40;

3. Um subsector ferroviário em processo de concentração, composto por empresas descapitalizadas e com perdas acentuadas de quotas de mercado, de mercadorias e passageiros, esmagadas pela concorrência dos transportes rodoviários²³. Assim, em 1951 executa-se a concentração ferroviária com a Concessão Única à CP – Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, SARL;²⁴

- Uma profunda reorganização orgânica do sector, com a criação em 1951 da Direcção-Geral de Transportes Terrestres (DGTT) e do Fundo Especial dos Transportes Terrestres (FETT);

- Uma conjuntura de grandes mutações estruturais com a generalização de novas fontes de energia – os combustíveis líquidos, associados à expansão dos motores de explosão e de combustão interna, bem como, à energia eléctrica a partir da execução dum plano de construção de barragens;

- O acesso a linhas de financiamento disponibilizadas ao abrigo do Plano Marshall.

Durante os anos 40, com a II Guerra Mundial, boa parte dos investimentos de infra-estruturas de transporte acabaram por ser adiados. Criou-se contudo, uma massa crítica sobre as grandes carências existentes, bem como, sobre os planos de modernização necessários. Aí os Pareceres das Contas Gerais do Estado, com os seus anexos,²⁵ constituem elementos preciosos para a compreensão do programa de modernização

¹⁹ GEL – Grupo de Estudos de Lisboa, grupo de trabalho interdisciplinar sob a égide da DGTT para o estudo dos problemas dos transportes na Região de Lisboa. (1972/1982).

²⁰ GEPP – Grupo de Estudos de Planeamento do Porto, com funções análogas ao GEL, para a Região do Porto

²¹ Terminais Intermodais de Alverca (Lisboa) e do Freixieiro (Porto).

²² Só após «Firmado o crédito, consolidada a moeda, equilibradas as finanças públicas, pôde começar-se a obra de renovação material poucos anos volvidos sobre o 28 de Maio.» - *25 Anos de Administração Pública. Ministério das Comunicações*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1953, p. 7.

²³ A problemática do sector ficou conhecida pela designação da «Questão Ferroviária», e afectou a maioria dos países europeus.

²⁴ Decreto-Lei nº 38 246, de 9 de Maio de 1951. Fora da concessão ficou somente a Sociedade Estoril, cuja subconcessão terminou em Dezembro de 1976.

²⁵ A modernização das infra-estruturas, o aproveitamento hidroeléctrico, o estabelecimento siderúrgico e de indústrias base estão presentes nas palavras esclarecidas do relator, Eng. Araújo Correia.

executado a partir dos anos 50, por uma jovem geração de engenheiros saídos do Instituto Superior Técnico e da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

Quanto à rede de estradas, interessa destacar a profunda revolução operada com os veículos automóveis, ligeiros e pesados, a nível da velocidade e das cargas, bem como, o crescimento exponencial do parque automóvel após o conflito mundial.²⁶ À desadequação dos traçados das estradas, dimensões e tipos de pavimento, juntavam-se problemas de segurança rodoviária e de congestionamento de tráfegos. As passagens de nível e os atravessamentos dos centros urbanos e dos principais rios, irão exigir um investimento maciço em pontes, passagens desniveladas ao caminho-de-ferro, estradas de desvio dos centros urbanos e um desenho viário urbano, privilegiando o tráfego automóvel, em detrimento de outras soluções de mobilidade.

Até aos anos 60, a Junta Autónoma de Estradas (JAE) desenvolveu as suas actividades através de dotações orçamentais anuais. Em 1954, a Lei nº 2 068, de 5 de Abril, denominada «Plano de Financiamento da Junta Autónoma de Estradas para o período de 1956-1970», que atribuiu à JAE 6 milhões de contos para o quinquénio²⁷. No período de 1956 a 1962 investiram-se 1 670 000 contos, que incluiu o alargamento e pavimentação, a construção de novas estradas e pontes, supressão e passagens de nível e a substituição de pontes. Neste período planeava-se a construção de 750 km, com um orçamento de 600 000 contos, o que não foi alcançado, tendo-se construído somente 510 km, com um custo de 940 000.²⁸

Aos problemas de investimento somou-se a crescente taxa de motorização, (veículos automóveis a crescer em média 10% ao ano²⁹) e um maior número anual de quilómetros percorridos, por veículo.

No início da década de 60, e com base no recenseamento de tráfego promovido pela JAE, a situação das infra-estruturas rodoviárias era a seguinte:³⁰

- Entre 1955 e 1960 o tráfego motorizado cresceu 77%, especialmente nos distritos de Lisboa e do Porto;³¹
- Desde os anos 30, os corredores litorais de Setúbal a Braga e do Algarve, concentraram os maiores fluxos de tráfego,
- Os grandes desafios que se colocavam às infra-estruturas rodoviárias passavam pela adaptação às novas condições de tráfego, em número sempre crescente, mais rápidos, intensos e pesados.

²⁶ Os automóveis em circulação quintuplicaram entre 1926 e 1952 de 18 700 para 106 700). - *25 Anos de Administração Pública. Ministério das Comunicações*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1953, p. 45.

²⁷ Foram inscritos 2 250 000 de dotação ordinária e 3 750 000 como dotação extraordinária, embora a JAE, pretendesse uma dotação extraordinária superior para fazer face às necessidades do tráfego. – Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967. Relatório do Grupo de Trabalho nº 4 (Transportes e Comunicações). Lisboa: Presidência do Conselho, 1964. p. 2.

²⁸ O deficit foi obtido pela acumulação de aumentos de salários, materiais e expropriações, bem como, com a construção «não previstas como as pontes Marechal Carmona e da Arrábida, as auto-estradas Lisboa-Vila Franca de Xira e Santo Ovídio-Carvalhos, estradas de acesso ao Porto, Braga, Viseu, Lagos, etc., em que se despenderam cerca de 800 000 contos». – *Idem*, p. 4

²⁹ O crescimento do parque automóvel apresentava os seguintes valores unitários: 1930 – 28 000; 1940 – 50 000; 1950 – 92 000 e 1960 – 220 000 – *Idem*, p. 4

³⁰ *Idem*, p. 8-9.

³¹ As estradas suburbanas de Lisboa e Porto apresentavam as maiores intensidades de tráfego médio diário, respectivamente 10 485 e 4 649 veículo. – *Idem*, p. 9.

Em 1969, com a publicação do Decreto-Lei nº 49 319, de 25 de Outubro, foi o Ministério das Obras Públicas autorizado a concessionar a construção e exploração de auto-estradas iniciando-se um novo modelo de financiamento de infra-estruturas rodoviárias.³²

Quanto ao sector ferroviário o panorama apresentava-se complexo. Em 1927 a CP arrendara os Caminhos-de-ferro do Estado e, durante os vinte anos que durou o «arrendamento» o único investimento sensível foi executado pelo próprio Estado. Perante a degradação das contas de exploração, as empresas ferroviárias cortaram no investimento e na manutenção. A deterioração do parque de material, a não renovação de via, agravado com a falta de materiais e de carvão, mais a sobrecarga de tráfego devido ao período da guerra, levou à diminuição dos serviços (menos comboios/quilómetros oferecidos, assim como, à degradação da qualidade dos mesmos. Do programa do pós-guerra para o subsector ferroviário constava:

- O fim do modelo de administração directa do Estado, passando-se na integra para o modelo de concessão, concentração do sector e uniformização dos regimes e exploração;
- Reapetrechamento da Rede Unificada Portuguesa (RUP), da qual constava a electrificação, a aquisição de material motor e rebocado, a renovação da via-férrea³³ e a conservação mecânica da mesma, a substituição de pontes,³⁴ a remodelação de estações, a metalização do parque de carruagens e vagões com caixas de madeira³⁵ e um vasto programa de modernização da sinalização e de comunicações, de modo a que o transporte ferroviário se tornasse mais económico;
- A assunção paulatina pelo Estado dos encargos de financiamento de infra-estruturas de longa duração, bem como, a adopção de medidas financeiras que permitissem compensar as obrigações do «serviço público».

Vale a pena registar a formatação dum sector nacionalizado/municipalizado muito antes do 25 de Abril. A CP era formalmente uma SARL, na qual o Estado detinha a maioria do capital, bem como, a Sociedade Estoril, na posse da «Família Figueiredo», que desde 1969³⁶ tinha confirmado o fim da sua subconcessão em 1976.

No que respeitava aos transportes públicos urbanos, o STCP no Porto e a Carris em Lisboa chegaram a 1974 como empresas municipalizadas, a par dos transportes municipalizados urbanos das principais cidades portuguesas. Após a Revolução de Abril precipitou-se no sector dos transportes, o que passou noutros sectores da economia, a nacionalização das empresas de transporte, com especial referência para a criação duma

³² O Decreto nº 467/72, de 22 de Novembro, outorgou à Brisa – Auto-estradas de Portugal, a concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas

³³ A partir dos anos 30, perante a falta de verbas para os programas de renovação da via, as Companhias aumentam o número de assentadores de via para os programas de conservação.

³⁴ Desde o início dos anos 30 encontrava-se adiado o programa de substituição das pontes da Beira Alta, dadas como incapazes pelo Conselho Superior de Pontes, levando a que o *Sud-Express* atravessasse as mesmas com velocidades de 10 km/h e com relatórios diários dos «fiscais do Governo» sobre o comportamento das flechas de carga – v/ Processo Pontes da Beira Alta. DGCF. IMTT.

³⁵ O desastre ocorrido em 1947 na estação de Vila Franca de Xira veio evidenciar a necessidade de se eliminarem as carruagens com caixas de madeira, devido aos catastróficos problemas de segurança que apresentavam.

³⁶ Nos finais dos anos 60 a linha de Cascais vê-se confrontada com o crescimento do tráfego, para o qual, contratualmente era obrigada a adquirir material circulante. Perante a impossibilidade de amortizar o investimento até 1976, ficou estipulado a reintegração da linha na rede da CP.

mega empresa para o transporte de passageiros e mercadorias, a Rodoviária Nacional, EP.³⁷

Foi no contexto de início dos anos 70 que surgiu a reorganização do FETT,³⁸ abrangendo novas competências, alargando o leque de intervenção a soluções amadurecidas no âmbito da CEMT (as indemnizações compensatórias), pretendendo proporcionar o financiamento necessário perante a crescente elasticidade da procura. Financiamento dum sector que à partida apresentava características muito específicas, das quais se destacam a necessidade de recursos financeiros muito elevadas e uma prática de baixas taxas de retorno do investimento.

A partir de 1973, com a subida dos custos energéticos, a pressão dos custos do trabalho a dispararem, alavancados na inflação e a fragilidade financeira das empresas do sector, o FETT viu-se confrontado a prestar assistência financeira quer na cobertura de défices de exploração, quer para investimentos. Saliente-se ainda, a título excepcional o apoio a diversos serviços Municipalizados de Transportes, destinado ao equilíbrio económico-financeiro do sector. Para além do apoio às Autarquias, em participações no investimento, no domínio dos transportes, o FETT veio a desenvolver linhas de financiamento reembolsáveis ao sector privado de Transporte Público de Passageiros.

Com as nacionalizações dos anos 70, o Estado, através do Ministério dos Transportes e Comunicações, assumiu responsabilidades para as quais, não estava obviamente preparado. Numa conjuntura de redução de receitas, o FETT viu-se confrontado com a insuficiência dos meios financeiros das empresas, o que originou a preparação de múltiplos projectos de saneamento financeiro e contratos programa que a instabilidade política propiciou ao adiamento sistemático.

Ao longo dos anos 70, o FETT complementou a função da banca no apoio às tesourarias das empresas públicas de transporte. Durante anos a tesouraria da Calçada do Duque (da CP) confundia-se com a do FETT, com a transferência mensal, (durante o ano de 1972), das verbas necessárias para «fundo de manei», com a constante afectação de recursos à conta de Exploração da CP, sistematicamente agravada pelas revisões dos ACT's, aumento das pensões, e a contenção de preços das tarifas de transporte, na conjuntura inflacionista de início dos anos 70.

A assistência à CP, Carris, STCP, Transtejo, RN e outras, funcionou como um balão de ensaio para o que estava para vir...

O FETT gozava de personalidade jurídica e autonomia administrativa, apresentava como um dos principais objectivos a prestação de assistência financeira à política de desenvolvimento e coordenação dos transportes terrestres. Os seus mecanismos de recursos financeiros circunscreviam-se a:

4.1. Recursos

4.1.1. Fontes financeiras próprias

Comparticipação em impostos indirectos consignados:

³⁷ A RN, EP foi criada pelo Decreto-Lei nº 288-C/75, de 12 de Junho

³⁸ A reorganização foi produzida por técnicos experientes do GEPT, sendo relator Miguel Pupo Correia e o Secretário de Estado igualmente um «homem da casa» - o Eng. João Maria de Oliveira Martins.

- Imposto ferroviário ³⁹ – era liquidado sobre o valor da receita bruta do tráfego (7%), constituindo 90 % receita própria do FETT. Foi abolido após a entrada em vigor do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA);

- Imposto de circulação ⁴⁰ – afectava a maioria dos veículos automóveis particulares, pesados de carga e mistos, motociclos com caixa para transporte e alguns tipos de tractores, 80% da sua receita global, constituía receita do FETT. Este imposto pretendia corrigir as distorções no mercado dos transportes de mercadorias.

- Imposto de camionagem ⁴¹ – foi criado em 1930 com o advento da «estrada» (Decreto n.º 18 404), incidia sobre os automóveis pesados afectos ao transporte público, ⁴² pertencendo ao FETT 80% da receita global.

- Imposto de compensação – de acordo com o Decreto n.º 32 272, de 31/12/48, incidia sobre os veículos automóveis ligeiros que utilizavam o gasóleo, envolvendo 80% da sua receita global como receita privativa do FETT. Era a principal fonte de receita do FETT. A sua liquidação era feita mecanograficamente pelos serviços da CRSS.

- Imposto sobre veículos (TIR), ⁴³ na proporção de 80% da receita global, de acordo com o Decreto-Lei n.º 477/71 e 488/71.

- Reembolsos de empréstimos concedidos, cujos principais destinatários foram a CP e a SE, Metro, Carris, STCP, S. M. Coimbra, S. M. Aveiro.

As dificuldades dos mecanismos de cobrança/liquidação ⁴⁴ davam origem a importantes desfasamentos na disponibilização de verbas, tendo sérios reflexos no planeamento e na execução orçamental da instituição.

4.1.2. Fontes financeiras não próprias

- Empréstimos contraídos junto de instituições financeiras ⁴⁵ para a abertura de linhas de financiamento a instituições do sector, em melhores condições financeiras. Podiam adquirir a forma de «empréstimos obrigacionistas», como a emissão de 40 000 contos destinada a um financiamento ao Metropolitano de Lisboa ⁴⁶ e «não obrigacionistas». Constituía igualmente activos financeiros não próprios, as receitas de capital proveniente de amortizações de financiamentos concedidos a diversas entidades como o

³⁹ Fixado pelo Decreto-lei 38 245, de 9/05/51, e art. 22.º-1) do Decreto-lei n.º 38 247 de 9 de Maio de 1951. Foi criado a partir de 1 de 1927 (Decreto n.º 12 103, de 5 de Agosto de 1926) e resultou do processo de unificação fiscal que acompanhou o «Arrendamento» dos Caminhos de Ferro do Estado.

⁴⁰ Criado pelo Decreto-lei n.º 45 331, de 28 de Outubro de 1963. A sua liquidação era feita por métodos mecanográficos pela Comissão de Reorganização e Simplificação de Serviços (CRSS), da DGTT.

⁴¹ Decreto-lei n.º 37 272, de 31 de Dezembro de 1948, e art. 22.º-1) do Decreto-lei n.º 38 247 de 9 de Maio de 1951

⁴² Não incidia sobre táxis.

⁴³ Veículos de transportes internacionais.

⁴⁴ Assim, no campo das receitas intervinham três entidades: a DGTT a quem competia a liquidação da receita; as direcções de finanças e postos alfandegários espalhadas pelo território, a quem competia a cobrança e o FETT a quem aquela era consignada.

⁴⁵ Em exclusivo pela Caixa Geral de Depósitos.

⁴⁶ Emissão integralmente subscrita por seguradoras.

Serviço de Transportes Colectivos do Porto, Serviços Municipalizados de Coimbra ou o Metropolitano de Lisboa.

No que respeitava à aplicação dos meios financeiros estes apresentavam-se, numa primeira fase, com a seguinte configuração:

4.2. Despesas

4.2.1. Despesas com material

Nesta classe de despesas agrupavam-se «construções e obras novas» e «aquisições de utilização permanente», como: expropriações de terrenos para as ligações ferroviárias à ponte sobre o Tejo; Estações Centrais de Camionagem (Parque das Camélias no Porto, Costa da Caparica, Beja, Viseu e Braga); estradas de acesso a estações ferroviárias e supressão de passagens de nível.

4.2.2. Assistência financeira ao Caminho-de-ferro

A assistência financeira à concessionária decorria do decreto da Concessão Única de 1951, renovados e regulados pelos Decreto-Lei nº 488/71, Decreto-Lei 80/73 e 104/73. Uma vasta gama de apoios financeiros agrupava: subsídios reembolsáveis e não reembolsáveis; indemnizações compensatórias; liquidação de saldos da Conta de Ganhos e Perdas; amortização e juros de empréstimos aplicados em investimentos de infra-estruturas de longa duração (caso da Renovação Integral da Via)⁴⁷, contraídos até 31/12/1972; aquisição de acções; dotações para aumento de capital social e empréstimos; plano de estudos de modernização dos Caminhos-de-ferro (como os trabalhos desenvolvidos pela SOFRERAIL⁴⁸)

4.2.3. Assistência financeira às empresas rodoviárias

Processaram-se através de subsídios não reembolsáveis e de empréstimos a serviços municipalizados de transportes de Autarquias (S. M. Coimbra).

4.2.4. Assistência financeira ao Metro

Executaram-se através de subsídios não reembolsáveis e de empréstimos, para a construção e expansão da rede.

4.2.5. Comparticipações a programas e projectos

Em especial a partir dos anos 70, registaram-se transferências para um conjunto de entidades que desenvolviam actividades conexas ao sector, tais como:

- Prevenção Rodoviária Portuguesa com acções nos domínios da segurança e do trânsito rodoviário;

⁴⁷ A Renovação Integral da Via (RIV) exigiu o maior investimento do FETT para o período do III Plano de Fomento de 1969 a 1973. O Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos de 14/11/1968 fixou em 1 990 milhares de contos o montante global de financiamento a suportar pelo FETT, sob a forma de subsídios não reembolsáveis ou outra equivalente.

⁴⁸ SOFRERAIL – Société Française d'Études et Realisations Ferroviaires

- GITA e outras associações transportadoras desenvolvidas a partir e 1974, no âmbito do desmantelamento dos organismos corporativos;
- Guarda Nacional Republicana (Batalhão de Trânsito) e Polícia de Segurança Pública;
- JAE e Autarquias para a execução de acessos às estações ferroviárias, supressão de passagens de nível (PN), automatização de PN, ligações ferroviárias à Ponte sobre o Tejo, parques de estacionamento, Estações Centrais de Camionagem (ECC), obras de saneamento na área de estações ferroviárias, sinalização de paragens de autocarros
- CCIT ⁴⁹ para a construção de gares rodoviárias de mercadorias, expropriações de terrenos dos terminais de Alverca e do Freixieiro.

A somar às dificuldades administrativas de recolha e disponibilização das verbas dos impostos, juntavam-se os procedimentos contratuais de participações em verbas de investimento, que só ocorriam no decurso ou após a concretização do investimento.

4.2.6. Encargos com manutenção de serviços

Os orçamentos do FETT garantiram ao longo da década de 60, as despesas de funcionamento do GEPT⁵⁰, CRSS e, após 1972, as despesas correntes do FETT. Processavam igualmente verbas de suporte financeiro a determinadas rubricas à DGTT e DGV⁵¹.

4.2.7. Encargos financeiros por empréstimos contraídos

Os empréstimos contraídos para a assistência financeira do sector movimentavam importantes verbas, em especial a partir de meados dos anos 70, tanto na amortização como em juros.

4.3. Avals

As operações de responsabilidades por garantias de pagamento surgiram a partir de 1963 para o Metropolitano de Lisboa, permitindo à empresa meios financeiros para a continuação dos trabalhos de construção da primeira fase da rede, que se arrastavam por problemas de financiamento. De igual modo, desde 1965, o FETT garantiu os créditos concedidos pelo Banco de Fomento Nacional para a encomenda de 50 locomotivas feita pela CP e posteriormente novos avals para a aquisição de mais material circulante. Nos anos 70 prosseguiram importantes operações de garantia a diversas entidades, incluindo o sector rodoviário (RN, STCP⁵² e UTIC⁵³).

Com a reorganização do FETT em 1972 reformulou-se a classificação das receitas e das despesas. Assim, tanto as receitas como as despesas apresentam-se agrupadas pelas sub-rubricas de Receitas e Despesas, Corrente e de Capital.

⁴⁹ CCIT – Comissão Coordenadora para a Instalação de Terminais TIR/TIF – criada pela RCM nº 164/77, de 15 de Junho.

⁵⁰ O GEPT desenvolveu uma actividade notável entre 1960 e 1972, tendo durante o referido período apresentado despesas de funcionamento sempre crescentes (em 1964 contabilizava como despesas de funcionamento a importância de 5 525 contos; em 1968 a despesa subia para 12 000 contos).

⁵¹ De ajustamento do quadro do pessoal e de encargos não permanentes, em especial no domínio da coordenação dos transportes terrestres.

⁵² STCP – Serviço de Transportes Colectivos do Porto

⁵³ UTIC – União de Transportadores para a Importação e Comércio

5. Análise da estrutura Receitas/Despesas

5.1. Receitas

Nos finais dos anos 40, com a estabilização do mercado, observa-se o reajustamento do sector dos transportes terrestres ao ambiente anterior à guerra. A transferência de tráfegos para o sector ferroviário devido aos cenários de guerra tende a readquirir a anterior dinâmica com a expansão do tráfego rodoviário. Com o início dos anos 50, apesar da subida gradual do número de Passageiros-quilómetro e de Toneladas-quilómetro, bem como, dos empréstimos realizados pelo Estado, ao abrigo do programa da Concessão Única, a CP apresenta sucessivos deficits de exploração,⁵⁴ entre 1951/54. Da análise das receitas do Caminho de Ferro salienta-se:

- Entre 1951 e 1973, da leitura comparativa das receitas e recursos próprios ressalta, por parte do imposto ferroviário, a progressão constante, mas lenta e modesta das receitas do sector ferroviário,⁵⁵ com taxas de crescimento muito inferiores às do tráfego rodoviário, esse sim, apresentando elevados índices de crescimento, em especial na década do 60;

- O imposto de compensação constituiu a maior fonte de receita normal do FETT. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei 45 331, de 28 de Outubro de 1963, expandiu-se enormemente a sua massa tributável.⁵⁶ De igual modo, em 1979, a elevação da taxa anual do imposto de compensação de 18 para 30 contos, relativamente a veículos ligeiros de passageiros e mistos de serviço particular, permitiu um enorme aumento da receita. Em 1980 o agregado de impostos rodoviários apresentava taxas médias de crescimento de 30% em relação ao ano anterior. Só o imposto de compensação sofreu um acréscimo de receita de 56%, em relação a 1979;

- A partir dos anos 60, os crescentes encargos de financiamento do sector obrigaram ao recurso de empréstimos junto da CGD. Os estudos de previsão e os trabalhos de planeamento desenvolvidos pelo GEPT em colaboração com o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, vieram formatar um novo quadro de intervenção expresso no III Plano de Fomento. A necessidade de financiamento do sector ferroviário com o programa da RIV exigiu um enorme esforço financeiro, em simultâneo com a execução de programas de apoio ao sector rodoviário;

- Numa conjuntura adversa devido às guerras coloniais, o FETT adoptou, gradualmente, a necessidade de se financiar junto de instituições financeiras. Assim, em 1972, os recursos financeiros «não próprios» representavam aproximadamente 38% do total, ou seja, perante uma receita de 1 660,6 milhares de contos, 576 143 eram recursos «não próprios», dos quais, o Tesouro contribuiu com um subsídio de 150 mil contos.

Após o 25 de Abril de 1974, a conjuntura financeira do sector agravou-se, com as empresas públicas de transporte submetidas a esforços convergentes de descapitalização

⁵⁴ Vejam-se os Relatórios do conselho de Administração de 1950 a 1954, bem como, Situação Económica e Financeira da Companhia. Lisboa: CP, 1956

⁵⁵ Estrutura de receitas que se caracteriza pela diminuição gradual de quota de mercado nos transportes de mercadorias, com elevadas taxas de «detalhe» (ex: uma saca de batatas) no total transportado, bem como no longo curso de passageiros, e crescimento acentuado nos tráfegos suburbanos, dos quais a linha de Sintra após a electrificação é um caso marcante.

⁵⁶ Considerando para Índice de base 100 para o ano de 1953, o imposto de compensação apresentava os seguintes comportamentos: 1961 – 297,2; 1964 – 371,5 e 1965 – 527,6.

e de endividamento. Os aumentos salariais inconsistentes,⁵⁷ a insuficiência de capitais próprios, a ausência de políticas tarifárias adequadas, os aumentos de combustíveis,⁵⁸ a instabilidade política e as múltiplas tutelas e centros de decisão e poder no seio das empresas públicas, levaram-nas à prática de uma política do curto prazo.

Em meados dos anos 70 algumas empresas de transportes públicos, não conseguiam solver os compromissos financeiros (por empréstimos recebidos) para com o FETT, nem pagando os juros, nem tão pouco amortizando os empréstimos (em 1977 os STCP e Metropolitano de Lisboa invocavam a falta de meios financeiros, assim como em 1980, a CP e novamente o STCP, persistindo a CP em 1981). De igual modo, desde 1979, a degradação financeira da CP impedia-a de executar as entregas do imposto ferroviário, apesar da prática instituída da abertura de linhas de empréstimo pelo valor estimado do imposto a entregar.⁵⁹ Só em Dezembro de 1985, a CP retomou o serviço financeiro da liquidação do imposto ferroviário, interrompido desde Julho de 1979.⁶⁰

5.2. Despesas

Quanto às Despesas observa-se:

- Como contrapartida da política de contracção de empréstimos junto de instituições financeiras, crescem os juros dos empréstimos contraídos, não titulados, a longo prazo, bem como, os valores dos empréstimos titulados a longo prazo (emissão de obrigações);
- As Despesas Correntes,⁶¹ entre 1981 e 1984, ultrapassaram as Despesas de Capital. Tal facto deveu-se ao acréscimo de financiamentos não reembolsáveis às empresas públicas de transporte, bem como, a Serviços Municipalizados de Transportes;
- É na rubrica de Despesas de Capital que se observa o esforço financeiro do FETT, através de múltiplos instrumentos operativos, como:
 - Transferências para o Sector Público⁶² (JAE, Autarquias; operadores como o STCP, construção de ECC, GNR);
 - Transferências para Empresas (empréstimos à CP para a realização da RIV) Empréstimos a longo prazo (STCP e CP);
 - Activos Financeiros concedidos ao sector ferro-rodoviário (onde avulta o apoio financeiro para a operação de Reconversão do Caminho de Ferro);⁶³
 - Outros Activos Financeiros (em 1972 era a rubrica que movimentava o maior volume de encargos com a assistência financeira à Concessionária Ferroviário,

⁵⁷ Em 1974 a generalidade das empresas de transporte, públicas e privadas, sofreram o agravamento de encargos salariais que variaram entre os 35% e os 68%, e, sobre os quais incidiam mais 30% de encargos sociais

⁵⁸ Devido choque petrolífero, o preço do gasóleo subiu no final de 1973, de 2\$60 para 3\$40, em Junho de 1974. Quanto aos óleos lubrificantes o seu aumento foi em média de 15% no mesmo período.

⁵⁹ Nos finais de 1981 a CP acumulava uma dívida de 1 206, 5 milhares de contos só de valores retidos do imposto ferroviário. - Ver Relatório e Contas. Gerência de 1981. Lisboa: FETT. 1982, p. 40.

⁶⁰ Com a concessão de um novo empréstimo pelo próprio FETT.

⁶¹ Onde se agrupavam: Manutenção dos Serviços Próprios; Juros - Sector Público (juros de empréstimos não titulados); Juros - Empresas Públicas (juros de empréstimos obrigacionistas); Transferências - Sector Público (verbas para a DGGT, DGV, Brigada de Trânsito da GNR, OSMOP); Transferências - Empresas Públicas (financiamentos não reembolsáveis a EP's e serviços Municipalizados de Transportes, Compensações a empresas de transportes colectivos) e Transferências - Instituições Particulares (aos programas de segurança da Prevenção Rodoviária Portuguesa).

⁶² Com verbas para os Planos de Transportes das Regiões de Lisboa e Porto, supressão de PN's, comparticipações em ECC's, abrigos para passageiros.

⁶³ Executada pela Secretaria de Estado das Comunicações e Transportes com o Eng. João Maria de Oliveira Martins e pelo Conselho de Administração da CP, sob a presidência do Dr. Neto de Carvalho.

num total de 673 807 milhares de contos, sob a forma de subsídios reembolsáveis) e Passivos Financeiros (para a amortizações de empréstimos, obrigacionistas e não titulados, contraídos pelo FETT);

- Investimentos na implantação dos projectos logísticos dos terminais TIR/TIF em Alverca e Freixieiro (a partir de 1978).

Os montantes desta rubrica apresentam índices sempre crescentes até 1978, registando-se uma forte contracção em 1979, fruto da situação das contas públicas que obrigaram à primeira intervenção do FMI em Portugal. Só em 1983, o agregado de transferências e empréstimos, volta a ultrapassar os valores de 1978 (receptivamente 2 006 562 e 1 969 035 em milhares de contos).

Em 1985, as transferências para a CP atingiam verbas de aproximadamente 6 765 577 milhões de contos, no âmbito da assinatura dum Contrato Programa com a Concessionária, na tentativa de se inverter o quadro de falência técnica.

6. Conclusão

A assistência financeira ao sector dos transportes terrestres no período de 1951 a 1986 fez-se através do Fundo Especial dos Transportes Terrestres e, a partir de 1971, conjuntamente com o Orçamento Geral do Estado. O FETT materializou o seu apoio financeiro através de diversas formas: participações, subsídios, indemnizações compensatórias, financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis, prestação de garantias a empréstimos contraídos no país e no estrangeiro.

Ao longo do período, a reorganização efectuada em 1972 correspondeu à necessidade de adequação do financiamento ao sistema de transportes. Nos finais dos anos 60, o FETT regia-se por um estatuto orgânico de 1951, com algumas alterações introduzidas na década de 60, mas a realidade do sector tinha-se transformado profundamente, com o crescimento exponencial do transporte rodoviário; a afirmação do transporte rodoviário internacional;⁶⁴ a perda de quotas globais de mercado ferroviário como transportador universal; a especialização e crescimento dos tráfegos ferroviários suburbanos; o aparecimento da contentorização; a assunção pelo Estado das infra-estruturas de longa duração; a erupção dos custos energéticos do sector (em 1973 e 1979), fortemente dependente das importações de petróleo; os constrangimentos do tráfego rodoviário e os problemas da prevenção e segurança rodoviária... tudo isto espartilhado no quadro normativo duma economia administrativa, em que as tarifas eram homologadas pelo Estado.

O Fundo apresentava como grande objectivo «prestar assistência financeira à política de desenvolvimento e coordenação dos transportes terrestres». Foi eficaz?

Pensamos que sim, apesar das dificuldades próprias das instituições da Administração Central do Estado.

Os constrangimentos do FETT passavam por um quadro de procedimentos administrativos pesados, pela dualidade de tutelas, pelos vistos do Tribunal de Contas, em particular na elaboração de peças contratuais, bem como, pela inexistência dum quadro de pessoal proporcional às tarefas a desenvolver. Eles ganham expressão visível, nos volumosos «saldos de gerência anterior» que correspondem a verbas orçamentadas mas não executadas.

⁶⁴ Que não estava previsto no RTA de 1948.

Entre 1951 e 1986, observam-se, como consequência das políticas do sector, ou da ausência delas, um conjunto de resultantes, perante as quais o FETT foi chamado a intervir:

- Um dos problemas centrais que se coloca é o do investimento público e privado no sector. Perante as nossas tradicionais carências de capital, as infra-estruturas rodoviárias foram as primeiras a usufruir de novas soluções;

- Adoptou-se uma leitura conexas e biunívoca na relação Território e Transportes, com a abordagem integrada do território e das redes de mobilidade;

- As empresas públicas de transportes apresentavam-se como um sector capturado por corporações de variada ordem: técnicas, profissionais, sindicais...

As greves transversais e sincronizadas do sector, nos finais dos anos 70 e anos 80 levaram às experiências dos «transportes alternativos» e de táxis colectivos. Os custos financeiros foram incontornáveis;

- As economias de escala geradas pelo investimento em novas soluções tecnológicas, como a sinalização, exigiam avultados recursos e estes, recorde-se, historicamente, sempre apresentaram baixas taxas de retorno do investimento;

- O protelamento de respostas políticas atempadas (casos das Comunidades/Autoridades Metropolitanas de Transportes) e, a inadequação das soluções de saneamento financeiro das empresas (a não execução dos Contratos-Programa), adiou, empurrou e protelou grande parte dos problemas para o nosso tempo;

- Uma das medidas políticas mais profícuas dos anos 70 foi a criação do designado «passe social»;⁶⁵

- Entre 1978 e 1997, o Sector Transportes e Comunicações foi o que exigiu o maior esforço financeiro do Estado, relativamente aos restantes sectores da economia, com 50,9% do total.⁶⁶

- Os anos 70 trazem os modelos de descentralização para o sector empresarial do Estado (SEE). As EP's ficam tecnicamente enquadradas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério, e pela DGTT, mas muito mais libertas. Sendo os conselhos de gerência, órgãos de gestão de cariz político, onde se cruzam os equilíbrios instáveis dos centros de poder, logo, as empresas ganham autonomia perante a instabilidade política dos governos da época.⁶⁷

Em termos de balanço, a instituição apresentava o seguinte comportamento:

- Os objectivos do FETT parecem consagrar-se na orientação defendida por Alfredo de Sousa, perante a insuficiência de investimento público directo, pela necessidade de constituir «entidades autónomas que, com capitais públicos e outros, invistam nos diferentes sectores e sob as mesmas condições ... que as empresas privadas»;⁶⁸

⁶⁵ O «passe social», ou mais correctamente «passe intermodal» foi implementado por Leonor Coutinho que fez parte da geração de técnicos dos anos 70, de grande qualidade profissional, dos quais se destacam no contexto das empresas, Álvaro Neves da Silva, Consiglieri Pedroso e Eduardo Zúquete.

⁶⁶ Livro Branco do sector Empresarial do Estado. Ministério das Finanças. Lisboa, 1998, p. 26

⁶⁷ Tenhamos presente que tudo isto decorre, no seio de grandes alterações nas estruturas hierárquicas estabelecidas. As opções de crescimento da rede do Metropolitano de Lisboa, e a não solução do «Y» da Rotunda, bem como as decisões de investimento nas frotas rodoviárias da Carris e dos STCP, em detrimento da rede de eléctricos, são alguns exemplos do estado de descentralização das decisões deste período

⁶⁸ Sousa. Alfredo de. O desenvolvimento económico e social português: reflexão crítica. In O Desenvolvimento em Portugal. Coord. A. Sedas Nunes. Lisboa: Gabinete de Investigações Sociais. 1971.

- Globalmente, torna-se patente, ao longo do período, o deslocamento do esforço financeiro do subsector ferroviário para o rodoviário;⁶⁹
- Em termos de objecto de investimento, regista-se a deslocação do financiamento das infra-estruturas para o financiamento das áreas de exploração;
- Através da desagregação das despesas observa-se, a partir de finais dos anos 60, a procura de soluções integradas para a problemática dos transportes.⁷⁰ Á fase do crescimento modal (fluvial, ferroviários, rodoviário...) centralizou-se o investimento nas soluções intermodais;
- O modelo de obtenção de recursos do FETT assentava maioritariamente na actividade rodoviária (exploração)⁷¹ e, a sua elasticidade era proporcional ao crescimento das taxas de motorização;⁷²
- Tanto a nível das «despesas de capital» como nas «despesas correntes», a grande percentagem da assistência financeira não é remunerada;
- Não cobrava taxas de comissão nos programas de assistência financeira, não detinha a prossecução de lucros, apesar das suas receitas reflectirem a conjuntura do mercado, como o demonstram as oscilações do início da década de 80;⁷³
- Funcionou como suporte financeiro de serviços de coordenação/ inovação como os encargos da CRSS, bem como, os do Serviço de Estudos do Trânsito e Segurança Rodoviária;⁷⁴
- Executou o serviço de Garantias e Avals às empresas do sector;
- Desempenhou funções de intermediação financeira, contraindo empréstimos, que disponibilizava em melhores condições às instituições do sector;
- Desenvolveu uma vasta gama de serviços de assistência financeira ao sector empresarial do Estado, quer para cobertura de défices de exploração, quer para investimentos, salientando-se o apoio, a diversos Serviços Municipalizados de Transporte, destinando verbas ao equilíbrio económico-financeiro;
- Apoiou as Autarquias Locais, sob a forma de participações, para investimentos em curso no domínio dos transportes;
- A partir de 1981, iniciou financiamentos reembolsáveis ao sector privado de transporte público de passageiros para a aquisição ou reconstrução de frotas;

⁶⁹ Em 1980 a assistência financeira por sectores distribuiu-se, em termos percentuais, pelo ferroviário e rodoviário, em 40% e 60%, respectivamente. Em 1981, a proporção foi de 45% e 55%, respectivamente. Em 1982, 20% e 80%.

⁷⁰ Através da CEMT, de empresas de consultoria como a Sofrerail, Deconsult, e o ITEP (Instituto de Technique des Transports de Lausanne) ou, no âmbito dos projectos de financiamento do Banco Mundial

⁷¹ O modelo fiscal no qual assentavam as principais receitas do FETT era coerente com a solução fiscal que o transporte rodoviário veio a desempenhar na sociedade da pós-guerra.

⁷² A elasticidade do sector rodoviário apresentou ao longo da série um comportamento notável. Em 1982, as alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº 255-A/82, de 30 de Junho, das quais ressaltam alterações na cobrança e o alargamento do número de veículos abrangidos, aumento do tráfego internacional, aumento da quilometragem do raio de circulação do transporte de mercadorias, esforço de legalização de cerca de 3 000 veículos utilizados nesses transportes (pesados em nome de particulares...), traduziram um aumento das receitas de 55% em relação a 1981.

⁷³ Em 1981, o imposto de compensação cresceu 8% e o imposto de camionagem 1% e observou-se uma quebra da receita do imposto TIR devido à isenção da aplicação resultante do acordo internacional entre Portugal e Espanha. Em 1980 os impostos rodoviários cresceram 30%. Em 1981, os mesmos impostos cresceram 10%...;

⁷⁴ Criado pela Portaria nº 23 220, de 12 de Fevereiro de 1968. A existência da CRSS, no seio da DGTT, correspondeu à necessidade de acelerar os mecanismos de cobrança de impostos para se obter uma receita mais rápida. A assunção dum quadro de pessoal próprio, ainda que com grandes carências, correspondeu igualmente à necessidade de uma maior operacionalidade do circuito de procedimentos.

- A partir dos anos 80 acentuaram-se as situações de incumprimento, de prestações de capital e juros vencidas e não pagas, de financiamentos directos concedidos pelo Fundo,⁷⁵ originando a redução dos meios financeiros.

Ao longo do século XX, o intervencionismo estatal em determinados sectores da economia socorreu-se de uma pletera de fundos similares ao FETT, não obstante a sua heterogeneidade em termos de fontes de financiamento, volume de receitas, modelos de gestão e formas de actuação.⁷⁶

Estes fundos, gozando de receitas consignadas, condicionam a liberdade do Estado na gestão orçamental, mas também constroem os agentes sectoriais à repartição de um “bolo” privativo mas limitado, no qual às despesas de capital, somam-se eventualmente os encargos correntes dos serviços. Não obstante, estes instrumentos podiam ser mais ágeis na concessão de empréstimos ou avales ou ter um papel de relevo no apoio técnico à instrução dos processos pelos beneficiários.

Todavia, a existência deste tipo de fundos representa um instrumento financeiro subtraído ao poder centralizado das Finanças, pelo que a sua extinção traduziu um empenhamento político na centralização da gestão orçamental.

Em 1985, numa conjuntura recessiva da economia portuguesa, às voltas com problemas estruturais dos seus défices, Alípio Dias,⁷⁷ Secretário de Estado do Orçamento, preocupado com o saneamento das contas públicas, preconizava como programa de intervenção na área da «despesa»: a eliminação de serviços públicos, a reapreciação de toda a problemática dos subsídios, a «redução do número de serviços com autonomia administrativa e financeira, em ordem a reduzir o número de serviços, que, de facto, se afastam do controlo financeiro do Ministério das Finanças e do Plano».⁷⁸ Esperava-se então «no âmbito dos trabalhos que estão a ser prosseguidos pela Comissão Interministerial para a Reestruturação da Administração Pública...um projecto de diploma para a extinção de importantes fundos autónomos em 1985».⁷⁹

No preâmbulo do Decreto-Lei nº 21/86 de 14 de Fevereiro, que extinguiu o FETT, invoca-se como causa primeira, a premissa contida no Programa do Governo (XII Gov. Constitucional) da «transparência das verbas do Orçamento do Estado».

Hoje, à distância de 25 anos, estamos em razoáveis condições para aquilatar sobre as vantagens do controlo financeiro centralizado nas Contas Públicas, bem como, sobre a bondade das suas premissas.

7. Fontes. Bibliografia

Fontes:

Documentais

Comissão Administrativa do Fundo Especial de Caminhos de Ferro: Relatório e Contas de Gerência do ano económico de 1951 (de 1 de Janeiro a 31 de Maio) a 1986

⁷⁵ Em 1983, regista-se um incumprimento de 65% dos financiamentos concedidos, sendo o principal devedor a CP. Vd. Relatório de 1983..., p. 59

⁷⁶ Vd. “Estudo comparativo...”, GEPT, 1969.

⁷⁷ Alípio Pereira Dias, antigo deputado e ex - Secretário de Estado do Orçamento. Após o tirocínio político fez um longo percurso de gestor na banca nacionalizada e privada.

⁷⁸ In Semanário O Jornal, de 25/04/1985, pp. 6-E/7-E.

⁷⁹ Idem.

Bibliografia

Orçamento Geral do Estado para o ano económico de 1950: Lisboa; Imprensa Nacional, 1950

Orçamento Geral do Estado para o ano económico de 1951: Lisboa; Imprensa Nacional, 1951

Conta Geral do Estado: ano económico de 1950: Lisboa; Imprensa Nacional, 1951

Conta Geral do Estado: ano económico de 1951: Lisboa; Imprensa Nacional, 1952

“Relatório” *in* Reorganização do Fundo Especial dos Transportes Terrestres: s.l.; Gabinete de Estudos e Planeamento de Transportes Terrestres, 1969

“Estudo comparativo de diversos fundos públicos de fomento” *in* Reorganização do Fundo Especial dos Transportes Terrestres: s.l. Gabinete de Estudos e Planeamento de Transportes Terrestres, 1969.

Livro Branco do Sector Empresarial do Estado. Ministério das Finanças. Lisboa. 1998

8. **Anexos**

Ano	Imposto Ferroviário	Impostos Rodoviários	Total Impostos	Total Receitas
1951	16.592	36.251	52.834	79.791
1952	166.006	60.108	226.114	232.924
1953	44.137	66.469	110.606	150.235
1954	44.452	74.935	119.387	164.455
1955	46.359	87.895	134.254	149.481
1956	48.105	105.783	153.888	169.697
1957	49.564	114.396	163.960	337.778
1958	48.102	122.072	170.174	264.177
1959	49.200	129.418	178.618	270.845
1960	50.639	136.824	187.463	288.147
1961	53.237	149.907	203.144	261.592
1962	54.374	165.473	219.847	255.385
1963	57.422	175.503	232.925	347.937
1964	60.831	188.041	248.872	568.374
1965	64.047	338.482	402.529	467.091
1966	65.752	445.739	511.491	631.288
1967	68.688	523.593	592.281	803.658
1968	72.363	579.663	652.026	871.300
1969	75.667	619.824	695.491	913.161
1970	83.767	681.538	765.305	1.216.158
1971	82.867	823.546	906.413	1.518.689
1972	87.558	905.369	992.927	1.660.687
1973	95.138	1.000.598	1.095.736	1.619.476
1974	110.327	1.119.914	1.230.241	1.308.037
1975	20.705	1.198.544	1.219.249	1.634.606
1976	209.080	1.210.430	1.419.510	1.599.790
1977	186.541	1.629.737	1.816.278	2.029.544
1978	88.535	1.716.299	1.804.834	2.675.197
1979	101.028	1.907.077	2.008.105	2.551.177
1980	-	2.529.156	2.529.156	3.104.722
1981	-	2.799.508	2.799.508	3.894.297
1982	-	4.504.619	4.504.619	6.043.289
1983	-	6.885.414	6.885.414	8.231.186
1984	-	7.676.800	7.676.800	9.763.782
1985	3.328.950	7.711.461	11.040.411	13.033.186
1986	-	3.384.540	3.384.540	4.048.771

Tabela 1 - Contribuição impostos receitas FETT

Ano	Encargos concessão única	Despesa Total
1951	167.731	209.117
1952	55.679	82.073
1953	97.856	105.730
1954	142.025	149.496
1955	126.156	133.981
1956	63.575	71.191
1957	317.909	326.040
1958	236.406	252.383
1959	241.354	250.658
1960	247.793	255.913
1961	244.981	246.608
1962	226.490	231.001
1963	254.234	333.476
1964	250.666	559.014
1965	326.115	418.937
1966	403.294	527.772
1967	500.849	665.675
1968	586.254	776.176
1969	706.329	875.430
1970	952.003	1.176.909
1971	1.129.475	1.462.039
1972	1.088.950	1.623.080

Tabela 2 – Encargos concessão/Despesas

Ano	Receitas empréstimos	Despesas empréstimos
1951	-	15.731
1952	1.124	21.691
1953	-	7.277
1954	-	7.277
1955	-	7.277
1956	-	7.277
1957	-	7.277
1958	-	7.277
1959	-	7.277
1960	-	7.277
1961	5.690	-
1962		-
1963	13	34
1964	4.588	5.508
1965	14.348	19.058
1966	40.591	50.469
1967	75.379	85.293
1968	71.690	84.878
1969	81.998	87.562
1970	11.612	20.181
1971	17.172	58.721
1972	26.598	123.719
1973	34.185	169.458
1974	38.593	205.462
1975	39.303	204.960
1976	21.738	272.217
1977	8.530	233.958
1978	9.591	269.517
1979	198.182	366.827
1980	99.987	360.506
1981	135.325	350.012
1982	157.091	408.442
1983	222.794	418.578
1984	738.243	366.301
1985	1.183.196	336.660
1986	301.804	646.748

Tabela 3 – Encargos/receitas com empréstimos

Ano	Impostos (%)	Empréstimos (%)	Outras receitas (%)
1951	66		34
1952	97		3
1953	74		26
1954	73		27
1955	90		10
1956	91		9
1957	49		51
1958	64		36
1959	66		34
1960	65		35
1961	78		22
1962	86		14
1963	67	20	53
1964	44	49	105
1965	86	9	22
1966	81	5	24
1967	74	4	30
1968	75	1	26
1969	76		24
1970	63	33	70
1971	60	32	73
1972	60	26	66
1973	68	28	60
1974	94		6
1975	75	18	44
1976	89		11
1977	89		11
1978	67	15	47
1979	79		21
1980	81		19
1981	72		28
1982	75		25
1983	84		16
1984	79		21
1985	85		15
1986	84		16

Tabela 4 – Receita FETT, por componentes (%)

Anos	Despesa Total	Despesa com material	Pagamento serviços e encargos diversos
1951	209.117	25.652	183.465
1952	82.073	4.698	77.375
1953	105.730	585	105.139
1954	149.496	183	149.312
1955	133.981	540	133.441
1956	71.191	329	70.862
1957	326.040	843	325.197
1958	252.383	8.689	243.693
1959	250.658	2.017	248.641
1960	255.913	831	255.081
1961	246.608	836	245.771
1962	231.001	694	230.306
1963	333.476	5.250	328.225
1964	559.014	12.695	546.319
1965	418.937	13.710	405.226
1966	527.772	17.853	509.918
1967	665.675	8.225	657.450
1968	776.176	46.506	729.667
1969	875.430	23.609	851.821
1970	1.176.909	31.596	1.145.349
1971	1.462.039	36.655	1.425.384

Tabela 5 – Classificação das despesas FETT (1951/1971)

Anos	Despesa Total	Despesas correntes	Despesas de capital
1972	1.623.080	122.768	1.478.346
1973	1.582.623	169.486	1.409.203
1974	1.234.781	212.359	1.018.846
1975	1.476.290	225.603	1.231.812
1976	1.395.646	285.070	1.107.391
1977	1.564.849	308.048	1.256.800
1978	2.335.864	366.829	1.969.035
1979	2.137.227	1.402.262	734.964
1980	2.166.963	859.693	1.307.270
1981	2.964.441	1.673.475	1.290.966
1982	4.248.141	2.503.547	1.744.594
1983	7.584.697	5.578.170	2.006.562
1984	9.031.721	6.325.261	2.706.460
1985	12.667.423	2.540.745	10.126.677

1986	8.261.383	1.532.567	6.728.815
------	-----------	-----------	-----------

Tabela 6 – Classificação das despesas FETT (1972/1986)

Ano	Receitas	Despesas	Saldo Gerência
1951	79.791	209.117	-
1952	232.924	82.073	4.454
1953	150.235	105.730	39.394
1954	164.455	149.496	44.490
1955	149.481	133.981	14.959
1956	169.697	71.191	14.518
1957	337.778	326.040	98.506
1958	264.177	252.383	11.737
1959	270.845	250.658	11.693
1960	288.147	255.913	19.341
1961	261.592	246.608	32.233
1962	255.385	231.001	14.983
1963	347.937	333.476	24.384
1964	568.374	559.014	14.461
1965	467.091	418.937	9.359
1966	631.288	527.772	48.153
1967	803.658	665.675	103.515
1968	871.300	776.176	137.982
1969	913.161	875.430	95.123
1970	1.216.158	1.176.909	37.731
1971	1.518.689	1.462.039	39.230
1972	1.660.687	1.623.080	56.652
1973	1.619.476	1.582.623	37.606
1974	1.308.037	1.234.781	41.335
1975	1.634.606	1.476.290	73.256
1976	1.599.790	1.395.646	156.315
1977	2.029.544	1.564.849	158.315
1978	2.675.197	2.335.864	460.053
1979	2.551.177	2.137.227	339.269
1980	3.104.722	2.166.963	474.326
1981	3.894.297	2.964.441	1.380.337
1982	6.043.289	4.248.141	1.380.337
1983	8.231.186	7.584.697	1.106.527
1984	9.763.782	9.031.721	1.343.045
1985	13.033.186	12.667.423	732.061
1986	4.048.771	8.261.383	360.577

Tabela 7 – Comparativo FETT (receitas, despesas e saldos)

Anos	Financiamentos concedidos	Empréstimos contraídos
1963	70.000	70.000
1964	279.800	279.800
1965	45.000	40.000
1966	35.000	30.000
1967	41.500	31.500
1968	22.000	8.500
1969	19.000	
1970	120.000	400.000
1971	205.000	489.000
1972	250.000	426.143
1973	485.000	450.000
1974	158.000	
1975	55.123	300.000
1976	30.775	
1977	153.222	
1978	479.500	400.000
1979	155.000	
1980	747.925	
1981	29.360	
1982	460.000	
1983	428.640	
1984	125.600	
1985	675.220	

Tabela 8 – Financiamentos contraídos e concedidos pelo FETT

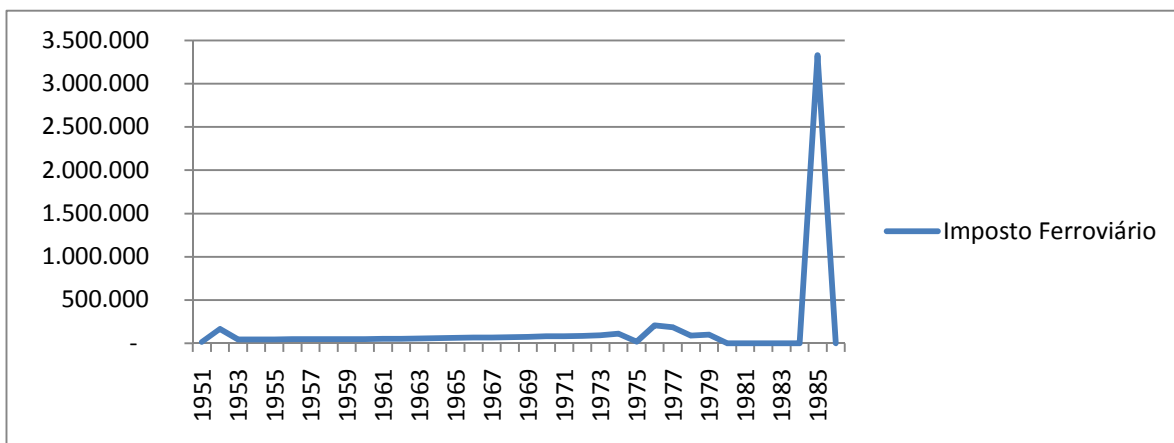


Gráfico 1 – Evolução receita Imposto Ferroviário

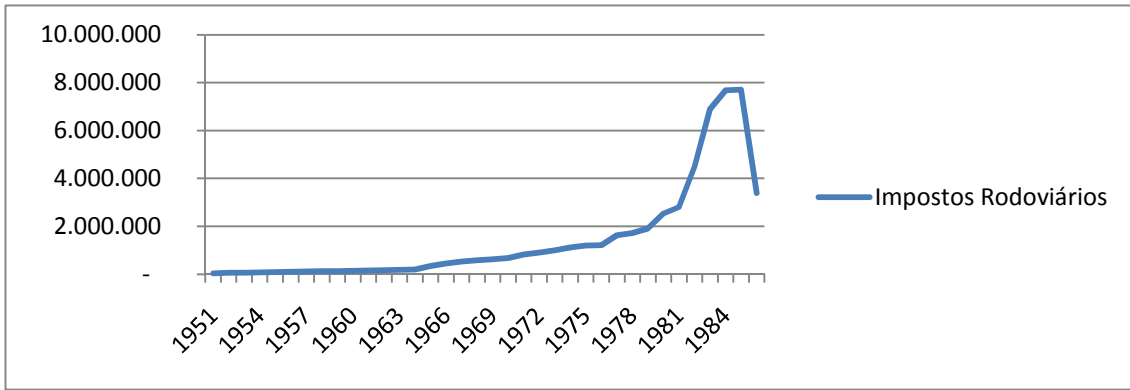


Gráfico 2 – Evolução receita Impostos Rodoviários

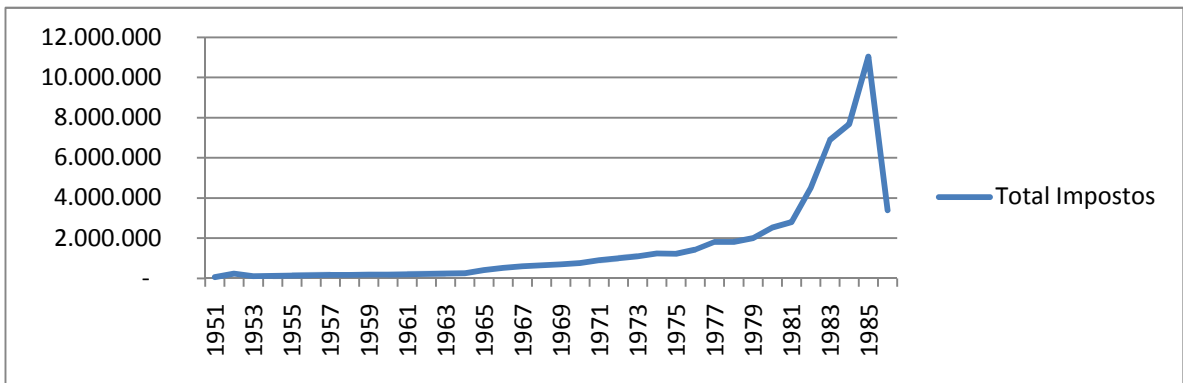


Gráfico 3 – Evolução receita Total Impostos

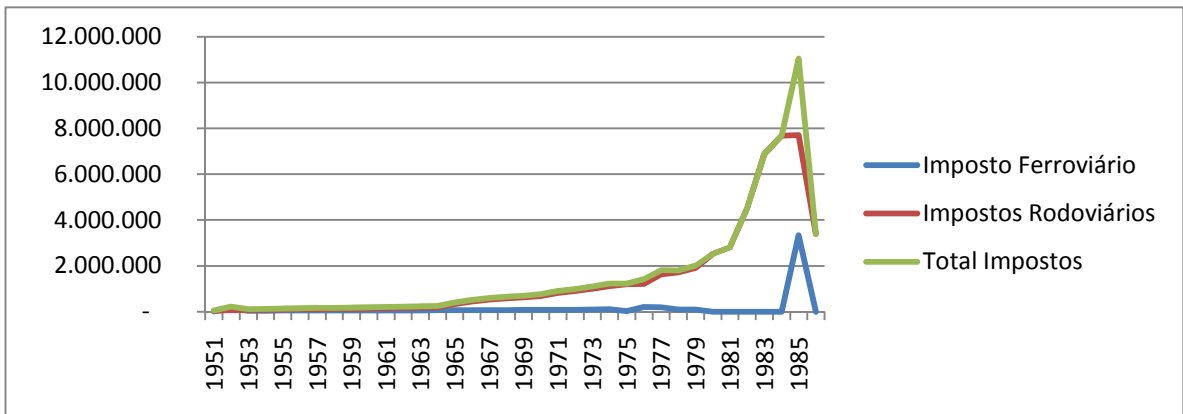


Gráfico 4 – Comparação evolução receita Impostos

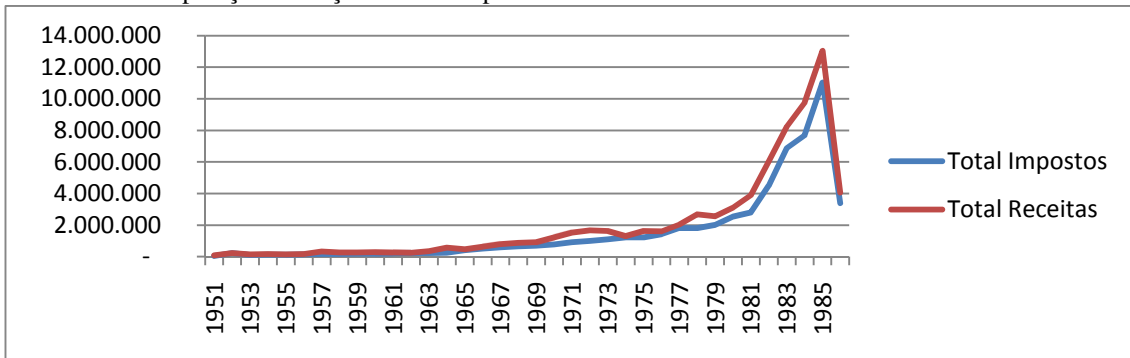


Gráfico 5 – Comparação impostos e receitas

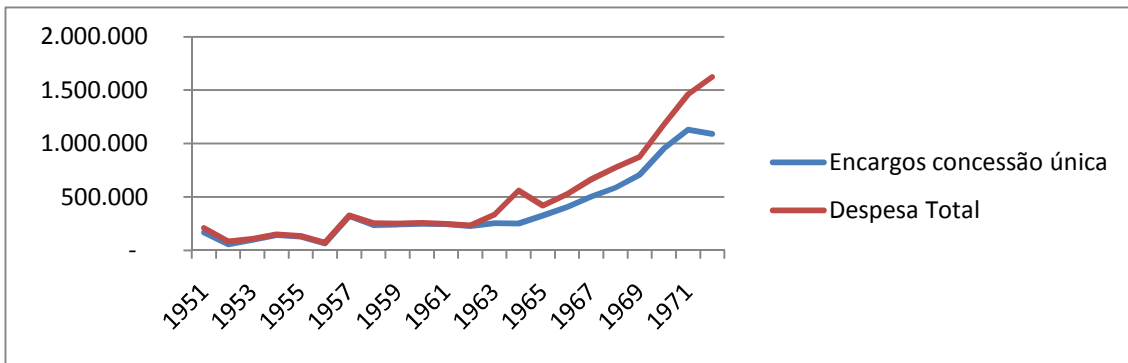


Gráfico 6 – Comparação Encargos concessão única sobre despesa total

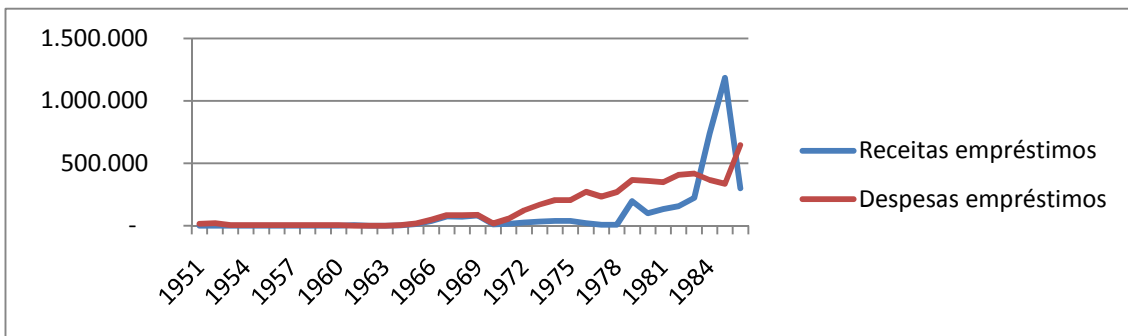


Gráfico 7 – Comparação receita/despesa com empréstimos

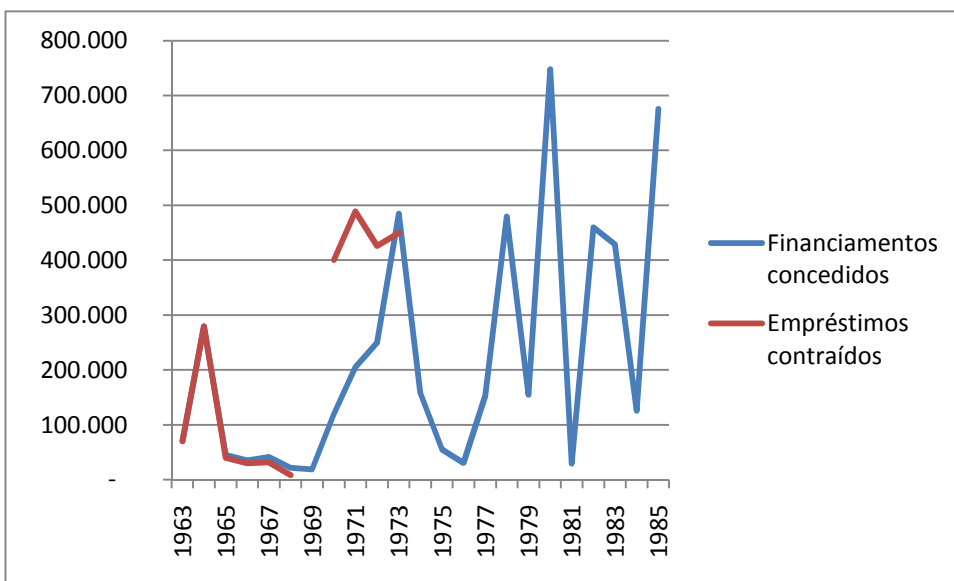


Gráfico 8 – Comparação empréstimos contraídos/concedidos

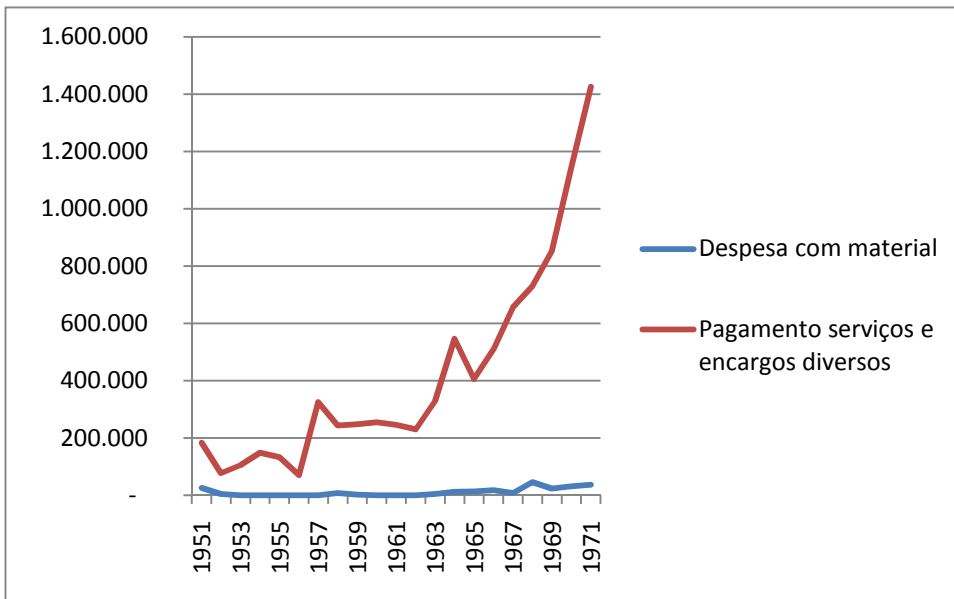


Gráfico 9 – Classificação despesas FETT (1951/1971)

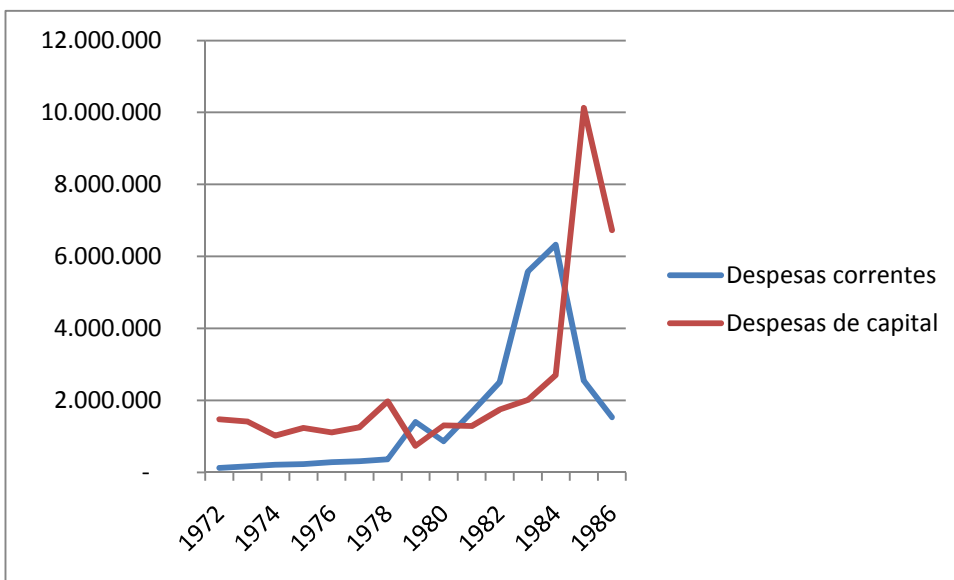


Gráfico 10 – Classificação despesas FETT (1972/1986)