

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS

GÉNESE INSTITUCIONAL E SUA ATIVIDADE FINANCEIRA

Helena Real Gomes

Caixa Geral de Depósitos, Gabinete de Património Histórico, Lisboa;
helena.real@cgd.pt

Joaquim Pombo Gonçalves

Caixa Geral de Depósitos, Gabinete de Património Histórico, Lisboa;
joaquim.pombo@cgd.pt



Caixa Geral de Depósitos Génese Institucional e sua Atividade Financeira

Helena Real Gomes

Joaquim Pombo Gonçalves

Historial do artigo:

Recebido a 28 de abril de 2017

Revisto a 20 de maio de 2017

Aceite a 30 de maio de 2017

RESUMO

O presente estudo aborda a continuidade do tema desenvolvido no último Ideário Patrimonial sobre a Caixa Geral de Depósitos (CGD). Foca-se na criação do Banco do Estado e na sua missão, constituindo um instrumento fundamental para procurar fazer face à dívida pública.

A fundação da CGD em 1876 tinha um objetivo muito próprio e ocorreu num período bastante conturbado no campo económico, político e social, muito em parte motivado pela anterior política de fomento do Governo nacional.

A CGD centralizou os fundos dos vários depósitos públicos que se encontravam noutros organismos e através da criação da Conta antiga, na qual foi reunido o histórico dos movimentos anteriores à sua criação, exclusivamente da responsabilidade do Tesouro. Como consequência imediata desse facto, ocorreu a criação de uma Conta moderna, metodologia que marcava o início da atividade de gestão contabilística da Caixa.

Na fase inicial da sua existência, a CGD disponibilizou dois serviços marcantes na sua atividade bancária: em 1880 foi criada a Caixa Económica Portuguesa (CEP), como meio que possibilitava às classes menos favorecidas de empregar as suas economias, e, em 1918, foi criada a Casa de Crédito Popular (CCP), a qual se encontrava vocacionada para a concessão de empréstimos sobre penhores.

No entanto, a Caixa rapidamente evoluiu na expectativa de acompanhar o movimento financeiro europeu no intuito de aumentar as suas funções como instituição bancária.

Essa meta foi alcançada depois de se autonomizar da Junta do Crédito Público (JCP) em 1896. Como consequência desta independência, a atividade da CGD evoluiu gradualmente na intensificação da concessão de empréstimos, destacando-se o apoio à agricultura, à indústria e, mais tarde, à construção.

Palavras – chave: Caixa Geral de Depósitos, Caixa Económica Portuguesa, Casa de Crédito Popular, Conta antiga, Conta moderna.

ABSTRACT

The present study addresses the continuity of the topic developed in the last Ideário Patrimonial on Caixa Geral de Depósitos (CGD). It focuses on the creation of the State Bank and its mission, constituting a fundamental instrument to seek to deal with public debt.

The founding of CGD in 1876 had a very specific purpose and occurred in a very troubled period in the economic, political and social field, motivated in part by the previous policy of fomenting the National Government.

CGD centralized the funds of the various public deposits that were in other organisms and through the creation of the old Account, in which the history of the movements prior to its creation, exclusively of the Treasury's responsibility, was gathered. As a direct consequence of this, the creation of a modern Account, methodology that marked the beginning of Caixa's accounting management activity.

In the initial phase of its existence, CGD provided two outstanding services in its banking activity: in 1880 Caixa Económica Portuguesa (CEP) was created as a means of enabling the less favored classes to use their economies, and in 1918 it was created the Casa de Crédito Popular (CCP), which was focused on granting loans on pledges.

However, Caixa quickly evolved in the expectation of accompanying the European financial movement in order to increase its functions as a banking institution.

This goal was reached after the autonomy of the Junta do Crédito Público (JCP) in 1896. As a consequence of this independence CGD's activity gradually evolved in the intensification of lending, with emphasis on support for agriculture, industry and, later to the construction.

Keywords: Caixa Geral de Depósitos, Caixa Económica Portuguesa, Casa de Crédito Popular, Old account, Modern account

1. Enquadramento histórico

Por iniciativa do Ministro dos Negócios da Fazenda, Anselmo José Braamcamp, surgiu em 1870 a primeira tentativa de proposta de lei para criar uma “caixa de depósitos”, pretensão que não obteve parecer favorável pois algumas das atividades que lhe seriam inerentes colidiam com funções já atribuídas ao Banco de Portugal.

Ao Banco de Portugal encontravam-se atribuídos os depósitos efetuados na Junta do Depósito Público de Lisboa e do Porto, conforme consta no *Relatório e Projecto de Reforma do Depósito Público de Lisboa*, datado de 21 de dezembro de 1868 (refira-se que esta atribuição esvaziou de conteúdo a atividade da referida Junta, a qual foi extinta por decreto de 21 de julho de 1870).

Pretendia-se um banco de cariz público vocacionado para amortização da dívida fundada, com vantagem para o setor público e para o tesouro. A difícil situação económica que se fazia sentir em Portugal era generalizada e a dívida pública resultava dos empréstimos internos e externos contraídos pelo Estado, como por exemplo a consequência da política de fomento (1) dos governos da Regeneração que causou um agravamento das despesas do Estado devido ao elevado volume de obras públicas com impacto na economia.

A década de 70 do séc. XIX caracterizou-se pelo surgimento significativo de instituições bancárias em Portugal (2), assim como dos valores depositados, fatores que incrementaram as atividades da Junta do Crédito Público e do Tesouro Público. Este período de expansão teve o seu epílogo com a crise bancária de 1876, a qual provocou o encerramento de muitos dos bancos existentes e a regressão dos valores depositados.

2. Criação do Banco do Estado num novo contexto económico: objetivo e missão

Com a diminuição das remessas de ouro que vinham do Brasil, a acumulação de compromissos a solver na praça de Londres, a especulação com fundos espanhóis e o mau ano agrícola exigindo maior importação de cereais, a crise financeira de 1876 generalizou-se.

Para fazer face à situação, a posição do Estado foi procurar captar capitais através da emissão de títulos de dívida pública, enquanto aplicações financeiras fiáveis, reforçando a sua posição como entidade credível face à situação instável do setor bancário. Neste contexto, os depositantes adquiriam a noção de que uma instituição, que apresentasse garantias financeiras do Estado, seria mais credível para efetuarem os seus depósitos. Estariam, deste modo, criadas as condições adequadas para a fundação de uma caixa geral de depósitos do Estado.

Para o efeito, realizou-se, em 11 de fevereiro de 1876, uma sessão da Câmara dos Deputados na qual o ministro da Fazenda, António Serpa Pimentel, recolocou a pretensão dessa fundação.

Na sequência dessa sessão, ainda nesse ano foi apresentada ao Parlamento uma proposta nesse sentido - o denominado Projeto N.º 8, o qual viria a despoletar uma reforma do sistema de administração da dívida pública e dos depósitos que até ao momento se repartiam entre os Depósitos Públicos de Lisboa e do Porto.

Foi durante o reinado de D. Luís (3), sob a égide de Fontes Pereira de Melo enquanto Presidente do Conselho de Ministros, e através do decreto de 10 de Abril de 1876, que a Caixa Geral de Depósitos foi criada, tendo o seu Regulamento Provisório sido publicado em dezembro desse mesmo ano.

No entanto, a criação da CGD não esteve somente associada ao Fontismo mas, também, à forte concorrência bancária pois: *A credibilidade das instituições que tinham a seu cargo a guarda das poupanças, fossem estas públicas ou privadas, constituiu preocupação permanente do Estado, ao longo de séculos. A segurança dos valores depositados – que não tinha que ver apenas com a honestidade dos depositários, mas que também não lhe era alheia – foi o principal motivo dessa preocupação* (4).

A Carta de Lei de 10 de abril de 1876 (5), relativa à fundação da Caixa, previa a atribuição a esta instituição de diversas atividades das quais se salientam a possibilidade desta instituição receber depósitos voluntários, de efetuar adiantamento sobre os seus juros e proceder à concessão de empréstimos a curto prazo sobre os valores dos títulos.

Por outro lado, pretendia assegurar a captação dos depósitos obrigatórios oriundos do Depósito Público de Lisboa e do Porto, dos empréstimos sobre a consignação de juros de títulos da dívida pública, assim como assumir a gestão dos valores depositados nas arcas orfanológicas, entre outras atividades.

No entanto, a posição da Caixa no setor bancário e o seu impacto junto da concorrência, suscitaram algumas preocupações quer no governo quer na oposição.

Por esse motivo, uma das medidas adotadas concretizou-se através da imposição de um limite na taxa de juro a aplicar pela instituição aos depósitos voluntários, sendo a taxa de juro de 2% e o montante máximo a aplicar de 500\$000 réis, indiciando o aparecimento de uma futura caixa económica, facto que acabaria por ocorrer em 1880.

3.A Caixa Geral Depósitos sob a administração da Junta do Crédito Público

Aquando da sua criação, a CGD ficou sob administração da Junta do Crédito Público (JCP), mas com total independência dos outros serviços que estavam a cargo da mesma Junta. Esta separação referia-se não só ao processo das operações mas, também, à escrituração e prestação das suas contas.

No Regulamento Provisório (o Regulamento Definitivo data de 17 de agosto de 1881 (6)), definido através de Decreto de 6 de dezembro de 1876 (7), ficou estabelecido que os empréstimos da instituição ao Tesouro deveriam ser efetuados por meio de compra de escritos ou letras do Tesouro, ou por operações de conta corrente, impondo, simultaneamente, a obrigatoriedade de constituição de um fundo para a amortização da dívida pública.

Também ficou estabelecido no art.º 12 deste Regulamento (...) *que a junta do credito publico dirija annualmente ao parlamento, publique e faça correr, um relatório especial sobre os actos e factos da sua gerência, como administradora da caixa geral de deposito (...) para perfeito e geral conhecimento estado do d'esta instituição* (8).

Portanto, competia à JCP, enquanto entidade administradora da CGD, apresentar relatórios ao Governo que refletissem a atividade desta instituição, publicando mensalmente o balanço da Caixa e submetendo anualmente os atos da sua gerência ao Tribunal de Contas (gestão repartida por anos económicos compreendidos entre 1 de julho e 30 de junho do ano seguinte).

Conclui-se, portanto, que, apesar da Caixa possuir autossuficiência financeira e funções muito concretas, mantinha-se sob administração da JCP. Interrogamo-nos se faria sentido a CGD estar sob a alçada da JCP, pois esta tinha sido criada com o objetivo de diversificar procedimentos bancários.

4.Organização das contas dos depósitos públicos – a *conta antiga* e a *conta moderna*

4.1.Processo de transferência de fundos dos vários depósitos públicos

Os prazos para a instalação da CGD no território continental encontravam-se previstos no referido Regulamento Provisório de 6 de dezembro de 1886, devendo a implementação dos seus serviços decorrer de forma gradual e faseada (entre 1 de janeiro e junho de 1977).

Estava igualmente prevista a transição, para a Caixa, dos valores dos antigos depósitos que se encontravam dispersos por várias entidades, pois estava definido que, com a criação da instituição, era necessário transferir os valores existentes em organizações congéneres.

Essa transferência de valores foi iniciada com os depósitos da Junta do Depósito Público de Lisboa (em 30 de dezembro de 1876) e da Junta do Depósito Público do Porto (em 28 de fevereiro de 1877), seguida dos valores provenientes das diversas arcas ou cofres dos órfãos (por todo o mês da instalação nas respetivas comarcas) e concluída com os depositários gerais e dos juízos (desde a instalação nas comarcas respetivas, até 30 de junho de 1877).

As referidas Juntas do Depósito Público de Lisboa e do Porto deveriam, de acordo com o art.º 98º do Regulamento Provisório, proceder à preparação de um inventário de todos os documentos existentes no seu arquivo, acompanhado pela elaboração de um balanço geral de todas as quantias e valores, de qualquer espécie ou proveniência, que se encontrassem à data entregues à sua guarda e administração. O objetivo destas inventariações era apurar o que constituía o *ativo* das referidas Juntas Do Depósito Público mas, também, o seu *passivo*.

As disposições referentes aos prazos de transição foram fielmente respeitadas, no que se refere às Juntas do Depósito Público de Lisboa e do Porto pois *Nas epochas que se achavam fixadas effectuaram ellas a transição e entrega de todos os valores, livros, documentos, papeis, mobília e mais objectos, relacionados nos balanços e inventarios respectivos, cessando desde logo todas as suas funções e atribuições como repartições do deposito publico* (9).

Todavia, a relação do *ativo* e do *passivo* não se encontrava exigido pelo Regulamento e as referidas Juntas não o elaboraram. Este facto resultou das confusas e deficientes escriturações que não permitiram a sua concretização e, também, ao período relativamente diminuto disponível para elaborar balanços tão complexos. Assim, no referido Relatório consta que *As juntas disseram e entregaram o que tinham; não disseram quanto, por que modo, e a quem deviam*.

O relatório do período entre janeiro e agosto de 1877 será um dos mais relevantes, pois reflete o processo de transferência de fundos, que se cifraram em cerca de 1.000 contos oriundos dos depósitos públicos e do Tesouro e que constituíram uma conta única no *passivo* da CGD, que (...) *à excepção dos valores entregues aos depositários gerais e avulsos, todos os outros valores transferidos foram incluídos numa conta denominada «conta antiga», na qual não havia obrigatoriedade de correspondência entre os depósitos e os levantamentos* (10).

Conforme previsto no Regulamento Provisório, *Os depositarios que até 30 de junho de 1877 não tiverem effectuado, pela fôrma sobredita, na caixa geral de depositos ou nos cofres dependentes da mesma caixa, a entrega dos dinheiros, valores de oiro, prata, joias, pedras preciosas, titulos de divida publica e quaesquer papeis de credito comprehendidos nos depositos confiados à sua guarda e responsabilidade, ou que, pelo menos, não hajam já requisitado as competentes guias de transição, constituir-se-hão ipso facto na posição de infieis depositarios do juizo, e responderão pelo juro de móra, sobre o valor de cada deposito, na rasão de 6 por cento ao anno* (11).

De acordo com o relatório da JCP, o Regulamento Provisório da CGD previa esta situação e, através dos artigos 105º e 106º do respetivo Regulamento, todos os atos que a CGD teria de praticar relativamente aos depósitos transitados das Juntas do Depósito Público de Lisboa e Porto, seriam qualificados e inseridos naquela que se passou a designar como *Conta antiga*. A Caixa faria, para o efeito, escrituração especial e separada.

Paralelamente, foi criada a *Conta moderna* destinada a rececionar os depósitos públicos a partir do momento do início da atividade, na qual (...) *cada depósito responde por si e representa pelo que recebeu (...)* (12) e sobre a qual a CGD assumia total responsabilidade.

Por conseguinte, passaram a coexistir dois tipos de depósitos: *antigos e modernos*, pelos primeiros respondia o Tesouro e, pelos segundos, respondia a CGD, sendo estes últimos totalmente independentes dos primeiros.

Em caso algum deveria esta *Conta antiga* ser confundida com a *Conta moderna* dos novos depósitos, sendo necessário proceder-se a uma liquidação rigorosa das contas *antigas* a fim de ser apurado o *passivo* de cada uma das Juntas.

Para a execução desta gestão, e de acordo com a Portaria 28 de dezembro de 1877, o governo decidiu *Que, no entretanto, fica a administração da caixa geral de depositos auctorizada, conforme propõe, a transportar de conta antiga para conta moderna, na escripturação dos seus credito sobre o thesouro, tudo quanto tem pago e for pagando por conta dos referidos depositos [da Junta de Depósito Público de Lisboa], e a creditar-se pelo juro respectivo conforme o for pagando, devendo enviar conta mensal d'essas operações á direcção geral da tesouraria do ministério da fazenda (...)* (13).

Estas transferências foram executadas por meio de autos de entrega, em duplicado, sendo fornecida uma certidão a cada um dos membros da referida Junta do Depósito Público.

A Junta do Depósito Público de Lisboa e do Porto entregou à JCP, enquanto entidade administradora da CGD, todos os livros, documentos e outros objetos existentes nas suas repartições, assim como todos os valores de qualquer espécie ou proveniência, que constituíssem o seu ativo na data de entrega. Estas entregas eram acompanhadas por relatórios de balanços, inventários e relações adjuntas, de todos os espécimes existentes nas repartições e arquivos desta Junta.

O serviço de Depósito Público que não fosse em Lisboa e no Porto era assegurado por intermédio das Arcas dos Órfãos e pelos depositários gerais do Juízo, serviços que se destinavam à recolha de fundos, controlados por recebedores quer oficiais quer particulares.

Como curiosidade, refira-se que as Arcas dos Órfãos tinham três cadeados cujas chaves eram guardadas pelo depositário, pelo juiz da comarca e pelo curador dos órfãos e nelas se arrecadavam os dinheiros, papéis de crédito e objetos preciosos, com uma escripturação própria, em livros de *entrada*, de *saída* e de *conta corrente*: *Os dinheiros, e mais valores de ouro, prata, joias, pedras preciosas, titulos de divida publica ou quaesquer outros papeis de credito, que existirem arrecadados nas arcas dos orphãos dos diversos juizos serão transitados para a caixa geral de depositos por intermedio dos respectivos recebedores de comarca, lavrando-se termos de entrega em duplicado, que terão as assignaturas do juiz, do agente do ministério publico, do escrivão de fazenda e do recebedor da comarca. Um dos duplicados do termo de entrega será pelo escrivão de fazenda remetido ao respectivo delegado do tesouro e o outro ficará juízo* (14).

Quanto aos depósitos, ou cofres de outros depositários, deveriam ser entregues na tesouraria central da CGD, nas suas delegações ou nas recebedorias de comarcas que não fossem representativas de distrito.

Para realizar essas entregas, os depositários tinham que requerer aos respetivos Juízos, ou autoridades, que lhes passassem guias de transição nas quais se declaravam todas as circunstâncias em que se encontrava cada depósito, procedimento que se encontrava em conformidade com o Regulamento Provisório da CGD. Para o efeito, deveriam entregar uma relação detalhada de todos os depósitos em seu poder, conforme constasse da sua escrita

particular, e prestar todos os esclarecimentos ao Juízo, a fim de se realizarem, caso fossem necessárias, pesquisas (em cartórios ou arquivos) dos autos, ou processos, que tinham dado origem aos depósitos.

De acordo com o Regulamento, *Os depositarios que até 30 de junho de 1877 não tiverem effectuado, pela fôrma sobredita, na caixa geral de depositos ou nos cofres dependentes da mesma caixa, a entrega dos dinheiros, valores de oiro, prata, joias, pedras preciosas, titulos de divida publica e quaesquer papeis de credito comprehendidos nos depositos confiados à sua guarda e responsabilidade, ou que, pelo menos, não hajam já requisitado as competentes guias de transição, constituir-se-hão ipso facto na posição de infieis depositarios do juizo, e responderão pelo juro de móra, sobre o valor de cada deposito, na rasão de 6 por cento ao anno (15).*

4.2. Processo e constituição de Depósitos necessários e Depósitos voluntários

A CGD foi criada como instituição bancária que guarda, arrecada, administra e restitui todos os depósitos em dinheiro e outros valores. Os depósitos, de acordo com o Regulamento Provisório, deveriam ser efetuados em guias duplicadas emitidas pela autoridade que tivesse autorizado ou tivesse ordenado. Estes depósitos classificavam-se em *Depósitos necessários* e *Depósitos voluntários*.

Os *Depósitos necessários* eram aqueles que resultavam de aplicação da lei, de resoluções do governo, de decisões dos tribunais e de prescrições administrativas com intervenção da autoridade pública, sendo a CGD e suas delegações, a única entidade competente para arrecadar os *Depósitos necessários* e, em caso algum, se poderia negar a recebê-los.

O Estado, por intermédio da Caixa, (...) *assegura contra todos os casos de força maior ou fortuita a restituição dos depositos, tanto necessarios como voluntarios, efetuados na caixa geral de depositos ou nas suas delegações, em conformidade da lei e do presente regulamento (16).*

Os *Depósitos voluntários* eram aqueles livremente constituídos e que podiam ser levantados pelos depositantes.

Relativamente aos *Depósitos voluntários*, a CGD poderia receber depósitos de diversas formas: em dinheiro efetivo, em títulos de dívida consolidada ou em papéis de crédito que lhes fossem voluntariamente oferecidos por qualquer pessoa, corporação ou associação legalmente constituída.

A CGD, ou a delegação onde fosse permitida a receção de qualquer *Depósito voluntário*, entregaria a cada depositante uma caderneta na qual se iam registando, sucessivamente, por débito e crédito, todas as quantias depositadas e levantadas em conformidade com a conta corrente. Os assentos de depósitos seriam rubricados pelo contador geral e pelo tesoureiro, e os de levantamento seriam rubricados pelo tesoureiro e assinados pelo depositante, passando recibo em separado. Estas cadernetas seriam necessárias por ocasião de cada entrada e de cada levantamento, para que se pudessem lavrar os respetivos assentos.

Com verbas dos depósitos, a Caixa poderia fazer aplicações empregando as mesmas somas de forma lucrativa, sendo permitidas as seguintes operações: fazer empréstimos sobre consignação de juros de qualquer título de dívida pública fundada, interna ou externa; fazer empréstimos a curto prazo sobre penhor dos mesmos títulos; fazer empréstimos ao tesouro público, da natureza que constituem a dívida flutuante do mesmo tesouro.

Os lucros auferidos pela CGD seriam aplicados, depois de cada gerência anual, no pagamento das despesas de gerência (consideravam-se despesas de gerência as que fossem efetuadas com pessoal e com materiais de acordo com as necessidades dos serviços, quer na Caixa quer nas delegações), assim como na compra de títulos de dívida consolidada para constituição de um fundo de amortização dessa mesma dívida.

5.Criação da Caixa Económica Portuguesa

Após consolidação da Caixa, e devido às necessidades permentes da classe trabalhadora que vivia na incerteza face à nova economia industrial, surgiu um conceito que pretendia assegurar a compensação deste fator que afetava o proletariado – as Caixas Económicas.

As Caixas Económicas surgiram por toda a Europa, tendo como missão procurar assegurar, em termos económicos, melhores condições de qualidade de vida para essa classe desfavorecida e permeável aos problemas de envergadura social (tais como doença, invalidez, entre outros).

A Caixa Económica Portuguesa (CEP) surgiu no panorama bancário português com a garantia do Estado e administrada pela JCP, por intermédio da CGD.

Em 15 de janeiro de 1880, o ministro da Fazenda Barros Gomes apresentou no Parlamento a designada Proposta Nº 20, através da qual o ministro pretendia que, com a criação desta instituição, se fomentasse no povo os hábitos de economia e de previdência. Esta proposta foi aprovada no dia 14 de fevereiro de 1880 e, simultaneamente, criada a CEP, tendo a Carta de Lei sido publicada em 26 de abril desse ano e o respetivo Regulamento Provisório em 16 de abril de 1881.

À semelhança das caixas económicas europeias, a CEP pretendia resolver um estigma de privações, associando o hábito de poupar ao princípio da emancipação do individuo, estimulando-o a entregar pequenas somas que, futuramente, lhe poderiam valer quantias lucrativas.

A Proposta Nº 20 assegurava ao Estado a gerência da CEP, estabelecendo a garantia do Governo para os depósitos entrados na mesma. O ministro Henrique de Barros Gomes propunha que se entregasse à CGD a superior direção de todo o serviço e que, para receber os depósitos, se constituísse em agência da CEP as recebedorias das comarcas e as suas delegações nos concelhos.

Mais do que poupar, a criação de uma caixa económica, prometia ensinar como acumular capitais que pudessem evitar, em casos extremos, o recurso à usura.

Tinha como principal objetivo o recebimento de pequenas quantias sob a forma de *Depósitos voluntários* valores não inferiores a 200\$00 reis por cada entrega. Os depósitos cujo saldo não excedesse 500\$00 reis, seriam remunerados à taxa de 4% ao ano; a parte que excedesse aquele montante não seria remunerada. O título representativo da conta era a caderneta de depósito – uma por cada depositante.

À semelhança dos procedimentos implementados pela CGD em relação aos *Depósitos voluntários*, era prática da CEP atribuir ao depositante, aquando do primeiro depósito, uma caderneta averbada em seu nome que constituía o título definitivo de crédito de depositante com a CEP.

A CEP funcionava através de uma administração central, de agências da Caixa e de subagências escolares. A instalação das subagências escolares eram autorizadas em qualquer escola primária e geridas por um professor, que recebia dos seus alunos pequenas quantias e os representava nas suas relações com a administração central e com as agências.

De acordo com a Lei de 15 de julho de 1885 (17), os fundos da CEP não seriam centralizados em cofre especial nem geridos em separado dos da CGD, depreendendo-se que a CEP seria integrada na CGD.

6.Criação da Casa de Crédito Popular

Nas atribuições da CGD previstas no decreto nº 4.670, de 14 de julho de 1918, existem já alusões a operações relacionadas com empréstimos a curto prazo, sobre penhor de títulos, ouro, prata, pedras preciosas e outros objetos.

Nesta altura, o Conselho de Administração estabeleceu as condições gerais em que se poderiam fazer os empréstimos sobre penhores a particulares, definindo a percentagem sobre as cotações e sobre o reforço dos mesmos penhores quando se tornasse necessário, assim como as quantias a aplicar a estas operações.

Surgia a necessidade de formar um organismo a essa medida. Assim, em 1918 foi criada a Casa de Crédito Popular (CCP), gerida por intermédio da CGD, com o objetivo de moderar a atividade de penhores, de modo a conter os abusos, regular e moderar os lucros daqui provenientes, ao mesmo tempo, proporcionando às classes menos favorecidas alguma assistência económica.

No Regulamento de 29 de maio de 1922, estabeleceram-se as normas pelas quais a CCP se iria reger. As operações de crédito passaram a ser efetuadas na sede, assim como nas diversas agências que a administração entendeu criar, sobretudo, em localidades bastante populosas. Definiu também, o limite das quantias cedidas de acordo com o valor dos penhores.

De acordo com o Art.º 122 do referido Regulamento, não poderiam *ser recebidos em penhor armas de guerra, matérias inflamáveis ou explosivas, cousas que a lei considera fora do comércio, ou sôbre que seja vedado transaccionar, artigos de moda e de efêmera aplicação, chapéus usados, objetos ofensivos da moral, e análogos* (18).

Com a realização de cada empréstimo era lavrado um *termo*, em livro próprio, no qual eram incluídos os elementos necessários à identificação do mutuário, bem como a descrição do penhor com as características e as condições do contrato. Seria entregue ao mutuário a *cautela* extraída do dito *termo* com as informações repetidas do mesmo, assinada pelo agente da CCP. Este título, ou *cautela* do penhor, servia como garantia para que se pudesse resgatar os valores ou objetos empenhados, podendo a mesma ser transmissível por endosso (para esse efeito teria que ser averbada no livro dos *termos*).

Quando se constatasse que o penhor era originário de furto ou roubo, este ficaria em depósito na agência da CCP e, depois de efetuada a investigação judicial e condenado o responsável, seria posteriormente restituído ao seu legítimo dono.

O mutuário tinha a possibilidade de amortizar a dívida em prestações, não inferiores a 10 por cento do capital, e estas seriam averbadas no termo e cautela correspondente. A CCP não se responsabilizava pela deterioração dos objetos que resultasse de catástrofes, como terramotos ou inundações, ou de ataques de pragas, como vermes ou insetos.

A compra de edifícios para a instalação da CCP era feita pela CGD, constituindo sua propriedade, enquanto aquela não pudesse pagar.

A CGD poderia, depois de ouvir o conselho fiscal, suspender ou extinguir os serviços da CCP, liquidando as operações no seu termo, quando julgasse que estes estariam a ser prejudiciais aos interesses da instituição.

A Repartição da CCP funcionava sob a direção de um chefe de repartição, estando o serviço dividido por secções de acordo com as suas necessidades. Ao chefe de repartição cabia a tarefa de propor a criação de agências nos locais que julgasse apropriados e proceder à sua instalação, assim como encarregar-se de tudo o que fosse necessário para o funcionamento das agências. Era também responsável pelos modelos e livros da escrita da repartição e das agências, fiscalização das mesmas, inspeção da escrita e verificação dos saldos constantes no livro de caixa, e ainda, de levar a cabo leilões e atender as reclamações do público sobre o serviço da CCP. Delineava a propaganda competente através de anúncios, prospectos ou cartazes.

Cada agência estaria sob a responsabilidade de um agente que poderia gerir todo o serviço da mesma, por empreitada ou avença. Sempre que fosse possível, teriam moradia no edifício das próprias agências.

As operações realizadas nas agências da CCP estavam sujeitas a fiscalização, a qual competia ao chefe das respetivas repartições através de fiscais por si nomeados. Estes inspecionavam todos os procedimentos levados a cabo pelas agências e elucidavam o pessoal sobre a forma de realizar as operações, de avaliar os penhores e de procederem ao seu depósito e conservação.

Considerando a criação da CCP, era fundamental determinar regras e criar normas para o exercício da indústria de empréstimos sobre penhores, para assim garantir por outro lado a eficiência dos estabelecimentos do Estado na sua dupla função fiscalizadora e reguladora.

Entre 1926 e 1927 registaram-se algumas tentativas de regulamentação, nomeadamente através dos decretos n.ºs 12.620 e 13.333. No entanto, aparentemente a regulamentação produzida não clarificou a atividade gerando, pelo contrário, mais confusão, impondo urgência na definição de procedimentos, normativas e regras para o exercício de uma indústria que correspondia, sobretudo, a uma necessidade das pequenas economias que não tinham recurso a outra espécie de crédito.

Foi, ainda, ponderada a possibilidade de reservar o exercício prestamista exclusivamente aos estabelecimentos do Estado. Contudo, rapidamente se concluiu que isso traria sérios inconvenientes no que se referia ao suporte, por parte do mesmo, dos encargos daí resultantes. Paralelamente, sujeitava as classes necessitadas ao perigo do surgimento de oportunismo através de prestamistas clandestinos, sistema sempre difícil de contornar e controlar.

Era fundamental que a CCP fosse rigorosa nas operações, mas alguns condicionalismos marcavam a sua atividade, como sejam as poucas horas de funcionamento do expediente e a relação entre mutuário e funcionário assentar numa operação comercial fria e formal.

O decreto n.º 17.766, de 17 de dezembro de 1929, estabeleceu determinadas regras para a atividade e para o aparecimento das casas prestamistas. A partir dessa data a função da CCP seria, também, a de manter um equilíbrio das condições dos contratos por força da concorrência e constituía uma entidade de recurso para o mutuário que se entendesse ultrajado pelo prestamista particular. O Estado passou a ter uma dupla função: reguladora e fiscalizadora.

O exercício da atividade e o estabelecimento de casas de penhores ficava dependente da verificação da idoneidade moral e financeira dos indivíduos que pretendiam exercer a indústria,

de modo a poderem ser também acautelados os importantes interesses da Casa de Crédito Popular nas localidades onde esta se encontrava instalada.

No que respeita à realidade dos empréstimos, foi estabelecida alguma elasticidade do crédito. O juro passou a ser um instrumento de retribuição do capital e com função de risco. A operação com menor juro e menor era proposta pela CCP, sendo o maior volume de crédito garantido pelo prestamista particular que operava com maior risco de acordo com o que o mesmo queira realizar, compensando-se através do juro mais elevado. A taxa de juro máxima cobrável era de 3% a 4%, variando de acordo com a natureza do penhor. A CCP passou a ser o principal elemento regulador.

Operaram-se ainda alterações nas condições de venda em leilão dos penhores, aqueles que sofreram depreciação ou, então, os que não tinham sido resgatados a tempo devido. Nos leilões era necessária a presença de um fiscalizador, assim como a elaboração de um mapa das vendas efetuadas, tendo em vista garantir que o mutuário receberia os remanescentes da diferença entre o produto da venda e da respetiva dívida em causa.

Em relação à legislação anterior, aumentou para seis meses o prazo em que o mutuário poderia reclamar os remanescentes da venda em leilão. Os mesmos, quando não reclamados, revertiam a favor das associações de socorros mútuos.

Os indivíduos ou empresas, que pretendessem exercer a indústria dos empréstimos, nas localidades onde não existam agências da CCP, deveriam requerer autorização ao governador civil respetivo.

A atividade prestamista só poderia ser exercida pelos indivíduos ou sociedades que tivessem obtido autorização prévia concedida através de alvará pelos governos civis. Excetuavam-se desta disposição os bancos ou casas bancárias, as associações de socorros mútuos que estivessem autorizadas para a realização destas transações, as sociedades anónimas de responsabilidade limitada e as casas existentes em 25 de março de 1927, já que, até esta data, se encontravam isentas de alvará.

O alvará de autorização especificava o nome individual do proprietário, ou dos sócios, do estabelecimento, a localização da sede e das suas filiais, o capital da empresa, a forma de constituição, o nome dos fiadores ou a designação da caução. Qualquer alteração deveria ser averbada no mesmo alvará.

A nova legislação previa a aplicação de sanções, as quais eram inexistentes na legislação anterior, passando a existir multas severas e a aplicar-se penas graves, como a cassação do alvará, quando assim fosse determinada sentença judicial. Por conseguinte, esta pena implicaria a falência de uma casa prestamista, sendo possível a cassação do alvará na primeira transgressão, caso se admitisse ação de má-fé.

Ainda através do decreto n.º 17.766, de 17 de dezembro de 1929, é possível encontrar detalhes sobre a realização dos empréstimos e em que condições, não muito diferentes da legislação anterior. Para que se procedesse à venda, era necessário contatar o mutuário para que, em última instância, reforçasse o penhor num prazo de 8 dias. Não o fazendo, o prestamista teria que provar com recibos de correio junto da Casa de Crédito Popular, que já tinha contactado o mesmo.

Com a antecedência de 30 dias, o anúncio de leilões deveria ser publicado no Diário do Governo e anunciados num dos jornais mais lidos da localidade, sob a fiscalização de um membro da CCP. No leilão teria que estar presente um funcionário da CCP e, na falta deste agente, o prestamista poderia realizar o leilão sob a fiscalização de um polícia da secção administrativa.

Era também necessário o prévio cumprimento dos regulamentos de saúde pública. Os penhores eram colocados em praça pela avaliação constante do termo ou cautela. Quando os objetos não fossem licitados, poderiam ser lançados a novo leilão pela importância da dívida e, se assim mesmo, não fossem novamente licitados, poderiam ser entregues aos prestamistas como liquidação do seu empréstimo. O prestamista poderia licitar os penhores nas mesmas condições que um particular, podendo vender os penhores adquiridos em leilão no seu próprio estabelecimento, ou quaisquer outros objetos de comércio lícito, desde que obtivessem as licenças exigidas pela legislação em vigor.

No entanto, até ao momento da adjudicação de qualquer penhor anunciado para leilão podiam os mutuários resgatá-lo, pagando o seu débito, os juros em dívida e a percentagem fixada para as despesas do leilão (a qual que apenas seria cobrável a partir do décimo dia antes do primeiro em que se realizasse o leilão).

O fiscalizador enviava à CCP um mapa de leilão relativo a todos os penhores vendidos. Era estritamente proibido ao pessoal de inspeção e fiscalização, receber das casas de penhores, direta ou indiretamente, qualquer importância a título de gratificação, sendo este ato passível de pena de demissão.

Do produto da venda dos penhores era deduzida a dívida, incluindo capital e juros contados, dia após dia, e as percentagens para despesas de leilão. O saldo era entregue ao mutuário sempre que este aparecesse até ao prazo máximo de 6 meses. No entanto, a entrega dos remanescentes, era feita em troca da cautela e do recibo assinado pelo mutuário.

As casas de penhores eram obrigadas a ter livros de escrita, mas a legislação vigente apresentava-se mais rigorosa no registo de informações elementares. O livro de registo de penhores com os termos de abertura e encerramento eram feitos na polícia administrativa, a qual deveria verifica-los semestralmente. Nestes livros constavam, sem emendas nem rasuras, os registos dos números dos termos dos contratos correspondentes aos números das cautelas que estavam na posse dos mutuários.

No referido decreto de 17 de dezembro, destacamos, a realização de um livro de mapas de leilões, onde deveriam aparecer inumerados os penhores praceados, o capital mutuado e os respetivos juros, a taxa de leilão cobrada, o preço de arrematação e o respetivo saldo, resultante da venda e os remanescentes pagos e a pagar. As casas de penhores eram obrigadas a registar, anualmente, o balanço dos penhores existentes, devendo enviar extrato deste à repartição da CCP, com o número dos empréstimos em vigor e a importância do capital em dívida.

Quando se desse o caso de qualquer prestamista encerrar a sua atividade, faria publicar anúncios no intuito de avisar os mutuários para, no prazo de três meses, resgatarem os penhores sob pena de serem vendidos em leilão.

Por conseguinte, a atividade prestamista foi crescendo de forma ordenada, sustentada por legislação devida. Destaca-se o papel da CGD como instituição empreendedora e mediadora nos casos que despertam excessos e interesses ilícitos.

Nos anos 70, e logo após a publicação da lei orgânica de 1969, o decreto n.º 694/70 de 31 de dezembro, regulamentou, de forma exata, a atividade prestamista ao considerar que são atribuições da CGD, enquanto instituto de crédito do Estado, conceder, por intermédio da CCP, empréstimos sobre penhores tendo em vista prestar auxílio financeiro a pessoas de menores recursos, e disciplinar as condições de exercício da atividade.

A partir da década de 80, o serviço prestado pela CCP careceu de inovação e investimento e foi diminuindo progressivamente, talvez por falta de iniciativa ou por lucros inexistentes, e a continuidade da sua atividade foi sendo comprometida.

Apesar de a CGD alimentar, ao longo da sua existência, valores de cariz social, e sendo a CCP um elemento fundamental dessa condição, o seu impacto foi sendo cada vez menor na sociedade portuguesa, tendo sido extinta no culminar dos anos 80.

7.Considerações Finais

A CGD, desde a sua fundação, assumiu um papel bastante relevante na definição da política financeira em Portugal. Apesar das limitações iniciais inerentes à própria orgânica da instituição, a CGD foi conquistando, progressivamente, um lugar de destaque como instituição de crédito.

Mas este percurso tem sido lento, iniciando-se com a sua criação em 1876 e, simultaneamente, com o aparecimento de outros organismos que complementavam as suas funcionalidades. A CEP foi um exemplo peculiar dessa evolução, através da captação de depósitos nas classes mais pobres e com poucos recursos económicos, promovendo o hábito da poupança entre a população. Com o surgimento da CCP, a CGD formalizou a concessão de empréstimos sobre penhores, salvaguardando o povo da usura de uma indústria de difícil controlo.

A CGD conseguiu, como banco do Estado, transmitir segurança e estabilidade social, promovendo meios capazes de alcançar todos os extratos sociais da população, apoiando, não só os particulares, como impulsionando também, a indústria e a agricultura do país.

As primeiras décadas de vida da instituição foram decisivas para a solidez alcançada pela CGD. As transformações orgânicas foram necessárias e os sucessivos Regulamentos tornaram-se fundamentais na organização dos seus serviços, face à complexidade que exigia a sua área de atividade.

Durante o século XX o alargamento territorial da CGD foi muito significativo, pois era importante a instituição fazer-se representar nas capitais de distrito através das filiais em edifícios próprios, substituindo as primeiras delegações que funcionavam em serviços públicos, nomeadamente nas repartições de Finanças.

Desde a sua criação que os inúmeros contornos desta instituição se encontram perfeitamente definidos, evoluindo e adaptando-se através da Reforma de 1929, que representou um passo gigantesco na sua orgânica pois implicou a reorganização dos seus serviços, criando os denominados serviços anexos, designadamente a Caixa Nacional de Crédito e a Caixa Nacional de Previdência. A CGD instituiu-se efetivamente, como uma instituição de crédito, situação que se prolongaria nas décadas seguintes.

NOTAS

(1)Política de Fontes Pereira de Melo com o fomento das obras públicas, caminho-de-ferro, estradas, pontes, telégrafos, escolas, entre outros.

(2)Antecedidas pela fundação do Banco de Portugal, em 1846, e pelo Banco Nacional Ultramarino, em 1864.

- (3) Nasceu em Lisboa, a 31 de outubro de 1838, e faleceu em Cascais, a 19 de outubro de 1889,
- (4) PEREIRA, Raul da Silva. *História da Caixa Geral de Depósitos*. Lisboa: 2007.
- (5) *Diário do Governo*, n.º 95, de 29 de abril de 1876.
- (6) *Diário do Governo*, n.º 185, de 20 de agosto de 1881.
- (7) *Diário do Governo*, n.º 280, de 12 de dezembro de 1876.
- (8) Caixa Geral de Depósitos-Arquivo Histórico. *Relatório e Contas 1878-84. Junta do Crédito Público. Relatório e Propostas sobre a Administração da Caixa Geral de Depósitos*, Imprensa Nacional, Lisboa : 1878, p. 3.
- (9) Caixa Geral de Depósitos-Arquivo Histórico. *Relatório e Contas 1878-84. Junta do Crédito Público. Relatório e Propostas sobre a Administração da Caixa Geral de Depósitos*, Imprensa Nacional, Lisboa : 1878, p. 8.
- (10) LAINS, Pedro. *História da Caixa Geral de Depósitos 1876-1910. Política e Finanças no Liberalismo Português*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa : 2002, p. 106.
- (11) Art.º 116.º do Regulamento Provisório, 6 de Dezembro de 1876.
- (12) LAINS, Pedro. *História da Caixa Geral de Depósitos 1876-1910. Política e Finanças no Liberalismo Português*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa : 2002, p. 105.
- (13) Caixa Geral de Depósitos-Arquivo Histórico. *Relatório e Contas 1878-84. Junta do Crédito Público. Relatório e Contas da Gerencia da Administração da Caixa Geral de Depósitos no período decorrido desde 1 de janeiro de 1877 a 30 de junho de 1878*, Imprensa Nacional, Lisboa : 1879, p. 77.
- (14) Art.º 118.º do Regulamento Provisório, de 6 de dezembro de 1876.
- (15) Art.º 116.º do Regulamento Provisório, de 6 de dezembro de 1876.
- (16) Art.º 6.º do Regulamento Provisório, de 6 de dezembro de 1876.
- (17) *Diário do Governo*, n.º 158, de 20 de julho de 1885.
- (18) *Diário do Governo*, n.º 106, de 29 de maio de 1922.

BIBLIOGRAFIA

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-ARQUIVO HISTÓRICO – **Diário do Governo**, n.º 158, de 20 de julho de 1885.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-ARQUIVO HISTÓRICO – **Diário do Governo**, n.º 185, de 20 de agosto de 1881.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-ARQUIVO HISTÓRICO – **Diário do Governo**, n.º 280, de 12 de dezembro de 1876.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-ARQUIVO HISTÓRICO – **Diário do Governo**, n.º 95, de 29 de abril de 1876.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-ARQUIVO HISTÓRICO – **Junta do Crédito Público, Relatório e Propostas sobre a Administração da Caixa Geral de Depósitos**, Imprensa Nacional, Lisboa: 1878.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-ARQUIVO HISTÓRICO – **Relatório e Contas 1878-84. Junta do Crédito Público. Relatório e Propostas sobre a Administração da Caixa Geral de Depósitos**, Imprensa Nacional, Lisboa : 1878.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-ARQUIVO HISTÓRICO – **Relatório e Contas 1878-84. Junta do Crédito Público. Relatório e Contas da Gerência da Administração da Caixa Geral de Depósitos no período decorrido desde 1 de janeiro de 1877 a 30 de junho de 1878**, Imprensa Nacional, Lisboa : 1879.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-ARQUIVO HISTÓRICO – **Relatório Provisório**, Imprensa Nacional, Lisboa : 1876.

FARIA, Miguel Figueira; MENDES, José Amado de (coord.) – **Dicionário de História Empresarial Portuguesa, séculos XIX e XX, vol. I, Instituições Bancárias**, Lisboa, INCM, 2013, ISBN 978/972/27/22/21/6.

LAINS, Pedro – **História da Caixa Geral de Depósitos, 1876-1910, Política e Finanças no Liberalismo Português**, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa: 2002, ISBN 972/671/095/2.

MATA, Eugénia – **As finanças públicas portuguesas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial**. Coleção História Económica, vol. 4, Banco de Portugal, Lisboa: 1993.

PEREIRA, Raul da Silva – **História da Caixa Geral de Depósitos**, Edição do Autor, Lisboa, 2007.

DOCUMENTOS ELETRÓNICOS

Diário do Governo, n.º 106, de 29 de maio de 1922. [Em linha]. [Consult. 17 Abr. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.legislacao.org/diario-primeira-serie/1922-06-05>.

Diário do Governo, n.º 267, de 12 de novembro de 1849. [Em linha]. [Consult. 17 Abr. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1849-1911.shtm>.

TRIBUNAL DE CONTAS – **TRIBUNAL DE CONTAS (1849-1911)** [Em linha]. [Consult. 17 Abr. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1849-1911.shtm>.