

A estatura moral do bispo do Porto está acima de tudo isto. A postura de D. António foi de uma frontalidade tranquila — e é isso que o engrandece. O bispo não forçou o conflito (por exemplo, recusou-se a receber em audiência um emissário de Delgado) e, mesmo quando exilado, manteve uma postura firme (rechaçando pressões para se demitir) mas serena e, por vezes, colaborante; antes de entrar em Portugal, aguardou que Marcello Caetano fizesse mais uma (frustrada) diligência para solucionar o problema da diocese, tal como o presidente do Conselho, em termos cordatos, lhe pedira<sup>9</sup>.

Eis, em suma, um livro que se recomenda enquanto aguardamos um trabalho de maior fôlego sobre D. António Ferreira Gomes, que descreva aprofundadamente o seu período formativo (com surpreendentes influências maurrassianas e integralistas), a sua passagem pelo Concílio Vaticano II (um período muito mal conhecido) e a sua trajetória após o 25 de Abril, ou seja, um livro que mostre que o prelado português foi mais do que um «bispo controverso» que um dia escreveu uma carta a António de Oliveira Salazar. Pede-se, além disso, um conjunto de fontes mais alargado (por exemplo, há uma importante entrevista ao *Diário de Notícias*, de 16-2-1987, que, salvo erro, não é citada por Pacheco de Andrade). Sobretudo, aconselha-se a que se não caia em

erros muito comuns, mas indesculpáveis: ao contrário do que diz Pacheco de Andrade, num lapso infelizmente muito vulgar, o presidente do Conselho não desejou a vinda de Paulo VI a Fátima por este ter recebido os líderes dos movimentos de libertação (p. 183). A «audiência» aos líderes africanos ocorreu em 1970, já em pleno consulado de Marcello Caetano. O ressentimento de Salazar derivava, isso sim, da ida de Paulo VI a Bombaim, um episódio que nem a oferta da *rosa de ouro* ao Santuário de Fátima conseguira apagar do espírito do presidente do Conselho. Mas isso são contas de outro rosário.

ANTÓNIO DE ARAÚJO

Nuno Valério (coord.), Ana Bela Nunes, Carlos Bastien e Eugénia Mata, **As Finanças Públicas no Parlamento Português**, Assembleia da República/Edições Afrontamento, 2001, 235 páginas.

O livro agora publicado com a chancela da colecção «Parlamento da Assembleia da República» abarca todo o período que vai de 1821 a 1997. Em domínios como a legislação fiscal começa mesmo no Antigo Regime. Na apresentação, Nuno Valério afirma que se trata da publicação dos resultados de uma primei-

<sup>9</sup> Cf. D. António Ferreira Gomes, *Cartas ao Papa...*, cit., p. 214.

ra fase da pesquisa sobre os debates relativos às finanças públicas no parlamento. Pesquisa que foi encomendada ao Gabinete de História Económica e Social do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa pela Assembleia da República.

Assim, o livro tem como característica principal balizar os temas, as cronologias e publicar as leis que enquadram esta problemática. Os cinco capítulos que o constituem são da responsabilidade dos diferentes autores. «Enquadramento constitucional», «Os orçamentos do Estado» e «Os empréstimos do Estado» são capítulos da autoria de Nuno Valério. «Sistemas fiscais e reformas fiscais» é da autoria de Maria Eugénia Mata, «As contas públicas», o último capítulo, é da autoria de Ana Bela Nunes e Carlos Bastien.

De forma muito sintética o capítulo 1 do livro traça o enquadramento constitucional dos debates parlamentares sobre finanças públicas. O capítulo 2 é dedicado às regras constitucionais aplicáveis à aprovação dos orçamentos.

O autor refere dois esquemas distintos de aprovação dos orçamentos do Estado. O primeiro está previsto em todos os documentos constitucionais até 1911 e também na Constituição de 1976 após a revisão de 1982. De acordo com ele, o parlamento deveria aprovar o orçamento antes do início do ano económico. O esquema seguido pela Constituição de 1933 e pela de 1976 até à revisão de 1982 terá sido o da aprovação pelo gover-

no, após autorização parlamentar. Ainda neste mesmo capítulo descreve as situações de excepção em que os preceitos constitucionais não foram cumpridos.

Distingue as situações em que há uma excepção orgânica e aquelas em que há apenas atraso na aprovação do orçamento. Nestas últimas identifica três tipos: a autorização através da aprovação de uma lei de meios, a reposição em vigor do orçamento aprovado para o ano anterior e a realização ilegal de fluxos aprovados posteriormente através de uma lei de indemnidade. Segue-se uma narrativa, talvez excessivamente esquemática, dos períodos em que se podem dividir as práticas parlamentares até aos anos 90 do século xx. Estabelece o autor, neste percurso, uma relação entre práticas de aprovação orçamental e o sistema partidário, deixando de lado as próprias conjunturas financeiras em que se insere a chegada dos partidos ao poder.

De relevar o estrito cumprimento da lei no período do Estado Novo (após 1936), quando o parlamento não tinha nenhum papel no debate orçamental. E também o *happy end*: «Deste modo, a nova república democrática criou na última década e meia do século xx uma tradição de regularidade de práticas orçamentais, com aprovação parlamentar do orçamento, como nunca existira na vida política portuguesa<sup>1</sup>.» Este capítulo é, de certa forma, uma contextualização da publicação da lista da legislação sobre a matéria.

---

<sup>1</sup> P. 69.

Maria Eugénia Mata descreve no capítulo 3 os sistemas fiscais e as suas reformas. Começa por tratar de uma forma simplificada o regime fiscal anterior e posterior reforma de 1832. A evolução do sistema de impostos na segunda metade do século XIX, assim como as reformas de 31 de Dezembro de 1852, as de 30 de Julho de 1860 e de 1861 e a tentativa de criação do imposto sobre o rendimento a 18 de Junho de 1880, são também descritas.

No que concerne à reforma fiscal da I República têm ênfase as leis de Maio de 1911, que implantaram a quota na contribuição predial rústica, o sistema progressivo na contribuição predial urbana, a extinção da contribuição de registo sobre heranças e doações aos descendentes e a abolição da contribuição das rendas de casa. Em matéria fiscal, a autora considera a lei de 21 de Setembro de 1922, que determinou a reforma fiscal, criando o imposto sobre o rendimento, revendo o valor matricial dos imóveis, mudando o regime da contribuição industrial, criando a contribuição de juros e um imposto geral sobre as transacções, ao mesmo tempo que abolia vários impostos de consumo, como a mais relevante da I República.

A ditadura não será inovadora em matéria fiscal, sendo Salazar nomeado para presidir a uma comissão de reforma. A 20 de Março de 1928 foram revistos os valores matriciais da propriedade. Foi também abolido o imposto pessoal sobre o rendimento e criado um adicional aos outros im-

postos. Este adicional tornou-se um imposto complementar. Pouco depois foi criado o imposto de salvação pública sobre as remunerações dos funcionários e uma taxa de salvação nacional sobre o açúcar e derivados do petróleo.

Em 1933 o imposto complementar voltou a ser um imposto pessoal sobre o rendimento e em 1940 o imposto suplementar sobre os rendimentos elevados foi decretado, mas só durou até 1950. Durante a segunda guerra mundial criou-se um imposto sobre os lucros excepcionais resultantes de negócios.

Só em 1958, segundo a autora, se terá voltado aos objectivos da reforma de 1922. Um novo código da sisa e do imposto sobre sucessões e doações iniciou uma reforma só concretizada na década seguinte. A modernização do sistema fiscal seria necessária face às transformações da sociedade que se deram no pós-guerra.

No Estado democrático só na década de 80 se fez nova reforma fiscal, que visava aproximar o sistema fiscal dos vigentes nos outros países europeus.

Todos os impostos indirectos foram substituídos pelo imposto sobre o valor acrescentado. Os impostos sobre o rendimento foram unificados no IRS para pessoas singulares e pelo IRC sobre pessoas colectivas. A contribuição autárquica, a sisa e as sucessões e doações, assim como as matrizes prediais, foram mantidas. Tal como no capítulo anterior, trata-se de uma introdução à publicação da legislação fiscal.

O capítulo 4 incide sobre os empréstimos do Estado. De salientar que há nele um ensaio de interpretação das reformas posteriores a 1822 que não se encontra noutros capítulos do livro. A utilidade do capítulo reside também numa classificação dos vários tipos de empréstimos segundo os prazos de amortização, os mercados de lançamento, etc. A periodização apresenta-se clássica, considerando: (1) o período até à criação da Junta dos Juros dos Reais Empréstimos; (2) de 1796 à guerra civil; (3) da guerra civil à conversão forçada de 1852; (4) desta à bancarrota parcial de 1892; (5) de 1892 à República; (6) o período republicano; (7) a ditadura e os primeiros anos do Estado Novo; (8) o Estado Novo; (9) o pós-25 de Abril. Também aqui o capítulo introduz uma muito útil lista de todos os empréstimos de dívida não flutuante com a data de autorização e o montante nominal.

O último capítulo do livro, da autoria de Ana Bela Nunes e Carlos Bastien, perspectiva as contas públicas que a generalidade dos documentos constitucionais estabelecia como devendo ser tomadas pelo parlamento. Esta norma só tardiamente se impôs. As situações seriam, aliás, diversas. Uma vez as contas não eram elaboradas, outras vezes só o eram tardiamente. Noutros casos, o parlamento, devido a situações de ditadura ou outras, não examinava a conta, pese embora a sua elaboração e publicação.

Os autores encontraram contas desde 1826, embora com regularida-

de, sobretudo após 1834. Até 1844-1845 teriam sido publicadas sem atraso significativo, salvo em 1836-1837 e 1837-1838. A Maria da Fonte marcaria uma pausa que só depois de 1849-1850 se fecharia.

O período da Regeneração seria de grande regularidade. O início da publicação de contas por exercícios terá sido um notável progresso. O Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881 trouxe a elaboração de uma conta geral da administração financeira do Estado que teria, segundo os autores, sido elaborada pela primeira vez para 1883. A crise de 1890, pelo contrário, esteve na origem de uma instabilidade com reflexos neste domínio. Nova regulamentação no início do século teria posto fim à instabilidade no final da monarquia; no entanto, a República teria feito emergir a desorganização. Esta desorganização apenas se traduzia no atraso da publicação, visto que as contas eram elaboradas.

No início do Estado Novo a situação manteve-se; em 1936, porém, após a simplificação que se traduziu na publicação de uma conta geral do Estado, em vez da conta geral da administração financeira do Estado, foi possível pôr a publicação em dia.

Segundo os autores, as situações de instabilidade reflectir-se-iam na menor disponibilidade dos governos e parlamentos para cumprirem as normas nesta área. Durante o Estado Novo, o orçamento não era debatido, mas as contas eram regularmente apresentadas e alvo de parecer parlamentar. A democracia teria voltado

ao debate do orçamento, mas a aprovação das contas deixou de ser uma prioridade.

Tal como os anteriores, este capítulo introduz uma lista das contas do Estado, com datas de aprovação e publicação.

O livro que recenseamos é de muita utilidade para os estudiosos destas matérias. Permite ter uma perspectiva de longo termo da evolução legal das finanças públicas portuguesas. É apenas de lamentar que, sendo essencialmente um instrumento de trabalho, tenha uma bibliografia tão reduzida.

MAGDA PINHEIRO

*António Correia de Campos, Solidariedade Sustentada — Reformar a Segurança Social*, Gradiva, 2000, 230 páginas.

O livro de António Correia de Campos constitui uma peça fundamental para compreender a história da segurança social em Portugal e, em particular, o período mais recente e conturbado da entrada do sistema na «idade adulta». Para além do interesse que apresenta relativamente ao debate em curso sobre os factores que afectam actualmente a protecção social em Portugal, pilar básico da organização da sociedade portuguesa, assim como o seu futu-

ro, a obra tem ainda interesse pedagógico para quem pretenda obter uma visão sintética dos conceitos e das modalidades que os sistemas de protecção social podem assumir e têm assumido na Europa, numa perspectiva evolutiva.

Uma ideia atravessa toda a obra. A de que existe um «desajustamento» do sistema português de protecção social face às mutações económicas, nos mercados de trabalho, nas estruturas familiares, nas dinâmicas demográficas e nos constrangimentos das finanças públicas, desajustamento esse que coloca em risco a manutenção dos padrões típicos do modelo social europeu tradicional, ao qual obedece, no fundamental, aquele sistema. Tal desajustamento implicaria uma reforma mais ou menos profunda, que está, por sua vez, a ser bloqueada por preconceitos ideológicos, associados à tendência para a autoperpetuação do sistema, resultante do desfásamento entre os interesses da geração que terá de tomar as medidas, a actual geração activa, e os da geração em que os efeitos das reformas, ou da sua ausência, se farão sentir.

Embora não seja essa a estrutura formal da obra, o livro pode ser dividido em três partes distintas. A primeira parte, de enquadramento conceptual, oferece uma recapitulação dos princípios beveridgiano (protecção social universal) e bismarckiano (baseado na lógica dos seguros sociais) que, em combinações diversas e níveis de desenvolvimento diferenciados, estão na origem dos dife-