

SESSÃO COMEMORATIVA DOS 75 ANOS DA IGF – 17 DE MAIO DE 2005

'APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE A IGF' Intervenção do Dr. Guilherme de Oliveira Martins

Senhor Ministro de Estado e das Finanças, Senhora Secretária de Estado, Senhores Secretários de Estado, Senhor Inspector-Geral de Finanças, Senhor Juiz Conselheiro em representação do Tribunal de Contas, Senhores Directores-Gerais, Senhores Inspectores-Gerais, minhas Senhoras e meus Senhores:

É para mim um privilégio corresponder ao amável convite do Senhor Inspector-Geral de Finanças para poder associar-me a esta comemoração, que representa, antes de tudo, o justo reconhecimento pelo trabalho realizado por uma instituição fundamental para o funcionamento da Administração Pública e, em especial, da Administração Financeira do Estado.

A História da Inspeção-Geral de Finanças e dos seus antecedentes é, no essencial, a História das Finanças Públicas Portuguesas, dominadas por quatro elementos fundamentais:

- Em primeiro lugar, a instabilidade institucional evidente no século XIX, sobretudo, entre 1834 e 1851, na afirmação do Estado Constitucional;
- Em segundo lugar, as dificuldades inerentes à procura de garantias de regularidade nas finanças públicas, em particular, quanto às receitas tributárias, sobretudo até 1929, momento em que se começou a pré-anunciar a indispensabilidade da criação de uma Inspeção-Geral de Finanças;
- Em terceiro lugar, a influência decisiva da dívida pública, ao longo de todo o constitucionalismo monárquico, com particular evidência para os períodos entre 1828 e 1834, entre 1846 e 1847, correspondentes às guerras civis e a fases de grande instabilidade política, designadamente em 1836 ou em 1842, até 1851. O Professor Armindo Monteiro dizia mesmo que no século XIX a história das finanças públicas portuguesas foi a história da dívida pública;
- E em quarto lugar, a questão recorrente do défice público bem presente na evolução e funcionamento das finanças públicas e da Administração Pública.

Os antecedentes da Inspeção-Geral de Finanças vão até ao antigo Conselho da Fazenda, extinto pelo Decreto de 31/07/1833 que deu lugar a uma reorganização, que conduziu à criação do Conselho do Tribunal do Tesouro Público e ao Tribunal do Tesouro Público. Devo lembrar que esta expressão “Tribunal do Tesouro Público” está muito ligada ao século XIX, e à concepção liberal do Estado. O Tribunal do Tesouro Público não era um tribunal do poder judicial mas um tribunal de equidade, ou seja, uma instância colegial onde se garantia a representação quer do Estado, quer dos cidadãos, designados como os contribuintes, no caso do pagamento dos impostos, ou como juristas no caso do pagamento das remunerações da dívida pública (juristas não de ‘direito’, mas de ‘juro’).

Este Tribunal do Tesouro Público constituía aquilo que hoje designamos como o coração da Administração Financeira do Estado. O Tribunal do Tesouro Público tinha, portanto, como missão, a administração, a arrecadação e a contabilização dos recursos do Estado, receitas e despesas e ainda tinha funções rudimentares de fiscalização administrativa, que antecederam a competência da actual Inspeção-Geral de Finanças.

Era no Tribunal do Tesouro Público que se encontrava o cerne da Administração Financeira do Estado, que dependiam, em especial, a partir de 1852, as Direcções-Gerais dos Próprios Nacionais, das Alfândegas e das Contribuições e Impostos, da Tesouraria e da Contabilidade Pública. Estas eram então as peças fundamentais da Administração Financeira do Estado. Tratava-se, de gerir e administrar os Próprios Nacionais, i.e. o que hoje designamos como o Património do Estado.

Os Próprios Nacionais perderam, porém, importância depois de 1834 porque era indispensável garantir que o financiamento do Estado liberal se fizesse através dos contribuintes e da partilha das responsabilidades através dos cidadãos.

Por isso os Parlamentos nasceram como Câmaras de Imposto representativas dos contribuintes, devendo reunir todos os anos para autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas.

Deste modo, encontramos no Tesouro Público os rudimentos da Inspeção-Geral de Finanças. No entanto, o antecedente próximo da IGF foi criado no Decreto n.º 2 de 24 de Dezembro de 1901, publicado com o objectivo de aumentar as garantias para defesa dos dinheiros do Estado, a cargo dos ‘exactores’ e ainda de defender devidamente a cobrança de impostos, ‘dos desleixos, oriundos da sua deficiente escrituração’ para usar exactamente a expressão do legislador do Decreto de 1901. A iniciativa foi de Hintze

Ribeiro, no momento em que o Conselho de Ministros decidiu não apenas a criação de uma instância que era a Inspeção-Geral do Tesouro, (assim começou por se designar, esta instância fiscalizadora). Nesse Conselho de Ministros o Primeiro Ministro Hintze Ribeiro não só anunciou a criação da Inspeção-Geral de Finanças do Tesouro, mas também publicou outras medidas estruturais como a reforma do ensino primário e a reforma dos ensinos dos serviços da saúde. Ora, tratava-se de combater devidamente alguns 'desleixos oriundos da deficiente escrituração'. Mas não estava em causa apenas a deficiente escrituração, mas sim, a inexistência, de condições para uma cobrança regular das receitas, designadamente a cobrança regular dos impostos. Assim, a Inspeção-Geral do Tesouro foi criada junto da Direcção-Geral de Tesouraria, para fiscalizar os fundos e valores do Estado em quaisquer cofres ou estações públicas, com excepção dos cofres e dos estabelecimentos dependentes dos Ministérios da Guerra, da Marinha e do Ultramar. A Inspeção-Geral do Tesouro tinha ainda como missão efectuar balanços, examinar a escrituração, de forma a verificar se a arrecadação das receitas e o pagamento das despesas públicas eram realizados segundo o cumprimento escrupuloso dos preceitos legais e, por fim, a necessidade de orientar os serviços das Comissões Provinciais para o pagamento das folhas.

Em 1914, o Decreto nº 220 criou a Repartição encarregue do cadastro dos bens, e reforçou as competências de uma nova Inspeção da Fazenda Pública. Depois, o Decreto nº 3170, de 1/6/1917 veio a regulamentar e reforçar as competências da mesma Inspeção da Fazenda Pública. No entanto, só em 1929, a partir das reformas realizadas pelo Doutor Oliveira Salazar, - a reforma tributária e a reforma da contabilidade pública - foi criada, no ano de 1930, a Inspeção-Geral de Finanças, cujo 75º aniversário agora comemoramos.

A reforma da administração financeira de 1929, visou a reorganização dos Serviços da Contabilidade Pública e do sistema de Contabilidade Pública. Através de uma lógica binária, foram criadas a Intendência-Geral do Orçamento e a Direcção-Geral da Contabilidade Pública. A Intendência-Geral do Orçamento tinha poderes de preparação do Orçamento e a Direcção-Geral da Contabilidade Pública poderes de execução e acompanhamento da respectiva execução. O Doutor Oliveira Salazar entendia, e justificou-o nos Decretos, ser indispensável criar duas entidades diferentes, para a preparação e para a execução orçamentais, afim de que houvesse um acompanhamento rigoroso relativamente à disciplina orçamental. O primeiro Intendente-Geral do Orçamento designado foi o Prof. Armindo Monteiro. Acontece, porém, que este foi chamado a responsabilidades governativas e não pôde tomar posse como Intendente-Geral

e esta entidade nunca veio a ser provida. Nesse sentido o sistema formal binário que estava na lei, nunca se concretizou, pelo que, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública veio a congregar as duas competências, da Intendência e da Direcção-Geral. Acontece, porém, que, apesar de várias tentativas, nunca o sistema binário formal foi afastado ou revogado até aos anos 80. Continuou a haver sempre a possibilidade de prover expressamente o Intendente-Geral do Orçamento.

Quanto à reforma tributária, havia em 1929 uma situação de grave desorganização relativamente à cobrança dos impostos e uma grande incerteza, que vinha do século XIX. A desorganização era tal que foi necessário a certa altura criar um imposto sobre as janelas, de fácil cobrança. Mas, mesmo assim, houve quem procurasse contornar a obrigação fechando várias janelas nas fachadas...

A reforma de 1929 veio a superar esta situação, substituindo o sistema consagrado em 1922, mas nunca aplicado, dos rendimentos reais pelo sistema dos rendimentos normais. E este sistema no imposto profissional veio a permitir uma regularização e uma previsibilidade às receitas. Recordo que o sistema de 1922, assente nos rendimentos reais, também tinha tido na sua origem o contributo de um jovem professor de Finanças Públicas da Universidade de Coimbra, o próprio Doutor Salazar. Acontece porém que o Doutor Salazar sobre a Reforma de 1922 entendeu que esta era ineficaz e em 1929 reviu totalmente o seu entendimento e substituiu o sistema dos rendimentos reais pelos rendimentos normais.

A criação da Inspeção-Geral de Finanças resultou desta orientação, a partir de uma lógica de reorganização da Administração quanto à Contabilidade Pública e quanto às contribuições e impostos.

Tornava-se essencial a criação de uma Inspeção-Geral de Finanças que substituísse a Inspeção-Geral da Fazenda Pública e o corpo de fiscalização superior das contribuições e impostos.

Nesse sentido, o Decreto nº 18812, de Abril de 1930 organizou estruturalmente esta Inspeção, nos termos propostos, aliás, no Decreto anterior, no referente à organização e competência dos serviços da Inspeção e, designadamente, tendo em conta os poderes das Direcções de Finanças, das Repartições de Finanças e das Tesourarias da Fazenda Pública.

De 1930 a 1942, a IGF não sofreu modificações estruturais significativas, exceptuando os anos de 1930 a 1933, altura em que foram adoptadas várias medidas que transferiram para este Organismo a inspecção, fiscalização e exame dos serviços primitivamente não sujeitos à sua jurisdição. Resultou deste facto, aliás, a reorganização efectuada no Decreto nº 22630, de Junho de 1933. Em 1942, como medida de economia e como medida orientada para uma melhor fiscalização, houve necessidade de se integrar nesta Repartição Central, delegações junto das fábricas dos tabacos e postos fiscais junto das fábricas dos fósforos e simultaneamente o estabelecimento do Regulamento da IGF, distribuindo os serviços da Repartição Central por três secções e três Delegações junto, justamente, das fábricas de tabacos e quatro postos fiscais junto das fábricas de fósforos.

O constante alargamento de funções viria, aliás, a provocar nova reestruturação e chegamos aos tempos próximos de nós e eu não vou, maçar-vos mais, salvo, naturalmente, invocar, homenageando, uma figura que dá gosto ver aqui connosco, o Senhor Inspector-Geral Nunes da Silva. O Dr. Nunes da Silva, que eu conheci no primeiro momento em que comecei a trabalhar no Ministério das Finanças, constitui um exemplo e a memória viva da IGF. Por todos, gostaria de homenagear nele a Instituição e o trabalho exemplar que tem realizado ao longo dos anos.

A história, que referi, é extraordinariamente rica, e demonstra-nos como se organizou ao longo do tempo o coração da Administração Financeira do Estado. Por isso, estendo ainda esta homenagem a todos quantos passaram pela Inspeção-Geral de Finanças e fizeram desta uma instituição muito prestigiada que continua no cerne da Administração Financeira do Estado, núcleo de um sistema integrado de controlo e acompanhamento da Administração Pública, em especial no combate pela eficiência e pela redução da despesa corrente primária.

Permito-me salientar a importância da coordenação entre os níveis administrativo, político e jurisdicional da fiscalização financeira - em especial o *tandem* Inspeção-Geral de Finanças/Tribunal de Contas. E refiro a importância crucial do Sistema de Controlo Interno e a necessidade deste ser reforçado, em fidelidade às competências originais da IGF e dos seus antecedentes.

Cabe hoje à IGF uma competência essencial, que corresponde afinal a dizer que a instituição que hoje homenageamos é um modelo para Administração Pública Portuguesa, pelo que merece o nosso especial apreço. Muito obrigado. Bem hajam!