



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Mariana Vieira Pereira

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA:  
UMA PERSPETIVA GERAL NA ÁREA DA FISCALIDADE

Relatório de estágio no âmbito do 2º ciclo de Estudos em Administração Público-Privada,  
orientada pela Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira  
e apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Julho de 2019



Mariana Vieira Pereira

**Modernização Administrativa: uma perspetiva geral na  
área da fiscalidade**

Administrative Modernization: a general perspective in the area of  
taxation

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada

**Orientadora:** Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira

Coimbra, 2019

**À minha família,**

**Ao meu namorado,**

**Aos meus amigos,**

**As minhas verdadeiras fontes de motivação.**

## **Agradecimentos**

O presente relatório constitui o final de uma etapa muito importante da minha vida. Como tal, não poderia deixar de agradecer às pessoas que mais me ajudaram durante o período de estágio, como também, a todos que contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

Primeiramente, quero agradecer à minha orientadora, Doutora Fernanda Paula Oliveira, por todo o seu apoio, sabedoria e disponibilidade para me orientar na realização deste relatório.

Ao Professor Doutor Jaime Devesas, pela atenção, confiança, ensinamentos prestados e conhecimento contínuo. E aos restantes funcionários da Direção de Finanças de Coimbra que me acompanharam, pelo acolhimento, ajuda e cooperação, mostrando-se sempre disponíveis no esclarecimento de qualquer dúvida.

Um enorme obrigada aos meus pais, sobretudo à minha mãe e à minha irmã, porque se não fosse pela dedicação, constante encorajamento e apoio incondicional ao longo destes anos, não poderia estar aqui.

Ao meu namorado, Arthur, pela paciência, confiança, compreensão que transmitiu e pelo incentivo que necessitava, mantendo-se sempre ao meu lado.

Aos amigos, em especial, à Ana, Marília, Débora, Flor e Pedro, por todo o apoio, conselhos e ânimo ao longo de todos estes anos.

Por fim, uma vez mais, um grande agradecimento a todos por me ajudarem a crescer e a tornarem-me no que sou hoje.

## Resumo

O presente relatório de estágio aborda, inicialmente, as razões que levaram ao aparecimento do *New Public Management* e, conseqüentemente, as transformações que este provocou na Administração Pública, como é o caso da passagem para uma gestão mais eficaz, voltada para o cidadão, implicando uma mudança no papel tradicional do Estado. Assim, a Reforma da Administração Pública baseia-se em certos princípios como a desburocratização, a modernização e a simplificação de processos que potenciaram a criação de programas de modernização e simplificação administrativa e legislativa, em particular o Programa Simplex e Simplex Autárquico.

O estudo apresenta também a evolução da modernização administrativa em Portugal, procurando compreender quais as vantagens que daí resultaram, assim como perceber as conseqüências positivas e/ou negativas que estas provocaram no âmbito da fiscalidade. Por último, é dado ênfase ao impacto que as Tecnologias da Informação e Comunicação têm na prestação de serviços relacionados com a Autoridade Tributária e nas medidas que já foram e serão implementadas no âmbito do programa Simplex. Em suma, procura-se entender as vantagens das novas medidas, tentando perceber se estas estão a ter em conta todos os parâmetros para atingir a excelência, nomeadamente, quanto à inovação dos recursos humanos da função pública.

**Palavras chave:** Administração Pública; Modernização administrativa; Simplificação; Simplex.

## **Abstract**

This traineeship report initially addresses the reasons that led to the emergence of New Public Management and, consequently, the changes it has brought about in Public Administration, such as the move to more efficient, citizen-oriented management, implying a change in the traditional role of the state. Thus, Public Administration Reform is based on certain principles such as debureaucratization, modernization and simplification of processes that have led to the creation of administrative and legislative modernization and simplification programs, in particular the Simplex Program and Municipal Simplex.

The study also presents the evolution of administrative modernization in Portugal, trying to understand the advantages that have resulted, as well as to perceive the positive and / or negative consequences that these have caused in the scope of taxation. Finally, emphasis is placed on the impact that Information and Communication Technologies have on the provision of services related to the Tax Authority and on the measures that have already been and will be implemented under the Simplex program. In short, we try to understand the advantages of the new measures, trying to understand if they are taking into account all the parameters to achieve excellence, namely, regarding the innovation of human resources of the public function.

**Keywords:** Public Administration; Administrative Modernization; Simplification; Simplex

## **Lista de siglas e abreviaturas**

AP – Administração Pública

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CAT – Centro de Atendimento Telefónico

DFC – Direção de Finanças de Coimbra

DIT I – Divisão de Inspeção Tributária I

DIT II – Divisão de Inspeção Tributária II

DJT – Divisão de Justiça Tributária

DL – Decreto-Lei

DPC – Divisão de Planeamento e Coordenação

DTC – Divisão de Tributação e Cobrança

EAIIT – Equipa de Análise Interna da Inspeção Tributária

IT – Inspeção tributária

SAC – Serviço de apoio ao contribuinte

SATAC – Apoio à Ação Criminal

SPGAI – Serviço de Planeamento, Gestão e Apoio à Inspeção

IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

NIF – Número de identificação fiscal

CC – Cartão de cidadão

SP – Sujeito passivo

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

NPM – New Public Management

UE – União Europeia

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

CPA – Código do procedimento administrativo

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

AMA – Agência para a modernização administrativa

UCMA – Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

CEE – Comunidade Económica Europeia

SMA – Secretariado para a Modernização Administrativa

RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias

# Índice

Agradecimentos .....	4
Resumo .....	5
Abstract .....	6
Lista de siglas e abreviaturas.....	7
Índice de figuras.....	11
Introdução .....	12
Capítulo I – Revisão de literatura .....	15
1.1. Breve contextualização.....	15
1.2. <i>New Public Management</i> .....	17
1.3. A reinvenção da Administração Pública: a modernização administrativa <sup>19</sup>	
Capítulo II – Modernização Administrativa em Portugal.....	23
2.1. Notas introdutórias.....	23
2.2. Programa Simplex .....	26
2.3. Simplex Autárquico.....	29
2.4. <i>E-Government</i> .....	31
Capítulo III – Modernização Administrativa na fiscalidade.....	34
3.1. Notas introdutórias.....	34
3.2. Instrumentos utilizados ao serviço da desmaterialização e da simplificação 35	

3.2.1. Portal das Finanças.....	35
3.2.2. E-fatura .....	36
3.2.3. Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) .....	36
3.2.4. Serviço eletrónico E-Balcão.....	37
3.2.5. Certidão comprovativa da situação tributária ou contributiva .	37
3.2.6. Tribunais Tributários e AT em linha.....	38
3.2.7. Cartão de cidadão .....	38
3.2.8. CAT – Centro de Atendimento Telefónico .....	38
<b>3.3. Programa Simplex+ 2018: algumas medidas de desmaterialização a implementar</b>	<b>39</b>
<b>Capítulo IV – Análise do estágio curricular.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1. Apresentação da entidade acolhedora.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1.1. Direção de Finanças .....</b>	<b>41</b>
<b>4.1.2. Missão e atribuições.....</b>	<b>42</b>
<b>4.2. Funções realizadas no âmbito do estágio.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2.1. Ações de formação .....</b>	<b>47</b>
<b>4.3. Análise crítica.....</b>	<b>48</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>51</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>54</b>
<b>Jurisprudência .....</b>	<b>58</b>

## **Índice de figuras**

Figura 1 - Encargos Administrativos.....	29
Figura 2 - Estrutura orgânica da DFC .....	43

## Introdução

Atualmente, a modernização constitui o foco de muitas organizações que pretendem alcançar vantagem competitiva no mercado e destacar-se de formas positivas, sendo que a Administração Pública não se constitui como exceção neste panorama.

Ao longo dos tempos, os governos têm vindo a introduzir medidas de gestão cada vez mais próximas do setor privado. A AP era considerada bastante burocrática e as seguidas reformas que se sucederam, baseadas nos princípios do *New Public Management*, conduziram a diversas mudanças. O NPM pretendeu atenuar o peso do setor público, alcançando o equilíbrio económico e financeiro que, por sua vez, influenciado pelas tecnologias de informação e comunicação e a evolução da *internet*, provocou a renovação da AP, tendo-se assistido a uma modernização administrativa.

Preocupações como a despesa pública proporcionaram a inquietação dos governos em diversas questões, como por exemplo na qualidade dos serviços prestados. Assim, passando a ter como objetivos a desburocratização, a simplificação de processos administrativos e um aumento da satisfação da sociedade, centrados numa AP mais eficaz, eficiente e orientada para o cidadão, o governo começou a desenvolver iniciativas com vista a esta mudança de paradigma.

As TIC permitiram a concretização destes objetivos, inovando e modernizando. Estas proporcionam decisões mais rápidas, através de um maior número de serviços via eletrónica, mudanças na comunicação, na coordenação e no controlo das organizações, simplificando os procedimentos que se traduzem numa administração mais transparente e bem estruturada.

Sendo assim, o governo considera a modernização da AP uma contribuição importante para implementar a estratégia de crescimento ambicionada para o país. É neste contexto que surgem os programas *Simplex* e *Simplex Autárquico*, que incluem não apenas medidas de simplificação administrativa e legislativa, como também medidas de fortalecimento da administração eletrónica.

O Simplex procurou eliminar certidões dispensáveis, desmaterializar documentos, reduzir a burocracia associada a procedimentos, e ainda facilitar o acesso aos serviços

públicos, ao passo que o Simplex Autárquico propôs uma simplificação ao nível da administração local. Impulsionado pela UE, mas também por iniciativas próprias, o governo português caminhou em direção ao *e-Government*, sendo este visto como um processo estratégico com a finalidade de melhorar a relação dos cidadãos e das empresas com a AP.

De facto, um Estado não vive sem impostos, estes concretizam o dever de cada um de contribuir para a comunidade e cabe à Autoridade Tributária arrecadá-los. Contudo, dada a situação dos contribuintes exigirem cada vez mais, é fundamental promover a criação de instrumentos que tornem a relação entre a AT e os contribuintes mais simples e próxima, com menos burocracia e menos custos. Do mesmo modo, considera-se importante existir uma relação transparente e informada entre a AT e os contribuintes, de maneira a incentivar e a facilitar o cumprimento das obrigações fiscais destes últimos.

Assim, são visíveis vários instrumentos já utilizados na desmaterialização e simplificação procedimental na fiscalidade, como por exemplo o Portal das Finanças, que disponibiliza variadas opções *online* de apoio ao contribuinte e, desta forma, reduz o tempo na resolução de problemas e na deslocação, uma vez que no mesmo local se consegue fazer inúmeras atividades relacionadas com diferentes impostos e serviços. Similarmente, existem novas medidas que ainda não foram implementadas, mas apresentam-se como propostas no novo programa SIMPLEX+ 2018 que serão executadas no decorrer deste ano.

Com base numa revisão da literatura sobre o tema, este relatório não se limita a descrever as atividades desenvolvidas e adquiridas ao longo do estágio, tendo procurado identicamente demonstrar os efeitos que a simplificação e a modernização da AP detiveram ao longo dos anos, sobretudo na área da fiscalidade.

Adiantamos ainda que, do ponto de vista estrutural, este relatório encontra-se organizado em 4 capítulos. No primeiro capítulo, o da revisão da literatura, faz-se uma contextualização do tema, para depois serem abordados alguns conceitos que se consideram fundamentais para uma melhor compreensão dos capítulos seguintes, nomeadamente, o que mudou na AP com a reforma, o NPM e a reinvenção da AP.

O segundo capítulo apresenta uma análise bibliográfica acerca da modernização administrativa em Portugal, expondo como esta evoluiu e surgiu. Além disso, aborda

questões como a implementação e a importância dos programas Simplex e Simplex Autárquico, que foram o ponto alto das grandes transformações na AP portuguesa no que concerne à simplificação legislativa e procedimental e, conseqüentemente, o aparecimento do *e-Government* agregado às tecnologias de informação e comunicação.

No terceiro capítulo apresenta-se uma perspectiva geral da modernização administrativa na área da fiscalidade, nomeadamente no que diz respeito à importância das TIC e da sua ligação com a AT. Como era, de todo, impossível analisar e abordar todas as alterações efetuadas pela implementação do programa Simplex ao longo destes anos, iremos apresentar, de um modo abrangente, alguns dos instrumentos já usados ao serviço da desmaterialização e da simplificação neste domínio e as suas futuras medidas, presentes no último Programa SIMPLEX+ 2018.

Por último, no quarto capítulo, será feita uma apresentação e uma caracterização da entidade acolhedora, as tarefas realizadas ao longo do estágio de forma sucinta e, a nosso ver o aspeto mais importante, a nossa opinião acerca do que vivenciámos no estágio em correlação com o tema presente neste relatório. O relatório culmina com a conclusão, expondo as limitações deste estudo e algumas orientações para futuros trabalhos.

# Capítulo I – Revisão de literatura

## 1.1. Breve contextualização

Muitos dos contornos da atual AP são o resultado de uma cultura político-administrativa que continua a marcar o comportamento dos funcionários e dos cidadãos que se dirigem aos serviços públicos (Rocha, 2001). Como afirma Barreto (2000 *apud* Carapeto & Fonseca, 2006), nas últimas décadas, a sociedade portuguesa, embora tenha mantido ou renovado muitas das suas características visíveis nos anos sessenta do século XX, mudou mais do que em qualquer outro período da sua história.

De uma forma simples, a AP é constituída por diferentes instituições coletivas, nomeadamente o Estado, as Empresas Públicas, os Institutos Públicos, as Associações Públicas, as Autarquias Locais e as Regiões Autónomas. Visto que a sua organização interna se revela bastante ampla, apresenta como objetivo principal a prestação de serviços públicos à nossa sociedade.

Gonçalves (2000) (*apud* Martins, 2009) refere que a AP, antes de proceder a uma reforma administrativa, caracterizava-se pelas suas estruturas rígidas e bastante centralizadas, associadas a uma lentidão e desinteresse pelas novas tecnologias.

De acordo com Rocha (2001), a Reforma da AP, que se inicia na década de 70, evidencia como principais objetivos a resolução da Crise do Estado Providência (ou *Welfare State*) e a substituição do tipo de administração, ou seja, a finalidade seria a de aproximar a AP da gestão privada, designada *New Public Management*.

A crise do Estado de Providência, devido à alteração económica provocada pela crise do petróleo, passou a ser alvo de críticas, desencadeando diversas dúvidas sobre a sustentabilidade orçamental do Estado Providência, as quais levaram ao aparecimento de novos modelos e paradigmas de Administração.

Com efeito, nas últimas duas décadas do século XX, o controlo e o rigor das despesas públicas surgem como a principal preocupação por parte do Estado, de forma a recuperar a confiança dos cidadãos e a melhorar a qualidade dos seus serviços (Araújo, 2007 *apud* Falacho, 2015).

Em Portugal, o percurso da reforma da AP seguiu um percurso idêntico àquele que se verificou noutros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), contudo, este movimento de mudança iniciou-se tardiamente em relação à situação dos demais países pertencentes à OCDE.

É no período pós-25 de abril que se começa a observar um esforço com vista a descentralizar e a desconcentrar competências, a melhorar e a valorizar os serviços de atendimento, a desburocratizar, a racionalizar e a simplificar (Nolasco, 2004 *apud* Sousa, 2014). No entanto, é com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), atual União Europeia (UE), que se dá a reviravolta no país, assistindo-se ao início de um verdadeiro processo de mudança.

Sendo assim, a reforma administrativa constitui-se como um processo destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando o afastamento e a falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado (Araújo, 1993 *apud* Rocha, 2009). Por sua vez, para Rocha (2001), a reforma administrativa veio no sentido de se exigir uma maior produtividade a vários níveis: melhor qualidade de bens e produtos prestados pelo serviço público, com funcionários motivados e qualificados; fazer uso dos recursos das tecnologias de informação avançadas; alcançar uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos; e garantir flexibilidade e autonomia gestonária.

Do mesmo modo, Rodrigues e Araújo (2005 *apud* Falacho, 2015), referem que diversos fatores motivaram o aparecimento de um novo paradigma na gestão pública. Fatores económicos, políticos, ideológicos, financeiros, assim como a pressão internacional, levaram ao aparecimento de um novo modelo de gestão, o *New Public Management* (NPM) ou, em português, a Nova Gestão Pública (NGP).

O NPM apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a AP operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços (Motta, 2013). Por outras palavras, o NPM pretende alcançar o equilíbrio financeiro e económico das contas públicas, aliviando desta forma o peso do setor público, na expectativa de atingir a autossustentabilidade da AP.

Nos dias de hoje, as consecutivas reformas têm dotado a AP de meios, sobretudo tecnológicos, mais requintados e eficientes. As últimas décadas do século XX caracterizam-se pela introdução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) nas organizações, designando uma nova fase de desenvolvimento das sociedades (Lindley, 2000 *apud* Falacho, 2015). Em suma, as TIC não só alteraram completamente a forma de como o governo interage com os cidadãos, surgindo uma melhoria nesta relação, como também modernizaram e simplificaram a forma de administrar.

## ***1.2. New Public Management***

O surgimento do NPM encontra-se relacionado com razões históricas, políticas e económicas, inspiradas nas técnicas utilizadas no setor privado. Este é conhecido como um paradigma de gestão empresarial, através da distanciação da Administração da política, da aproximação da Administração aos cidadãos e da transformação da mesma (Nunes, 2008).

Barzelay (2005 *apud* Sousa, 2014) afirma que o NPM é conhecido mais como um termo para designar os vários movimentos que surgiram com vista à reforma administrativa, do ponto de vista do desenho da organização do setor público, do que, propriamente, como um conceito estabilizado.

Para Rocha (2001), as características gerais da estratégia da reforma administrativa adotadas durante o NPM são apresentadas no seguinte excerto:

“a reforma não consiste somente em mudar as estruturas, os métodos de trabalho e os processos, consistindo também numa intervenção na cultura organizacional; orientação para o cidadão; radicalismo seletivo como opção estratégica; compromisso do poder político e, em especial, do Primeiro Ministro no processo de modernização administrativa; procura de consenso na implementação de medidas de modernização; consciência de que a modernização administrativa não é um processo rápido, exigindo continuidade e insistência; e a promulgação das leis, a difusão das instruções e o anúncio de mudanças estruturais não constitui o fim do processo de reforma, mas o seu início.”

Na mesma linha de pensamento, de acordo com Sousa (2014), a referência mais citada sobre a NPM provém do artigo de Christopher Hood (1991) *A public management for*

*all seasons?*, no qual o autor defende que as reformas que têm vindo a ser introduzidas na AP apresentam características em comum, tais como: a profissionalização e a descentralização da gestão no setor público; a existência de medidas de avaliação de desempenho explícitas; a ênfase no controlo e nos resultados; o desmembramento de grandes unidades no setor público; a introdução da concorrência no setor público; a utilização de métodos e ferramentas de gestão do setor privado e uma maior disciplina e simplicidade na utilização dos recursos públicos.

Na busca de que estas medidas fossem capazes de solucionar os problemas, partiram do princípio de que o modelo de gestão do setor privado é superior ao sistema de gestão público, capaz de solucionar as imperfeições decorrentes da má gestão feita pela AP e que propõe, por meio dessas iniciativas de reformas, ofertar serviços de qualidade a baixo custo ao cidadãos (Pollitt & Bouckaert, 2004 *apud* Cunha, 2016).

O impacto global do NPM sobre a inspiração das reformas administrativas foi enorme, mas as reformas da NPM não foram introduzidas com a mesma dinâmica em todos os países e organizações, do mesmo modo que existiam diversos modelos e teorias e não um único modelo de NPM. De acordo com Pollitt (2013, *apud* Carvalho, 2008), o NPM é formado por um conjunto de medidas que não são o resultado inevitável de um conjunto de fatores, mas sim o produto de escolhas intencionais por parte de políticos da AP, sendo que essas medidas divergem entre os vários países.

Em Portugal, embora este conceito do NPM tenha surgido na década de oitenta, é nos anos noventa que este movimento atinge o seu auge e começa a integrar conceitos e instrumentos de gestão na AP.

Todavia, este modelo recebeu algumas críticas, nomeadamente de Hood (1991 *apud* Rocha, 2001), visto que este autor refere que, de um ponto de vista mais prático, este modelo não apresenta nenhum aspeto teórico, sendo que a sua grande consequência é um “aumento exponencial de controladores orçamentais e de performance”. Pelo facto de não apresentar melhorias nos serviços públicos, e visto que é um modelo que surgiu em Inglaterra, “difícilmente é exportável para outras estruturas e culturas organizacionais”.

Independentemente das críticas que foram surgindo, tanto pela comunidade científica (Allison, 1980; Hood, 1991; Lowndner, 1997; Kickert, 1997; Madureira, 2004 *apud* Cunha, 2016), como pela experiência, o NPM foi considerado um sucesso, marcando o fim do século XX e o início do século XXI. Em suma, este movimento implicou alterações no papel do Estado e na utilização das suas ferramentas de gestão que contribuíram para a modernização da AP.

### **1.3. A reinvenção da Administração Pública: a modernização administrativa**

A Administração Pública em Portugal tem vindo a sofrer várias alterações ao longo dos anos que, por sua vez, nas últimas duas décadas, na consequência de ideias do NPM, conduziram ao movimento da Modernização Administrativa.

Das conclusões sobre a análise da OCDE relativas às mudanças ocorridas na AP portuguesa, Rocha (2001) entende que a maior transformação corresponde à adoção do NPM, cujo grande impulsionador foi o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), criado em 1986 (extinto em 2001), ao qual lhe era incumbido promover a inovação, a modernização administrativa e proceder à avaliação das medidas de modernização, visando a melhoria da sua relação com os administrados, a desburocratização dos serviços do Estado, a simplificação dos procedimentos administrativos, a descentralização gradual de funções e a racionalização dos meios públicos<sup>1</sup>.

De acordo com Côrte-Real (1999) e Madureira (2004) (*apud* Madureira, 2015), esta unidade (SMA) agiu como coordenadora e moderadora das reformas que iam surgindo nos diferentes setores, sendo compelidos eles próprios a delinarem e a executarem as suas iniciativas de modernização. As intervenções para a modernização da administração pública passaram a ter preocupações de gestão, tendo como alvo a mudança de valores e de cultura através da simplificação de métodos e procedimentos.

Para Nolasco (2004 *apud* Martins, 2009), a reforma da AP na sua generalidade, como é demonstrado em qualquer Programa do Governo que faz referência à mesma,

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei nº 203/86, de 23/07.

pretendeu descentralizar, modernizar, simplificar processos e desburocratizar. Podemos considerar que a burocracia se constituiu como um grande entrave à mudança e que a modernização depende, realmente, da existência de mudanças. Não obstante, a reforma preconiza a modernização da gestão pública, no sentido de esta mesma modernização ativar o desenvolvimento económico e social do país.

As rápidas transformações que guiaram às reformas do setor público são visíveis ao nível do papel arcado pela Administração, visto que esta passou a ser orientada para a eficácia, a eficiência e a economia na gestão dos recursos públicos. As transformações implicaram que o cidadão assumisse um papel essencial, designadamente ao nível do serviço que pretende e que lhe é prestado (Mozzicafreddo *et alii*, 1988; Madureira, 2004; Dowding, 2008; Nunes, 2008 *apud* Sousa, 2014).

Similarmente, Carvalho (2001 *apud* Falacho, 2015) refere que o NPM ganha maior ênfase à medida que se desenvolvem as TIC, permitindo, assim, atingir uma melhor gestão da AP. Face a isso, é indispensável reduzir ou eliminar a burocracia, colocar o cidadão no centro das preocupações e dar competências aos funcionários públicos para obter resultados.

Em 1999, é publicado o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da AP na sua atuação face ao cidadão, bem como, de uma forma sistematizada, as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.

Em concreto, o referido DL menciona que

“a resposta pronta, correta e com qualidade, que efetive direitos e viabilize iniciativas, não se compadece com processos e métodos de trabalho anacrónicos e burocráticos, pouco próprios das modernas sociedades democráticas, que devem superar conflitos de valores da tradicional cultura administrativa, face às imposições dos atuais ritmos de vida e às aspirações cada vez mais exigentes do cidadão, cliente do serviço público”.

De acordo com o artigo 1º do diploma supracitado, são estabelecidas medidas de modernização administrativa, designadamente sobre: acolhimento e atendimento dos cidadãos, em geral, e dos agentes económicos, em particular, e receção dos pedidos através dos demais canais de comunicação existentes; comunicação administrativa; simplificação de procedimentos; elogios, sugestões e reclamações dos utentes; avaliação pelos utentes dos locais e linhas de atendimento ao público, bem como dos portais e sítios na *internet* da AP; sistemas de informação para a gestão e a “«Linha do Cidadão»”.

Os princípios de ação, enunciados no artigo 2.º do presente diploma, devem orientar-se de acordo com os seguintes objetivos: garantir a satisfação das necessidades dos cidadãos e dos agentes económicos, assim como assegurar a audição ou a participação dos mesmos como forma de melhorar os métodos e procedimentos; aprofundar a confiança nos cidadãos e nos agentes económicos, valorizando as suas declarações e dispensando comprovativos, sem prejuízo de penalização dos infratores, bem como promovendo a obtenção oficiosa de informação já detida pela AP; assegurar uma comunicação eficaz e transparente, através da divulgação das suas atividades, das formalidades exigidas, do acesso à informação, da cordialidade do relacionamento, assim como do recurso a novas tecnologias; privilegiar a opção pelos procedimentos mais simples, cómodos, expeditos e económicos, sendo em regra o atendimento, bem como o desenrolar de todo e qualquer procedimento administrativo realizado através de meios digitais, e o procedimento apresentado ao cidadão da forma mais simples possível, independentemente da complexidade da organização interna e interadministrativa; adotar procedimentos que garantam a sua eficácia e a assunção de responsabilidades por parte dos funcionários; adotar métodos de trabalho em equipa, promovendo a comunicação interna e a cooperação intersetorial, desenvolvendo a motivação dos funcionários para o esforço conjunto de melhorar os serviços e partilhar riscos e responsabilidades; e por fim, garantir a simplificação da linguagem administrativa, de modo a facilitar o acesso aos serviços públicos e a sua usabilidade. É ainda de mencionar que, este mesmo artigo, nos informa de que a ação dos serviços e dos organismos da AP deve ser orientada de acordo com o Código do Procedimento Administrativo (CPA), tendo em conta os princípios da qualidade, da proteção da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa.

É necessário recordar que a AP deve ajustar-se continuamente às transformações do seu enquadramento, ou seja, a reforma da AP deve ser um processo permanente, de implementação de melhorias constantes, que envolve a colaboração e a participação de todos.

À semelhança do NPM, não se pode falar de um modelo único de modernização administrativa. A pressão que a AP enfrenta com o desenvolvimento da *internet*, mais concretamente das TIC, está a alterar a forma de interação entre o governo e os cidadãos, e o futuro dos serviços públicos depende da capacidade de gerir com sucesso as mudanças provenientes dessa pressão, adaptando os seus serviços a novos contextos e às expectativas da sociedade. Deste modo, a modernização administrativa deve ser entendida como um processo de reinvenção do papel da Administração, que evolui em paralelo com as crescentes necessidades da sociedade (Madureira e Rodrigues, 2006 *apud* Sousa, 2014).

# Capítulo II – Modernização Administrativa em Portugal

## 2.1. Notas introdutórias

Conforme exposto anteriormente, nas últimas décadas o mundo evoluiu rapidamente, impulsionando a transformação do Estado com óbvias repercussões na AP.

Tal como Marques (2018) refere,

“Em 1978, a administração pública era uma máquina dotada de estruturas e regras estáveis, pensadas para serem de longa duração, devidamente hierarquizada, assente em muitos documentos em papel, arquivados mesmo por detrás de quem atendia os cidadãos a um balcão, quase sempre muito alto para marcar a distância.”

As formas organizacionais, que dominaram as sociedades modernas, não se adequaram às condições económicas, políticas e tecnológicas da atualidade (Giddens, 1991: 53-55 *apud* Cunha, 2016).

Com efeito, as sociedades cada vez exigem mais e têm conduzido, a nível mundial, ao aprofundamento das funções do Estado e à primazia em defender os direitos dos cidadãos e o respeito pelas suas necessidades face à AP. Satisfazer as exigências da sociedade tem sido uma preocupação constante das organizações públicas e privadas desde o final do século XX, sendo que estas adaptaram as suas estruturas, modificaram as suas práticas de gestão e investiram na formação dos seus colaboradores.

De acordo com Murta (2013, *apud* Cunha, 2016), procurava-se alterar o modelo administrativo que existia para um modelo de AP com os serviços inseridos num balcão único, centrado nos cidadãos e nas empresas, fazendo uso das TIC, oferecendo decisões mais rápidas e simplificando os procedimentos dispostos numa Administração transparente e mais bem estruturada. Os organismos públicos tendem a aproveitar ao máximo as potencialidades das TIC, “no sentido de disponibilizarem um maior número de serviços via digital, tornando

a Administração Pública menos burocrática, mais eficaz, mais rápida e mais próxima do cidadão/utente” (Moura e Sintra, 2008: 64 *apud* Falacho, 2015).

Marques (2013) advoga que as TIC permitem uma nova interação entre o setor público e os seus utentes, possibilitando a centralização dos *back-offices* e, ao mesmo tempo, a descentralização do atendimento. Refere ainda que estas facilitam igualmente a colaboração e a reutilização da informação, possibilitando conferir segurança a formas remotas de identificação. Tal como Falacho e Marques afirmam,

“A simplificação e modernização da AP são mais do que um programa ou mesmo um conjunto de projetos e medidas, são um processo que implica uma mudança de cultura, inserindo uma nova atitude na prestação do serviço público” (Falacho, 2015). “As novas tecnologias, desafiam os velhos procedimentos, e os cidadãos esperam respostas cada vez mais rápidas e mais próximas, de preferência no seu telemóvel.” (Marques, 2018).

A medida mais importante para a agilização e desburocratização consistiu no Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex), que se distinguiu por combinar as políticas de administração eletrónica e de simplificação com medidas centradas nas verdadeiras necessidades dos cidadãos e empresas (Cachada; Azevedo, 2006, *apud* Cunha 2016). Do mesmo modo, e com princípios idênticos ao Simplex, surge o Simplex Autárquico que consiste na colaboração entre as diferentes administrações públicas, indo ao encontro da ideia “quanto mais perto, melhor” e centrado nos desejos dos cidadãos e dos empresários.

Com a missão de promover a modernização nos serviços públicos, coube, inicialmente, à Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa (UCMA) a preparação e o acompanhamento dos primeiros programas Simplex. Com a criação do Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa e da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), em maio de 2007, as competências foram reorganizadas.

A partir da implementação do Simplex e do Simplex Autárquico, gerido atualmente pela AMA, tornou-se possível a implementação de variadas medidas de simplificação administrativa e legislativa.

A Agência para a Modernização Administrativa, I.P., consiste num

“instituto público que prossegue as atribuições da Presidência do Conselho de Ministros nas áreas da modernização e simplificação administrativa e da administração eletrónica, sob a superintendência e tutela do Secretário de Estado Adjunto e da Modernização Administrativa, nos termos do Decreto-Lei n.º 43/2012 de fevereiro”<sup>2</sup>.

A AMA apresenta como missões “identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo.”<sup>3</sup>, sendo que igualmente se revela “responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal e a sua atuação divide-se em três eixos: atendimento, transformação digital e simplificação.” Além do mais, “surgiu com o objetivo de dar continuidade a iniciativas já encetadas neste domínio”, sendo exemplo disso o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e o SIMPLEX.

O Programa Simplex é o resultado de uma consciência, por parte da própria Administração, da desadequação da oferta e da consequente desconfiança generalizada em relação às instituições e aos modos de fazer gestão pública, conotados com excesso de burocracia, desperdício, lentidão e falta de transparência<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Retirado de: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/a-ama>.

<sup>3</sup> Retirado de: [https://www.ama.gov.pt/documents/24077/28687/PA+2019\\_AMA.pdf/120edf4a-2f68-44ee-8f9f-4e6e04f472db](https://www.ama.gov.pt/documents/24077/28687/PA+2019_AMA.pdf/120edf4a-2f68-44ee-8f9f-4e6e04f472db), pág. 8.

<sup>4</sup> Retirado de: <http://historico.simplex.gov.pt/#1>.

## 2.2. Programa Simplex

De acordo com Marques (2009), torna-se fácil entender o porquê de a simplificação legislativa e administrativa ser uma tarefa prioritária para muitos governos, visto que “facilita a vida dos cidadãos, reduz os custos de contexto para a atividade económica, torna o país mais competitivo, racionaliza a Administração”, tendo a vantagem de proporcionar benefícios rápidos e de baixo custo.

Pode dizer-se que a simplificação teve início com dois projetos: a criação da Empresa na Hora, a 14 de julho de 2005, e a criação do Documento Único Automóvel, a 31 de outubro do mesmo ano. Ao reduzir várias deslocações para uma, abolir formulários e passar um mês de procedimentos para uma hora, a Empresa na Hora venceu o prémio europeu de redução da burocracia patrocinado pela Comissão Europeia<sup>5</sup>. A partir daí, percebeu-se que era necessário adotar uma “estratégia de simplificação em que a tecnologia servisse para transformar procedimentos e não apenas para os desmaterializar na forma em que já existiam, ou seja, articular esforços no sentido de objetos comuns”. Por isso, juntaram-se as políticas da administração eletrónica e da simplificação no mesmo programa, fazendo nascer o Simplex<sup>6</sup> no ano de 2006.

Para Marques (2009), Portugal, com a inclusão do programa Simplex, passou a esforçar-se em matéria de simplificação de uma forma sistemática, através de uma gestão transparente e de prestação de contas. Sendo assim, podemos afirmar que

“O programa Simplex é ainda a marca da uma aliança entre a administração eletrónica e a simplificação, que passaram a ser vistas como duas faces da mesma moeda. A tecnologia oferecendo à simplificação os instrumentos necessários para que esta passe da letra da lei aos procedimentos; e a simplificação tornando muito mais visível o valor acrescentado da tecnologia para a eficiência administrativa, para o trabalho em rede e para a qualidade do serviço público.” (Marques, 2009)

---

<sup>5</sup> Retirado de: <https://www.simplex.gov.pt/>.

<sup>6</sup> *Simplex* +. (abril de 2019). Retirado de *Relatório 6 anos Simplex*: <http://historico.simplex.gov.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>.

O primeiro Simplex, assumido como um “programa em construção”, determinou aos serviços públicos que efetuassem o levantamento das suas interações com os cidadãos e as empresas, avaliassem os custos e os encargos de cada uma delas e questionassem a sua pertinência (Simplex +, 2019).

A OCDE analisou o Programa Simplex e elaborou em 2008, pela primeira vez, um relatório sobre a simplificação administrativa nacional. Neste relatório, Portugal é considerado, em comparação com os restantes países da OCDE, um caso original, ao qual enaltecera a sua ambição, objetivos e resultados até àquela data apresentados.

O mesmo relatório refere que “Portugal está na linha da frente no que toca à simplificação administrativa. De acordo com os dados, 90% dos serviços públicos estão *online*”<sup>7</sup>, posicionando o país em terceiro lugar relativamente ao provimento deste tipo de serviços. São ainda propostas linhas de ação que podem ajudar Portugal a melhorar o seu esforço de simplificação administrativa e governo eletrónico, como, por exemplo, o reforço da cadeia de lojas do cidadão e a criação de um programa Simplex mais abrangente que possa acolher também iniciativas municipais ou regionais.

O Simplex’06 realizou 333 medidas, tendo como objetivos a eliminação de certidões; desmaterialização de formulários e procedimentos; redução da burocracia associada a procedimentos, eliminando os desnecessários e as suas formalidades; facilidade de acesso aos serviços públicos; e harmonização e consolidação dos regimes jurídicos.

A título de exemplo, e de acordo com o Relatório de Avaliação dos 6 anos de Programa Simplex, realizado em 2011, foram concretizadas variadas medidas, destacando-se: a informação empresarial simplificada; a marcação de consultas nos hospitais, por via eletrónica, a partir dos centros de saúde; a receita médica eletrónica; a simplificação do licenciamento de construção e utilização de edifícios ou frações; o cartão de cidadão; o cartão eletrónico do aluno; o diário da república eletrónico e o acesso gratuito aos cidadãos; o licenciamento zero; o portal da habitação, o portal do cidadão e o portal da empresa.

---

<sup>7</sup> Retirado de: <https://tek.sapo.pt/noticias/internet/artigos/portugal-ganha-terceiro-lugar-na-simplificacao-administrativa-e-egov>.

O programa Simplex terminou em 2011, com o fim do XVIII Governo Constitucional (de 26 de outubro de 2009 a 21 de junho de 2011), contudo, em 2016, o Governo retomou o referenciado Programa, renomeando-o de “Programa SIMPLEX+”. O relançamento deste, através da recuperação de medidas que tiram proveito das TIC e da concretização de novas, permitem um melhoramento na qualidade de vida dos cidadãos. As TIC auxiliam na modernização administrativa, simplificam os procedimentos e a redução de custos, transformando o setor público num exemplo de competitividade e inovação<sup>8</sup>.

Como consequência ao recurso de procedimentos eletrónicos, a figura seguinte retrata alguns dos resultados obtidos, nomeadamente quanto à identificação e quantificação dos encargos administrativos. A metodologia usada baseou-se no *Standard Cost Model* (SCM) e a avaliação do processo, antes e após a concretização das medidas de simplificação, permitiu avaliar o sucesso e eficácia das medidas implementadas<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Retirado da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2016.

<sup>9</sup> Retirado de: <http://historico.simplex.gov.pt/SCM/avaliacaoSCM.html>.

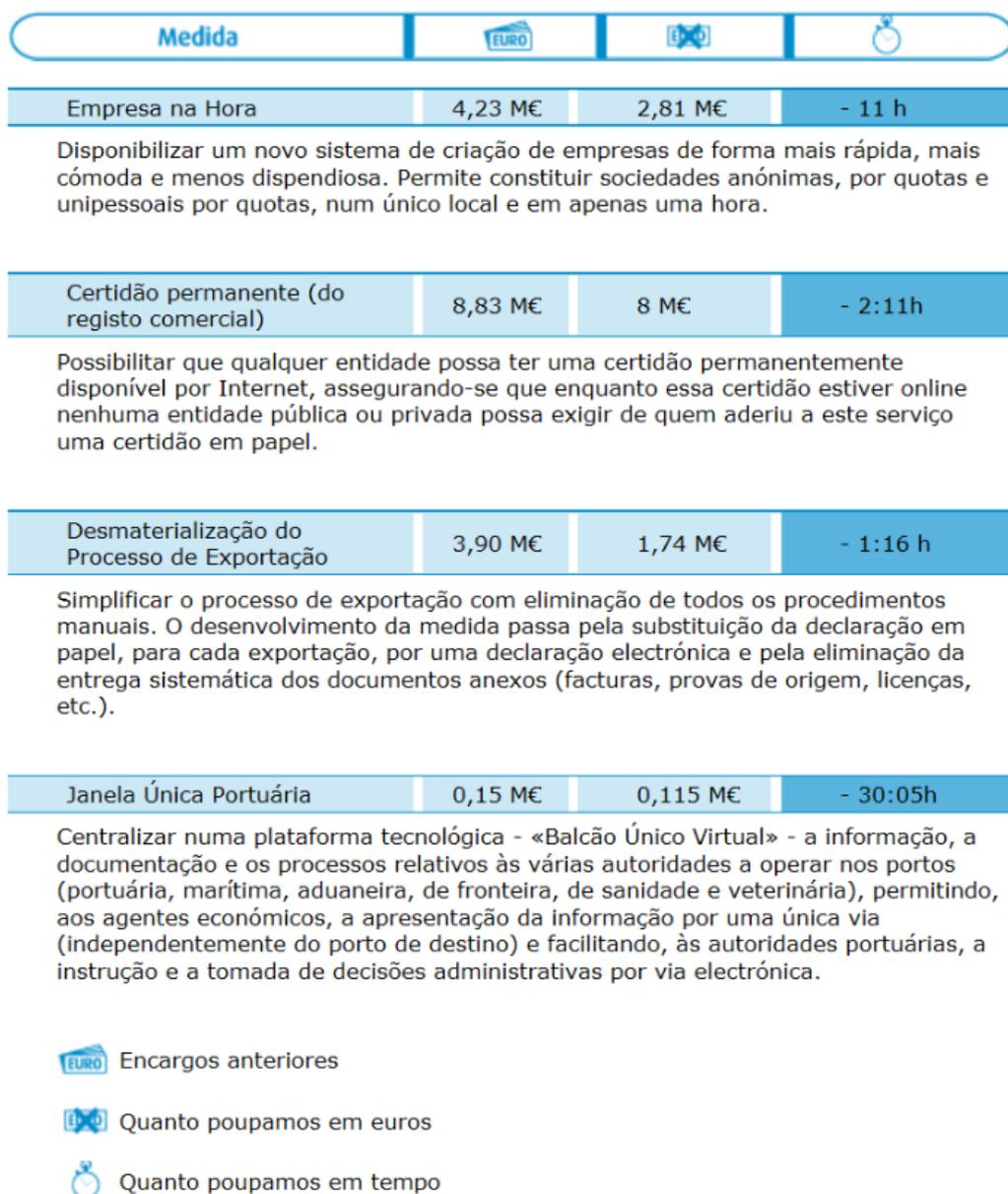


FIGURA 1 - ENCARGOS ADMINISTRATIVOS

### 2.3. Simplex Autárquico

Com o intuito de responder à proposta feita pela OCDE, o governo português lança, em julho de 2008, o Simplex Autárquico.

O Simplex Autárquico possuía objetivos semelhantes ao Simplex, no entanto, conservava a autonomia dos municípios participantes. A criação deste programa de

simplificação, no âmbito da administração local, revelou-se fundamental, uma vez que interagem frequentemente e estão próximos da sociedade, como também lhes é exigido pelos cidadãos uma maior qualidade na prestação dos serviços públicos.

De acordo com Marques (2009), as autarquias são responsáveis pela execução das medidas de simplificação desencadeadas pela Administração central, como é o caso da simplificação dos regimes jurídicos de licenciamento. Este autor refere ainda que é necessário fazer um esforço no *front-office* e monitorizar a aplicação dos regimes estabelecidos para ter a certeza de que os benefícios da simplificação produziram o efeito esperado nos seus destinatários.

De acordo com o *Relatório 6 Anos Simplex*, o Programa Simplex Autárquico “nasceu da necessidade de promover a colaboração entre as diferentes Administrações públicas para que seja efetivamente possível prestar serviços com mais qualidade, mais simples e mais integrados, aos cidadãos e às empresas”.

Inicialmente, contou com o interesse de nove autarquias<sup>10</sup> que entenderam envolver-se neste projeto, reunindo 67 propostas, porém, concluíram a primeira edição com mais 29 municípios que se juntaram e com um total de 124 medidas concluídas. No ano seguinte, em 2009/2010, os registos apontavam para 60 municípios que tinham aderido ao programa, individualmente ou com o apoio de comunidades intermunicipais, resultando na existência de 291 medidas.

A edição de 2010/2011 contou com a participação de 121 autarquias que resultaram em 749 medidas inscritas no programa. Neste encontram-se medidas de três tipos: intersetoriais, que dependem da colaboração entre a administração central e local; intermunicipais, que dependem da articulação entre os municípios participantes; e municipais, que dependem exclusivamente de cada autarquia.

É de salientar que o Simplex Autárquico é um programa aberto, ou seja, todas as autarquias interessadas em desenvolver iniciativas de simplificação e modernização

---

<sup>10</sup> As nove autarquias foram as seguintes: Águeda, Cascais, Guimarães, Lisboa, Pombal, Portalegre, Porto, Redondo e Seixal.

administrativa, no âmbito municipal, podem participar e a sua adesão é livre, respeitando-se a autonomia política e administrativa das autarquias locais.

## **2.4. E-Government**

Ao longo dos tempos, a AP deparou-se com uma forte pressão da sociedade devido a vários problemas, nomeadamente, a falta de qualidade, rapidez, transparência e excesso de burocracia por parte dos serviços públicos. Para responder a tais exigências, os Governos reconheceram a potencialidade das TIC e da *internet*, usando-os como um instrumento para melhorar, simplificar e modernizar os seus procedimentos.

O *e-Government* tem sido crucial para a modernização da AP e para o melhoramento da qualidade dos serviços públicos. Por sua vez, é de salientar que o *e-Government* não se regula apenas pelas TIC, mas sim numa aproveitação conjunta com mudanças organizacionais e novas competências, pois a sua aplicação, por si só, não garante a execução dos objetivos ambicionados.

Destaca-se que não há um consenso acerca da definição do *e-Government*, no entanto, na sua tradução literal emerge a expressão “Governo Eletrónico”. Todavia, por exemplo, Gouveia (2004 *apud* Cunha, 2016) salienta que esta tradução não corresponde completamente à verdade: “De facto, o que se pretende englobar é mais do que o poder central, em especial o poder político. Desta forma, uma vez que se pretende incluir os serviços de regulação e demais órgãos da Administração Pública a designação de Administração Pública eletrónica parece ser a mais adequada”.

Mateus (2008) refere que “o Governo Eletrónico é visto como um processo estratégico para melhorar a relação dos cidadãos e das empresas com a AP, contribuindo decisivamente, a par disso, para a sua modernização”. O autor conclui que “a implementação do Governo Eletrónico, é assim vista como uma medida importante para promover a cidadania, impulsionar a mudança das organizações públicas, disseminar a tecnologia e fomentar a integração de sistemas e processos com vista à inclusão digital.”.

Contudo, uma coisa é certa, todos os autores relacionam o termo “governo eletrónico” com tecnologia e eficiência da AP. Em jeito de síntese, o *e-Government* ou o

Governo Eletrónico permitiu que se colocassem em prática as iniciativas de modernização e reestruturação administrativa.

De acordo com Oliveira, Campos & Machado (2018), assiste-se em Portugal a um forte movimento de desmaterialização de processos e de procedimentos administrativos. Mais especificamente, em termos de processos, a AP disponibiliza os registos documentais em suporte eletrónico, deixando de lado o papel e dando lugar à desmaterialização de procedimentos, uma vez que o procedimento eletrónico tem vindo a substituir o contacto presencial.

Segundo Oliveira, Campos e Machado (2018),

“Passámos, assim, de um modelo assente nas seculares exigências burocráticas do papel selado e das folhas azuis de vinte e cinco linhas para apresentação de requerimentos, para uma AP capaz de se adaptar às novas realidades tecnológicas e aos desafios do e-government.”

Aragão (2012 *apud* Cunha, 2016) afirma que o conceito de desmaterialização pode ter diversos significados e refere três termos específicos: em sentido económico, assente na ideia de que se é possível viver melhor consumindo menos; em termos jurídicos, associado à substituição do papel por suportes eletrónicos, usando-se menos papel, mas não dispensando o suporte físico; e num sentido mais amplo, a desmaterialização está associada ao teletrabalho (trabalho à distância), à terciarização (recurso a prestação de serviços em detrimento de aquisições de mercadorias), à simplificação e à desburocratização (dispensa de encargos administrativos desnecessários).

O Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio, estabeleceu a regra da prestação digital de serviços públicos e o atendimento digital assistido como algo indispensável. Assim, verifica-se através do artigo 2.º do referido DL que “Os serviços públicos devem, sempre que a sua natureza a isso não se oponha, para além do atendimento presencial, ser também prestados de forma digital, através da sua progressiva disponibilização na Internet.”

## O referido Decreto-Lei acrescenta ainda que

“A progressiva prestação digital de serviços públicos em Portugal é um caso de sucesso, sendo disso exemplar a utilização do portal das finanças, bem como a disponibilização de um variadíssimo leque de serviços no setor da Justiça, designadamente em matéria de registos e notariado, ou no portal da empresa e, em particular, no balcão do empreendedor. Aliás, é de tal forma significativo o número de interações entre os cidadãos e a Administração Pública que pode decorrer online, que se torna cada vez mais a exceção o número de serviços que não possam ser realizados de tal forma.”<sup>11</sup>.

Concluindo, é consensual que as TIC conduziram a uma AP menos burocrática, mais flexível e económica. O *e-Government* tem um enorme potencial, a tecnologia evolui com uma rapidez absurda, porém, é importante não nos esquecermos de que também existem limitações e diversos desafios, sobretudo na sua implementação e concretização. O sucesso do *e-Government* depende da sociedade, ou seja, do uso que os cidadãos dão às tecnologias. Em suma, a tecnologia não é a solução, mas sim uma parte dela.

---

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio – introdução do DL.

## **Capítulo III – Modernização Administrativa na fiscalidade**

### **3.1. Notas introdutórias**

É do conhecimento geral que o objetivo principal da administração fiscal é o da obtenção de receita. A AT tem como missão a administração dos impostos e cabe ao Estado a criação dos impostos e os princípios a que deve obedecer a estruturação do sistema fiscal.

Atualmente, é necessário incentivar e facilitar o cumprimento das obrigações fiscais dos contribuintes. Estes questionam diversas vezes a intenção da cobrança dos impostos, por isso, é fulcral que se verifique a existência de um bom relacionamento entre a AT e os contribuintes.

Assim, num contexto de inumeráveis oportunidades tecnológicas, é essencial colocar o cidadão no centro dos processos da AT e reunir essas oportunidades de forma a simplificar os serviços disponibilizados.

O papel das TIC é de extrema importância, visto que melhoram a eficiência e a eficácia da AT, sendo que as plataformas eletrónicas que disponibilizam contribuíram para uma melhor gestão e controlo de dados que, naturalmente, gerou uma redução de custos e uma melhoria da sua imagem perante os contribuintes. A redução de custos referida não afeta apenas a administração fiscal, assim como também diminui os custos de cumprimento para os contribuintes pela facilidade que estes têm em comunicar com a mesma. Portanto, esta simplificação de procedimentos ajuda a compreender melhor as obrigações fiscais dos contribuintes, potenciando o aumento do cumprimento voluntário das mesmas, reduzindo o número de cobranças coercivas e, promovendo ainda a competitividade económica do país.

Como a AT aposta na simplificação e na facilitação do cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras, é essencial que se continue a desenvolver a oferta de serviços *online* e de formas de comunicação e interação que permitam o acesso pelo contribuinte em tempo real e em qualquer local, ou seja, é indispensável uma constante inovação.

Reiteramos as palavras de Marques (2018), quando este afirma que

“Adivinhar, em vez de perguntar, porque em grande medida já temos dentro da administração muita da informação que era pedida repetidamente ao cidadão, tornou-se um imperativo, como vemos em projetos como o IRS automático; antecipar em vez corrigir (...); automatizar rotinas através de assistentes virtuais (chatbots), libertando recursos para poder personalizar o atendimento e desse modo adequar as respostas da administração às especificidades e necessidade dos cidadãos e dos territórios, tornou-se uma incontornável oportunidade.”.

A introdução dos programas Simplex e do *e-Government*, como foi referido no capítulo anterior, é considerada a grande impulsionadora para a modernização e a simplificação administrativa, nomeadamente da AT. O Programa SIMPLEX+ 2018 integra 268 medidas de simplificação administrativa e legislativa e de modernização dos serviços públicos, estando 23 destas relacionadas com as finanças. Enunciaremos algumas das medidas do atual programa em vigor, assim como também de programas anteriores.

## **3.2. Instrumentos utilizados ao serviço da desmaterialização e da simplificação**

No domínio da fiscalidade, são visíveis os instrumentos utilizados na desmaterialização e na simplificação procedimental, de que são exemplo os seguintes abaixo explicitados.

### **3.2.1. Portal das Finanças**

O Portal das Finanças é uma plataforma eletrónica que acomoda a informação de natureza fiscal de todos os contribuintes. Para estes acederem ao portal, existem dois modos disponíveis: através de uma senha de autenticação, a qual pode ser obtida através do registo dos contribuintes no portal; ou pelo acesso direto do cartão de cidadão<sup>12</sup>. Depois de entrar no portal, o contribuinte consegue aceder à sua área pessoal, podendo entregar, através do mesmo, declarações relativas a todos os impostos, obter dados de pagamento, assim como também emitir recibos de prestação de serviços e documentos de pagamento de impostos, entre muitas outras funcionalidades disponíveis.

---

<sup>12</sup> Para aceder através do cartão de cidadão é necessário ter um leitor específico para o efeito.

Os contribuintes, quando se registam no portal, têm ainda a possibilidade de receberem por *e-mail* e sms<sup>13</sup> mensagens informativas e de apoio ao cumprimento voluntário, informando-os das obrigações fiscais que têm de cumprir. Este procedimento é considerado uma estratégia de promoção do cumprimento voluntário, evitando assim que os contribuintes incorram em custos adicionais desnecessários.

Verificou-se, neste caso, ao contrário do que acontecia no passado, uma total desmaterialização de procedimentos e de processos, eliminando assim a necessidade de várias deslocações aos serviços, uma vez que os formulários estão disponíveis via eletrónica e é dispensável o preenchimento em papel.

### **3.2.2. E-fatura**

Nos termos do Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto, desde 1 de janeiro de 2013 que é obrigatória a emissão de fatura. Este sistema procedeu à criação de medidas de controlo da emissão de faturas, bem como a criação de um incentivo de natureza fiscal. Os contribuintes, ao pedirem a fatura com o número de identificação fiscal (NIF), posteriormente, no fim do mês seguinte ao da emissão da fatura, podem consultar e verificar se as mesmas foram comunicadas à AT.

No e-Fatura, o contribuinte pode ainda gerir as faturas registadas e introduzir e/ou associar as faturas não registadas, obtendo, assim, o direito à dedução de despesas em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS).

### **3.2.3. Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)**

Atualmente, a declaração anual para efeitos do IRS já se encontra pré-preenchida pela AT com base nos dados que lhe são comunicados por terceiros (rendimentos e despesas), como por exemplo os rendimentos anuais, a entidade empregadora, as despesas relativas a contratos de arrendamento, entre outros.

---

<sup>13</sup> SMS – mensagens de texto para o telemóvel.

Em 2017 foi implementada uma medida do SIMPLEX+, denominada “IRS Automático”, com o objetivo de acabar gradualmente com a necessidade de entrega da declaração de IRS para os contribuintes que obtenham somente rendimentos de trabalho dependente (categoria A) e para os aposentados e reformados (categoria H), sendo o imposto a pagar ou a receber calculado com base na informação já disponível na AT.

O contribuinte deve confirmar a declaração automática de rendimentos, e só depois da sua confirmação é que esta se torna definitiva. No presente ano de 2019, o contribuinte pode confirmar os seus elementos dentro do prazo de 1 de abril a 30 de junho (mais um mês de prazo em comparação com o ano anterior). Caso não o faça, no final deste prazo a AT converte-a automaticamente em declaração definitiva.

### **3.2.4. Serviço eletrónico E-Balcão**

O e-balcão é um serviço de atendimento eletrónico disponibilizado pela AT a todos os contribuintes através do Portal das Finanças, permitindo ao contribuinte colocar todas as suas dúvidas e questões sobre qualquer Serviço da AT. Este serviço de atendimento eletrónico está disponível no Portal das Finanças todos os dias, 24 horas por dia, com o objetivo de diminuir significativamente as necessidades de deslocações físicas dos contribuintes aos Serviços de Finanças, reduzindo custos, tanto para o contribuinte como para o Estado, e aumentando ainda o grau de eficiência da AT.

### **3.2.5. Certidão comprovativa da situação tributária ou contributiva**

As empresas têm a possibilidade de permitir a consulta da informação relativa à sua situação tributária no Portal das Finanças e no site da Segurança Social Direta, mediante a indicação dos respetivos NIF e NISS<sup>14</sup>. Atualmente, a AT emite “atos certificatórios” através da plataforma (o mesmo acontece em relação ao Instituto da Segurança Social).

---

<sup>14</sup> Número de identificação da Segurança Social.

### **3.2.6. Tribunais Tributários e AT em linha**

Este ano foi implementada uma medida do SIMPLEX + 2018, designada “Tribunais Tributários e AT em linha”, que apresenta como finalidade a implementação da tramitação eletrónica entre os Tribunais Tributários e a AT no envio de documentos relativos a estes processos. O envio passa a ser feito de forma totalmente desmaterializada e sem recurso ao papel, ao qual o Governo estima “uma poupança anual de cerca de 3.200 horas de atividades de processamento de informação em papel que até agora era desempenhada pelos funcionários judiciais e de cerca de 120.000 euros em custos postais.”<sup>15</sup>

### **3.2.7. Cartão de cidadão**

O cartão de cidadão (CC) substituiu o bilhete de identidade e os cartões da segurança social, utente de saúde e de contribuinte, permitindo ao cidadão autenticar-se eletronicamente, interagindo assim com os serviços públicos de uma forma simples e segura, sem necessidade de interação presencial.

É de destacar que a Lei n.º 32/2017, de 1 de junho, unifica um exemplo dos propósitos de modernização, pois agrega as preocupações de maior eficiência na prestação de serviços públicos e a capacidade de gerar maiores benefícios para o cidadão. A medida do Programa Simplex+, denominada “Nascer Cidadão”, obriga à obtenção do CC para todos os cidadãos nacionais residentes em Portugal ou no estrangeiro, a partir dos 20 dias após o registo de nascimento. Esta medida determina que o recém-nascido fique, desde logo, inscrito nas bases de dados das áreas da Justiça, da Saúde, da Segurança Social e das Finanças. Foi introduzida também a possibilidade de se renovar o CC através dos serviços *online*. Em suma, estas alterações proporcionaram um CC mais seguro, mais moderno e mais funcional.

### **3.2.8. CAT – Centro de Atendimento Telefónico**

A AT tem ao dispor dos contribuintes um conjunto variado de serviços, sendo o CAT um deles. Esta linha de atendimento telefónico tem como objetivo principal facilitar o

---

<sup>15</sup> Retirado de: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/impostos/detalhe/fisco-e-tribunais-tributarios-trocam-processos-por-via-eletronica-e-acabam-com-o-papel>.

acesso dos contribuintes à informação, nomeadamente, a esclarecimentos, apoio e acompanhamento em questões tributárias e aduaneiras e, identicamente, pretende ajudar em questões relacionadas com os serviços *online* disponibilizados no Portal das Finanças.

Esta linha possui um atendimento automatizado 24h/dia, todos os dias da semana, sobre o estado dos reembolsos de IRS e IVA. Em matérias sujeitas a confidencialidade, o contribuinte deve fornecer o seu NIF e o código de acesso telefónico, o qual é possível obter no Portal das Finanças.

O CAT, de forma mais cómoda e eficaz, possibilita uma aproximação da AT com os seus contribuintes.

### **3.3. Programa Simplex+ 2018: algumas medidas de desmaterialização a implementar**

Enunciaremos algumas das medidas previstas no Programa SIMPLEX 2018+<sup>16</sup>:

a) + Fichas Técnicas de Fiscalização – consiste em elaborar e disponibilizar *online* fichas técnicas de fiscalização normalizadas para as áreas dos empreendimentos turísticos, da indústria de pastelaria e da panificação, dos talhos e das oficinas, de modo a uniformizar os critérios inspetivos e torná-los transparentes para o público-alvo;

b) Alfândega + Simples – pretende-se criar uma plataforma, no Portal das Finanças, que permita identificar o estado do processo de desalfandegamento de países extracomunitários;

c) Justiça em linha com a AT – consiste em disponibilizar a consulta direta, por via eletrónica, de funcionários judiciais, agentes de execução e administradores judiciais às bases de dados da administração tributária, no âmbito dos processos judiciais executivos e de insolvência e recuperação de empresas;

d) Os meus prédios – visa disponibilizar de forma consolidada ao interessado, através do Balcão Único do Prédio, a informação existente relativa ao seu prédio, apenas,

---

<sup>16</sup> Retirado de: <https://simplex.gov.pt/simplexmais/medidas>.

numa primeira fase, para os municípios abrangidos pelo projeto piloto do cadastro simplificado, tornando a informação mais clara e mais transparente, hoje dispersa, e facilitar a promoção da sua harmonização pelo interessado quando tal seja necessário;

e) Pagamento em prestações no Portal das Finanças – esta medida permitirá efetuar o pedido de pagamento em prestações de coimas e de execuções fiscais no Portal das Finanças;

f) Tenho uma incapacidade – consiste em concentrar num único espaço digital toda a informação relevante para quem experiencie (ou tenha alguém próximo que experiencie) um evento que o coloque confrontado com a situação de incapacidade permanente ou temporária, de forma a apoiar a pessoa na procura dos diversos tipos de apoios disponíveis para o seu quotidiano;

g) Fatura sem papel – com o objetivo de promover a simplificação legislativa e conferir maior segurança jurídica aos contribuintes, esta medida possibilita a dispensa da impressão de faturas, criando condições para a desmaterialização de documentos através da adoção de um sistema de faturação eletrónica e de arquivo eletrónico de documentos, contudo, por outro lado, esta medida tem em vista combater a fraude e a evasão fiscal.

## **Capítulo IV – Análise do estágio curricular**

### **4.1. Apresentação da entidade acolhedora**

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT<sup>17</sup>), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, resultou da fusão da Direção-Geral dos Impostos, da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros. Esta foi criada no sentido de tornar a Administração Pública (AP) mais eficiente e racional na utilização de recursos públicos, bem como, por outro lado, diminuir a despesa pública a que o nosso país está vinculado.

#### **4.1.1. Direção de Finanças**

A Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, estabelece a estrutura principal da AT e as competências das respetivas unidades orgânicas.

A AT é estruturada pelos serviços centrais e pelos serviços desconcentrados, como refere o art.º 1º da portaria acima referida. Os primeiros serviços são, designadamente, as Direções de Serviços, o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros e a Unidade dos Grandes Contribuintes, os serviços desconcentrados são as Direções de Finanças e as Alfândegas.

De acordo com o art.º 36 n.º1 da supracitada portaria, das várias competências dirigidas às Direções de Finanças, destacam-se as seguintes: Assegurar as funções de orientação e controlo da administração tributária na respetiva área de jurisdição e coordenar os serviços de finanças, salvo nas matérias das atribuições das alfândegas; Executar as atividades cometidas à AT que, por lei ou decisão superior, lhes sejam atribuídas; Aplicar a lei tributária aos factos concretos, nos casos previstos na lei; Executar os procedimentos técnicos e administrativos relativos à gestão tributária para os quais sejam competentes; Responder aos pedidos de esclarecimento suscitados pelos contribuintes e informar exposições e outros documentos relativos à sua situação tributária; Assegurar as atividades relacionadas com a arrecadação dos impostos e outros tributos, com exceção dos previstos

---

<sup>17</sup> A Autoridade Tributária e Aduaneira é designada por AT conforme o artigo 1 n.º1 do Decreto-Lei n.º 118/2011;

no artigo seguinte, e com controlo do cumprimento da obrigação de imposto pelos sujeitos passivos; Assegurar a contabilização de receitas e tesouraria do Estado; Assegurar as atividades relacionadas com a inspeção tributária, desenvolvendo os procedimentos de investigação das irregularidades fiscais, de prevenção e combate à fraude e evasão fiscais que lhes sejam cometidas; Assegurar as atividades relacionadas com a justiça tributária, desenvolvendo os procedimentos inerentes à conflitualidade fiscal suscitada pelos contribuintes ou resultante do incumprimento das obrigações fiscais; Coordenar e controlar a atuação dos serviços de finanças no âmbito da gestão tributária e da cobrança.

#### **4.1.2. Missão e atribuições**

De acordo com o art.º 2 n.º1 do Decreto-Lei n.º118/2011,

“A AT tem por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia.”

Deste modo, de acordo com o art.º 2 n.º2 do DL n.º 118/2011, estão-lhe intrínsecas várias atribuições, das quais se destacam: assegurar a liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento, património e o consumo, dos direitos aduaneiros e demais tributos que lhe incumbe administrar, bem como arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou de pessoas coletivas de direito público; Exercer a ação de justiça tributária; Exercer a ação de inspeção tributária e aduaneira, garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da União Europeia e efetuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo, investigando e combatendo a fraude, evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos; Promover a correta aplicação da legislação, das decisões administrativas e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas; Informar os contribuintes e os operadores económicos sobre as respetivas obrigações fiscais e aduaneiras e apoiá-los no cumprimento das mesmas; etc.

#### 4.1.2.1. Direção de Finanças de Coimbra

Na DFC<sup>18</sup> de acordo com o despacho nº 1369/2012, de 31 de janeiro de 2012, foi reconhecida a existência de 4 divisões na DFC, nomeadamente: na área de gestão tributária e cobrança, a Divisão de Tributação e Cobrança (DTC); Na área de inspeção tributária (IT), a Divisão de Inspeção Tributária I (DIT I) e a Divisão de Inspeção Tributária II (DIT II); Na área da justiça tributária, a Divisão de Justiça Tributária (DJT); E na área do apoio técnico e administrativo, a Divisão de Planeamento e Coordenação (DPC).

A DFC que pretende ser mais eficiente e equilibrada, é estruturada conforme a figura 1 nos mostra:

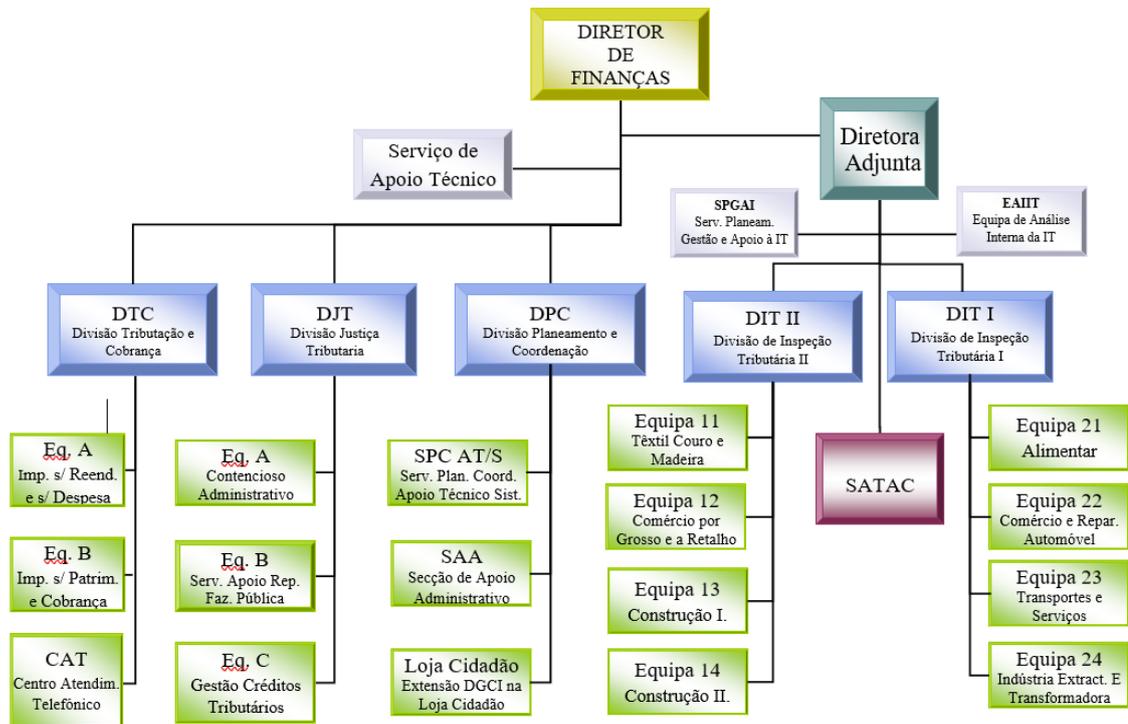


FIGURA 2 - ESTRUTURA ORGÂNICA DA DFC

<sup>18</sup> Visualiza-se no art.º 35º da Portaria n.º 320-A/2011 de 30 de dezembro;

#### **4.1.2.1.1. Área de Gestão Tributária e Cobrança**

A DTC subdivide-se em três, nomeadamente, a equipa A que trata dos impostos sobre o rendimento e sobre as despesas, a equipa B trata dos impostos sobre o património e cobrança e por último, a equipa C, o CAT. Possui ainda um serviço de apoio ao contribuinte (SAC) ao qual presta um apoio direto, competindo-lhe a divulgação, conteúdo e interpretação das leis tributárias, das obrigações delas emergentes e do modo mais cómodo de lhes dar cumprimento.

Das várias competências que a divisão detém, essencialmente, esta executa os procedimentos técnicos e administrativos relativos à gestão tributária para os quais seja competente; responde aos pedidos de esclarecimento suscitados pelos contribuintes e informa exposições e outros documentos relativos à situação tributária do SP (sujeito passivo); coordena e controla a atuação dos serviços de finanças no âmbito da gestão tributária e cobrança; assegura as atividades relacionadas com a arrecadação dos impostos e outros tributos administrados pela AT e de controlo do cumprimento da obrigação de imposto pelos SP; assegura a contabilização de receitas e tesouraria do Estado, garante a elaboração atempada das contas de gerência e remete-as ao Tribunal de Contas; controla o sistema e-fatura “apoio ao cumprimento”, analisando e concluindo todas as divergências do distrito; e garante uma resposta rápida aos pedidos de informação apresentados pelos contribuintes através do serviço de atendimento eletrónico e-balcão.

#### **4.1.2.1.2. Área de Justiça Tributária**

A Divisão de Justiça Tributária (DJT) é composta por 3 equipas, uma de Contencioso Administrativo, outra para a Representação da Fazenda Pública e outra para a gestão de Créditos Tributários.

Esta divisão tem como funções assegurar as atividades relacionadas com a justiça tributária, desenvolvendo os procedimentos inerentes à conflitualidade fiscal suscitada pelos contribuintes ou resultante do incumprimento das obrigações fiscais; Assegurar o normal funcionamento da Representação da Fazenda Pública; Assegurar o apoio aos serviços de finanças no âmbito da dívida executiva e das restantes funções na área da justiça tributária; Analisar os pedidos de pagamento de custas judiciais, remetidas pelos Tribunais ou pelos

Serviços de Finanças, bem como das custas de parte, e dar indicações à Secção de Apoio Administrativo das situações em que o pagamento é devido.

#### **4.1.2.1.3. Área da Inspeção Tributária**

A área da IT garante as atividades relacionadas com a inspeção tributária, desenvolvendo procedimentos de investigação sobre as irregularidades fiscais, prevenção e combate à fraude e evasão fiscal.

Esta área está subdividida em 2 divisões (DIT I e DIT II), com 4 equipas cada, mais 3 equipas de apoio (SATAC, EAIIT, SPGAI). Ou seja, as divisões de inspeção estão estruturadas por equipas setoriais que têm a cargo a inspeção de contribuintes singulares e coletivos pertencentes a agrupamentos de setores de atividade económica (CAE) com afinidades, definidos por despacho do diretor de finanças.

Para desempenho das suas funções dispõe das seguintes unidades orgânicas:

- Divisão de Inspeção Tributária II (DTI II)
  - Equipa 11 – Têxtil, Couro, Madeira
  - Equipa 12 – Comércio por grosso e retalho
  - Equipa 13 – Construção I
  - Equipa 14 – Construção II
- Divisão de Inspeção Tributária I (DTI I)
  - Equipa 21 – Alimentar I
  - Equipa 22 – Comércio e reparação automóvel
  - Equipa 23 – Transportes e serviços
  - Equipa 24 – Indústrias, Extrativa e Transformadora

#### **4.1.2.1.4. Serviços de apoio à IT**

Cada equipa que presta serviços de apoio à IT tem funções e competências diferentes. Assim, o SATAC apura a situação tributária dos contribuintes, em particular na averiguação de denúncias ou participações e na obtenção de provas relativamente a eventuais crimes tributários quando existam indícios de evasão ou fraude fiscal, por omissão de declarações, inexistência, viciação ou ocultação da própria contabilidade, de documentos ou

outros elementos de suporte de factos tributários presumivelmente ocorridos e também instaurar e instruir processos de inquéritos nos termos dos artigos 40.º e 41.º do RGIT.

O SPGAI tem como funções elaborar e acompanhar o Plano Regional da Inspeção, os programas de inspeção considerados mais adequados e a respetiva seleção de contribuintes a inspecionar, bem como preparar instruções uniformizadoras da atividade inspetiva; preparar e acompanhar protocolos com outras entidades, designadamente com as câmaras municipais, com vista a disponibilizar informação relevantes para o controlo tributário; Dar apoio na análise de contabilidades e sistemas informatizados; Proceder à avaliação e análise estatística no âmbito da inspeção distrital e elaborar os mapas necessários ao controlo do serviço efetuado pela inspeção tributária distrital.

À EAIIT incumbe-lhe: proceder à análise interna dos documentos entrados nos serviços, na área de inspeção tributária, resolvendo os casos de incumprimento fiscal de menor complexidade e que não exijam a atuação externa da inspeção tributária; Organizar e proceder ao encaminhamento de todo o expediente relacionado com a área funcional de inspeção tributária, incluindo o serviço de apoio técnico à ação criminal; Receber e organizar os processos referentes ao procedimento de revisão a que se referem os artigos 91.º e 92.º da Lei Geral Tributária, bem como quaisquer outros de idêntica natureza, e prestar o apoio técnico e administrativo aos respetivos procedimentos.

## **4.2. Funções realizadas no âmbito do estágio**

O estágio realizado teve como objetivo principal complementar a formação académica, proporcionando uma componente mais prática. Assim sendo, no sentido de dar cumprimento ao plano de trabalhos realizado pelo Diretor de Finanças, foram desenvolvidos os seguintes termos:

1. O estágio decorreu em cinco áreas diferenciadas, todas elas com a duração de um mês, com o objetivo de proporcionar uma visão alargada dos procedimentos desenvolvidos na DF e do relacionamento desta com os contribuintes;
2. As referidas áreas são as seguintes:
  1. Divisão de Tributação e Cobrança, onde se contactou com os procedimentos técnicos e administrativos relativos à gestão tributária,

- nomeadamente o modo de assegurar as atividades relacionadas com a arrecadação dos impostos e o controlo do cumprimento da obrigação de impostos pelos sujeitos passivos, incluindo o dever de informação aos mesmos e o apoio ao contribuinte;
2. Equipa de análise interna da Inspeção Tributária (EAIIT), onde se procedeu à análise interna dos documentos entrados nos Serviços, na área da inspeção tributária, resolvendo casos de incumprimento fiscal de menor complexidade e que não obrigavam à atuação da inspeção tributária;
  3. Serviço de Planeamento, Gestão e Apoio à Inspeção (SPGAI), no qual se contactou com a elaboração de programas de inspeção e respetiva seleção de contribuintes a inspecionar;
  4. Inspeção Tributária (Equipa 13/24), onde se interagiu com os procedimentos de investigação das irregularidades fiscais e da prevenção e combate à fraude e evasão fiscais, que culminam com a elaboração de um relatório;
  5. Área da Justiça Tributária, na qual se analisou os procedimentos inerentes à conflitualidade fiscal suscitada pelos contribuintes em sede de reclamações gratuitas.

#### **4.2.1. Ações de formação**

Durante o período de estágio, para além da atividade desenvolvida, tiveram lugar várias ações de formação, tendo-nos sido facultada a oportunidade de assistir às mesmas. Assim, com o objetivo de um melhor enquadramento teórico, assistimos às seguintes formações:

- Código do Procedimento e Processo Tributário (CPPT);
- Impostos sobre o património (IMI, IMT, IS, IUC);
- Lei geral Tributária (LGT);
- Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT)

- Impostos sobre o rendimento (IRS, IRC)

- Imposto sobre o Valor acrescentado (IVA)

### **4.3. Análise crítica**

Ao longo deste relatório de estágio considera-se que o objetivo foi cumprido, dado que se conseguiu entender em que, de facto, consiste a modernização administrativa, o Programa SIMPLEX e perceber, não só a sua importância, como o que estes trouxeram de novo no âmbito da fiscalidade, tanto para a AP, como também para os cidadãos e empresas.

Como foi referido, a AT aposta na simplificação do cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras, sendo essencial que se continue a desenvolver a oferta de serviços online e, por sua vez, estes potenciem a oferta de serviços através de dispositivos móveis e da *internet*. Ou seja, é necessário uma constante inovação, sendo que esta deve ser um processo contínuo, pois uma inovação bem-sucedida rapidamente se pode tornar natural. Isto é, ao tornar-se natural, pode não vir a sofrer alterações importantes à medida que a sociedade muda, quando o objetivo é que se mantenha atualizado. Deste modo, a "naturalidade" destes serviços pode ter consequências negativas, caso não haja inovações. Uma delas é o facto de poder provocar o abalo das expectativas dos contribuintes sobre os serviços públicos que lhes são prestados, quer seja no atendimento físico ou no eletrónico, pois estes podem ter algo a dizer sobre a complicação dos serviços ou algo a reclamar porque o consideram antiquado ou desatualizado.

Com efeito, as TIC estão no centro desta inovação, proporcionando simplicidade e modernização. No entanto, não nos podemos esquecer dos recursos humanos, pois, de que adianta que a administração seja inovadora e tenha novas medidas de modernização a ser implementadas, se por detrás dela não fazem parte pessoas inovadoras?

Com a evolução dos meios tecnológicos e a própria abertura das pessoas a estes mesmos, as organizações procuram ter, cada vez mais, funcionários qualificados e cuja formação assegure continuidade, associada aos processos de mudança da organização e às eventuais alterações nos instrumentos e modernizações que a mesma possa adotar. A

inovação na gestão dos recursos humanos é, portanto, um elemento a ter em conta para ser assimilado dentro do setor público de forma sucessiva.

Vejamos, de acordo o n.º 19 do Boletim Estatístico do Emprego Público<sup>19</sup> (2011 a 2018), publicado a 28 de junho, que a idade média dos trabalhadores das administrações públicas é de 47,4 anos, a qual aumentou 3,8 anos em comparação com a média do final de 2011. Se não considerarmos as Forças Armadas e de Segurança, as quais possuem maiores índices de jovens, a idade média dos trabalhadores sobe para 48,4 anos. Mais concretamente, a idade média dos funcionários da AT é de 52,2 anos.

Não será necessário reforçar a admissão de novos funcionários públicos? Por que não juntar a sabedoria e a prática dos funcionários mais velhos, com o conhecimento dos jovens e o seu domínio das novas tecnologias? Qual o impacto e efeito que esta desigualdade de idades poderá ter na efetivação das medidas modernas? Como se poderá conjugar a estabilidade com a vontade de não ficar para trás neste mundo de incentivos à mudança?

As questões mencionadas anteriormente são importantes, uma vez que os cidadãos cada vez se tornam mais exigentes, desejam mais e melhor e as tecnologias estão a crescer de tal forma que podemos dizer que o nosso hoje pode não ser o mesmo de amanhã. Ou seja, é difícil prever como será a AP daqui a alguns anos e como esta lidará com o ritmo da mudança que já revolucionou a sociedade e continua a transformá-la.

É necessário definir medidas de longo prazo, tal como se tem vindo a fazer, nomeadamente, através das medidas de desmaterialização, simplificação e modernização, como foi referido ao longo deste trabalho, evitando assim que o cidadão seja obrigado a entregar várias vezes o mesmo documento. Além do mais, devem surgir novas plataformas informáticas, havendo uma redução da complexidade dos procedimentos, redução de custos e muitas outras medidas de melhoramento, não só direcionadas para os cidadãos e empresas, como também para quem trabalha e lida diariamente com elas, ou seja, os funcionários públicos.

---

<sup>19</sup> Retirado de: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=C0F56E62-5381-4271-B010-37ECE5B31017> (28 de junho).

Contudo, para concluir, dado os resultados acima referidos, podemos dizer que para além destas medidas que têm vindo a ser introduzidas, é necessário apresentar e interiorizar novas, especificamente para a AT, como por exemplo a abertura de novos concursos para a contratação de pessoas mais jovens, possibilitando faseadamente uma partilha de conhecimentos agregada à utilização das novas tecnologias.

## Conclusão

Este relatório de estágio assumiu como objetivo principal compreender os efeitos da modernização administrativa na fiscalidade, apoiando-se esta análise numa revisão da literatura. Da revisão da literatura, conclui-se que o NPM é um termo geral utilizado para definir os diversos movimentos sucedidos no final do século XX, fazendo com que a AP passasse dos seus problemas associados às estruturas rígidas e centralizadas das organizações e ainda da sua lentidão e excessiva burocracia a uma administração pública mais simples e mais moderna, centrada nos cidadãos. O NPM foi o impulsionador da reforma da AP, alterando os processos e as estruturas da mesma, com a finalidade de melhorar a sua qualidade através de práticas de gestão associadas ao setor privado.

A Reforma da AP pretende desburocratizar, simplificar e modernizar, por isso, constatada esta realidade, era necessário eliminar a burocratização e desmaterializar os procedimentos. Para tal, com a ajuda das TIC, tornou-se possível aproximar o cidadão da AP, assim como também se proporcionou uma AP com empenho para fazer mais e melhor com menos recursos, ou seja, de uma forma sustentável.

As TIC, através de um maior número de serviços digitais, proporcionaram decisões mais rápidas, mais eficazes, simplificaram procedimentos, reduziram custos e tornaram a administração mais transparente e bem estruturada. O setor público foi completamente renovado, de tal forma que surgiu o primeiro Programa Simplex, combinando políticas de administração eletrónica e de simplificação, com medidas centradas nas verdadeiras necessidades dos cidadãos e das empresas.

Deste modo, verificou-se que a administração eletrónica e a simplificação passaram a ser vistas como duas faces da mesma moeda, uma vez que a estratégia de simplificação agregada à tecnologia serviu para transformar os procedimentos, e não apenas desmaterializá-los. Medidas como a informação empresarial simplificada, o cartão de cidadão, o licenciamento zero, a receita eletrónica, o portal do cidadão, entre outras, foram concretizadas no âmbito do Programa Simplex.

Com efeito, de forma a ajudar este programa, foi criada a Agência para a Modernização Administrativa, que se revelou importante nesta procura pela modernização

e simplificação, constituindo-se, atualmente, como um grande pilar nesta iniciativa. Após o fim do Simplex em 2011, este voltou a surgir em 2016 com a designação de “Programa Simplex +”, recuperando e produzindo medidas novas, tais como foram enunciadas no capítulo anterior.

Averiguou-se que com a forte pressão da sociedade, o *e-Government* tem sido fundamental para a modernização da AP e para o melhoramento da qualidade dos serviços públicos. O contacto presencial tem vindo a ser substituído pela interface eletrónica e o uso do papel cada vez é mais escasso, visto que, atualmente, os registos documentais são fornecidos em suporte eletrónico, ou seja, a prestação digital de serviços públicos e o atendimento digital tornaram-se imprescindíveis, tal como estabeleceu o Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio.

Em suma, existe um paradigma de mudança que assenta na simplicidade e na modernização administrativa e legislativa que serão sempre fundamentais no controlo da administração financeira do Estado. Quanto mais simples for o sistema fiscal e os procedimentos que acarreta, melhor os contribuintes compreenderão e aceitarão as suas obrigações fiscais e, também, mais simples será perceber e auditar pelas autoridades de controlo, assim como para a AT.

A AT apostou e aposta na simplificação do cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras e, verificou-se, que esta continua a inovar e a desenvolver serviços *online* e de formas de comunicação que permitam o acesso pelo contribuinte em tempo real. São observáveis os diversos instrumentos utilizados na desmaterialização e na simplificação procedimental no domínio da fiscalidade, tal como podemos observar no Portal das finanças.

Em jeito de conclusão, é de salientar que, de um modo geral, encontram-se em funcionamento boas medidas de modernização administrativa, sobretudo fiscais. Contudo, a inovação na gestão dos recursos humanos nos serviços públicos, sobretudo na AT, é um elemento que deve começar a ser interiorizado. Sendo assim, defende-se que, para além de todas as medidas modernizadoras, é necessário repensar a qualificação nos recursos humanos. A AP deve reger-se sempre pela transparência, eficiência, simplificação e desburocratização, orientando os serviços para o cidadão de todas as formas possíveis, quer a nível de visibilidade externa, quer a nível interno por quem os executa.

Adianta salientar que este estudo apresenta como uma limitação o facto de não ser possível expor e analisar todas as medidas e alterações efetuadas pela implementação do programa Simplex, que fundamentariam e mostrariam, ainda mais, o quanto já se fez a este nível.

Convém reforçar que, apesar de todos os meios de divulgação de informação, sobretudo eletrónicos e informatizados, a população mais envelhecida tem dificuldade em aceder aos mesmos e, muitas das vezes, o problema das pessoas tem que ver com o facto de não estarem informadas sobre os seus direitos e obrigações, por isso, considera-se que a realização de sessões de esclarecimento para os cidadãos seria uma medida importante.

Relativamente a investigações futuras, considera-se que seria interessante desenvolver um trabalho de investigação que incidisse na análise das modernizações e simplificações, no âmbito da fiscalidade, aplicadas noutros países da UE e na posterior comparação com Portugal.

## Bibliografia

- Administração, I. N. (2000). *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados*. Lisboa: INA - Instituto Nacional de Administração.
- Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (26 de Março de 2019). Obtido de AMA: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/a-ama>
- Alves, J. A., & Martins, J. A. (2008). *Manual de Procedimento e de Processo Tributário*. Direção geral dos impostos.
- AMA. (26 de Março de 2019). *Plano de Atividades 2019 da Agência para a Modernização Administrativa, I.P.*. Obtido de AMA: [https://www.ama.gov.pt/documents/24077/28687/PA+2019\\_AMA.pdf/120edf4a-2f68-44ee-8f9f-4e6e04f472db](https://www.ama.gov.pt/documents/24077/28687/PA+2019_AMA.pdf/120edf4a-2f68-44ee-8f9f-4e6e04f472db)
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação* (2º ed.). Lisboa: Sílabo.
- Carvalho, E. R. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Dissertação de Doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Coelho, J. D. (2011). *Do Plano Tecnológico à Agenda Digital - Cinco anos de tomadas de posição do grupo de alto nível da APDSI* (1ª ed.). Lisboa: Sílabo.
- Costa, C. d. (2012). *Sistema de Controlo Interno e Modernização Administrativa em Portugal*. Dissertação de Mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Cunha, C. L. (2016). *A Evolução dos Atos de Controle Prévio do RJUE: Uma comunicação prévia com prazo?* Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra.
- Dourado, A. P. (2015). *Direito fiscal: lições*. Coimbra: Almedina.

- Falacho, C. M. (2015). *Modernização Administrativa: A Implementação do Balcão Único no Município de Trancoso*. Projeto de Mestrado, Guarda.
- História Simplex*. (15 de Dezembro de 2018). Obtido de Simplex +: <https://www.simplex.gov.pt/historia>
- Madureira, C. (Maio/Junho de 2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 549-562. Obtido de <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612129503>
- Madureira, C., & Rodrigues, M. (2006). *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa* (Vol. 12). Comportamento Organizacional e Gestão.
- Marques, M. M. (2009). *Serviço Público, que futuro?* Coimbra: Almedina.
- Marques, M. M. (Dezembro de 2013). O Estado Simplex: Uma reflexão sobre a inovação no sector público. *Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público*, (pp. 79-101). Lisboa.
- Marques, M. M. (2018). Administração pública no século XXI: Em modo de ebulição? Em F. P. Oliveira, D. D. Campos, & C. Machado, *Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão?* (pp. 7-10). Coimbra: Almedina.
- Martins, L. S. (2009). *A Loja do Cidadão de Aveiro e a Reforma da Administração Pública*. Relatório de Estágio de Mestrado, Aveiro.
- Mateus, J. C. (2008). O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia. *Tékhné, Revista de Estudos Politécnicos*, VII(11).
- Motta, P. R. (Janeiro/Fevereiro de 2013). O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas – RAE*.

- Nabais, J. C. (2010). *Por um Estado fiscal suportável Estudos de Direito Fiscal* (Vol. III). Coimbra: Almedina.
- Nunes, P. (2008). Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal. *Tékhné, Revista de Estudos Politécnicos*, VII(11), 49-73.
- Oliveira, F. P., & Dias, J. E. (2010). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 2ª Edição. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, F. P., Campos, D. D., & Machado, C. (2018). *Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão?* Coimbra: Almedina.
- Palma, S. I. (2016). *IRS: do modelo constitucional à (in)concretização legal*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra.
- Pinto, L. G., Batalha, V., Galvão, R., Barata, P. J., & Ochôa, P. (2017). Políticas de Modernização Administrativa em Portugal: articular perspetivas de envolvimento e estratégias metodológicas. pp. 93-112.
- Rocha. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J. F. (2009). *Lições de Procedimentos e Processo Tributário*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Sapo Tek notícias* . (25 de Janeiro de 2019). Obtido de Sapo Tek: <https://tek.sapo.pt/noticias/internet/artigos/portugal-ganha-terceiro-lugar-na-simplificacao-administrativa-e-egov>
- Serôdio, F. J. (2013). *A Reforma da Tributação Do Património*. Relatório de Estágio de Mestrado, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra.
- Simplex* +. (Abril de 2019). Obtido de Relatório 6 anos Simplex: <http://historico.simplex.gov.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>
- Simplex Autárquico*. (s.d.). Obtido de Simplex +: [http://historico.simplex.gov.pt/autarquico/00\\_index.html](http://historico.simplex.gov.pt/autarquico/00_index.html)

- Soares, M. S. (2014). *Os procedimentos desenvolvidos pela Direção de Finanças de Coimbra no combate às infrações fiscais*. Relatório de Estágio de Mestrado, Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia, Coimbra.
- Sousa, S. F. (2014). *A simplificação administrativa nos processos de obras particulares: A perceção e a realidade dos procedimentos de comunicação prévia*. Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Escola Superior de Gestão.
- Tavares, J. (1996). *Administração Pública e Direito Administrativo* (2ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Vicente, A. C. (2013). *A avaliação dos processos de reforma administrativa em Portugal*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Aveiro.
- Vieira, P. F. (2013). *Relatório de Estágio na Direção de Finanças de Coimbra*. Relatório de Mestrado, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra.

## **Jurisprudência**

- Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro
- Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro
- Decreto-Lei n.º 126/2012, de 21 de junho
- Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto
- Decreto-Lei n.º 20/2018, de 23 de março
- Decreto-Lei n.º 203/1986, de 23 de julho
- Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro
- Decreto-Lei n.º 557/99, de 17 de dezembro
- Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio
- Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho
- Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho
- Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro
- Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro
- Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro