



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Inês Figueiredo Carvalho

A MODERNIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: O CASO DO PROGRAMA SIMPLEX

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

Orientadora: Doutora Maria do Céu Colaço dos Santos

Coimbra, 2020

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA



Inês Figueiredo Carvalho

**A Modernização na Administração Pública: o caso do  
Programa Simplex**

Modernization in Public Administration: the case of the  
SIMPLEX Program

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

Orientadora: Doutora Maria do Céu Colaço dos Santos  
Coimbra, 2020

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, quero agradecer a toda a minha família todo o carinho, apoio e compreensão, em especial aos meus pais por serem a fonte da minha motivação. Sem eles, nada disto seria possível.

Aos meus amigos, especialmente às pessoas que me acompanharam desde o início desta aventura académica por Coimbra: à Margarida, Helena, Daniela e Ana Mota.

À Mariana e à Anna que, num momento de maior aflição, me apoiaram e disponibilizaram tempo para me ajudar.

Ao Stefan, por me ter acompanhado sempre ao longo destes anos.

Quero também agradecer à minha orientadora, a Doutora Maria do Céu Colaço Santos, por toda a ajuda disponibilizada ao longo deste relatório, todos os ensinamentos e tempo dispensado.

A toda a equipa da Direção de Finanças de Coimbra, por todo o carinho com que me receberam e por todos os ensinamentos transmitidos. Em particular, o senhor Diretor Jaime Devesa, a Doutora Rosa Maria e a Dona São César. Foi realmente uma experiência muito enriquecedora!

E, por fim, a Coimbra! Por estes cinco anos recheados de momentos inesquecíveis, tanto bons como maus.

## **Resumo**

O presente relatório surge no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e da realização do estágio na Direção de Finanças de Coimbra, entre outubro de 2019 e fevereiro de 2020.

O objetivo deste relatório é o de abordar a modernização na Administração Pública, mais concretamente o Programa Simplex, uma iniciativa criada no âmbito da modernização e simplificação administrativas. Neste sentido, foi realizada a revisão da literatura e concretizado um estudo de caso num departamento da AP. Este estudo utilizou como instrumento a entrevista e a metodologia de análise de conteúdo. Os resultados permitem melhor entender as implicações do Simplex no funcionamento da Autoridade Tributária, mais especificamente na Direção de Finanças de Coimbra, e no seu relacionamento com os cidadãos.

Palavras-chave: Modernização Administrativa, Simplificação, Administração Pública, Programa Simplex, Autoridade Tributária.

## **Abstract**

The present report arises from Public and Private Administration Master's degree at Faculty of Law of University of Coimbra and from the internship at the Finance Directorate of Coimbra accomplished from October 2019 to February 2020.

The objective of this report is to address the issue of modernization in Public Administration, more specifically the Simplex Program, an initiative created in the context of administrative modernization and simplification. In this regard, a literature review and a case study in a public administration department were carried out. This study used the interview and content analysis methodology as instrument. The results allow a better understanding of the implications of Simplex program in Tax Authority functioning, specially in Finance Directorate of Coimbra, and in the relationship with citizens.

**Keywords:** Administrative Modernization, Simplification, Public Administration, Simplex Program, Tax Authority.

## Lista de Siglas

- AMA – Agência para a Modernização Administrativa
- AP – Administração Pública
- AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
- BEP – Bolsa de Emprego Público
- CAF – *Common Assessment Framework*
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- CPA – Código do Procedimento Administrativo
- CRESAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
- CRM – *Customer Relationship Management*
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- DGAIEC – Direção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo
- DGCI – Direção Geral dos Impostos
- DGITA – Direção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
- EFQM – *European Foundation for Quality Management*
- GQT – Gestão da Qualidade Total
- iAP – Plataforma de interoperabilidade
- INA – Instituto Nacional de Administração
- INFOCID – Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão
- ISO – *International Organization for Standardization*
- NPM – *New Public Management*
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
- PREMAC – Plano de Redução de Melhoria da Administração Central
- SAFT-PT – *Standard Audit File for Tax Purposes – portuguese version*
- SCM – *Standard Cost Model*
- SMA – Secretariado de Modernização Administrativa
- SJ – Simplex Jam
- UE – União Europeia

# Índice

Agradecimentos .....	I
Resumo .....	II
Abstract .....	III
Lista de Siglas .....	IV
Índice .....	V
Índice de Quadros .....	VII
Índice de Tabelas .....	VIII
<b>CAPÍTULO I – Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Contexto da Investigação .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Objetivos da Investigação .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Estrutura da Investigação.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO II - Revisão da Literatura .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Introdução.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Modelos de Administração e de Estado.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.1 Administração Científica ou Tradicional.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.1.1 Em Portugal .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.2 Administração Profissional ou Política .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.3 Administração Managerial.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.3.1 <i>New Public Management</i> .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2.3.2 Em Portugal .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2.4 Governação ou Estado Rede.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.4.1 Em Portugal .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Modernização Administrativa.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3.1 Modernização Administrativa: simplificação .....</b>	<b>26</b>
<b>2.3.2 <i>E-Government</i>.....</b>	<b>28</b>

2.3.2.1 Em Portugal .....	30
2.3.3 Programa SIMPLEX .....	32
<b>Capítulo III - Estudo de Caso.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 Introdução.....</b>	<b>43</b>
<b>3.2 Autoridade Tributária e Aduaneira .....</b>	<b>43</b>
<b>3.3 Direção de Finanças de Coimbra .....</b>	<b>45</b>
<b>3.4 A modernização na AT .....</b>	<b>46</b>
<b>3.5 Estudo de caso.....</b>	<b>50</b>
3.5.1 Objetivos.....	50
3.5.2 Metodologia.....	50
3.5.2.1 Instrumento de medida .....	51
3.5.2.2 Variáveis de Medida.....	51
3.5.2.3 Amostra .....	55
<b>3.6 Análise e Discussão de Resultados .....</b>	<b>55</b>
3.6.1 Análise e interpretação de resultados .....	90
<b>CAPÍTULO IV – Conclusão.....</b>	<b>95</b>
<b>Implicações para a Administração Pública.....</b>	<b>96</b>
<b>Limitações e recomendações para trabalhos futuros .....</b>	<b>96</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>97</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>105</b>
<b>I - Descrição do Estágio.....</b>	<b>105</b>
<b>II – Estrutura Direção de Finanças de Coimbra .....</b>	<b>108</b>
<b>III – Funções AT.....</b>	<b>109</b>
<b>IV – Entrevistas .....</b>	<b>111</b>

## **Índice de Quadros**

Quadro 1 - Categorização: perguntas da entrevista e descrição dos objetivos .....	52
Quadro 2 - Quadro resumo dos resultados da polarização .....	89

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Análise das entrevistas – Categoria A (Conhecimento do Simplex) .....	56
Tabela 2 - Análise das entrevistas – categoria B (Implementação do Simplex: objetivos atingidos).....	58
Tabela 3- Análise das entrevistas – Categoria B (Implementação do Simplex: objetivos atingidos).....	60
Tabela 4 - Análise das entrevistas – Categoria C (Parceiros/Colaboração no Simplex)	61
Tabela 5 - Análise das entrevistas – Categoria C (Parceiros/Colaboração no Simplex)	67
Tabela 6 - Análise das entrevistas – Categoria F (Implicações para os cidadãos) .....	72
Tabela 7 - Análise das entrevistas – Categoria G (Desburocratização) .....	77
Tabela 8 - Análise das entrevistas – Categoria D (Vantagens do programa Simplex)...	79
Tabela 9 - Análise das entrevistas – Categoria E (Dificuldades na implementação do programa Simplex).....	79
Tabela 10 - Análise das entrevistas – Categoria H (Legislação).....	82
Tabela 11 - Análise das entrevistas – Categoria I (Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração) .....	84
Tabela 12 - Análise das entrevistas – Categoria I (Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração) .....	87
Tabela 13 - Análise das entrevistas – Categoria I (Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração) .....	88

# CAPÍTULO I – Introdução

## 1.1 Contexto da Investigação

Atualmente, a modernização da Administração Pública reveste-se de particular pertinência e relevância, um pouco por todo o mundo. Assim sendo, a Administração Pública deve procurar integrá-la e promover o seu desenvolvimento.

A Administração Pública necessitou - e continua a necessitar - de mudanças que a tornem mais simples, desburocratizada, tecnológica, de qualidade, inovadora, mais próxima dos cidadãos, eficiente e eficaz. Para tal, foi sofrendo alterações através de diversas reformas administrativas, tanto em Portugal como no resto da Europa.

As reformas pautaram-se, principalmente, pela substituição dos modelos de Estado e da Administração Pública. Assim, de um modelo tradicionalmente burocrático transitou-se para um modelo de Nova Gestão Pública, o qual se orienta por técnicas tipicamente associadas ao setor privado, introduzindo conceitos como gestão e melhoria da qualidade, descentralização, desregulamentação, lógica do mercado, eficiência, eficácia, entre outros. Este modelo acaba por evoluir para um modelo mais participativo por parte dos cidadãos, mais tecnológico e inovador, ao qual se dá o nome de *e-government*.

Neste sentido, em Portugal têm sido criados diversos programas a partir do Governo com a intenção de ir ao encontro das expectativas e necessidades dos cidadãos. Para tal poder ocorrer, é essencial tornar a Administração Pública mais moderna, simplificada, desburocratizada, comunicativa, cooperante e participada. Um desses programas é o SIMPLEX que, nos últimos anos, promoveu diversas alterações significativas com impacto na vida dos indivíduos, entidades e na própria Administração Pública.

O presente relatório surge da pretensão de concluir os estudos no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Para tal, foi realizado um estágio, entre os meses de outubro de 2019 a fevereiro de 2020, em diversos departamentos e serviços da Direção de Finanças de Coimbra, experiência da qual a equipa desta entidade fez parte integrante.

## **1.2 Objetivos da Investigação**

A modernização na Administração Pública é essencial para o desenvolvimento de qualquer Administração. Esta não pode exercer o seu trabalho de forma estagnada, devendo adaptar-se ao contexto e superar as limitações com as quais se vai deparando, sobretudo quando se trata da necessidade de diminuir a despesa pública.

É importante que a Administração consiga prosseguir com as exigências dos cidadãos, por sinal cada vez maiores, que na sua maioria pedem mais simplificação, menos burocracia, maior celeridade, redução de custos e maior qualidade nos serviços.

Com efeito, a modernização implica a condução e desenvolvimento de diversas iniciativas. O Programa SIMPLEX faz parte desse conjunto, cujo objetivo é simplificar a nível administrativo e legislativo, tornando a Administração Pública mais eficiente no seu modo de atuação.

Neste sentido, o presente relatório pretende contribuir, de forma sustentada e significativa, para este tema tão atual. A que aqui se apresenta em concreto tem como fim a verificação da eficácia do programa SIMPLEX na Autoridade Tributária e Aduaneira. O objetivo pretendido engloba a análise dos resultados obtidos através das entrevistas dirigidas à Direção de Finanças de Coimbra, visto ser um organismo integrante da Administração Pública, além de ter sido o local de estágio que antecedeu o relatório que aqui se apresenta. Através destas entrevistas, pretende-se perceber se o programa tem realmente atingido os fins propostos e compreender quais as alterações que este proporcionou à Administração Pública, assim como aos cidadãos e entidades.

## **1.3 Estrutura da Investigação**

O presente relatório de estágio apresenta uma divisão em quatro capítulos.

O presente capítulo é o capítulo I, que se refere ao enquadramento da nossa investigação, onde se menciona o contexto em que a investigação decorre e os seus objetivos.

O capítulo II engloba a revisão da literatura, dedicando-se a temas como os modelos de Administração e de Estado e a modernização administrativa.

De seguida, entra o capítulo III que diz respeito ao desenvolvimento do estudo de caso. Neste capítulo, é feita uma introdução da entidade acolhedora do estágio e onde foi aplicado o estudo em causa. É referida a metodologia utilizada e o que se pretende com o

estudo de caso. Além disso, é realizada a análise dos resultados seguindo-se a sua discussão.

Por fim, o capítulo IV inclui a conclusão do relatório, as limitações encontradas e as recomendações para possíveis trabalhos a realizar no futuro.

## **CAPÍTULO II - Revisão da Literatura**

### **2.1 Introdução**

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura que inclui os diferentes modelos de Administração e de Estado que caracterizaram grande parte da Europa, em diferentes momentos. Neste sentido, pretende-se oferecer uma visão geral da evolução destes modelos, as suas principais características e o que levou à sua substituição por outros.

Além disso, o capítulo expõe o que se tem alcançado e o caminho a ser realizado e desenvolvido, um modelo mais participativo, moderno, desburocratizado, tecnológico e, conseqüentemente, mais eficiente e eficaz. Nessa sequência, é apresentado o Programa SIMPLEX, um programa de governo criado com o objetivo de introduzir modernização e simplificação no dia a dia dos cidadãos no seu contacto com os serviços públicos.

### **2.2 Modelos de Administração e de Estado**

Para se poder falar em modernização é necessário perceber que esta não ocorreu de forma isolada, abrupta. Foi-se verificando um pouco por todo o mundo, ao longo das últimas décadas. A modernização refere-se a uma estratégia que implica um conjunto de alterações, através da qual se introduziram conceitos como simplificação, qualidade, desburocratização, eficiência, eficácia, entre outros, no contexto da Administração Pública que não existiam. Estas alterações foram principalmente proporcionadas pelo aparecimento do NPM, que levou a alteração de práticas, valores e estruturas. Neste sentido, é importante ter em conta a sua evolução e os seus resultados.

Cada alteração realizada no modelo de Administração é acompanhada de uma alteração no Estado, pois estes seguem o seu caminho lado a lado, o que implica alterações em ambos quando estas ocorrem.

Rocha (2014) considera que o caminho da AP se divide em quatro períodos temporais, nomeadamente:

- Administração Científica ou Tradicional (1887 a 1945),
- Administração Política/Profissional (1945 a 1975),
- Administração Managerial (finais da década de 70),
- Governação (anos 90)

Neste sentido, apresenta-se, de seguida, as várias etapas temporais, tendo em conta a cronologia indicada por Rocha (2014). Em particular, será dada ênfase ao caso de Portugal que, apesar de ter acompanhado todas as fases indicadas, a sua reforma administrativa ocorreu com um atraso significativo em comparação com os restantes países (Araújo, 2005).

### **2.1.1 Administração Científica ou Tradicional**

Este tipo de Administração caracteriza-se principalmente por um modelo tipicamente burocrático e hierárquico. Aqui, a AP segue os descritos nas leis e regulamentos, as ordens são executadas em modo *top-down*, sendo que no topo se encontra a máxima responsabilidade. Neste tipo de Administração verifica-se uma despersonalização das funções, isto é, há regras e procedimentos a serem devidamente seguidos (Carapeto & Fonseca, 2014), havendo também impessoalidade e objetividade em demasia (Bravo, 2000). Weber considera que este modelo promove um conjunto de características vantajosas como: precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação e redução de custos materiais e humanos (Rocha, 2014).

A burocracia representa-se através de uma estrutura rígida e hierárquica, com competências especializadas bem definidas e normas e regras que estabelecem o que deve ser feito e como deve ser feito (Weber, 1958, citado em Lapão & Tavares, 2007). Por essa razão, este modelo era também considerado como o melhor modelo para implementação da lei (Peters & Pierre, 2012).

A separação entre política e administração<sup>1</sup> é também uma das grandes características da Administração Tradicional, visto que esta separação nem sempre existiu devido ao nepotismo, politização e corrupção constantes (principalmente em Portugal), até porque, muitas vezes, o cargo público era comprado e passado aos descendentes (Pereira, 2000 citado em Lopes & Rodrigues, 2010; Rocha, 2014). Assim, os políticos definiam as políticas enquanto que a administração implementava essas mesmas políticas. Os dois grupos tinham responsabilidades diferentes. Como tal, tinha de haver separação e consequente autonomia das funções (Lopes & Rodrigues, 2010; Rodrigues, 2011).

A principal vantagem deste modelo é a capacidade em gerir informação, uma vez que dispõe de um sistema central de comunicação. Porém, situações não tão vantajosas

---

<sup>1</sup> Para Woodrow Wilson, essa separação deve realmente existir, não devendo haver interferência de um no outro.

também podem ser mencionadas como é o caso de uma preocupação em demasia com as normas e regras e não com os resultados e a satisfação dos cidadãos (Araújo, 2000a), a complexidade administrativa e processual sentida, que dificulta a resposta célere e eficiente aos cidadãos (Bravo, 2000), o não envolvimento do trabalhador (Araújo, 2007) e o facto de não haver liberdade no que toca à mudança (Peters & Pierre, 2012). Realça-se o facto de este modelo não se encontrar preparado para lidar com determinados desafios, o que se devia, sobretudo, à inflexibilidade e ineficiência geradas por unicamente se guiarem pelas leis, sendo que todos os processos eram lentos e rígidos devido à hierarquia associada (Peters & Pierre, 2012).

### **2.1.1.1 Em Portugal**

Em Portugal, a Administração Tradicional associa-se ao período do Estado Novo (que vigorou desde 1933). Nessa altura, a AP encontrava-se num contexto autoritário e, conseqüentemente, burocrático onde o topo da hierarquia estava reservado ao chefe de Estado, António de Oliveira Salazar (Rocha, 2014). Na verdade, tendo em conta Rodrigues (2011), o modelo tradicional português funde-se num *mix* de uma reforma introduzida por Mouzinho da Silveira, em 1832, com características do modelo napoleónico e do modelo weberiano. A estrutura do modelo é influenciada pelo modelo napoleónico, enquanto que a necessidade de seguir as regras é adotada do modelo weberiano. Contudo, apesar das características resultantes dos dois modelos, a separação da política e da Administração não é um ponto que se verifica (Rodrigues, 2011).

No final da década de 70, procedeu-se a mudanças no sentido de introduzir um Estado Providência, o que originou uma expansão das funções do Estado. Porém, esta não foi acompanhada de uma renovação das estruturas administrativas ou mesmo do resto do sistema (Araújo, 2005). Na verdade, não se procedeu a mudanças relevantes pois o modelo burocrático continuava presente.

Em 1967, foi criado o Secretariado da Reforma Administrativa (DL n°48058, 23 de novembro de 1967) com o objetivo de atuar como um organismo de carácter técnico que programa e executa medidas de reforma administrativa. Intervinha no regime de remuneração, formação e recrutamento dos funcionários, o funcionamento dos serviços e as relações entre os administrados e a AP, contudo, as propostas de reforma nunca chegaram a ter aplicação prática (Rocha, 2014; Cardoso, 2012).

Nesta época ocorre um aumento dos funcionários da função pública conduzido por um efeito da descolonização, o que resultou num aumento da dimensão da Administração Pública assim como da despesa pública (Araújo, 2005; Ongaro, 2009).

Depois da Revolução de Abril de 1974, não se verificaram grandes mudanças, até porque na verdade, Portugal atravessava um período de instabilidade política (Magone, 2011). No entanto, foi possível a criação de determinados organismos importantes no âmbito da modernização da Administração Pública. Neste sentido, em 1979, foi criado o Instituto Nacional de Administração (INA) que pertencia à Secretária de Estado da Modernização, responsável pela reforma administrativa. O seu objetivo centrava-se na contribuição para o ensino da investigação científica e prestação de apoio técnico especializado, no sentido da reforma administrativa (Ongaro, 2009; Cardoso, 2012). O seu contributo pretendia melhorar a modernização da Administração Pública, tendo para tal possibilitado a formação de profissionais do público com cursos e criando relações de cooperação com outras instituições (Cardoso, 2012).

### **2.2.2 Administração Profissional ou Política**

Esta surge num ambiente em que atua o Estado Providência, num contexto de miséria social consequente da II Guerra Mundial. Neste período, o Estado passou a dedicar-se à prestação da maior parte dos serviços à população, aumentando desta forma as suas funções, assim como a despesa pública e um crescimento do setor público. Este tipo de Estado provocou uma maior profissionalização dos trabalhadores (Araújo, 2007), visto que a prestação de serviços levou a um aumento das organizações públicas que os prestavam, o que significa que houve um crescimento de funcionários especializados em certa área com competências dotadas de determinada liberdade (Rodrigues, 2011).

A racionalidade da Administração anterior é substituída pelo pluralismo e incrementalismo e a introdução de um gestor público profissional que, para além de possuir a técnica, passa a ter acesso às políticas (Rodrigues, 2011).

Evidencia-se a não separação entre política e administração, visto que esta última funciona como um elo de ligação entre os cidadãos e a política, de forma que os pedidos dos cidadãos são tratados nas estruturas administrativas. Neste sentido, os burocratas passaram a ser importantes para o desenvolvimento, o que faz com que em muitos casos o Estado seja designado como Estado Administrativo.

Contudo, este modelo entra em declínio com a crise económica dos anos 70, acrescentando o facto de que este se começa a tornar cada vez mais disfuncional (Rocha, 2014).

### **2.2.3 Administração Managerial**

A falta de eficiência do Estado Providência e a crise económica que marcou a década de 70, foram os principais fatores que conduziram a mais uma mudança no modelo de Estado, substituindo o seu carácter interventor por um mais do estilo regulador. Esta foi uma mudança necessária. O Estado e a Administração não tinham bases nem capacidade de superar a crise, sendo que a despesa pública ia crescendo cada vez mais (Carapeto & Fonseca, 2014).

A mudança evidencia-se principalmente na utilização de técnicas provenientes do setor privado, na descentralização das competências para as autarquias locais, na transferência de tarefas de serviço público para organismos não públicos, na liberalização e privatização de atividades económicas produzidas pelo setor público e na desburocratização e racionalização da gestão dos serviços públicos. Deste modo, o poder passa a dividir-se por várias instituições, nomeadamente governamentais, regionais, locais, por privados, organizações não governamentais e cidadãos (Carapeto & Fonseca, 2014).

À ineficiência do Estado, gerada pelo contexto desfavorável, junta-se a disfuncionalidade da Administração Pública presente desde a administração tradicional (Carapeto & Fonseca, 2014). Neste sentido, havia a necessidade de se proceder a uma reforma que permitisse um melhor funcionamento da Administração Pública, funcionando com maior eficácia e, principalmente, que procedesse à redução do setor público e da despesa pública criada (Araújo, 1998).

Considera-se assim a reforma de tipo gestor como a reforma com maior impacto no modelo de funcionamento da Administração Pública, que iniciou uma reforma contínua (Salvado, 2015).

Por estas razões, as ações desta nova Administração pautavam-se pela implementação de modo eficiente das políticas, pela melhoria quanto à prestação dos serviços aos cidadãos, recorrendo-se principalmente a técnicas utilizadas pelo setor privado como é o caso da medição do desempenho, gestão de resultados (Bravo, 2000), o recorrer ao mercado, entre outros.

Como se verifica, a Administração Managerial traduz-se numa maior racionalidade (Araújo, 2008), considerada essencial para que se pudesse ultrapassar a crise que a atividade administrativa presenciava, substituindo a racionalidade jurídica que sempre representou os atos administrativos. Este estilo managerial inclui várias abordagens gestionárias, nomeadamente o *New Public Management* e o *Reinventing Government* (Fonseca & Carapeto, 2009).

### **2.2.3.1 *New Public Management***

A Nova Gestão Pública, mais conhecida por *New Public Management* (NPM), difundiu-se por vários países da OCDE nos finais dos anos 70. Apesar da sua difusão internacional, o impacto sentido nas estruturas administrativas foi diferente de país para país, até porque cada um detém as suas próprias características e valores. Existem, por esta razão, numerosas variações quanto a esta reforma (Hood, 1996 citado em Araújo, 2008), cuja maior implementação se deu em países como o Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, e Estados Unidos da América.

O NPM tem como objetivo uma administração mais eficiente e, para tal, pretende-se a modernização dos institutos públicos e de formas de gestão que se diferenciem das tradicionais, pelo que se importam técnicas utilizadas pelo setor privado (Peters & Pierre, 2012). Caracteriza-se por uma abordagem não jurídica, ou seja, não se pauta pela lei, ao contrário da tradicional, mas obedece a uma abordagem mais racional, cujo foco é atingir o máximo desempenho ao mais baixo custo possível. Portanto, estas características têm origem no setor privado, considerado como um setor mais moderno e mais eficiente em comparação com o setor público (Stewart & Walsh, 1992).

O que se pretende então com o NPM é desenvolver objetivos estratégicos e atingi-los, dando ênfase à orientação para o mercado, orientação para os clientes e restantes *stakeholders*, maior eficiência e eficácia, estruturas organizacionais mais flexíveis, processos mais céleres, gestão de resultados através do recurso a controlos, avaliação, monitorização, entre outros (Diefenbach, 2009).

Apesar de cada país tomar uma variação própria quanto ao NPM, no geral as reformas administrativas executadas pelos países podem ser, segundo Carapeto & Fonseca (2014), repartidas em duas fases.

#### **➤ Primeira**

Numa primeira fase, situada nas últimas duas décadas do século XX, a Administração Pública, centrou-se em princípios como os que se seguem:

- ✓ Lógica do mercado;
- ✓ Liberalização e privatização de atividades económicas e sociais;
- ✓ Técnicas de cariz privado;
- ✓ Eficiência e eficácia;
- ✓ Orientação para o cliente;
- ✓ Desburocratização;
- ✓ Desregulamentação;
- ✓ Descentralização;
- ✓ Simplificação de normas e de procedimentos administrativos.

A lógica do mercado, ou orientação para o mercado, é uma estratégia de gestão que alinha a organização com o ambiente externo, o que significa agir de forma a valorizar o cliente, sendo do mesmo modo eficiente e eficaz (Harris 2001; Shapiro, 1988 citado em Walker, *et al.* 2011). Neste sentido, consiste num modelo de fornecimento de serviços e bens às pessoas, que são cada vez mais exigentes e onde podem escolher de entre várias alternativas. Assim promove-se a competitividade que, como consequência, leva à eficiência e eficácia pelo facto de cada um procurar novas formas de realizar a prestação de serviços, reduzindo ao máximo os custos.

A nível estratégico, o NPM levou a que o setor público combinasse privatização, *contracting out*, *outsourcing*, parcerias público-privadas, entre outras estratégias, através de contratos, desenvolvendo um ambiente competitivo (Walker, *et al.* 2011; Desmarchelier, *et al.* 2019). Neste sentido, a competitividade leva a que se densifique a atuação das entidades reguladoras, permitindo a realização de uma correta concorrência por parte de todos e assegurar que os serviços estão a ser prestados à sociedade.

O Estado passa a delegar o fornecimento do serviço a um privado ou organização não governamental, que prestará o serviço de forma mais eficiente e de melhor qualidade (Araújo, 2000a). Neste sentido, não há um só fornecedor, mas sim vários, permitindo a existência de competitividade dentro do mercado, como já acima indicado (Stewart & Walsh, 1992). No entanto, há que ter presente que o contrato estabelecido entre as entidades nem sempre é a melhor forma de proceder ao fornecimento de serviços pois há os que, devido à sua natureza, são difíceis de serem tratados enquanto contratos, principalmente a nível da saúde, educação e serviços sociais (Walsh, 1995; Araújo,

2000a). Enquanto que noutros se verifica maior facilidade, como é o caso de serviços de limpeza, manutenção e recolha de lixos (Araújo, 2000a).

Devido à maior utilização dos contratos foram criadas agências públicas, para que se pudesse reduzir a despesa pública (Araújo, 2000c). Estas são provenientes das reformas do Reino Unido, conhecidas como *Next Step Agencies* que acabaram por se espalhar pelos restantes países aquando das reformas (Araújo, 2002). Consistem em organismos semiautónomos para quem é transferida, através dos ministérios, determinada atividade através de quase-contratos (Stewart & Walsh, 1992). A introdução das agências permite a descentralização de poderes da Administração Central em várias entidades semiautónomas (Araújo, 2000c; Araújo, 2002), assim como a clara separação e respetiva distinção entre quem é o executante das políticas públicas e quem as cria. Com esta situação, percebe-se a responsabilização do gestor público perante a entidade, as funções tornam-se mais especializadas e, como consequência, obtém-se uma melhoria na qualidade da prestação de serviço, focando-se nos clientes (Araújo, 2000c).

Como se consegue compreender, a descentralização consiste na distribuição de poderes que pertenciam à Administração Central, transferindo-os para o nível local (Braibant, 2002). Há, portanto, uma mudança visível nas estruturas e processos das organizações que passaram a ser mais flexíveis e colaborativas, reduzindo, assim, o peso a nível central e aproximando as suas decisões aos cidadãos.

Dentro da descentralização, encontra-se a desregulamentação, ou seja, deixa de haver tantas regras e regulamentos a serem seguidos pelos gestores, de forma a que possam exercer as suas funções sem estarem presos a condicionamentos, dando-lhes poder discricionário e maior autonomia (Aucoin, 1990). Como consequência, quem presta os serviços acaba por obter maior controlo e organizar a gestão das atividades da melhor forma para atingir os resultados pretendidos. Os resultados atingidos pelo desempenho são da responsabilidade destes, encontrando-se numa só unidade, o que permite uma melhor identificação dos papéis de cada entidade (Stewart & Walsh, 1992).

O facto de o NPM proporcionar maior abertura de mercado e a existência de concorrência, deu azo à necessidade de criação de agências independentes do Governo, que passaram a exercer a função de regulação do Estado. O objetivo destas entidades reguladoras independentes, como acima referido, centra-se na garantia da existência da competitividade, dando oportunidade a todos os que operam no mercado, verificação do cumprimento das regras do mercado e proteção dos direitos dos consumidores (Rocha, 2010; Braibant, 2002).

Por fim, no que toca à orientação para o cliente, trata-se de se proceder à entrega dos bens e serviços, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos (Araújo, 2000b). Estes são vistos e tratados enquanto clientes que têm poder de escolha, a quem deve ser disponibilizada a máxima qualidade de bens e/ou serviços, uma vez que adquirem esses direitos através do pagamento de impostos (Stewart & Walsh, 1992). Portanto, a AP tem de se caracterizar enquanto um setor eficiente no seu funcionamento para poder prestar os melhores serviços aos seus clientes (Jun, 2009).

### ➤ Segunda

A segunda fase de reformas detém um foco que se situa na estrutura da AP, isto é, pretende-se substituir as estruturas verticais típicas da administração tradicional por outras cujos diferentes departamentos e setores possam agir numa maior cooperação organizacional para a resolução de problemas (Carapeto e Fonseca, 2014). Procura-se também a melhoria da qualidade dos serviços, um elemento que se revelou bastante importante no contexto da reforma da AP (Carapeto & Fonseca, 2014).

A qualidade é um aspeto que deve ser valorizado, principalmente porque é um fator de desempenho e de competitividade, neste caso para a AP. Isto porque, com a sua introdução, procede-se obrigatoriamente a avaliações e promove-se uma melhoria contínua para se atingir maior satisfação das necessidades dos clientes que é cada vez mais necessário devido às maiores exigências destes (Saraiva & Gabriel, 2016).

Depois de ter sido conferida especial ênfase à gestão da qualidade, o foco passa a ser a Gestão da Qualidade Total (GQT). A GQT implica ter em conta as necessidades dos cidadãos, trabalhar no sentido de uma melhoria contínua, um esforço de todos os que fazem parte da organização e de todas as atividades à qual pertencem e, ainda, mudança nas atitudes. Isto significa uma alteração na cultura da organização para uma cultura que valoriza a qualidade e abertura a novas ideias e experiências. Apesar de não ser algo fácil de transportar para o setor público devido às estruturas verticais que sempre existiram, assim como a mudança e a resistência a esta (Szabó, 2013).

Com a GQT, a qualidade é inserida em todo o processo, não apenas no *output*, ou seja, no final com a entrega do produto ou serviço ao cliente, sendo para tal indispensável o esforço coletivo e não individual. É por essa razão necessária, a criação de uma cultura organizacional que valoriza a implementação da qualidade em todos os seus processos e impõe melhoria contínua (Swiss, 1992).

Assim, começaram a ser implementadas ferramentas de gestão da qualidade como é exemplo o EFQM, o CAF e as normas ISO (Saraiva & Gabriel, 2016). O EFQM (*European Foundation for Quality Management*) é uma dessas ferramentas, tratando-se de um modelo de excelência, que contém determinados critérios que se dividem em dois grupos e que provam se determinada organização detém excelência no seu funcionamento. O primeiro grupo inclui critérios como: liderança, gestão de pessoas, estratégia, parcerias e recursos e, processos, produtos e serviços, que representam o que a organização tem a nível de recursos e o que alcançará com a sua utilização. Já o segundo agrupa resultados nas pessoas, resultados nos clientes, resultados na sociedade e resultados no desempenho, representando assim os resultados atingidos (Pimentel & Major, 2016; Matei & Lazăr, 2011). Ambos os grupos englobam inovação e aprendizagem. Cada organização faz a sua autoavaliação, de acordo com os critérios definidos, resultando numa avaliação do seu desempenho aos vários níveis da organização e como consequência no que podem melhorar (Matei & Lazăr, 2011).

Para além disso, foram introduzidas normas de certificação de qualidade, as normas ISO (*International Organization for Standardization*) (Sá & Sintra, 2008; Saraiva & Gabriel, 2016). Estas normas seguem determinados requisitos de qualidade, garantindo-a a quem os aplique na sua organização através da certificação (Sá & Sintra, 2008; Matei & Lazăr, 2011).

O CAF (*Common Assessment Framework*) é, também, um instrumento de GQT muito utilizado na Administração Pública. Foi criado especificamente para tal no âmbito dos países da UE para que estes, numa estrutura comum, se comprometam com a qualidade, tracem políticas e ferramentas onde a qualidade seja incluída e sempre num sentido de melhoria desta (Dragomir, 2019; Vrabková, 2013; Karyotakis & Moustakis, 2014). Trata-se de uma Estrutura Comum de Avaliação que segue determinados critérios com base no modelo europeu de excelência (EFQM), de forma a que o setor público, nomeadamente os serviços públicos, se possam avaliar (Nolasco, 2004) e perceber as mudanças necessárias a realizar com o propósito de uma melhoria.

Apesar de toda a importância atribuída à GQT, na verdade incluí-la nem sempre é fácil devido, essencialmente, à natureza do serviço público. Isto porque os serviços públicos servem vários tipos de cliente e obviamente que não têm as mesmas necessidades ou exigências, sendo, portanto, difícil orientar o serviço para o cliente (Swiss, 1992).

### **2.2.3.2 Em Portugal**

Em Portugal, esta reforma administrativa iniciou-se por volta de 1985 até 1995 e promoveu mudanças significativas na estratégia de reforma, muitas delas recomendadas pela OCDE. Estas mudanças surgiram principalmente devido ao Secretariado da Modernização Administrativa (SMA), criado em 1986 cujo objetivo se focava na inovação e modernização administrativa (Rocha, 2014; OECD, 1996). Para tal, promoveram-se alterações de valores e cultura, havendo uma abordagem mais gestionária e não apenas preocupada com matérias administrativas (Madureira, 2015). Isto devido às influências das reformas dos outros países da OCDE, que se considera implicado com a entrada de Portugal na CEE (Comunidade Económica Europeia) em 1986 (Araújo, 2005; Carapeto & Fonseca, 2014; Madureira, 2015).

Com a reforma pretendeu-se, em primeiro lugar, melhorar a relação existente entre a Administração e os cidadãos de modo a aproximá-los e a criar um sentimento de responsabilização por parte da AP (Nolasco, 2004; Rocha & Araújo, 2006). Assim, foi publicado o Código do Procedimento Administrativo (CPA) que incluiu princípios de participação dos cidadãos, de colaboração, entre outros, para complementar a Constituição da República Portuguesa (CRP) cujo artigo 267º refere que a Administração Pública deverá ser estruturada de forma a evitar burocratização, aproximar os cidadãos e os serviços e a participação destes (Carapeto & Fonseca, 2014; Rodrigues, 2011). Assim, passou a haver uma orientação para o cliente que não existia anteriormente.

Planeou-se a simplificação de procedimentos, desburocratização e desintervenção, além do desenvolvimento de formas de aprendizagem e treino dos funcionários da AP na aproximação aos cidadãos (Rocha & Araújo, 2007). Também se reduziram custos, procedeu-se à privatização e encorajou-se a concorrência na prestação de serviços públicos.

De seguida, executaram-se medidas para a melhoria da qualidade, de forma a ultrapassar a resistência à mudança detida pelos funcionários públicos e promover uma melhoria na entrega do serviço ao cidadão. Para tal apareceram as Cartas de Qualidade, criou-se o Prémio Nacional de Qualidade em 1993 e ainda se tentou divulgar o tema da qualidade pelos cidadãos (Araújo, 2000b; Nolasco, 2004; Rocha, 2014).

Nesta época, houve também um desenvolvimento tecnológico que tentou aproximar a AP e os cidadãos de forma que, em 1991 através do SMA, foi lançado o INFOCID que consistiu num Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão

(Ongaro, 2009). Este sistema disponibilizava informações fiáveis quanto ao funcionamento da AP. Inicialmente apenas estava disponível em quiosques de multimédia, porém em 1995 ficou apto a ser utilizado através do *website* para qualquer cidadão e, mais tarde, tornou-se no Portal do Cidadão (OECD, 1996; Gouveia, 2012 citado em Cardoso, 2012).

Com o ganho das eleições do Partido Socialista em 1995, promoveu-se uma reforma administrativa que ocorreu entre 1996 e 1999. Neste âmbito, as mudanças dão-se conta na estrutura da modernização. Quanto ao relacionamento entre a Administração e os cidadãos, estes últimos passaram a comunicar recomendações e a avaliar a qualidade dos serviços, através de Fóruns próprios. Neste seguimento, passa a existir obrigatoriedade do Livro de Reclamações nos serviços públicos (Araújo, 2000b).

No sentido de melhoria da qualidade, para além das Cartas de Qualidade acima referidas, adotaram-se critérios estabelecidos pelo EFQM, assim como do Prémio de Excelência EFQM, a metodologia CAF, bem como as normas ISO 9000 (Rocha, 2014; Rocha & Araújo, 2006). A nível legislativo, dois Decretos-Lei foram elaborados, designadamente o DL nº 166-A/99, de 13 de maio que trata um Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos e o DL nº 135/99, de 22 de abril que define os princípios gerais de ação que os serviços e organismos públicos devem ter em conta quanto ao cidadão (Carapeto & Fonseca, 2014; Nolasco, 2004). Portanto, como é possível de se verificar, a qualidade ganhou uma nova relevância no que toca à reforma administrativa, passando a ser aplicada em diversos aspetos.

#### **2.2.4 Governação ou Estado Rede**

De um Estado hierárquico, controlador e burocrático transita-se para um novo tipo de governação, onde a hierarquia se transforma numa estrutura horizontal, há maior cooperação e interação entre o Estado, outras entidades públicas e privadas e cidadãos, proporcionando maior participação destes. Estas características permitem observar a entrada de maior abertura, transparência, comunicação e partilha de conhecimento e informação dentro do setor público, demonstrando, assim, uma alteração no modo de agir deste. Este novo tipo de governação é muitas vezes chamado de Governação em Rede ou Estado de Rede (Fonseca & Carapeto, 2009).

Na verdade, percebe-se uma mistura de variados modelos de governação pois, apesar de algumas mudanças que ocorreram principalmente quanto ao Estado

Tradicional, há várias características deste que continuam presentes, mas às quais se aliam outras características de outras governações, com modos mais inovadores de atuação. Como se viu pelo acima descrito, foi-se juntando privatização e co-governança (Fonseca & Carapeto, 2009). Para além disso, há pontos evidentes vindos do NPM, como é o caso do foco nos resultados. No entanto, na Governança o foco nos resultados é direcionado aos cidadãos e não ao cliente (Araújo, 2007). Portanto, este novo modelo é o resultado de um *mix* de características de modelos anteriores, às quais melhorias são introduzidas e novas características se adicionam.

O foco volta a ser o cidadão que, além de receber o serviço, coopera na sua criação. Assim, o interesse público é atingido de acordo com cooperação e partilha de todos, criando um sistema de *network* (Araújo, 1998; Salvado, 2015).

A inovação é um dos pontos essenciais deste modelo: apoia a mudança e ajuda ao desenvolvimento da modernização da AP, no sentido de criação de políticas e de estratégias (Fonseca & Carapeto, 2009). A inovação num Estado de Rede difere do tipo de inovação aplicada à Administração tradicional, pois toda a burocracia exigida, rigidez, inflexibilidade, controlo, resistência à mudança, entre outros aspetos, consistiam em barreiras à inovação (Gadot *et al.*, 2005). Portanto, as inovações consideravam-se mais a nível tecnológico, processual e organizacional, tanto na Administração tradicional como durante o NPM (Hartley, 2005; Desmarchelier *et al.*, 2019). O mesmo não acontece no Estado de Rede, cuja inovação se encontra num maior desenvolvimento na tecnologia, interação entre diferentes atores, colaboração e mesmo cocriação de inovação por parte dos cidadãos (Desmarchelier *et al.*, 2019). A inovação está relacionada com alterações que se vão implementando no modo de atuação perante determinada atividade, como a introdução e desenvolvimento de novas tecnologias, nova forma de se concretizar processos, procedimentos, novas formas de prestação de serviços, novos produtos, novas técnicas, entre outras alterações (Hartley, 2005; Bekkers, *et al.*, 2006). Basicamente há a introdução de algo novo cujo objetivo se traduz numa atividade mais eficiente e eficaz na sua atuação. Promove maior flexibilidade, competitividade, adaptabilidade do setor público e envolvimento dos cidadãos.

Como se compreende, o maior envolvimento dos cidadãos torna-se num elemento de relevo, estando diretamente relacionado com o desenvolvimento de inovações no setor público, no modo como a Administração passa a agir, como é o caso do *E-Government* que será descrito num subcapítulo abaixo (Gadot *et al.*, 2005).

### **2.2.4.1 Em Portugal**

Em Portugal, o Estado Rede foi surgindo e a sua presença fez-se notar com determinadas criações. Um exemplo disso mesmo é a Bolsa de Emprego Público (BEP) pelo DL nº78/2003, de 23 de abril que ainda hoje é essencial pois disponibiliza informações relativas a concursos públicos e recrutamento de pessoal, o que demonstra um carácter inovador, de fácil acesso aos cidadãos interessados e um procedimento transparente (Carapeto & Fonseca, 2014).

A partir do ano 2000, foram fundadas as Lojas de Cidadão, com o intuito de entregar serviços com maior qualidade ao cidadão e ainda melhorar a relação do setor público para com este (Araújo, 2000b; Ongaro, 2009). Estas são equipas que reúnem variados serviços num só espaço, o que torna mais acessível para o cidadão entrar em contacto com variados serviços pertencentes à AP. Neste sentido, percebe-se uma introdução de inovação e modernização no setor público, recorrendo-se a novas tecnologias, que permite desburocratizar procedimentos administrativos e simplificar a vida dos cidadãos (Rocha & Araújo, 2006).

Em 2005, durante as funções do XVII Governo Constitucional foram criados programas de relevo, centrados na modernização e simplificação na AP, nomeadamente o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e o SIMPLEX (Ongaro, 2009; Cardoso, 2012).

Já em 2011, depois da assinatura do Memorando de Entendimento entre o Governo Português e a Troika, a reforma passou a abranger apenas medidas relacionadas com a redução dos custos da despesa pública. Algumas dessas medidas traduziram-se na promoção dos recursos humanos na Administração Pública através de formação, menor número de admissões na Administração Pública, redução de efetivos na Administração Pública Central, salário dos funcionários públicos congelados, diminuição da coparticipação do Estado relativamente aos sistemas de saúde dos funcionários públicos e diminuição do número de cargos dirigentes e de serviços (Madureira, 2015). Neste sentido, o Governo apostou no PREMAC para que se procedesse à redução de estruturas orgânicas dependentes dos ministérios e nos cargos dirigentes. Procurava-se assim instituir mais eficiência quanto ao seu funcionamento ao se extinguir estruturas e diminuir organismos, sem que para isso se perdesse qualidade na prestação dos serviços. Também foi criada a CRESAP (Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração

Pública) à qual cabe selecionar e recrutar para as direções superiores e avaliar o mérito obtido pelos gestores públicos (Madureira, 2015).

Apesar de todas as alterações vivenciadas, ainda há quem considere que parte da Administração Tradicional continua a permanecer. Neste sentido, assistimos à coexistência de uma Administração mais transparente, orientada para o cidadão, responsabilizada perante este, descentralizada, com uma Administração que continua a tomar decisões de modo centralizado, a que se dá o nome de neopatrimonialismo. Esta componente não permite que o país se torne mais eficiente e modernizado (Magone, 2011). Isto deve-se ao facto de a cultura portuguesa continuar com o seu carácter conservador e burocrático, típico napoleónico (Lima, 2014).

## **2.3 Modernização Administrativa**

### **2.3.1 Modernização Administrativa: simplificação**

A modernização administrativa, juntamente com a simplificação, é uma estratégia dos governos, cada vez mais presente na maioria dos países, e à qual se deve dar a devida importância e possibilitar o seu desenvolvimento. Isto com foco no objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente, eficaz, desburocratizada, simplificada e próxima dos cidadãos.

Em Portugal, a modernização administrativa foi adotada pelo XIX Governo Constitucional que a incluiu em diversos planos nacionais, designadamente nas Grandes Opções do Plano, na Agenda Digital de Portugal e no Plano Global Estratégico de Racionalização e de Redução de Custos com as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (Decreto-Lei nº 73/2014, de 13 de maio).

A introdução da modernização da Administração Pública veio incorporar preceitos de competitividade, tais como a inovação, a eficiência, a eficácia e participação dos cidadãos (Fonseca & Carapeto, 2009). Portanto, modernização implica mudança, sendo importante que a AP ultrapasse as condições que a limitam e se torne mais simplificada, desburocratizada, mais transparente e com uma relação de maior proximidade para com os cidadãos.

Apesar da modernização ocorrer através de mudanças incrementais e, por vezes, radicais (Bekkers, *et al.*, 2006), esta foi, na sua maioria, proporcionada pelas grandes alterações ocorridas durante a implementação do NPM. Foi no decurso da transição para os valores defendidos pelo NPM que se alterou as estruturas, que se passou a dar

importância ao cidadão enquanto utente e participante na definição e identidade do serviço público e da Administração Pública. Neste contexto, introduziram-se conceitos como a gestão da qualidade, a desburocratização, a descentralização, a simplificação, entre outros. Por esta razão se deve dar a devida importância ao Secretariado de Modernização Administrativa (SMA), visto ter sido o principal agente da introdução do NPM em Portugal e conseqüente modernização da Administração Pública (Rocha, 2014).

Nesta linha, a maioria dos países passou por processos de globalização e enfrentou os seus desafios, fazendo as possíveis adaptações ao contexto a que se moldavam. Estes desafios abarcam processos de modernização desejados pela sociedade e pelas suas exigências de maior qualidade de serviços, como a necessidade de redução de custos em prol de uma maior eficiência (OCDE, 2008).

Com a evolução económica e social, os modelos hierárquicos e burocráticos foram substituídos pelos modelos de organização em rede, isto é, modelos em que há interação entre várias entidades e estruturas, mais participativos, colaborativos e inovadores (Fonseca & Carapeto, 2009).

Um dos pontos essenciais pela qual a modernização passa é, sem dúvida, as tecnologias de informação e comunicação (TIC), que ajudam no fortalecimento das organizações em rede. Desta forma, a Administração Pública transforma-se em digital (Fonseca e Carapeto, 2009), introduzindo inovação em diversos aspetos: “(...) a introdução destas tecnologias permite redefinir partes importantes do processamento de informação, estabelecer fluxos de informação internos e externos e redesenhar as estruturas organizacionais e os processos de trabalho” (Donk & Snellen, 1998 citado em Fonseca & Carapeto, 2009, p. 230).

Além disso, as TIC também promovem a simplificação pertencente ao escopo da modernização. Esta pode ser vista nos procedimentos e processos que, auxiliados por equipamentos informáticos, se tornam mais simples, céleres e menos burocráticos. Assim como se verifica nos serviços públicos disponíveis *online* que simplificam a vida do cidadão. Isto pela possibilidade de poder realizar todas as suas necessidades sem sair de casa, pois pode até preencher formulários, declarações, pedir certificados, entre outros documentos. Os próprios formulários e declarações têm tentado seguir essa simplificação, eliminando campos desnecessários e a própria linguagem tem-se tornado cada vez mais simples, sendo um dos tópicos de relevo e objeto do Programa Simplex.

Para responder ao desafio da inovação tecnológica, a favor do desenvolvimento e modernização da AP, foi criada uma metodologia a que se deu o nome de *e-government*.

Este adota as vantagens das tecnologias numa melhor e mais positiva ação governativa (Zouridis & Termeer, 2006 citado em Bekkers, *et al.*, 2006).

### **2.3.2 E-Government**

O termo *E-Government* ou administração pública eletrônica, muitas vezes também designada por *E-Governance*, surgiu no final dos anos 90, objeto de implementação pela União Europeia (Kočíková, 2017). Esta considerou de extrema importância dar ênfase à modernização da Administração Pública e desenvolvê-la, principalmente com o aparecimento das novas tecnologias. Com este intuito, ao longo dos anos, a UE coloca em prática planos de ação que devem ser implementados pelos diferentes Estados Membros, não sendo Portugal exceção, com os programas *Simplex* e *Digital Agenda* (European Commission, 2019).

Segundo a OCDE, este tipo de abordagem é “(...) *uma componente central das agendas de reforma*” (Fonseca & Carapeto, 2009), isto porque aproveita as vantagens trazidas pelas novas tecnologias de informação e comunicação introduzidas nos diversos serviços públicos e, como consequência, permite uma Administração Pública mais eficiente e modernizada (Kočíková, 2017). Isto significa que se utiliza o digital em prol do serviço da AP, auxiliando na sua função de prestadora de serviços (Garson, 2006; Snellen, 2005 citado em Buffat, 2015) tornando-os mais acessíveis ao cidadão e melhorando a sua qualidade. Assim, pode considerar-se enquanto um conceito que engloba serviços eletrônicos prestados aos cidadãos (*e-services*), eficiência nas atividades da AP (*e-administration*) e maior abertura na participação dos cidadãos (*e-democracy* ou *e-participation*) (Jansson & Erlingsson, 2014).

Com esta nova forma de agir da AP, aos cidadãos são prestadas cada vez mais informações e serviços via *online* sendo que, com a sua evolução e desenvolvimento, muitos dos serviços não necessitam que os cidadãos se desloquem às entidades públicas, bastando que estes adiram às plataformas digitais, facilitando e simplificando a sua vida a diversos níveis. Isto promove uma Administração mais eficiente, eficaz, célere, de qualidade e centrada no cidadão, pois possibilita maior interação e um acesso mais facilitado e melhorado tanto aos cidadãos (*Government to Citizens*), como às empresas (*Government to Business*) e, até mesmo, à própria Administração Pública (*Government to Government*) (Cardoso, 2012).

Porém, nem todos os países conseguem ter o mesmo “nível” de *e-government* visto que os meios digitais não são iguais para todos, havendo muita desigualdade entre os países europeus neste novo modo de atuação pela Administração Pública (Dragomir, 2019).

Um tópico de relevo, resultado desta reforma tecnológica, que se fez sentir e o qual ainda se encontra em desenvolvimento é a interoperabilidade dentro da AP. Isto significa que há interação entre diversas entidades, pertencentes à Administração Pública, que cria uma rede de maior colaboração e cooperação através da comunicação, tornando o seu trabalho mais eficiente, de maior qualidade e mais orientado para o cidadão. A interoperabilidade é importante para a redução de encargos administrativos e a promoção de simplificação, principalmente para os contribuintes pois, deste modo, não têm de fornecer a mesma informação várias vezes e perder tempo com isso. A este tipo de interação dentro do *e-government* é dado o nome de “*Government to Government*” (Cardoso, 2012). Tudo isto é desenvolvido por agências, ministérios ou quaisquer outras entidades. No caso de Portugal, é através da Agência da Modernização Administrativa (AMA)<sup>2</sup> que também coordena toda a implementação e desenvolvimento do *e-government* (European Commission, 2019). Resumidamente, a AMA tem como fim a identificação, desenvolvimento e avaliação de programas cujo âmbito se centra na modernização e simplificação administrativa e regulatória, assim como a nível da administração eletrónica e a distribuição de serviços públicos (DL n.º116/2007, art. 4.º n.º1).

A interoperabilidade é, na verdade, essencial num contexto em que as organizações já não operam sozinhas e de forma independente, pois com uma maior interação e cooperação consegue-se alcançar os objetivos mais facilmente. A exigência da interoperabilidade dentro da AP levou, então, à criação de uma Plataforma de Interoperabilidade (iAP). Trata-se de uma estrutura eletrónica comum, que contém regras e modos de proceder para se estabelecer boa cooperação e interação entre os serviços (OCDE, 2008), procedendo assim à simplificação e reutilização de recursos. A cooperação possibilitou a criação de determinados projetos importantes, como é o caso do Cartão de Cidadão, Empresa na Hora, IES, Certidão Permanente, Portal da Empresa, entre outros projetos de sucesso (OCDE, 2008).

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º116/2007, de 27 de abril.

Obviamente que não basta a introdução das tecnologias para alcançar a modernização. É necessário fazer com que ocorra uma mudança organizacional, uma reeducação, principalmente a nível da cultura organizacional da Administração Pública e lutar contra a resistência à mudança presente nos trabalhadores (Resolução do Conselho de Ministros nº148/2020, de 31 de julho). Neste âmbito, há também que se dar relevo às estruturas legais e regulatórias, que têm de ser mais flexíveis e simples para que não criem barreiras ao *e-government* (OCDE, 2008).

### **2.3.2.1 Em Portugal**

Em Portugal há determinados projetos que se destacam neste tema, nomeadamente o INFOCID, criado em 1991, (Bilhim & Neves, 2007; Fonseca & Carapeto, 2009), já referido acima, onde o cidadão se podia informar sobre diversos assuntos e onde foram disponibilizados diversos serviços. Mais tarde, este programa acaba por ser substituído pelo Portal do Cidadão, em 2001, que se destina aos cidadãos, empresas e funcionários da AP, onde se encontram serviços *online* e se torna na forma de contacto mais forte entre os interessados. Na verdade, é com a criação de portais governamentais que mais se denota a implementação do *e-government*, sendo também considerado um dos objetivos da modernização. Neste âmbito, a maior parte dos países implementou os seus portais nacionais assim como Portugal que, para além do Portal do Cidadão, tem o Portal do Governo, Portal da Empresa, Portal da Justiça, Portal da Saúde, entre outros (Fonseca & Carapeto, 2009).

Foi também concebido um Diário da República eletrónico, o Sistema de Certificação Eletrónica do Estado – Infraestrutura de Chaves Públicas, Empresa na Hora online, entre outros projetos, que se tornaram bastante úteis neste âmbito e ainda nos dias de hoje permanecem.

Inicialmente, a administração eletrónica em Portugal era bastante diminuta em comparação com a maioria dos restantes países europeus. A existência de informação *online* dirigida aos cidadãos era muito reduzida, contendo apenas a estrutura e missão dos organismos, havendo assim ausência de documentos importantes como relatórios de atividades. Contudo, com o tempo notou-se um grande desenvolvimento e crescimento do *e-government* em Portugal, principalmente em 2007 e, nesse sentido, no ano seguinte a OCDE considerou Portugal como um exemplo de referência nesta área (Fonseca & Carapeto, 2009).

A Administração Pública, ao juntar um carácter eletrónico, transforma-se numa Administração mais aberta, mais responsabilizada e transparente para com o interesse público, principalmente no âmbito da interação com os cidadãos e empresas e na disponibilização a estes dos dados *online* (Comissão Europeia, 2016). Portanto, é possível visualizar uma nova cultura da AP, que leva muitos passos de avanço em relação à passada tradicional AP.

Em 2003, a UMIC (Agência para a Sociedade do Conhecimento) disponibilizou<sup>3</sup> os objetivos da implementação do *e-government* em Portugal, designadamente a orientação para o cidadão dos serviços públicos, proporcionando maior proximidade, modernização da administração pública e maior eficiência, nova capacidade tecnológica, custos mais racionalizados, gestão mais eficiente de compras e adesão aos serviços públicos interativos (Bilhim & Neves, 2007; Cardoso, 2012). Estes objetivos foram sendo modificados ao longo dos anos.

Visto o grande impacto do digital nestes termos, no sentido do seu desenvolvimento e de superar cada vez mais a qualidade dos serviços, a sua eficiência, entre outros, passa a existir um Centro de Competências Digitais da Administração Pública (TICAPP)<sup>4</sup> dentro da AMA que auxilia o processo de transformação digital na AP, através de recursos humanos especializados na tecnologia. Estes têm como funções o desenvolvimento de métodos quantitativos para a utilização de dados, para a promoção de boas práticas de usabilidade de todos os serviços digitais, para arquitetar os sistemas de informação da Administração Pública, entre outras.

Como é de esperar, as novas tecnologias não trazem consigo apenas vantagens na sua utilização, de modo que a segurança eletrónica tem um papel muito importante. É essencial que os cidadãos e empresas consigam obter confiança neste novo modo de prestação de serviços, sendo necessário considerá-lo seguro (Comissão Europeia, 2016), principalmente quanto às transações que podem já ser feitas entre estes e os serviços públicos. Portanto, há que transmitir confiança aos cidadãos no que toca à nova atuação da Administração e essa confiança também tem de ser sentida quanto às tecnologias. Os dados pessoais e a privacidade dos cidadãos e empresas devem ser integrados numa base de segurança. Para tal foram criadas várias estruturas de segurança, como é exemplo a autenticação nas plataformas através do cartão de cidadão (OCDE, 2008).

---

<sup>3</sup> Plano de Ação para o Governo Eletrónico (disponível em: [http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes/II Plano Accao eGov.pdf](http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes/II_Planos_Accao_eGov.pdf))

<sup>4</sup> <https://ticapp.gov.pt/pt/>

O *e-government* tem um papel essencial na simplificação e modernização administrativa imposta em Portugal, através do programa Simplex, de modo que é necessária a sua boa implementação nos serviços (OCDE, 2008). Este programa implica simplificação nos processos, procedimentos e a nível legislativo, a desburocratização, a inovação, a desmaterialização, ou seja, reduzir os documentos em suporte papel o que também promove sustentabilidade nos serviços (Comissão Europeia, 2016).

Uma desvantagem que provém dos atos cada vez mais informatizados traduz-se na exclusão de determinados elementos, como certos grupos sociais sem acesso à internet ou mesmo dispositivos eletrónicos, idosos que não têm qualquer ajuda externa nesse âmbito e que não dominam as tecnologias.

### **2.3.3 Programa SIMPLEX**

#### **2.3.3.1 O que é e em que consiste o programa**

O SIMPLEX é um programa português, cuja iniciativa remonta a 2006, que resulta de uma estratégia de modernização por parte do Governo português. O objetivo principal consiste na simplificação a nível administrativo e legislativo, para garantir aos cidadãos e empresas uma resposta mais rápida e eficaz no que concerne às suas necessidades. Com uma maior simplificação pretende-se a diminuição da burocracia existente, a melhoria das relações entre cidadãos e serviços da Administração Pública, assim como das empresas através da redução de custos a que estes estão obrigados, o que leva a um modo de funcionamento mais eficiente da Administração Pública (Orientações para a simplificação 2006)<sup>5</sup>.

O programa surge num contexto de aumento da despesa pública como consequência do aumento dos gastos, adicionando as expectativas e exigências cada vez maiores por parte dos cidadãos quanto aos serviços públicos. Mais ainda, o programa surge da necessidade de criar uma Administração mais aberta, flexível, menos burocrática, transparente e responsável perante os cidadãos, de modo a permitir introduzir nestes um sentimento de maior confiança perante o Estado e a Administração Pública (Salvado, 2015).

Através deste programa de modernização foram, ao longo dos anos, implementadas medidas que simplificam a vida das pessoas e das empresas na interação

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/>

com os serviços públicos, que aumentam a eficiência da Administração Pública e ainda fazem da inovação uma fonte de melhoria de serviços<sup>6</sup>.

É formado por uma combinação entre administração eletrónica (*e-government*) e simplificação (Relatório 6 anos de Simplex)<sup>7</sup>, visto que as novas tecnologias são essenciais para se obter simplificação, desburocratização e desmaterialização no âmbito da Administração Pública e se poder facilitar o seu desenvolvimento. Essa junção acaba por ser fundamental para que os cidadãos possam ter acesso à informação sem terem de se deslocar, cumprindo da mesma forma as suas obrigações e exercendo os seus direitos (AMA, 2017).

Todos os anos é executado um novo programa, com novas medidas e com implementação de medidas de anos anteriores que ainda não tinham sido concretizadas, sendo sempre realizado um relatório para que, todos os interessados, possam verificar o estado das medidas e a sua evolução. A cada ano que passa, o programa tenta sempre introduzir mais e melhor inovação nas medidas que implementa, reforçando medidas relacionadas com o digital.

A iniciativa do programa de simplificação teve origem, no ano de 2005, numa carta enviada ao Governo pelo Ministro da Modernização do Estado. Essa carta pedia recomendações de medidas que pudessem ser simplificadas no âmbito de processos e procedimentos administrativos (Apresentação Programa Simplex 2016)<sup>7</sup>. Além disso, havia a necessidade de responder à crescente exigência dos cidadãos no que toca à qualidade dos serviços públicos, assim como de criar condições favoráveis às empresas para possibilitar a competitividade inerente. Um exemplo disso é a redução de custos a despende pelas empresas para cumprir as obrigações a prestar à AP. Portanto, há uma tomada de consciência por parte da Administração Pública no sentido de que é necessário oferecer mais e melhor aos cidadãos e empresas, sendo para isso fundamental criar medidas que resultem numa maior simplificação das suas vidas.

Todas as medidas criadas são um esforço proveniente da colaboração entre os diversos ministérios e setores da Administração Pública que funcionam como uma rede, com o intuito de fazer desaparecer a burocracia, modernizar a Administração Pública e simplificar, sendo por essa razão uma responsabilidade de todos (Cardoso, 2012; Salvado, 2015).

---

<sup>6</sup> Disponível em: [www.simplex.gov.pt](http://www.simplex.gov.pt)

<sup>7</sup> Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/>

O Simplex também teve como propósito seguir um programa visado pela União Europeia, programa esse que tinha como fim reduzir encargos administrativos quanto à regulamentação (OCDE, 2008). Neste sentido, todos os Estados-membros foram convidados a estabelecer os seus objetivos quanto a esse programa, tendo Portugal optado pelo desenvolvimento do seu programa Simplex.

A implementação das medidas é coordenada pela Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa e pela Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa, contando com o apoio técnico da AMA, que procedem à conceção, gestão e monitorização do programa. Contudo, anteriormente a sua coordenação pertenceu à Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa (UCMA) a que se seguiu a Secretaria de Estado da Modernização Administrativa (SEMA) (Fonseca & Carapeto, 2009).

No âmbito do programa, durante o período temporal compreendido entre 2006 e 2011, foram implementadas mais de 1000 medidas, sendo que aí já incluíam a administração eletrónica e, muitas delas foram distinguidas e premiadas pelo ONU e Comissão Europeia. Estes prémios estão associados aos seus bons resultados, o que tornou o programa numa marca conhecida e a que se associa uma mudança positiva (OCDE, 2008).

Entre 2011 e 2016, o programa não foi prioridade, tendo estagnado. Todavia, em 2016, volta a fazer parte dos planos do Governo no âmbito da modernização da AP, erguendo-se de novo e com um propósito mais inovador.

Hoje, o programa Simplex é um exemplo a seguir e já conquistou menções honrosas, de modo que tem já sido “importado” para outros países. Nomeadamente para o Egito, que passou a incorporar na sua AP ferramentas digitais provenientes do programa português<sup>8</sup>, e, ainda, para o Paraguai através de um acordo realizado muito recentemente entre este país e Portugal<sup>9</sup>.

### **2.3.3.2 Evolução temporal do programa Simplex**

No ano de 2006, o programa teve um âmbito mais pedagógico e não tão ativo no que toca à implementação de medidas. Isto é, informou-se acerca do programa e pediu-se auxílio aos serviços públicos para que procedessem a uma avaliação de todos os custos

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://observador.pt/2017/10/19/portugal-vende-simplex-ao-egipto/>

<sup>9</sup> Disponível em: <https://observador.pt/2020/06/04/simplex-portugues-vai-ser-exportado-para-o-paraguai-com-apoio-do-bid/>

e encargos que decorriam do seu dia-a-dia nas relações com os cidadãos e empresas. As medidas que daí resultaram e se tornaram na base do programa, consistem no seguinte (OCDE, 2008, p.60):

- Eliminação de certidões, no sentido de existir maior comunicação dentro da Administração Pública, não sendo necessário pedir certidões vezes sem conta;
- Desmaterialização, através do uso das tecnologias;
- Simplificação e desburocratização;
- Desregulamentação;
- Melhor acessibilidade aos serviços públicos através das tecnologias e melhor qualidade;
- Leis e regulamentos mais claros e maior acessibilidade a estes.

Já em 2007, foi permitida a participação de todos, numa consulta aberta tanto para os cidadãos como empresas, de modo que até as medidas implementadas se dividiam em duas categorias: os cidadãos e empresas (Fonseca & Carapeto, 2009). Portanto, este programa possibilitou maior participação dos cidadãos nas decisões que são tomadas tendo proporcionado um maior envolvimento destes na AP.

Em 2008 pretendeu-se avaliar as medidas impostas e as consequências destas, tendo as medidas sido organizadas de acordo com os eventos da vida e, ainda, foi criado um Simplex Autárquico (Fonseca & Carapeto, 2009). Este último contém medidas de simplificação de várias autarquias, sendo que umas requerem auxílio da Administração Central e outras um auxílio entre autarquias, o que conduz a uma maior colaboração, partilha, coordenação e sinergia. O intuito do Simplex Autárquico foca-se na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, fazendo-os participar no processo e aumentar a inovação (Programa Simplex Autárquico 2010/2011). A adesão dos municípios a este Simplex tem-se revelado superior de ano para ano.

Para além do Simplex Autárquico, foram criadas outras subcategorias do programa, designadamente o Simplex do Mar e o Simplex Exportações, com o objetivo de fazer crescer a competitividade da economia portuguesa (Salvado, 2015).

Nestes primeiros anos, incentivou-se igualmente a participação dos funcionários da Administração Pública através da iniciativa “Ideia.Simplex”<sup>10</sup>. Esta consiste na entrega

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/>

de um prémio à melhor ideia que reduzisse encargos administrativos e simplificasse a nível legislativo e administrativo.

A avaliação dos programas Simplex nesses anos era realizada tendo em conta o “Programa de Ação para Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia”, avaliando-se assim a redução de encargos com a metodologia *Standard Cost Model* (SCM). Neste sentido, os países europeus comprometeram-se a reduzir determinada percentagem de encargos administrativos e financeiros utilizados (Programa Simplex Autárquico 2010/2011)<sup>10</sup> para se adquirir um maior bem-estar das empresas e maior competitividade o que, como consequência, aumenta a produtividade do país (OCDE, 2008). O SCM permite a identificação e quantificação dos encargos administrativos para as empresas, que se encontram incluídos nos custos de conformidade dentro dos custos de regulação, sendo que nestes últimos também se encontram os custos financeiros (Manual PT SCM)<sup>10</sup>. Contudo, este método não foi considerado o mais adequado, sendo bastante limitado em certos aspetos de simplificação e por essa razão necessitar de outros instrumentos como complemento (OCDE, 2008).

Em 2016, o SIMPLEX volta em força para continuação da reforma do Estado, tornando-se num novo programa de simplificação, num “SIMPLEX +”, com maior participação dos cidadãos e empresas, que o torna cocriado e mais inovador<sup>11</sup>. Os objetivos principais que se pretenderam alcançar com este programa são os que se seguem:

- Legislação mais simples e acessível, procurando legislar menos e melhor, reduzir encargos administrativos desnecessários e facilitar o conhecimento das leis que vão sendo aprovadas aos cidadãos e empresas;
- Maior colaboração na Administração;
- Eliminar procedimentos desnecessários;
- Reutilizar informação que é fornecida à Administração, tendo de a solicitar apenas uma vez;
- Antecipação das necessidades.

Tudo isto permite uma melhoria na qualidade dos serviços públicos, maior eficiência destes, comunicação mais ativa, maior quantidade de informação num só local, maior acessibilidade a documentos, as obrigações tornam-se mais simples de execução, entre outras. E, como consequência, obtém-se uma maior confiança no Estado e nos

---

<sup>11</sup> Disponível em: [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

serviços públicos por parte dos cidadãos, até porque acaba por ser interesse de todos que os cidadãos acedam com maior facilidade a toda a informação. Isto para que possam exercer os seus direitos e as suas obrigações, sendo necessário serviços online que sejam fáceis de aceder e de utilizar (Carta de Incentivo aos Dirigentes e Trabalhadores em Funções Públicas quanto à Participação no Programa Simplex – Documento Interno na DF Coimbra). Assim como há necessidade de as empresas não perderem todo o seu tempo no preenchimento de declarações que não têm fim e cuja linguagem não é de fácil compreensão.

No ano do seu relançamento, com o fim de obter maior participação dos cidadãos e empresas, foi inaugurada uma iniciativa denominada “Volta Nacional Simplex”, cujo objetivo é percorrer o país pelas capitais de distrito e as regiões autónomas reunindo com os cidadãos, empresas, autarcas, associações e funcionários públicos de modo a que estes identifiquem problemas que devam ser resolvidos e sugestões para uma maior simplificação do dia-a-dia e uma melhor relação com a Administração Pública. Através destas reuniões, elaboraram-se medidas que seriam implementadas ainda nesse mesmo ano e a possibilidade de envio de mais sugestões por email, assim como foi criado e possível de consulta o *site* oficial do programa.

No âmbito de um desenvolvimento em termos de maior inovação e modernização, surgiu o Startup Simplex cujo fim é o de aproximar os mais jovens ao setor público, introduzindo ideias de negócio de modo a se desenvolverem projetos e aplicações para servir a AP.

Para compreender e analisar o impacto deste programa, utilizaram-se dois mecanismos - “Monitorização +” e os “Agentes +”. O primeiro é de interação com empresas e cidadãos, apurando-se os impactos através da perspetiva destes. O outro constitui-se num grupo de cidadãos, empresas e associações que procede a inquéritos de utilização e satisfação das mesmas medidas. Assim, estes dois mecanismos complementam-se (Balanço 6 meses Simplex + 2016 – outubro 2016)<sup>12</sup>. Adicionando a isto, a avaliação também se faz através do desenvolvimento de um trabalho de base científica realizado pela Universidade Nova de Lisboa para avaliar o impacto de algumas medidas. Para além disso, ainda existem os pontos focais, pertencendo às diferentes áreas de Governo, que vão preenchendo numa plataforma online o que toca ao desenvolvimento e realização das medidas (Balanço Final Simplex+ 2016)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>

O ano de 2017 pautou-se por uma nova metodologia, considerada mais inovadora que inclui a participação dos funcionários públicos, o Simplex Jam (SJ). Esta metodologia consiste em juntar funcionários de toda a Administração Pública e em conjunto debater problemas assim como encontrar soluções para os mesmos, numa sessão de 3 horas, que inclui diversos métodos como as Sondas Culturais. Estas sondas implicam um pré-preenchimento de informações numa tabela que inclui a “Situação inicial aos olhos do contribuinte”, os “Obstáculos para o cidadão e/ou funcionário” e “Sugestões de melhoria” (Carta de Incentivo aos Dirigentes e Trabalhadores em Funções Públicas quanto à Participação no Programa Simplex – Documento Interno na DF Coimbra).

Esta nova metodologia inovadora produziu bons resultados relacionados com a melhoria da qualidade dos serviços públicos pois, ao envolver os funcionários que trabalham diariamente nos serviços públicos, estão a envolver experiência que é altamente necessária para um maior crescimento a nível de modernização e simplificação. A maior parte dos problemas manifestam-se a nível processual, falta de informação quanto aos cidadãos e mesmo funcionários e, ainda, acessibilidade, sendo que a sua resolução passa pelo envolvimento e desenvolvimento de novas tecnologias como ferramenta e a melhoria das já existentes (Relatório Final Simplex+ Jam 2017)<sup>12</sup>. No momento de se construir as soluções importa ter em conta os seguintes princípios:

- O cidadão primeiro;
- Iniciar soluções *online* e *mobile*, no sentido de diminuir a complexidade;
- Ter em conta o mapa de *stakeholders*, pois existem muitas situações de solicitação de informação o que implica um maior desenvolvimento da interoperabilidade;
- Automatizar por ponto único de contacto, não sendo necessário dirigir-se a outros serviços quando se pode fazer tudo num só;
- Minimizar as deslocações físicas;
- Assumir o departamento através de um modo presencial e um modo *online*.

A monitorização processa-se da mesma forma que o ano de 2016. Contudo, neste ano o Governo procedeu a um estudo acerca do impacto destas medidas a nível da atividade das empresas e consequência na economia nacional, no trabalho dos serviços públicos e na perceção dos empresários quanto ao funcionamento dos serviços. Este estudo teve interesse para a Comunidade Europeia que decidiu realizar um novo estudo

pela consultora *Ernest & Young* relativamente a medidas de 2017 e 2018 (Balanço Simplex 2017)<sup>13</sup>.

Para que a participação de todos continue a ser um princípio presente neste programa, foi criado o “Livro Simplex +”. Livro este onde toda a gente pode participar e contribuir para a identificação dos problemas e respetivas soluções.

O ano de 2018, disponibilizou a carta de princípios pela qual o programa se rege, sendo 8 esses princípios, designadamente (Carta de Princípios Simplex+)<sup>13</sup>:

1. Resolver de uma só vez e acompanhar, num só ponto de contacto, os assuntos relacionados com a Administração Pública (exemplos: nascer cidadão +, casa pronta +, balcão único de emprego, etc);
2. Aceder aos serviços públicos sem se deslocar (exemplos: Portal Cidadão +, Livro de Reclamações Eletrónico, App pagamento de impostos, etc);
3. Obter documentos num só clique (exemplos: registo criminal online, registo civil online, etc);
4. Disponibilizar informação ao Estado uma só vez (exemplo: IRS automático, IES +, alteração de morada uma só vez, etc);
5. Aceder facilmente a informação pública (exemplo: Diário da República Universal, Agenda do Cidadão. Portal Imobiliário Público, etc);
6. Autenticar-se perante o Estado à distância, de modo simples e seguro (exemplo: Chave Móvel Digital +, etc);
7. Marcar reuniões e obter senhas de atendimento à distância;
8. Resolver mais assuntos nos Espaço Cidadão.

O programa de 2018 apresenta-se organizado pelas etapas de vida do indivíduo como o nascimento, saúde, educação, veículos, trabalho, empresa, casa, família, reforma e morte e, ainda, lazer, ao longo da vida e Administração Pública mais eficiente. Para além de novas medidas, também desenvolve e aprofunda as implicadas no Simplex + 2016. Este centra-se na cooperação e transversalidade. Continua a envolver os cidadãos, empresas e funcionários públicos cuja experiência na realidade dos serviços que prestam é de grande valor, através da continuação do SJ (Programa Simplex+ 2018)<sup>14</sup>.

O SJ obteve maior participação que o ano anterior e muitas das medidas aí propostas foram implementadas. Dentro deste obtiveram-se sugestões relacionadas com

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>

a desmaterialização do papel e dos serviços, pois há expectativa por parte dos cidadãos em se poder fazer cada vez mais *online*, maior colaboração entre ministérios, o facto da legislação estar em constante mudança e em como prejudica os trabalhadores que não têm tempo para se atualizarem e há uma redução dos funcionários, o que se trata de uma desvantagem a nível operacional (Relatório Final Simplex+ Jam 2018)<sup>14</sup>.

A nona edição do Simplex, “iSimplex 2019” tem como lema “A inovação muda a sua vida”, focando-se cada vez mais na inovação como modo de ação para que os serviços prestados sejam cada vez mais e de melhor qualidade. Neste sentido, são planeadas medidas inovadoras que cada vez mais implementam o princípio de executar uma só vez qualquer tipo de procedimento necessário às relações compreendidas entre os cidadãos e a Administração. Pretende-se desenvolver cada vez mais o digital, recorrendo principalmente à inteligência artificial e ao *blockchain*<sup>15</sup> e, continuar a partilha, cooperação e reutilização de recursos. Com tudo isto, o intuito é também criar uma economia comportamental, o que significa que se deve agir de modo a se promover um comportamento voluntário e de compreensão por parte dos cidadãos e empresas e não seja apenas de obrigação.

O SJ continuou a fazer parte desta edição, assim como o modo de monitorização das edições anteriores.

O mais recente programa, Simplex 20-21, foi colocado em prática em plena época de pandemia mundial. Por essa razão, os modos de participação tanto da AP, das empresas e dos cidadãos diferenciaram-se dos anteriores. Não houve “Volta Simplex”, tendo a participação dos cidadãos de se cingir mais a meios digitais, auxiliando-se do “Livro Simplex”. Apesar disso, num período pré-pandemia ainda se conseguiu juntar os representantes das várias áreas do Governo, na chamada Rede Interministerial para a Modernização Administrativa, conseguindo assim obter propostas para o programa. Nessa mesma reunião, definiram-se “Oficinas de Participação” onde foram recolhidas propostas de trabalhadores da AP, através da identificação de problemas e soluções para as necessidades sentidas<sup>16</sup>.

O programa decidiu dividir as medidas a implementar em dois grandes grupos. Um dos grupos integra uma melhoria dos serviços públicos prestados, enquanto que o

---

<sup>15</sup> O *blockchain* trata-se de uma base de dados em que qualquer pessoa pode consultar e nada pode ser alterado depois de registado. <https://shifter.sapo.pt/2018/05/blockchain-o-que-e/> .

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt>

outro grupo contém medidas cujo objetivo se trata de desenvolver uma AP mais moderna e inovadora<sup>17</sup>.

O primeiro grupo mencionado reporta-se à simplificação, através de maior utilização de plataformas digitais, de instrumentos, entre outros utensílios no sentido de auxiliar uma melhor interação entre a AP e cidadãos. O objetivo é reduzir o número de interações entre os sujeitos, contudo proporcionar interações com maior qualidade, deixando de repetir pedidos de documentos e havendo maior partilha de informação entre os serviços públicos. Por essa razão, há um maior foco nos canais digitais, prestando serviços de modo cada vez mais desmaterializado, simplificado e acessível a todos.

O objetivo é conseguir uma maior aproximação dos cidadãos à AP. Devido ao contexto adverso no qual vivemos atualmente, tudo deve ser elaborado de forma a que as pessoas possam aceder aos serviços públicos através do *online* e evitar o contacto presencial com esses mesmos serviços. Portanto, o desenvolvimento do digital, a inovação e a simplificação em termos de relação e comunicação tornam-se prioridade.

O grupo referente a uma AP moderna e inovadora dirige-se aos processos internos, nomeadamente formação aos trabalhadores da AP no que toca à modernização dos serviços, inclusão de práticas inovadoras de gestão de pessoal; maior colaboração entre a AP e outras entidades; desenvolvimento da tecnologia para alcançar maior eficiência no setor; incluir mais participação dos cidadãos para que possam dar a sua opinião e contribuir para uma melhoria da entrega dos serviços públicos<sup>17</sup>. Basicamente, é essencial inculcar cada vez mais uma cultura que integre todos estes conceitos.

Para além do acima exposto, mais diretamente ligado à simplificação administrativa, a mudança/modernização legislativa é também um elemento importante para um desenvolvimento mais completo da modernização na AP. Driessen (2006, p.79) sugere que a nível institucional, alterações na legislação tornam-se mais complicadas de se concretizar. Isto devido ao facto de envolver estruturas, várias organizações a ter em consideração, vários níveis de decisão, entre outros pontos que tenham relevo nas alterações que possam ser provocadas na organização e estrutura da AP. Contudo, têm surgido diversas mudanças legislativas no que toca à introdução da utilização das novas tecnologias ao serviço da elaboração da lei. Com a disponibilidade das plataformas eletrónicas dos serviços públicos e a cooperação através de partilha de informação e outras práticas inseridas no *e-government*, foi necessário preencher lacunas relativamente

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>

a este aspeto na lei. Porém, a legislação é um dos aspetos que deve ser mais trabalhado no sentido de uma simplificação, visto que continua a ser um tópico de confusão, principalmente por parte dos cidadãos.

## **Capítulo III - Estudo de Caso**

### **3.1 Introdução**

Este capítulo é dedicado a um estudo de caso aplicado à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Com o estudo, pretende-se aferir a eficácia da implementação do programa de simplificação e modernização administrativa, o SIMPLEX, na perspetiva do serviço público desempenhado pela AT. Neste sentido, o capítulo inicia-se com uma descrição da AT e da Direção de Finanças de Coimbra, a qual é parte constituinte da estrutura da AT e onde foi realizado o estágio, num período de 5 meses, no âmbito do mestrado em Administração Público-Privada.

Após a descrição destas entidades, este capítulo pretende explorar as dificuldades e virtudes da implementação do programa Simplex na AT. Esta temática será objeto do estudo de caso. Com efeito, recorreu-se a uma abordagem qualitativa, através da aplicação de entrevistas semiestruturadas direcionadas a funcionários públicos da AT.

### **3.2 Autoridade Tributária e Aduaneira**

A Autoridade Tributária e Aduaneira pertence à Administração Direta do Estado, inserindo-se, por essa razão, na Administração Pública portuguesa (art.4º al. f) DL nº 117/2011, de 15 de dezembro). Trata-se de uma pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa (art.1º/1 DL nº 118/2011), cuja tutela pertence ao Ministério das Finanças.

Esta Autoridade, nascida a 2012, é o resultado da união da DGCI - Direção Geral dos Impostos com a DGITA - Direção Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros e com a DGAIEC – Direção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo. A junção destas Direções numa só foi instituída pelo DL nº118 de 2011, de 15 de dezembro, cujo objetivo se traduz num alcançar de maior capacidade de atuação e obtenção de sinergias por parte destas entidades. Basicamente, pretendeu-se promover uma maior eficiência na utilização dos recursos, uma diminuição dos custos, maior simplificação da estrutura, e um maior investimento em sistemas de informação.

A AT divide-se em serviços centrais e serviços desconcentrados (art.1º Portaria nº 320-A/2011, 30 de dezembro). Os primeiros abrangem as Direções de Serviços, o Centro

de Estudos Fiscais e Aduaneiros e a Unidade dos Grandes Contribuintes. Já os serviços desconcentrados contêm as Direções de Finanças e as Alfândegas, sendo que existem duas unidades orgânicas desconcentradas: regional e local. A regional inclui as Direções de Finanças e Alfândegas e a local os serviços de finanças, delegações aduaneiras e postos aduaneiros (art.35º Portaria nº 320-A/2011, 30 de dezembro) (art.1º/2 DL nº 118/2011, 15 de dezembro).

Neste sentido, a AT administra os impostos, os direitos aduaneiros e os restantes tributos em Portugal e, ainda, controla a fronteira da UE e o território aduaneiro nacional para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, tudo de acordo com as políticas que o Governo e o Direito da União Europeia definiram, tal como apresenta o DL nº 118/2011, de 15 de setembro, mais especificamente o art. 2º. Para tal a AT está encarregada de assegurar a liquidação e cobrança dos impostos, exercer a ação de inspeção tributária e de justiça tributária, entre outras funções<sup>18</sup> (ver anexo III).

No sentido do bom e correto cumprimento das obrigações da AT, esta tem de ter em conta os princípios a que se encontra sujeita, não os podendo contornar ou violar. Estes princípios são<sup>19</sup>: princípio da flexibilidade administrativa, princípio da desburocratização, princípio da desconcentração administrativa, princípio valorização dos recursos humanos, princípio da coordenação interadministrativa. Além desses princípios, a AT tem de atuar em conformidade com os definidos na Lei Geral Tributária, relacionada com o direito fiscal português, com a Constituição da República Portuguesa e Código do Procedimento Administrativo. Esse conjunto de princípios é constituído por: princípio da generalidade (art. 5º nº2 LGT), princípio da legalidade (art. 266º nº2 CRP), princípio da igualdade (art. 13º CRP e 6º CPA), princípio da proporcionalidade (art. 269º nº 2 CRP), princípio da imparcialidade (art. 266º nº2 CRP e 9º CPA), princípio da justiça (art. 20º CRP, 9º, 95º e 98º LGT), princípio da colaboração e boa-fé (art. 266º nº2 CRP e 59º LGT), princípio do inquisitório ou da verdade material (art. 58º LGT), princípio da desburocratização e da eficiência (art. 267º CRP).

---

<sup>18</sup> Art.14º DL 117/2011, de 15 de dezembro

<sup>19</sup> DL 118/2011, de 15 de dezembro

### 3.3 Direção de Finanças de Coimbra

No que toca à Direção de Finanças de Coimbra propriamente dita, a esta compete<sup>20</sup>:

- Assegurar as funções de orientação e controlo da administração tributária na sua área de jurisdição e coordenar os serviços de finanças, excluindo as matérias relativas às alfândegas;
- Realizar as atividades pertencentes à AT;
- Aplicar a lei tributária às situações, de acordo com os casos previstos na lei;
- Executar os procedimentos técnicos e administrativos referentes à gestão tributária, para os quais sejam competentes;
- Responder aos pedidos de informação efetuados pelos contribuintes relativamente à sua situação tributária;
- Assegurar as atividades relativas à arrecadação de impostos e outros tributos, excluindo os relativos às alfândegas, e de controlo quanto ao cumprimento da obrigação de imposto pelos sujeitos passivos;
- Assegurar a contabilização das receitas e tesouraria do Estado;
- Assegurar as atividades no que toca à inspeção tributária e de justiça tributária, desenvolvendo todos os procedimentos necessários a tal;
- Coordenar e controlar a atuação dos serviços de finanças no que toca à gestão tributária e cobrança;
- Executar qualquer outra atividade que lhe seja imposta por lei ou decisão superior.

Esta Direção de Finanças é constituída por um Diretor e uma Diretora Adjunta, tendo à sua responsabilidade as seguintes divisões:

- Divisão de Tributação e Cobrança (DTC) – realiza a gestão tributária no que toca aos impostos sobre o rendimento e despesa, património e cobrança e o centro de atendimento telefónico, sendo por isso constituída por três equipas;
- Divisão da Justiça Tributária (DJT) – trata do contencioso administrativo, representa a Fazenda Pública e ainda faz a gestão de créditos tributários, havendo três equipas para as tarefas designadas dentro destes três núcleos;

---

<sup>20</sup> Art. 36º Portaria nº320-A/2011, 30 dezembro

- Divisão de Planeamento e Coordenação (DPC) – trata da elaboração de instrumentos de gestão e divulga ações no âmbito de uma melhoria da qualidade contínua do serviço. Está dividida em Serviço de Planeamento e Coordenação de Apoio Técnico/Sistemas e em Secção de Apoio Administrativo;
- Divisão da Inspeção Tributária (DIT) – divide-se em duas, sendo que cada uma contém quatro equipas, perfazendo-se um total de oito equipas. Estas equipas estão distribuídas tendo em conta as diferentes atividades económicas, responsabilizando-se cada uma com os seus casos, relacionados com as áreas que lhes foram atribuídas.
- Equipa da Análise Interna da Inspeção Tributária (EAIIT) – realiza a análise interna da inspeção tributária, dos casos em que se verifica incumprimento fiscal, mas que não necessitem de inspeção externa.
- Serviço de Planeamento e Gestão de Apoio à Inspeção Tributária (SPGAI) – tem como objetivo o acompanhamento e apoio da planificação e estruturação dos planos operacionais e técnicos da inspeção tributária.
- Serviço de Apoio Técnico e Ação Criminal (SATAC) – verifica as denúncias e obtém provas relativas a eventuais crimes tributários.

Para além de todas estas divisões e serviços que constituem a DF, também há uma pequena unidade na Loja do Cidadão em Coimbra a qual é coordenada pela DTC (ver anexo II para melhor observação da estrutura da DF e, anexo I para mais informação acerca de algumas das divisões, onde o estágio decorreu).

### **3.4 A modernização na AT**

Através da revisão da literatura, foi possível compreender que existiu uma onda de reformas nos diversos países europeus, às quais Portugal não foi exceção. Estas reformas pretendiam e pretendem, principalmente, modernizar e transformar a Administração Pública, o que parece não ter sido de fácil implementação. Isto devido a uma cultura das instituições públicas pautadas por modelos muito tradicionais, burocráticos e avessos à mudança. Neste sentido, e fazendo a AT parte do setor público, também esta se viu obrigada a diversas modificações que alteraram o seu modo de atuação.

As alterações introduzidas ao modelo existente começaram com o aparecimento das novas tecnologias que possibilitaram uma melhor e mais ampla comunicação entre a AT e os cidadãos. Além deste facto positivo, as tecnologias proporcionaram uma maior celeridade na realização de procedimentos e tarefas e na redução de tempos. Estabelecer uma boa relação AT-cidadãos é essencial, visto que a AT detém uma função que não agrada a maioria dos cidadãos, a saber, a cobrança de impostos. Uma maior aproximação e melhor relação entre a Instituição e o cidadão pretende aumentar a confiança e, ainda, inculcar aos cidadãos uma cultura de cumprimento de obrigações num sentido mais voluntário e menos de obrigação propriamente dita. Para o cumprimento de um melhor serviço público, têm sido adotados determinados programas e instrumentos, ao abrigo da modernização pública e sob orientação do Governo, que, aliados às novas tecnologias, têm permitido essa aproximação do cidadão e AT.

Um destes instrumentos facilitadores é o E-fatura, cujo objetivo, que perpassa a celeridade do processo, passa pela observância em tempo real de um controlo fiscal dos contribuintes através de meios informáticos. Desta forma, os contribuintes comunicam as suas faturas das transações realizadas, por meios digitais através da plataforma do Portal das Finanças, simplificando o trabalho da AT no controlo da fraude e evasão fiscais (Melo, 2018). O próprio Portal das Finanças tornou-se essencial, disponibilizando um conjunto de informações aos cidadãos, a informação fiscal, avisos relacionados com aproximação de prazos de pagamento, a possibilidade de preencher formulários *online*, preencher declarações, entre outras atividades que antes eram efetuadas manualmente e presencialmente e que tornavam o processo menos célere. O Portal das Finanças permitiu introduzir desmaterialização e poupar idas presenciais aos serviços de finanças.

Ainda no âmbito do controlo, a legislação passou a obrigar as empresas a adotar sistemas de faturação certificados e a emitir e comunicar as faturas de forma eletrónica. Portanto, a comunicação de faturas tornou-se mais fácil e, como consequência, aumentou a dificuldade em escapar à obrigação de emissão de fatura e, ainda, tornou o processo mais simples para os cidadãos consumidores visto que tudo fica automaticamente registado no e-fatura. Mais tarde, para amplificar o registo das faturas e evitar a evasão fiscal, foi criado um programa que se alia ao e-fatura. Este programa complementar permite um “concurso” de faturas, em que todas as semanas é selecionada uma fatura vencedora através de sorteio. À fatura vencedora é atribuído um valor de “compensação”. O programa tem o nome de “Fatura da Sorte” e, basicamente, este mecanismo leva a que as obrigações de comunicação de faturas não sejam vistas como obrigação propriamente

dita, mas sim num sentido mais voluntário por parte do cidadão (Lei nº 83/2013, de 31 de dezembro).

Outra das alterações introduzidas é constituída pelo ficheiro SAFT-PT<sup>21</sup> (*Standard Audit for Taxes Purposes – Portuguese Version*), norma introduzida pela OCDE, que reúne toda a informação empresarial fiscal necessária ao conhecimento da AT, num determinado período temporal. Desta forma, a troca de informação que tem de ser obrigatoriamente comunicada entre as empresas e a AT torna-se mais facilitada, através da comunicação eletrónica de dados (DL nº 198/2012, de 24 de agosto; Melo, 2018).

Para se controlar da melhor forma o cumprimento voluntário, a AT passou a utilizar desde o final do ano de 2013, nas suas funções, uma nova metodologia de análise com o nome de “Sistema de Divergências”. Com este sistema informático, considera-se que tudo o que é registado pelos contribuintes é verdadeiro e constitui todos os factos tributários dos contribuintes. Com esta metodologia, procede-se a cruzamento de dados, identificam-se situações omissas, interage-se com os contribuintes no âmbito do *compliance* e procede-se a correções aos valores declarados, quando devidamente necessário (Manual de Apoio da DF Coimbra).

A AT também criou um sistema de gestão integrada do atendimento aos contribuintes, com o propósito de aproximar a relação existente entre o cidadão e a Administração Pública, neste caso particular, as finanças. Este sistema tem o nome de *Customer Relationship Management* (CRM) e permite melhorias na eficiência do relacionamento entre as partes, através da possibilidade de contacto não presencial que agrega variados pedidos de informação (Manual de Apoio da DF de Coimbra). Dentro deste sistema, foi concebido o e-balcão, onde o contribuinte pode pedir informações *online* sem ter de se dirigir presencialmente aos serviços de finanças físicos. Esta nova forma de atendimento é bastante prática, pois evita as longas filas de espera para obter informação e, por outro lado, as pessoas não se constringem a determinados horários de funcionamento do serviço, podendo fazer questões a partir de casa. Apesar da facilitação do serviço disponibilizado, os serviços estabeleceram um prazo de 3 dias para responder às questões efetuadas. Portanto, podemos observar que a resposta nem sempre é imediata e enviada no próprio dia. Em virtude desta situação, podemos afirmar que este serviço é

---

<sup>21</sup> <https://www.sage.com/pt-pt/blog/o-que-e-ficheiro-saft/>

mais uma forma de aproximação ao cidadão, de simplificação da vida das pessoas e redução de encargos.

Como se pode verificar ao longo da exposição, os serviços de finanças têm passado, ao longo dos anos, por várias mudanças no âmbito da simplificação e modernização administrativas, principalmente, no modo como passou a relacionar-se com os cidadãos. Muitas dessas mudanças pautam-se por orientações governamentais e programas públicos que revelam a introdução de maior qualidade na prestação do serviço, orientação para o cidadão, novas tecnologias, entre outras, entrando no âmbito do *e-government*, pautando-se pelo Decreto-Lei nº 73/2014, de 13 de maio que contém as medidas de simplificação e modernização administrativa aprovadas.

Neste contexto a AT segue o programa SIMPLEX, ou seja, rege-se pelas medidas que vão sendo criadas, desde 2006, e implementadas ao longo dos vários programas no que respeita à simplificação e modernização administrativas. Estas medidas promovem um serviço público mais eficiente, eficaz, e não tão burocrático (apesar da burocracia ainda existente).

Algumas das medidas que foram sendo implementadas na área das finanças por intermediário do programa Simplex, passam pela senha fiscal na hora, agendamento *online* pelo cidadão de reuniões com a AT, App de pagamento de impostos e pagamento por débito direto, municípios em linha com a AT, declaração mensal de remunerações comunicada à AT automaticamente, IRS automático, pedido de pagamento em prestações no Portal das Finanças, IVA automático, entre outros. Estas medidas permitiram a simplificação de pedidos por parte dos cidadãos, o preenchimento de declarações (como é o caso do IRS e IES) tornou-se menos moroso e mais simplificado, a informação deixa de ser pedida ao contribuinte mais do que uma vez, proporcionando deste modo maior colaboração entre entidades públicas e uma melhoria na comunicação, pagamentos mais céleres e simples.

Portanto, muitas das medidas introduzidas permitiram reduzir custos tanto da AP como para as empresas e cidadãos. A Administração Pública, em particular, a área fiscal, tem custos administrativos no que toca à sua ação de recolha e cobrança de impostos, enquanto que os cidadãos e empresas incorrem em custos de cumprimento das obrigações (Lopes, 2010). Isto é algo que tem cada vez mais valor nos dias de hoje, até porque quanto mais custos a suportar maior será a vontade dos contribuintes em desviar-se desse cumprimento (Lopes, 2010).

No que toca à simplificação a nível legislativo, o objetivo é que a legislação seja de mais simples compreensão. A AP deve reger-se pelo princípio da legalidade (art. 266º n.º 2 CRP), significando isto que todos os atos realizados por esta devem estar previstos na lei e não a podem contrariar. Por esta razão, a AT é obrigada a obedecer à lei, sendo que todos os impostos existentes estão previstos na lei. Neste sentido, a lei fiscal portuguesa tornou-se demasiado complexa, extensa e em constante mutação para que os cidadãos a possam seguir e compreender. Além disso, muita da legislação existente não é clara, especialmente ao incluir termos muito técnicos que o cidadão não compreende e tornando tudo mais confuso (Lopes, 2010). A linguagem deve ser corrigida, ser mais corrente para que seja compreendida com clareza.

O desenvolvimento do *online* na AT, permitiu uma grande modificação nas funções dos funcionários e no cumprimento de obrigações do cidadão, tendo proporcionado uma maior aproximação destes. O facto de muitos atos do dia-a-dia que envolvem a AT se terem tornado mais acessíveis a todos no geral, facilitou a simplificação do serviço, tornando-o mais desmaterializado, desburocratizado, reduzido de custos e de tempo. Isto permite que a AT se torne mais eficiente, eficaz, desburocratizada, transparente nas suas principais funções e de qualidade melhorada.

### **3.5 Estudo de caso**

#### **3.5.1 Objetivos**

O presente estudo de caso tem por finalidade analisar a eficácia do programa de simplificação administrativa e legislativa, o SIMPLEX, no âmbito da sua aplicação na Direção de Finanças de Coimbra, pertencente à Autoridade Tributária. Pretende-se compreender o que realmente mudou com as reformas administrativas e como foi o programa integrado na área das finanças, se proporcionou as melhorias esperadas, quais as dificuldades na implementação e sugestões de melhoria.

#### **3.5.2 Metodologia**

Estamos perante uma análise qualitativa, cujo objetivo se prende numa investigação em volta das perceções dos indivíduos, ou seja, a sua análise tem em conta a experiência dos indivíduos e o seu ponto de vista, considerando o contexto e

experiências passadas. Para tal são utilizados diversos instrumentos, como é o caso da entrevista.

### **3.5.2.1 Instrumento de medida**

Para o estudo em questão, foi utilizada a técnica da entrevista. Esta consiste numa recolha de dados através de conversação entre o entrevistador e entrevistado acerca de determinado assunto. O entrevistado é o sujeito que fornece a informação questionada pelo entrevistador que irá, mais tarde, proceder à sua análise. Podem ser estruturadas, não estruturadas ou semiestruturadas.

O modelo de entrevista seguiu os moldes das entrevistas semiestruturadas, ou seja, as questões dirigidas ao entrevistado não pretenderam propriamente uma resposta fechada, de modo que o entrevistado poderia falar abertamente, não existindo um limite de tempo.

A análise do conteúdo segue, então, os seguintes elementos de forma linear: categoria, entrevista, unidade de registo, polarização e unidade de numeração (ver tabela 1). Fazendo um pequeno resumo de cada elemento, podemos dizer que o tópico “entrevista” se refere ao nº da entrevista realizada, enquanto que a “unidade de registo” identifica os excertos dos entrevistados (retirados da entrevista) que correspondem a cada categoria, servindo este modo para medir as categorias. A polarização é outro dos elementos, a qual avalia a informação que se encontra dentro da unidade de registo, podendo ser positiva (+), negativa (-) ou neutra (0) em relação à questão colocada ao entrevistado. Por fim, a unidade de numeração representa o número de vezes que a categoria é registada em unidades de registo em cada categoria.

### **3.5.2.2 Variáveis de Medida**

Após a realização das entrevistas, procedeu-se à análise de conteúdo, ou seja, para cada categoria pré-definida, foram associados os conteúdos das respostas (i.e., unidade de registo). Assim, a categorização procede a um agrupamento de elementos, através de critérios pré-definidos. Os diferentes agrupamentos constituem as categorias, onde são inseridos dentro de cada uma os elementos com características comuns (Bardin, 2008) (ver quadro 1).

Importa agora referir as categorias no processo de pesquisa, e que vão de A a H, nomeadamente:

- Categoria A – Conhecimento do Simplex;
- Categoria B – Implementação do Simplex: objetivos atingidos;
- Categoria C – Parceiros/Colaboração no Simplex;
- Categoria D – Vantagens do programa Simplex;
- Categoria E – Dificuldades na implementação do programa Simplex;
- Categoria F – Implicações para os cidadãos;
- Categoria G – Desburocratização;
- Categoria H – Legislação;
- Categoria I – Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração.

Por uma questão de simplificação e clareza, o quadro 1 abaixo descreve as categorias e as correspondentes questões, que constituem a entrevista e, ainda, descreve o que se pretende obter com cada uma.

**Quadro 1 - Categorização: perguntas da entrevista e descrição dos objetivos**

<b>Categoria</b>	<b>Perguntas</b>	<b>Descrição</b>
A – Conhecimento do Simplex	1. Conhece o programa Simplex? Diga sff como teve conhecimento	Pretende-se averiguar se existe conhecimento, por parte dos entrevistados, acerca do programa Simplex e por que meio foi obtido.
B – Implementação do Simplex: objetivos atingidos	2. Considera que os objetivos/propósitos têm sido atingidos?	Procura-se averiguar a opinião dos entrevistados quanto ao alcançar dos objetivos do programa.
	3. Na sua opinião, as medidas já implementadas têm alcançado os objetivos previstos no programa?	Pretende-se compreender a opinião dos entrevistados no que toca às medidas implementadas alcançarem os objetivos do programa.

C – Parceiros/ Colaboração no Simplex	4. Considera que a Administração Pública, nos diversos serviços que presta, e os cidadãos em geral, foram ouvidos antes e durante do processo de implementação? Considera este aspeto importante?	Pretende-se averiguar a importância que tem sido dada à participação da Administração Pública e dos cidadãos no programa e a sua opinião quanto à sua audição no processo de implementação.
	5. Verifica-se, a nível geral da Administração Pública, a colaboração de todas as áreas na criação e implementação das medidas do programa? Se sim, de que forma é feita essa comunicação?	Procura-se averiguar a existência de colaboração entre as partes que constituem a Administração Pública e o modo como esta ocorre.
F – Implicações para os cidadãos	8. Considera que a implementação está a dar resultados quanto à simplificação da vida dos cidadãos e empresas? Ou seja, considera que o serviço é melhor entregue ao cidadão e, como consequência, uma melhor relação entre eles?	Procura-se averiguar se a simplificação pretendida pelo programa tem ocorrido, relativamente aos cidadãos e empresas.
G – Desburocratização	9. A desburocratização prevista nos serviços foi efetivamente concretizada?	Pretende-se analisar a opinião dos entrevistados quanto à concretização da desburocratização nos serviços.
D – Vantagens do programa Simplex	7. Indique agora os aspetos positivos (...) (que contribuem para) a eficácia do programa.	Procura-se compreender quais as vantagens do programa encontradas pelos entrevistados.

E – Dificuldades na Implementação do Programa Simplex	6. Durante a sua implementação, indique as dificuldades que surgiram (pessoal, comunicação e outros recursos).	Procura-se a identificação de dificuldades sentidas quanto à implementação do Simplex.
H - Legislação	10. Considera a legislação presente um ponto forte ou fraco no sentido da implementação do programa?	Pretende-se a opinião por parte dos entrevistados quanto à legislação existente no contexto do programa. Se é considerada como ponto forte ou ponto fraco.
I – Propostas individuais de sugestão de melhoria dos funcionários e feedback da Administração	7. Indique quais os aspetos que recomendaria a melhorar (governamentais/ direções gerais e a nível do seu serviço) para uma melhor eficácia do programa.	Pretende-se a identificação de recomendações por parte dos entrevistados no sentido de melhoria do programa.
	11. Alguma vez apresentou uma ou mais propostas de melhoria?	Procura-se averiguar a participação dos entrevistados na melhoria do programa.
	12. Se sim, foram implementadas?	Procura-se averiguar a implementação das propostas sugeridas pelos participantes.

### **3.5.2.3 Amostra**

Amostra é a fração da população sobre a qual se realiza o estudo. A população, por sua vez, traduz-se num largo conjunto de indivíduos que poderiam ser medidos e que contêm características comuns (Cohen, 2008).

A nossa amostra é constituída por 10 indivíduos, sendo que 60% corresponde ao sexo feminino e 40% ao sexo masculino. As idades variam entre os 44 e 64 anos e os anos de serviço entre os 20 e 40 anos. 60% da amostra detém o cargo de Coordenador de Equipa dentro das áreas da Inspeção Tributária e Divisão da Tributação e Cobrança, enquanto que os restantes 40% pertencem à Divisão da Justiça Tributária e Inspeção Tributária.

Trata-se de uma amostra não probabilística, de conveniência, pois foi apurada tendo em conta a maior acessibilidade a esta. Os entrevistados são, então, funcionários públicos da AT, fazendo parte da equipa da Direção de Finanças de Coimbra, onde foi realizado o estágio. Além disso, são incluídas no grupo de pessoas que já participaram em pelo menos uma reunião do SJ, sendo conhecedores do programa Simplex.

## **3.6 Análise e Discussão de Resultados**

Este ponto tem como objetivo apresentar os resultados do estudo de caso e, conseqüentemente, discuti-los através da análise das entrevistas realizadas.

As tabelas que se seguem descrevem a associação entre questões da entrevista e categorias, adicionando-se as respostas dos entrevistados às questões correspondentes. Aqui são apresentadas informações como a categoria, a entrevista, a unidade de registo, a polarização e a unidade de numeração.

**Tabela 1 - Análise das entrevistas – Categoria A (Conhecimento do Simplex)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registro	Polarização	Unidade de numeração
<p>A – Conhecimento do Simplex</p> <p>Perguntas:</p> <p>1) Conhece o programa SIMPLEX? Diga sff como teve conhecimento.</p>	1	<i>“Sim, <u>conheço</u> e foi através da televisão <u>que tive inicialmente conhecimento do programa SIMPLEX.</u>”</i>	+	13
	2	<i>“<u>Sim pela legislação e participação em reuniões.</u>”</i>	+	
	3	<i>“<u>Sim conheço. Tive conhecimento através do Diretor de Finanças de Coimbra quando propôs o meu nome para participar no SIMPLEX 2018.</u>”</i>	+	
	4	<i>“<u>A implementação do Programa Simplex iniciou-se em 2006 e já tinha conhecimento da sua existência há vários anos.</u>”</i>	+	
	4	<i>“<u>O conhecimento deste programa de forma mais direta e concreta ocorreu quando me foi dada a oportunidade de participar no SIMPLEX JAM 2018, a convite do Exmº Sr. Diretor de Finanças de Coimbra.</u>”</i>	+	
	5	<i>“<u>O programa “Simplex” foi amplamente divulgado desde o ano da sua criação em 2006 e algumas medidas foram desde logo implementadas, como por exemplo a chamada “Empresa na hora”.</u>”</i>	+	

	5	<p><i>“A Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, através da AMA, nos últimos anos, <u>tem vindo a realizar anualmente vários encontros – Simplex Jam</u> - a nível nacional, onde estão representadas diversas entidades da Administração Pública, entre elas a AT, para participarem com propostas de simplificação.”</i></p>	+	
	6	<p><i>“Sim o programa Simplex surge em 2006 e nesta primeira fase <u>tive conhecimento do programa pela comunicação social</u>, como a generalidade dos cidadãos.”</i></p>	+	
	6	<p><i>“Só em 2016 na <u>sequência de uma iniciativa da Autoridade Tributária em que fui chamada a participar na elaboração de propostas concretas a serem discutidas em reunião com diversos serviços da Administração Pública no âmbito do SIMPLEX–JAM</u> tive um conhecimento mais aprofundado dos objetivos deste programa.”</i></p>	+	
	7	<p><i>“Sim. Conheço o programa SIMPLEX e <u>tive conhecimento dele através da comunicação social.</u>”</i></p>	+	

	8	<i>“Sim, conheço o programa Simplex. <u>Tive conhecimento pelo Sr. Diretor de Finanças de Coimbra, Dr. Jaime Devesa.</u>”</i>	+	
	9	<i>“Sim, <u>através dos canais de distribuição de informação de âmbito laboral.</u>”</i>	+	
	10	<i>“<u>Apenas de uma forma incipiente. Numa ação de formação no Convento de S. Francisco em Coimbra.</u>”</i>	+	

**Tabela 2 - Análise das entrevistas – categoria B (Implementação do Simplex: objetivos atingidos)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
<p><b>B – Implementação do Simplex: objetivos atingidos</b></p> <p>Perguntas:</p> <p>2) Considera que os objetivos/ propósito do SIMPLEX têm sido atingidos?</p>	1	<i>“Sim, na minha opinião, paulatinamente, os <u>objetivos do SIMPLEX têm sido atingidos.</u>”</i>	+	10
	1	<i>“<u>Evidentemente que sim uma vez que as medidas do SIMPLEX visam facilitar a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e, simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos.</u>”</i>	+	
	2	<i>“Não.”</i>	-	
	3	<i>“Sim, acho que <u>têm sido atingidos os objetivos.</u>”</i>	+	

	3	<i>“Sim, acho que <u>têm sido atingidos os objetivos.</u>”</i>	+	
	4	<i>“Grande parte dos objetivos e medidas inovadoras propostas no Programa Simplex <u>têm sido concretizados</u>, no sentido de simplificar procedimentos, aumentar a eficiência e eficácia na Administração Pública e tornar a inovação numa aliada na garantia de mais e melhores serviços, com impactos positivos na vida dos cidadãos e empresas.”</i>	+	
	5	<i>“(…) <u>considero o saldo francamente positivo</u>. Tenho consciência que muito falta ainda fazer, mas que muito já foi feito.”</i>	+	
	8	<i>“Os objetivos do programa (do que li) <u>já foram alcançados uns e outros estão em preparação</u>, pois os procedimentos nem sempre são de mudança imediata.”</i>	+	
	9	<i>“Sim (...) Apesar de alguns constrangimentos e/ou de uma demasiada simplificação de procedimentos que necessitam de ser bem documentados, na minha opinião o programa Simplex veio trazer à administração pública <u>celeridade, flexibilidade e simplificação de procedimentos.</u>”</i>	+	
	10	<i>“Penso que <u>têm vindo a ser atingidos de forma gradual e crescente</u>, mas devagar.”</i>	+	
	10	<i>“Isto tendo em conta o pouco contacto que com ele tenho na DF Coimbra, particularmente no seio da Inspeção tributária <u>onde a sua implementação pouco se notou.</u>”</i>	-	

**Tabela 3- Análise das entrevistas – Categoria B (Implementação do Simplex: objetivos atingidos)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
<p>B – Implementação do Simplex: objetivos atingidos</p> <p>Perguntas:</p> <p>3) Na sua opinião, as medidas já implementadas têm alcançado os objetivos previstos no programa?</p>	2	<i>“Algumas sim.”</i>	<b>0</b>	7
	3	<i>“<u>Não conheço com pormenor as medidas já implementadas</u>”,</i>	-	
	3	<i>“<u>as eliminações de alguns processos burocráticos tiveram por trás medidas do Simplex.</u>”</i>	+	
	6	<i>“<u>Considero que sim na medida em que muitas das medidas apresentadas e que foram implementadas ao nível dos diversos ministérios tornaram mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas no relacionamento com a administração.</u>”</i>	+	
	6	<i>“Destaco, a título meramente exemplificativo, e no âmbito da Autoridade Tributária (...), o pagamento de impostos através do débito direto, <u>evitando a deslocação dos cidadãos aos Serviços, ou o IRS automático em que o cidadão não precisa de entregar a declaração de IRS. (...) estas e outras medidas já implementadas não só simplificaram a vida dos cidadãos, como também modernizaram e tornaram mais eficientes os próprios serviços.</u>”</i>	+	

	7	<i>“As medidas já implementadas <u>só em parte têm alcançado os objetivos previstos no programa.</u>”</i>	0	
	9	<i>“(…) Sim.</i>	+	

**Tabela 4 - Análise das entrevistas – Categoria C (Parceiros/Colaboração no Simplex)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registro	Polarização	Unidade de numeração
C – Parceiros/ Colaboração no Simplex  Perguntas:  4) Considera que a Administração Pública, nos diversos serviços que presta, e os cidadãos em geral, foram	1	<i>“Sim, a Administração Pública, através dos seus <u>funcionários foram ouvidos e continuam a ser ouvidos todos os anos, através de reuniões marcadas para esse efeito, bem como os representantes dos vários setores empresariais.</u>”</i>	+	21
	1	<i>“Os <u>cidadãos penso que através das suas sugestões que deixam nos diversos serviços da administração pública ou emails que enviam para os diversos Ministérios.</u>”</i>	+	

<p>ouvidos antes e durante o processo de implementação? Considera este aspeto importante?</p>	1	<p><i>“Considero ser muito importante ouvir os funcionários públicos e os cidadãos em geral, bem como os representantes das empresas de forma a participarem ativamente na modificação, alteração ou mesmo eliminação de barreiras administrativas constantes de leis e regulamentos que constituem entraves à resolução célere e eficaz dos problemas.”</i></p>	+
	2	<p><i>“Sim.”</i></p>	+
	3	<p><i>“Sim, acho foram ouvidos.”</i></p>	+
	3	<p><i>“O caso que conheço melhor tem a ver com a simplificação da IES, mais propriamente a declaração anual (anexos A e I), que resultou do Simplex de 2016. A AT foi ouvida assim como organizações de profissionais, como por exemplo a Ordem dos Contabilistas Certificados.”</i></p>	+

	4	<p><i>“Desde a sua origem o Simplex estabeleceu como princípios estruturantes o <u>envolvimento e a participação</u>, tendo o <u>programa um carácter participado</u>, que se <u>reveste da maior importância</u> e cujo debate é essencial na identificação de problemas concretos e nas medidas a implementar para a sua resolução.”</i></p>	+	
	4	<p><i>“O Simplex 2019 manteve o carácter <u>participado</u>, procurando trazer medidas que se distinguem pela sua natureza inovadora. Foram efetuadas, designadamente, reuniões com empresários de todo o país, foram ouvidos os funcionários públicos de diversos sectores do Estado, foram auscultadas associações empresariais representativas dos sectores económicos nacionais, associações públicas profissionais, centrais sindicais e analisadas propostas formuladas no Livro iSimplex.”</i></p>	+	

	4	<i>“Para os cidadãos em geral, interessados em participar no programa, existe uma área de participação aberta no site Simplex – o Livro iSimplex – que consiste num canal permanente de comunicação de problemas e ideias para a sua resolução.”</i>	+	
	5	<i>“(…) foi muito importante o passo dado pela Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, ao auscultar as propostas por parte de quem lida no “terreno” com as situações.”</i>	+	
	5	<i>“(…) com a possibilidade que é dada a todos os cidadãos de, através do designado “Orçamento Participativo”, apresentarem sugestões nas mais diversas áreas da governação, resulta uma mais valia, pois o conhecimento adquirido vai para além das paredes de um gabinete, permitindo assim que a legislação e os procedimentos sejam consentâneos com a realidade e próximos das pessoas a quem se destinam – os cidadãos.”</i>	+	

	6	“ <u>Sim para se chegar à implementação destas medidas o programa SIMPLEX, em particular o de 2016 onde participei, percorreu o país ouvindo os cidadãos, as empresas e os diversos serviços públicos envolvendo os próprios trabalhadores e levando-os a encontrar soluções de simplificação e inovação.</u> ”	+	
	6	“ <u>Sim é muito importante ouvir para identificar os problemas e decidir depois encontrando as soluções de simplificação para melhorar a prestação dos serviços públicos.</u> ”	+	
	6	“ <u>Sim para se chegar à implementação destas medidas o programa SIMPLEX, em particular o de 2016 onde participei, percorreu o país ouvindo os cidadãos, as empresas e os diversos serviços públicos envolvendo os próprios trabalhadores e levando-os a encontrar soluções de simplificação e inovação.</u> ”	+	
	7	“ <u>A Administração Pública, sim.</u> ”	+	
	7	“ <u>Os cidadãos, não. Penso que a auscultação de todos os stakeholders seria fundamental antes e durante o processo de implementação.</u> ”	-	

	8	<i>“Considero que a <u>Administração Pública</u>, nos seus vários sectores, foi ouvida e os assuntos foram tratados com toda a abertura e interesse em melhor servir o público-alvo.”</i>	+	
	9	<i>“<u>Sim</u>. Contudo, a administração pública é feita por pessoas e são as pessoas que atendem os cidadãos as que melhor percebem as deficiências da administração e os meios que poderiam ser implementados para as colmatar.”</i>	+	
	9	<i>“Quando a administração é ouvida não são as pessoas que atendem os cidadãos que são ouvidas, mas antes os administradores e os diretores de serviços, que muitas vezes, não têm a perceção das deficiências dos serviços que chefiam.”</i>	-	
	10	<i>“Não tenho elementos que me permitam responder à primeira parte da questão, embora ache que algum trabalho prévio se fez. “</i>	0	

	10	<i>“É sem dúvida um aspeto muito importante pois nalguns casos, e segundo a minha opinião, as coisas simplificaram-se sem que se tenha tido o devido cuidado naquilo que se está a legalizar. Por exemplo, a constituição de empresa na hora não cuidou de saber, julgo eu, se as pessoas que as criaram tinham ou não idoneidade e cadastro limpo para constituírem uma nova sociedade.”</i>	+	
--	----	---	---	--

**Tabela 5 - Análise das entrevistas – Categoria C (Parceiros/Colaboração no Simplex)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
C – Parceiros/ Colaboração no Simplex  Perguntas:  5) Verifica-se, a nível geral da Administração Pública, a colaboração de todas as áreas na criação e implementação das medidas do programa? Se sim, de que forma é feita	1	<i>“Sim, verifica-se a <u>colaboração de todas as áreas na criação e implementação das medidas do programa Simplex através de reuniões anuais com os diversos funcionários nomeados para esse efeito, cujas reuniões são moderadas e articuladas pelos responsáveis da Secretaria de Estado da Inovação e da Modernização Administrativa.</u>”</i>	+	15
	2	<i>“Não.”</i>	-	

essa comunicação?	3	<i>“Não disponho de informação sobre a colaboração da Administração Pública na implementação das medidas, não chega ao meu conhecimento, pelo que não estou em condições de me pronunciar sobre esta questão.”</i>	0
	4	<i>“A nível geral da Administração Pública, de um modo geral, <u>verifica-se a colaboração de todas as áreas na criação e implementação das medidas do programa Simplex.</u>”</i>	+
	4	<i>“As medidas foram construídas, nomeadamente através do Simplex Jam, que teve como <u>objetivo envolver num trabalho conjunto trabalhadores da Administração do Estado, de diferentes serviços, na identificação de problemas concretos e soluções para melhorar a prestação dos serviços públicos.</u>”</i>	+
	4	<i>“Foi reforçado o <u>princípio da colaboração e partilha de dados</u> entre os diversos Ministérios e os diferentes níveis da Administração Pública, tendo em vista incrementar a partilha e a rentabilização de recursos e soluções (...)”.</i>	+

	5	<i>“Penso que sim, que <u>todos os departamentos da Administração Pública</u> estão receptivos a estas iniciativas.”</i>	+	
	5	<i>“(…) <u>os diversos departamentos</u> são chamados a intervir, indicando, anualmente, diferentes colaboradores que os representem nos referidos encontros. Cada um dos colaboradores participantes prepara, previamente ao encontro, uma ou várias propostas por escrito. Durante o encontro são organizados vários grupos de trabalho compostos por representantes dos diversos organismos. Cada um lê as suas propostas e dentro do grupo é escolhida uma para ser apresentada oralmente a todos os intervenientes do encontro (...) E é desta apresentação que a AMA seleciona as que considera mais pertinentes para serem analisadas e desenvolvidas em sede própria.”</i>	+	

	6	<p><i>“Sim o <u>SIMPLEX</u> é transversal a toda a administração pública partindo da Secretaria de Estado da Administração Pública e da Modernização Administrativa, responsável pela organização, é efetuada a convocação aos diferentes Ministérios.”</i></p>	+	
	6	<p><i>“Dentro de cada Direção Geral, partindo dos dirigentes <u>são convocados trabalhadores que participam em grupos de trabalho, com trabalhadores de diferentes serviços. Estes grupos de trabalho discutem ideias e propostas para modernizar os serviços e simplificar procedimentos que depois são levadas à área de governação responsável pela sua implementação.</u> “</i></p>	+	

	7	<p><i>“<u>A colaboração, a nível geral, da Administração Pública é feita através do SIMPLEX JAM que é uma estratégia de modernização administrativa transversal ao Governo e serviços da administração pública central e local, sendo um programa nacional único com medidas que têm como objetivo central tornar mais simples a vida dos cidadãos e das empresas na sua interação com os serviços públicos, contribuindo para uma economia mais competitiva e uma sociedade mais inclusiva.</u>”</i></p>	+	
	8	<p><i>“<u>Penso que sim, por ter tido conhecimento da implementação na AP de algumas ideias que surgiram das várias reuniões efetuadas pelo País.</u>”</i></p>	+	
	9	<p><i>“<u>Não. O princípio primordial da administração é o princípio da legalidade. Só um desenho legal bem definido é que permite uma implementação adequada. A criação de medidas cabe a quem tem poder de decisão, que tem canais próprios para a divulgação das medidas.</u>”</i></p>	-	

	10	<i>“Não estou a par dessa eventual colaboração, pelo que não posso responder negativamente ou afirmativamente.”</i>	0	
	10	<i>“(…) acho que essa <u>colaboração não só deve existir como se afigura crucial para um bom desempenho de toda a Administração Pública</u>”.</i>	+	

**Tabela 6 - Análise das entrevistas – Categoria F (Implicações para os cidadãos)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
F – Implicações para os cidadãos  Perguntas:  8) Considera que a implementação está a dar resultados quanto à simplificação da vida dos	1	<i>“Sim, não tenho dúvidas disso. A resolução célere e desburocratização contribui, e muito, para uma melhor relação dos cidadãos com o Estado e consequentemente funcionários públicos.”</i>	+	14
	2	<i>“Sim.”</i>	+	
	3	<i>“Sim.”</i>	+	

<p>cidadãos e empresas? Ou seja, considera que o serviço é melhor entregue ao cidadão e como consequência uma melhor relação entre estes?</p>	4	<p><i>“Considero que as medidas implementadas pelo programa Simplex vieram tornar mais simples a vida dos cidadãos e das empresas na sua interação com os serviços públicos, contribuindo para uma economia mais competitiva e uma sociedade mais inclusiva e contribuíram também para aumentar a eficiência e a eficácia da Administração Pública.”</i></p>	+	
	4	<p><i>“Foram já implementadas diversas medidas de simplificação administrativa e legislação, com impactos muito positivos na vida dos cidadãos e empresas e na sua relação com a administração, que simultaneamente contribuíram para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos”.</i></p>	+	

	5	<p><i>“Penso que sim. Tal como referi, tudo é suscetível de aperfeiçoamento e cabe a todos nós contribuir para esse objetivo. Referindo-me em concreto à AT, dada a delicada missão de que está imbuída (ninguém gosta de pagar impostos...) penso que é <u>fundamental agilizar procedimentos facilitando, assim, aos cidadãos o cumprimento das suas obrigações tributárias.</u>”</i></p>	+	
	6	<p><i>“Sim o SIMPLEX <u>tem identificado os problemas e encontrado muitas soluções no sentido de simplificar a vida dos cidadãos e empresas, basta ver as inúmeras medidas já implementadas (...)</u> que vão no sentido de <u>evitar as deslocações aos serviços para tratar dos seus assuntos, tendo ao dispor online informação de acesso simples e fácil de utilizar para exercer os seus direitos e cumprir obrigações.</u>”</i></p>	+	

	6	<p>“Naturalmente, muita coisa ainda haverá a fazer, como por exemplo reduzir os tempos de espera nos serviços, simplificar declarações e formulários, maior rapidez nas decisões etc, <u>mas estamos no bom caminho</u> e quando comparamos outros países, com o nosso, percebemos que estamos mais adiantados.”</p>	+
	6	<p>“(…) a situação atual com a Pandemia COVID 19 que provocou enormes transformações em toda a administração pública não só em termos de trabalho, mas também e sobretudo <u>no aumento da disponibilização dos serviços digitais, no sentido de simplificar e tornar mais fácil aos cidadãos e empresas o cumprimento das obrigações e o exercício dos seus direitos.</u>”</p>	+
	6	<p>(Foi) “implementado o Pagamento de Impostos através do débito direto, medida muito facilitadora no cumprimento das obrigações por parte dos cidadãos e que em tempos difíceis como os que vivemos devido à pandemia se revela de enorme importância.”</p>	+

	7	<i>“Sem dúvida alguma que o <u>SIMPLEX</u> veio simplificar a vida dos cidadãos, empresas na relação com as entidades públicas.”</i>	+
	8	<i>“Penso que sim. A simplificação é sempre favorável ao Estado que alcança os seus objetivos com menos custos e, aos cidadãos é-lhes facilitada a vida em termos de cumprimento de obrigações.”</i>	+
	9	<i>“Sim, sem qualquer dúvida.”</i>	+
	10	<i>“(…) penso que há aspetos positivos palpáveis quer para as empresas quer para os cidadãos decorrentes do programa Simplex. <u>Determinados atos que os cidadãos necessitam de praticar junto das repartições públicas são agora realizados de uma forma mais rápida.</u>”</i>	+

Tabela 7 - Análise das entrevistas – Categoria G (Desburocratização)

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
<p>G – Desburocratização</p> <p>Perguntas:</p> <p>8) A desburocratização prevista nos serviços foi efetivamente concretizada?</p>	1	<p>“Sim, foi e continua a ser, basta ver vários exemplos da AT, nomeadamente a entrega do IRS através da plataforma informática e a possibilidade dos pagamentos de impostos, associados às respetivas contas bancárias dos contribuintes, para evitar atrasos e esquecimentos nos respetivos pagamentos. Bem como as mensagens constantes da AT aos contribuintes sobre os seus prazos para cumprimentos das obrigações fiscais, entre outras tantas e tantas medidas implementadas.”</p>	+	11
	2	<p>“Algumas vezes, mas aquém do desejado e inicialmente previsto.”</p>	+	
	2	<p>“Exagerada burocracia implementada na Função Pública e enraizada nalgumas mentes.”</p>	-	
	3	<p>“Sim.”</p>	+	
	4	<p>“Grande parte das medidas de desburocratização nos serviços públicos foi já efetivamente concretizada.”</p>	+	
	5	<p>“Ainda não. Mas penso que estamos no bom caminho. Acredito que é difícil encontrar o ponto de equilíbrio, pois se por um lado há que agilizar, por outro também não se deve negligenciar.”</p>	-	

	6	<i>“<u>Ainda não totalmente até porque a sociedade vai evoluindo e os cidadãos estão cada vez mais exigentes (...) temos ainda muito caminho a percorrer.</u>”</i>	<b>0</b>	
	7	<i>“<u>No que diz respeito à AT, a desburocratização está a ser efetivamente concretizada.</u>”</i>	+	
	8	<i>“Ainda não toda.”</i>	-	
	9	<i>“<u>É um processo evolutivo e de melhoria contínua.</u>”</i>	<b>0</b>	
	10	<i>“<u>(...) no seio da Autoridade Tributária, concretamente a Inspeção Tributária (...) não se assistiu a grandes mudanças dado que no meu ponto de vista pouco se poderá simplificar face ao que já existe.</u>”</i>	-	

**Tabela 8 - Análise das entrevistas – Categoria D (Vantagens do programa Simplex)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
<p>D – Vantagens do programa Simplex</p> <p>Perguntas:</p> <p>7) Indique agora quais os aspectos positivos (...) eficácia do programa.</p>	6	<p>“Desde a sua implementação em 2006 que o <i>SIMPLEX</i> tem vindo a melhorar significativamente, sobretudo a partir de 2016 em que a metodologia foi alterada passando a ser um <u>programa participativo e aberto aos cidadãos empresas, associações etc.</u>”</p>	+	3
	6	<p>“Dentro do próprio Estado foi <u>promovida a audição e participação dos trabalhadores, lançando-lhes o desafio de participarem e enviarem propostas.</u>”</p>	+	
	9	<p>“(…) <u>a agilização e celeridade dos procedimentos administrativos, a flexibilidade e cooperação entre organismos e a distribuição de informação multi-canal, entre outros.</u>”</p>	+	

**Tabela 9 - Análise das entrevistas – Categoria E (Dificuldades na implementação do programa Simplex)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
<p>E – Dificuldades na implementação do programa Simplex</p> <p>Perguntas:</p> <p>2) Durante a sua implementação, indique as</p>	1	<p>“As dificuldades prendem-se mais por <u>razões económicas. Há medidas propostas de fácil resolução, mas cuja implementação não compensa por sair muito caro ao Estado português.</u>”</p>	-	11

<p>dificuldades que surgiram (pessoal e outros recursos, comunicação).</p>	3	<p>“(…) a única medida que conheço um pouco melhor tem a ver com a simplificação da declaração anual (IES). Sei que tem havido <u>dificuldades na sua implementação, embora já haja muita legislação publicada.</u>”</p>	0
	4	<p>“Durante a discussão e construção das medidas através do programa Simplex Jam, nas sessões de trabalho conjunto, não surgiram quaisquer dificuldades, quer a nível pessoal, de comunicação ou quaisquer outros recursos.”</p>	+
	5	<p>“Na implementação de qualquer projeto novo, surgem sempre alguns constrangimentos, mas que, com o decorrer do tempo e com a experiência, vão sendo ultrapassados. No que se refere à participação que tive nos encontros, confesso que <u>não tive quaisquer dificuldades</u>, pois há sempre sugestões a fazer e senti-me à vontade para as apresentar.”</p>	+
	6	<p>“A minha participação nos grupos de trabalho não inclui a implementação das medidas. O conhecimento da sua implementação só chega aos participantes dos grupos de trabalho quando são publicadas pela área de governação responsável.”</p>	0

	7	<i>“(…) falta de comunicação em relação às medidas implementadas.”</i>	-	
	8	<i>“Não conheço dificuldades na sua implementação.”</i>	-	
	9	<i>“As medidas Simplex ou outras quaisquer têm de ser estruturadas e desenhadas de forma a que sejam implementadas.”</i>	-	
	9	<i>“O exemplo mais evidente é a criação do cartão de cidadão. Não basta sair um diploma com a medida é preciso dotar uma quantidade de serviços com meios técnicos, humanos e científicos para que a medida seja efetivamente implementada. Note-se que esta medida Simplex  ainda não está implementada a 100% (…)”</i>	-	
	9	<i>“A dificuldade de implementação de medidas, na minha opinião tem duas origens (...) a resistência à mudança que é uma característica transversal a toda a administração, e (...) a parte financeira, que é influenciada quer pela restrição orçamental do Estado, quer pelos canais de distribuição financeira.”</i>	-	
	10	<i>“Não tenho conhecimentos para poder responder.”</i>	<b>0</b>	

**Tabela 10 - Análise das entrevistas – Categoria H (Legislação)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
<p>H – Legislação</p> <p>Perguntas:</p> <p>8) Considera a legislação presente como um ponto forte ou fraco, no sentido da implementação do programa?</p>	1	<p><i>“Considero <u>um ponto fraco</u> porque as leis em vigor são <u>tantas e complexas</u> que podem <u>constituir um verdadeiro entrave à implementação do programa Simplex.</u>”</i></p>	-	11
	2	<p><i>“<u>Ponto forte.</u>”</i></p>	+	
	3	<p><i>“<u>Não conheço a legislação presente.</u>”</i></p>	-	
	4	<p><i>“<u>Para além de medidas de simplificação administrativa verificaram-se também alterações legislativas que envolvem transversalmente todos os serviços do Estado.</u></i></p> <p><i>As iniciativas propostas no quadro deste <u>programa têm também como objetivo simplificar ou eliminar procedimentos constantes das leis e regulamentos em vigor, que poderiam constituir um entrave à implementação das medidas que se pretendem alcançar.</u>”</i></p>	+	

	5	<i>“É minha opinião que não temos falta de legislação. No entanto, haveria <u>pontos a corrigir</u>, desde logo, esta ser <u>mais clara e objetiva</u>, <u>sem deixar margem a interpretações duvidosas</u>, o que, por si só, é passível de <u>criar conflito e, consequentemente, burocracia.</u>”</i>	-	
	6	<i>“A legislação é essencial para que se possam implementar as medidas, e nessa medida é <u>um ponto forte.</u>”</i>	+	
	6	<i>“(…) por vezes <u>não é muito clara e por isso resulta difícil a interpretação</u> quer por parte de quem vai executar quer por parte dos destinatários e nessa medida diria que <u>pode ser um ponto fraco.</u>”</i>	-	
	7	<i>“A legislação presente é <u>um ponto fraco, no sentido da implementação do programa.</u>”</i>	-	
	8	<i>“A legislação <u>facilita a implementação do programa</u>, considero <u>um ponto forte.</u>”</i>	+	

	9	<i>“É o princípio da legalidade. Há leis que são bem estruturadas e são implementadas e <u>outras que servem apenas para aparecer nas notícias e que ficam ou dependentes de regulamentação, ou sem possibilidade de serem implementadas por inexistência de estrutura.</u>”</i>	-	
	10	<i>“Não me parece que seja necessária mais legislação. Há é que <u>ver in loco onde e o que é que se pode simplificar.</u>”</i>	-	

**Tabela 11 - Análise das entrevistas – Categoria I (Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
I – Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração  Perguntas:  2) Indique agora quais os aspetos (...) que recomendaria a melhorar (governamentais/direções)	1	<i>“Continuar o caminho que tem sido seguido até aqui, ouvindo os vários intervenientes interessados neste processo – funcionários públicos, empresas e cidadãos em geral.”</i>	+	12
	1	<i>“Apostar e investir na desmaterialização dos dados por forma que os cidadãos e empresas resolvam os seus problemas através de um “click” informático.”</i>	+	
	2	<i>“Junção de vários serviços e onde o cidadão tratasse de todos os assuntos num único balcão e com um único interlocutor.”</i>	+	

gerais e a nível do seu serviço) para uma melhor eficácia do programa.	3	<i>“durante o ano, cada serviço poderia solicitar a todos os funcionários sugestões. Chegada a altura das reuniões regionais do Simplex, os representantes desse serviço analisavam as sugestões dos colegas, reuniam as melhores e seriam essas que apresentariam.”</i>	+
	4	<i>“(…) melhoria dos sistemas informáticos internos, melhor acessibilidade no atendimento, melhoria da comunicação da informação, por forma a torná-la mais simples e menos burocrática, desenvolver ferramentas que promovam a adesão voluntária por parte de cidadãos e empresas, tomar medidas e novas formas de comunicar que que optem por incentivar em vez de obrigar a determinadas condutas no cumprimento das obrigações fiscais, possibilitando uma melhor compreensão das regras e do sistema de funcionamento do Estado.”</i>	+
	4	<i>“(…) recurso às psicologias das ciências cognitivas e das ciências sociais, recurso e acompanhamento da evolução tecnológica e tecnologias que possam contribuir para o aumento da produtividade dos serviços.”</i>	+
	5	<i>“A quem executa, penso que deverá ter sempre presente o espírito da lei – desburocratizar - e ao mesmo tempo não “relaxar” de forma a que tudo seja simples, mas rigoroso.”</i>	+

	5	<i>“Quanto à colaboração que nos é pedida seria interessante os participantes terem o “feedback” do resultado e até das melhorias que eventualmente lhes tenham sido acrescentadas.”</i>	+	
	6	<i>“(…) aposta nesta nova metodologia de audição e participação de todos os intervenientes/interessados, identificando os problemas e encontrando soluções é o caminho certo para simplificar e desburocratizar os serviços públicos tornando-os mais eficientes e reforçando a confiança no Estado.”</i>	+	
	7	<i>“(…) continua a haver setores da Administração Pública que não estão a acompanhar o ritmo. A AT deveria servir de exemplo paradigmático de boas práticas.”</i>	+	
	9	<i>“Os aspetos que eu recomendaria a melhoria estão relacionados com estes 2 aspetos (resistência à mudança e parte financeira influenciada pela restrição orçamental) que têm de ser agilizados.”</i>	+	
	10	<i>“(…) simplificar, desburocratizar atos e procedimentos da Administração Pública não poderá de forma alguma descambar em facilitismos, falta de controlo e legalização de atos e pessoas sem cuidar de se perceber a idoneidade de quem está por detrás.”</i>	+	

**Tabela 12 - Análise das entrevistas – Categoria I (Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
I – Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração	1	<i>“(…) apresentei.”</i>	+	12
	2	<i>“Sim.”</i>	+	
	2	<i>(Propôs) “débito direto no pagamento dos impostos”.</i>	+	
	3	<i>“Sim.”</i>	+	
	4	<i>“apresentei diversas propostas, designadamente no que concerne à forma de pagamento do IUC, no sentido de possibilitar a quem é proprietário de mais que um veículo automóvel poder efetuar o pagamento do imposto respeitante a todos eles na mesma data, independentemente do mês da matrícula, com o objetivo de facilitar o cumprimento da obrigação fiscal e obstar ao seu esquecimento (…)”.</i>	+	
	4	<i>“Proposta no sentido de tornar as notificações mais simples e menos burocratas, isto é, melhorar a forma de comunicação das notificações feitas pela Administração Tributária aos contribuintes, que é muitas vezes impercetível e ininteligível para o cidadão comum, obrigando a deslocações aos serviços para esclarecimentos adicionais. Simplificação da terminologia utilizada, muitas vezes feita em termos muito técnicos e com referência a códigos.”</i>	+	
Perguntas: 8) Alguma vez apresentou uma ou mais propostas de melhoria?				

	5	<i>“Sim, mais do que uma.”</i>	+	
	6	<i>“No ano em que participei foram discutidas várias ideias (...)”</i>	<b>0</b>	
	7	<i>“No âmbito do programa SIMPLEX+2018, Iniciativa SIMPLEX JAM, apresentei propostas de melhoria.”</i>	+	
	8	<i>“Sim.”</i>	+	
	9	<i>“Sim, estava relacionada com o cadastro único de imóveis.”</i>	+	
	10	<i>“Não.”</i>	-	

**Tabela 13 - Análise das entrevistas – Categoria I (Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração)**

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de numeração
I – Propostas individuais de sugestões de melhoria dos funcionários e feedback da Administração  Perguntas:  8) Se sim, foi/	1	<i>“(…) não foi implementada por o custo ser superior ao seu benefício, ou seja, a medida era altamente eficaz para os cidadãos, mas trazia custos muito elevados para o Estado.”</i>	-	9
	2	<i>“Em três foi uma (...), mas ainda assim alguém do proposto.”</i>	+	
	3	<i>“(…) não foi implementada.”</i>	-	
	4	<i>“(…) medida não implementada.”</i>	-	

foram implementadas?	5	<i>“Mas cingindo-me à última proposta que apresentei, em 2019, tive a satisfação de concluir que dada a sua utilidade ela já estaria em análise para ser implementada, o que veio a acontecer meses mais tarde.”</i>	+
	7	<i>“(…) não foram implementadas.”</i>	-
	8	<i>“(…) foi implementada.”</i>	+
	9	<i>“(…) não está implementada, apesar de ainda se manter na agenda da AMA.”</i>	-
	10	<i>“Não.”</i>	-

**Quadro 2 - Quadro resumo dos resultados da polarização**

<b>Categoria</b>	<b>Negativo (-)</b>	<b>Neutro (0)</b>	<b>Positivo (+)</b>
<b>A</b>	0%	0%	100%
<b>B</b>	18%	11%	71%
<b>C</b>	11%	8%	81%
<b>D</b>	0%	0%	100%
<b>E</b>	55%	27%	18%
<b>F</b>	0%	0%	100%
<b>G</b>	36%	18%	46%
<b>H</b>	64%	0%	36%
<b>I</b>	21%	3%	76%

No que toca à polarização em análise, 3 das 9 categorias obtiveram uma polarização 100% positiva (categorias: A, D e F), 4 categorias obtiveram uma percentagem maioritariamente positiva (categorias: B, C, G e I), e apenas 2 categorias se posicionaram na polarização maioritariamente negativa (categorias: E e H).

A análise a cada uma das categorias reportadas no quadro resumo (quadro 2), será discutida no subcapítulo seguinte.

### **3.6.1 Análise e interpretação de resultados**

Depois de realizadas as entrevistas, foram recolhidos os resultados obtidos. Estes resultados são agora discutidos, pretendendo-se explicá-los tendo em conta a revisão da literatura realizada no capítulo anterior, algum conhecimento prático obtido por meio da realização do estágio e das entrevistas realizadas.

#### **Categoria A**

No que toca à categoria do conhecimento do Simplex, a questão colocada dizia respeito ao conhecimento que cada entrevistado tinha do programa. Esta foi uma das categorias cuja polarização positiva se concentrou nos 100%. Visto que os entrevistados são funcionários públicos e o programa assenta em todas as áreas da AP, o facto de todos terem conhecimento da existência do Simplex faz todo o sentido.

Os entrevistados tomaram conhecimento do programa através dos meios de comunicação social, da legislação, através do Diretor de Finanças de Coimbra como incentivo de participação no SJ, de canais de informação de âmbito laboral e ações de formação.

Dá-se conta que a comunicação dentro da AP, no que toca ao disseminar da informação do programa, está a dar os seus resultados. O conhecimento do programa é importante tanto a nível do dia-a-dia de trabalho dos funcionários como na vida pessoal, pois todos são utentes de serviços públicos. É importante que a comunicação continue a dar resultados positivos, devendo ser reforçada tanto dentro da AP como nos diversos meios de comunicação social, no sentido de abranger mais funcionários públicos e cidadãos no geral.

#### **Categoria B**

Esta categoria tem 2 questões associadas, as quais estão relacionadas com os objetivos atingidos relativamente ao que já foi implementado pelo programa. É questionado se os objetivos e as medidas implementadas têm ido ao encontro do esperado pelo programa. A polarização nesta categoria obteve uma maioria positiva de 71% e apenas 18% se refere à polarização negativa. Portanto, a maior parte dos entrevistados vê o Simplex como um programa que tem conseguido obter resultados positivos quanto aos objetivos idealizados. Obviamente que ainda nem tudo foi executado e continua a existir muito a fazer em diversas áreas da AP. Medidas como eliminação de alguns processos

burocráticos, o deixar de ser necessário a presença física dos cidadãos nos espaços de serviço público, a maior facilidade de pagamentos, a maior celeridade dos procedimentos, entre outras, estão a dar os seus resultados. Considera-se, portanto, que se tem conseguido alcançar uma maior simplificação, flexibilidade, eficiência e eficácia nos serviços.

A pequena percentagem de polarização negativa refere-se a indivíduos cuja área de trabalho não experienciou a introdução de elevado número de medidas e, como consequência, não obteve grandes alterações.

### **Categoria C**

Nesta categoria, são abordadas questões relativamente à importância da audição da opinião da AP e dos cidadãos para o processo de implementação do programa, e, ainda, à colaboração presente entre as diversas áreas da AP tanto no que toca à criação de medidas como à sua implementação. A categoria obteve uma polarização de maioria positiva (81%) e apenas uma percentagem de 11% de polarização negativa. Portanto, verifica-se que, na opinião da maioria dos entrevistados, tanto a AP como os cidadãos são vistos com importância no sentido de uma melhor implementação do programa. Denota-se que tem sido atribuída uma importância acrescida à colaboração e intercâmbio dos serviços e entre serviços e cidadãos. A realização do Simplex Jam é exemplo disso, sendo que são promovidas reuniões anuais, em diferentes distritos. Acresce a este tipo de iniciativa o Livro Simplex, um livro digital no site oficial do Simplex, onde qualquer cidadão pode dar as suas sugestões para uma melhoria no serviço que recebem.

### **Categoria D**

A presente categoria dá a conhecer as vantagens percebidas pelos entrevistados quanto ao programa. Esta obteve uma polarização 100% positiva. As vantagens sugeridas passam por uma maior participação de todos, o que promove maior abertura da AP no geral, maior celeridade nos procedimentos administrativos, a cooperação evidenciada e uma maior e melhor comunicação da informação.

### **Categoria E**

A Categoria E refere-se às dificuldades sentidas aquando da implementação das medidas. Esta obteve uma polarização de 55% negativa e 18% positiva. As dificuldades encontradas referem-se a custos demasiado altos para o Estado, cujo custo-benefício talvez não se justificaria, falta de comunicação quanto ao que é implementado, o modo como as medidas foram estruturadas que, ao que parece nas opiniões dos entrevistados, nem sempre seriam as melhores para o processo de implementação. Ainda de referir que os entrevistados referiram a falta e/ou escassez de recursos humanos e técnicos para uma melhor implementação e a cultura burocrática que continua presente na mentalidade de muitos funcionários, o que impede processos de mudança.

### **Categoria F**

Relativamente à categoria F, esta destaca as implicações para os cidadãos com a implementação do Simplex. Esta obteve uma polarização 100% positiva, significando isto que todos os entrevistados consideram que houve consequências positivas para os cidadãos com a implementação do programa. É da opinião dos entrevistados que as medidas proporcionadas ajudaram a simplificar a vida dos cidadãos e das empresas no que toca ao contacto com os serviços públicos, sendo a prestação de obrigações e direitos mais facilitada. O facto de já não terem de se deslocar presencialmente aos serviços e passar a poder ser feito à distância, através de meios informáticos, possibilitou igualmente a redução de custos psicológicos. Além disso, muita da informação é agora comunicada através de meios digitais, facilitando muito a sua procura.

### **Categoria G**

A presente categoria, aborda a questão da desburocratização na AP portuguesa. Cerca de 46% dos entrevistados concordam positivamente com a existência de desburocratização, enquanto que negativamente a percentagem se fixa nos 36%, apesar de alguns ainda considerarem como uma operação ainda a meio caminho e que ainda muito falta executar nesse sentido. A verdade é que apesar de todos os esforços realizados, a AP portuguesa continua a ser considerada como muito burocrática. É necessário fazer mais para obter uma mudança de opinião a este respeito.

## **Categoria H**

Esta categoria refere-se à legislação e pretendeu auscultar a opinião dos entrevistados se a legislação existente, que apoia o programa Simplex, facilita, ou não, a implementação das medidas impostas. Esta questão foi observada pelos entrevistados com percentagem maioritariamente negativa (64%), enquanto a polarização positiva apenas obteve uma percentagem de 36%. Os entrevistados referem a imensidão de leis e a sua grande complexidade, que impossibilita boas interpretações. Argumentam que a legislação deveria ser mais simples e clara para a sua boa compreensão, reduzindo a dificuldade de qualquer um em saber o que realmente está escrito na lei, levando, por isso, a subjetividade no seu entendimento e dificuldade de implementação. Além disso, alguns entrevistados consideram que grande parte da legislação apenas existe por existir, ou que necessita de outros meios complementares para ser implementada e, muitas vezes, a consequente implementação tende a nunca ocorrer.

A legislação tem um papel de relevo em qualquer área, sendo também essencial na implementação das medidas do Simplex, de modo que se deveria proceder à sua simplificação. Essa simplificação pode retirar termos técnicos complicados e proceder a uma escrita que permitisse a compreensão do cidadão comum.

## **Categoria I**

Por fim, a categoria I pretendeu perceber se os entrevistados teriam tido a oportunidade de apresentar propostas de melhoria à implementação do programa, individualmente ou em grupo e, se o tivessem feito, se essas propostas foram viabilizadas e implementadas. Esta categoria obteve uma polarização de maioria positiva, 76%.

Quanto à participação, a maioria dos entrevistados realizou propostas de melhoria nas reuniões do SJ. Porém, nem sempre foram implementadas. Na verdade, apenas uma minoria dos entrevistados refere que a sugestão apresentada passou à fase da implementação. O facto de a maioria não ter passado a essa fase deve-se principalmente a custos inerentes, no entanto algumas ainda se encontram em análise e à espera da altura ideal de implementação.

Ainda se pediu aos entrevistados que fizessem recomendações, a nível governamental, das direções gerais e do serviço, para uma maior eficácia do Simplex. Das respostas obtidas apresentaram-se as seguintes sugestões: apostar num ambiente mais tecnológico, em favor de procedimentos cada vez mais digitais, mais desmaterializado,

maior nível de comunicação através de feedback do que é executado. Mais ainda, recomendam a continuação da desburocratização e simplificação, da audição de sugestões e sua aplicação e incentivar a participação.

## CAPÍTULO IV – Conclusão

Ao longo dos anos, a Administração Pública foi alvo de diversas reformas administrativas que proporcionaram alterações no seu modo de funcionamento. A todas as mudanças proporcionadas pelas reformas dá-se o nome de modernização, cujo maior impacto se sentiu com a introdução do *New Public Management* visto ter implementado técnicas e instrumentos do setor privado no setor público.

A modernização é essencial para uma AP mais eficiente, próxima do cidadão, moderna, tecnológica e inovadora. Por essa razão, e por ser tão atual, o tema que aqui foi discutido traz contributos à pesquisa realizada na área da modernização administrativa através da revisão da literatura e apresenta um estudo de caso que se apoia em relatos pessoais dos funcionários envolvidos nos projetos de implementação de programas de modernização administrativa. Nesse sentido, este trabalho pretendeu compreender a eficácia do programa Simplex no âmbito da sua aplicação na AT, sendo esta uma parte constituinte da AP.

Este estudo evidencia uma maior simplificação na vida dos cidadãos e empresas no contacto com os serviços públicos, assim como dentro da AP, através de maiores facilidades de comunicação da informação, principalmente com a utilização das tecnologias e do digital. Isto leva à construção de uma Administração cada vez mais eletrónica, com maior redução de custos, mais acessível, simplificada e desburocratizada.

Desta forma se verifica a importância desta estratégia quando aplicada à AP e serviços públicos que desta fazem parte. Nesse sentido, importa abraçar a mudança e adaptar ao contexto, pois só assim se consegue alcançar o nível de modernização desejado pela sociedade, cada vez mais exigente com os serviços prestados pela AP. Para tal, há que chegar ao cidadão, proporcionando uma relação de maior proximidade, de confiança, transparente e participativa.

É essencial que o Governo continue a promover e desenvolver projetos como o Simplex, continuando a inovar cada vez mais e a incluir a participação dos cidadãos e dos funcionários dos serviços públicos para uma melhor implementação e consequente eficácia da AP.

## **Implicações para a Administração Pública**

O programa Simplex é essencial na AP, pois permite simplificação em diversos níveis da Administração. Proporciona uma melhor prestação de serviços aos cidadãos, ao simplificar processos que eram demasiado burocráticos, lentos e que ocupavam demasiado tempo da vida dos indivíduos, passando a reduzir tempo e custos. Neste sentido, a qualidade dos serviços é amplificada, o que traz maior satisfação aos cidadãos. Não só é possível reduzir tempos de espera como também é possível reduzir custos administrativos, diminuindo parte da despesa pública. A simplificação da legislação, assim como de formulários e outros documentos permite maior compreensão destes por parte dos cidadãos, poupando dúvidas e tempo despendido em questões ao serviço público. Neste sentido, também se deve apostar nas tecnologias e desenvolver o *online* para melhor utilização dos serviços à distância, e isso é principalmente sentido com a pandemia atual.

O que tem sido construído até aqui tem dado resultados positivos, por isso, há que proceder a um maior desenvolvimento e inovação para continuar com os bons resultados.

Apesar das vantagens oferecidas pelo programa, há elementos que necessitam de mudança para potenciar melhores resultados. É o caso da comunicação no que toca a implementação de medidas, disponibilidade de recursos e o envolvimento dos funcionários, alguns ainda resistentes à mudança, nos processos de implementação através do conhecimento prévio dos benefícios impactantes na rotina de todos e de cada um de nós.

## **Limitações e recomendações para trabalhos futuros**

Este trabalho apresenta algumas limitações. Desde logo, o facto de a entrevista ter sido realizada a apenas 10 indivíduos de um serviço público, o que se torna algo limitativo.

Recomenda-se para trabalhos futuros uma amostra mais significativa, de modo a obter resultados mais abrangentes e conseqüentemente mais fidedignos da população. Neste sentido, recomenda-se aplicar este estudo a mais do que uma direção de finanças. Por último, seria interessante aplicar o estudo aos cidadãos, no sentido de conhecer a perceção de “melhor serviço prestado” em virtude do programa Simplex.

## Bibliografia

- AMA. (2017). Relatório de Atividades. *Autoridade para a Modernização Administrativa*. Disponível em: [ama.gov.pt](http://ama.gov.pt) (Acedido em: 4 de março de 2020).
- Araújo, J. (1998). Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido. *Paper apresentado em 1º Encontro INA: A Avaliação na Administração Pública. Instituto Nacional da Administração*. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/3311> (Acedido em: 24 de março de 2020).
- Araújo, J. (2000 a, março). Moderna Gestão Pública dos Meios aos Resultados. Hierarquia e Mercado: A experiência recente da Administração Gestionária. *Paper apresentado em 2º encontro do INA*, Lisboa, Fundação Gulbenkian. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/3310> (Acedido em: 24 de março de 2020).
- Araújo, J. (2000 b, abril). Improving public service delivery: the crossroads between agencification and traditional bureaucracy. *Paper apresentado em International Research Symposium on Public Management IV (IRSPM IV)*, Rotterdam. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4544/1/Vers%C3%A3oFinalDefinitiva.pdf> (Acedido em: 26 de fevereiro de 2020).
- Araújo, J. (2000 c). O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma Da Administração. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária/Forum 2000 renovar a administração*. 35-40. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Araújo, J. (2002). NPM and the Change in Portuguese Central Government. *International Public Management Journal*, 5(3), 223-236. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=9386005&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 27 de fevereiro de 2020).
- Araújo, J. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. *Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas. Universidade do Minho*. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/3274>. (Acedido em: 14 de dezembro de 2019).
- Araújo, J. (2007). Avaliação da Gestão Pública: a administração pós-burocrática. *Paper apresentado em Conferência da UNED*, Coruña, Espanha. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/8309> (Acedido em: 15 de março de 2020).

- Araújo, J. (2008, novembro). A implementação da gestão orientada para os resultados em Portugal: a experiência recente. *Paper apresentado em Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, San Domingo. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/8289> (Acedido em: 19 de fevereiro de 2020).
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal Of Policy And Administration*. 3(2), 115-137. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x> (Acedido em: 20 de março de 2020).
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa. Edições 70.
- Bekkers, V.; Van Duivenboden, H.; Thaens, M. (2006). Public innovation and information and communication technology: relevant backgrounds and concepts. In *Information and Communication Technology and Public Innovation. Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration*. Amsterdam, IOS Press.
- Bilhim, J.; Neves, B. (2007) O Governo Electrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais. *Sociedade da Informação: O Percorso Português – Dez Anos da Sociedade de Informação – Análise e Perspetivas*. Lisboa. Sílabo. 369-388. [http://www.apdsi.pt/wpcontent/uploads/prev/3.8\\_joao%20bilhim%20+%20barbara%20neves\\_070626.pdf](http://www.apdsi.pt/wpcontent/uploads/prev/3.8_joao%20bilhim%20+%20barbara%20neves_070626.pdf) (Acedido em: 9 de fevereiro de 2020).
- Braibant, G. (2002). The past and the future of public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 68(3), 333–353. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852302683002> (Acedido em: 12 de janeiro de 2020).
- Bravo, A. (2000). Modernização na Administração Pública: Modelos de Gestão e Sua Aplicação à Administração Local. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária/Forum 2000 renovar a administração*. 113-126. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Buffat, A. (2015). Street-level Bureaucracy and E-government. *Public Management Review*, 17(1), 149-161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699> (Acedido em: 15 de abril de 2020).
- Carapeto, C.; Fonseca, F. (2014). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa, Sílabo.
- Cardoso, J. (2012). Da reforma administrativa ao e-government. 1974-2012. *E-services no município de Pombal*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Documentação e Informação, Faculdade de Letras. Universidade de Lisboa. Disponível em:

- [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/10163/1/ulf1130729\\_tm.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/10163/1/ulf1130729_tm.pdf) (Acedido em: 9 de fevereiro de 2020).
- Cohen, B. (2008). *Explaining Psychological Statistics*. 3rd Edition. Hoboken, NJ: Wiley.
- Comissão Europeia. (2016). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – plano de ação europeu 2016-2020 para a administração pública em linha - acelerar a transformação digital da Administração Pública.
- Desmarchelier, B., Djellal, F., Gallouj, F. (2019). Innovation in public services in the light of public administration paradigms and service innovation perspectives. *European Review of Service Economics & Management / Revue Européenne d'Economie et Management Des Services*, 2(8), 91-120. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=140472202&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 12 de maio de 2020).
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic “enlightenment”. *Public Administration*, 87(4), 892–909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x> (Acedido em: 12 de maio de 2020).
- Dragomir, C. (2019). Quality of Public Services and Promotion of Quality Management in Public Institutions in EU Member States. *Review of General Management*, 29(2), 43-54. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=141427484&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 12 de maio de 2020).
- Driessen, H. (2006). Public Service Innovation in Europe. In *Information and Communication Technology and Public Innovation. Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration*. Amsterdam, IOS Press.
- European Commission. (2019). Ten Years of EGovernment Development in Europe. In *eGovernment factsheets anniversary report*. Belgium.
- Fonseca, F.; Carapeto, C. (2009). *Governança, inovação e tecnologias – O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa, Sílabo.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=15684108&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 13 de maio de 2020).

- Jansson, G., Erlingsson, G. (2014). More E-Government, Less Street-Level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration. *Journal of Information Technology & Politics*. 11(3), 291-308. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19331681.2014.908155> (Acedido em: 28 de abril de 2020).
- Jun, J. (2009). The Limits of Post-New Public Management and Beyond (Review Essay). *Public Administration Review*. Book Reviews. 69(1), 161-165. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01960.x> (Acedido em: 26 de março de 2020).
- Karyotakis, K., Moustakis, V. (2014). Reinvention of the Public Sector: Total Quality Management and Change Management. *Singidunum Journal of Applied Sciences*, 11(2), 30-44. Disponível em: <https://doi.org/10.5937/sjas11-6751> (Acedido em: 15 de maio de 2020).
- Kočíková, E. (2017). E-Government as a Eletronic form of Public Administration, *Social & Economic Revue*, 50-56. Disponível em: <https://fsev.tnuni.sk/revue/papers/158.pdf> (Acedido em: 9 de novembro de 2019).
- Lima, M. (2014, setembro). A Influência dos Modelos de Administração Pública na Reforma Administrativa Portuguesa: o caso da avaliação do desempenho. *Paper presented at XVI Encuentro AECA*. <https://doi.org/10.13140/2.1.2909.0566>. (Acedido em: 15 de junho de 2020).
- Lopes, A., Rodrigues, C. (2010). A Modernização da Administração Pública passa por uma Revolução Burocrática. *Lusíada. Economia e Empresa*. 10, 95-139. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lee/article/view/866> (Acedido em: 18 de novembro de 2019).
- Lopes, C. (2010). Maximizar o cumprimento dos impostos e minimizar os custos: uma perspectiva internacional. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano III, 1, 167-228. Disponível em: [https://www.ideff.pt/rev\\_revistas.php?zID=7](https://www.ideff.pt/rev_revistas.php?zID=7) (Acedido em: 15 de maio de 2020).
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista Administração Pública – Rio de Janeiro*, 49(3), 547-562. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612129503> (Acedido em: 19 de janeiro de 2020).
- Magone, J. (2011). The difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. *Public Administration*. 89(3), 756-782. Disponível em:

- <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=65328132&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 30 de março de 2020).
- Matei, L.; Lazăr, C.-G. (2011). Quality Management and the Reform of Public Administration in Several States in South-Eastern Europe. Comparative Analysis. *Theoretical and Applied Economics*, 18(4), 65-98. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=60145641&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 4 de agosto de 2020).
- Melo, C. (2018). E-fatura – A reforma digital da AT. Implicações no crescimento da receita fiscal (Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Gestão, Lisboa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.26/24270> (Acedido em: 29 de fevereiro de 2020).
- Nolasco, M. (2004). A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. *Cadernos BAD* 2. 33-47. Disponível em: <https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/view/828> (Acedido em: 26 de dezembro de 2019).
- OCDE. (2008). *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal. Administrative Simplification and E-Government*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (1996). *Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*. No 13. Public Management Occasional Papers. OECD Publishing, Paris.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, UK. Edward Elgar.
- Peters, B., Pierre, J. (2012). Introduction: the role of public administration in Governing. *The Sage Handbook of Public Administration*. Sage. 1-9.
- Pimentel, L., Major, M. (2016). Key success factors for quality management implementation: evidence from the public sector. *Total Quality Management & Business Excellence*, 27(9/10), 997-1012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14783363.2015.1055239> (Acedido em: 18 de maio de 2020)
- Rocha, J. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Escolar editora. Lisboa.
- Rocha, J. (2014). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa, INA editora.
- Rocha, J., Araújo, J. (2006, outubro). Administrative Reform in Portugal: Prospects and dilemmas. *Paper apresentado em European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference*, Milan, Italy: Public manager under pressure: between politics,

- professionalism and civil society. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/5753> (Acedido em: 9 de novembro de 2019).
- Rocha, J.; Araújo, J. (2007). Administrative Reform in Portugal: problems and prospects. *International Review of Administrative Sciences*. Sage. 73(4), 583-596. <https://doi.org/10.1177/0020852307083461> (Acedido em: 9 de novembro de 2019).
- Rodrigues, C. (2011). *Governança de Organizações Públicas em Portugal: a Emergência de Modelos Diferenciados*. Edições Pedagogo, Lda.
- Sá, P., Sintra, O. (2008). Modernização administrativa e gestão da qualidade: Um estudo empírico nos municípios portugueses. *Notas económicas*. 27. 57-80. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/11138> (Acedido em: 30 de dezembro de 2019).
- Salvado, G. (2015). Serviços Online de Iniciativa Simplex (SOIS) no Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. – avaliação e propostas de melhoria. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Ciências e Tecnologias. Instituto Universitário de Lisboa. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/10767> (Acedido em: 4 de março de 2020).
- Saraiva, H.; Gabriel, V. (2016). Determinantes da Certificação da Qualidade nas Autarquias Portuguesas. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 41, 35-48. Disponível em: [www.apdr.pt/siteRPER/EN/revistaEN.html](http://www.apdr.pt/siteRPER/EN/revistaEN.html) (Acedido em: 21 de março de 2020).
- Stewart, J., Walsh, K. (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration*, 70(4), 499-518. Disponível em: <http://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1992.tb00952.x> (Acedido em: 25 de fevereiro de 2020).
- Swiss, J. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review*. 52(4), 356-362. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3110395> (Acedido em: 23 de março de 2020).
- Szabó, Tünde. (2013). Quality Oriented Organizational Culture in Public Administration. *Annals of "Constantin Brancusi" University of Targu-Jiu. Economy Series, 1*, 331-335. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=116232840&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 6 de maio de 2020).
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N., Ruvio, A. (2005). Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration. *International Public Management Journal*. 8(1), 57-81. Disponível em:

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=16791102&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 7 de janeiro de 2020).

Vrabková, I. (2013). Quality Management in Public Sector: Perspectives of Common Assessment Framework Model in the European Union. *Economic Studies & Analyses/Acta VSFS*, 7(2), 145-159. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=90440585&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site> (Acedido em: 4 de agosto de 2020).

Walker, R., Brewer, G., Boyne, G., Avellaneda, C. (2011) Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? *Public Administration Review*, 71(5), 707-717 Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02410.x> (Acedido em: 30 de dezembro de 2020).

Walsh, K. (1995). *Public Services and the Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. London. MacMillan.

### **Legislação:**

Constituição da República Portuguesa

Código do Procedimento Administrativo

Lei Geral Tributária

Despacho normativo nº181/92.

DL nº 117/2011, de 15 de dezembro

DL nº 118/2011, de 15 de dezembro

DL nº 135/99, de 22 de abril

DL nº 166-A/99, de 13 de maio

DL nº 198/2012, de 24 de agosto

DL nº 73/2014, de 13 de maio

DL nº116/2007, de 27 de abril.

DL nº48058, 23 de novembro de 1967

DL nº78/2003, de 23 de abril

Lei nº 83/2013, de 31 de dezembro

Portaria nº320-A/2011, 30 dezembro

Resolução do Conselho de Ministros nº148/2020, de 31 de julho

**Sítios web:**

Simplex: [www.simplex.gov.pt](http://www.simplex.gov.pt)

[historico.simplex.gov.pt/](http://historico.simplex.gov.pt/)

AMA: [www.ama.gov.pt](http://www.ama.gov.pt)

XXII Governo – República Portuguesa: [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

## **Anexos**

### **I - Descrição do Estágio**

O estágio iniciou-se a 1 de outubro de 2019 e teve o seu fim a 29 de fevereiro de 2020, tendo neste sentido durado cerca de 5 meses. Decorreu em cinco áreas de trabalho, nomeadamente na Inspeção Tributária (mais propriamente na Equipa 24), no Serviço de Planeamento, Gestão e Apoio à Inspeção (SPGAI), na Equipa de Análise Interna da Inspeção Tributária (EAIIT), na Divisão de Tributação e Cobrança (DTC) e, por fim, na Divisão da Justiça Tributária (DJT), nas quais cada estagiário integrava cada equipa ou divisão durante um mês.

No início de cada mês era introduzida numa nova área, o que foi bastante enriquecedor, visto ter alargado horizontes acerca do que é desenvolvido nas Direções de Finanças. Para além disto, foram fornecidas formações que abrangeram variados temas interessantes e de grande importância fiscal e, ainda, reuniões com o Sr. Diretor Jaime Devesa, que contribuíram muito para o alargamento do conhecimento na área tributária. Temas esses importantes tanto a nível profissional como a nível pessoal, pois muitas das informações passadas são indispensáveis no dia a dia de qualquer indivíduo.

Inicialmente foi dada a conhecer uma das equipas que formam a Inspeção Tributária, a que se seguiu o Serviços de Planeamento de Gestão e Apoio à Inspeção. Depois disso integrei a Equipa de Análise Interna da Inspeção Tributária, seguindo-se a Divisão de Tributação e Cobrança, tendo o estágio terminado na Divisão da Justiça Tributária.

A **Inspeção Tributária** está dividida em várias equipas, porém a Equipa 24 foi a que nos acompanhou no decorrer do estágio. Esta equipa inclui-se na indústria extrativa, indústria transformadora, indústria de software, prestação de serviços de contabilidade/auditoria/consultadoria económico-financeira, comércio por grosso e a retalho de bens alimentares. Neste sentido, dedicam-se ao trabalho inspetivo nestas áreas mencionadas.

A inspeção tributária tem como objetivos a observação das realidades tributárias, a verificação do cumprimento das obrigações tributárias e a prevenção das infrações tributárias. Basicamente os inspetores tributários, realizam procedimentos de investigação quanto a irregularidades fiscais, de prevenção e combate a fraudes e fugas fiscais, de forma a se promover a transparência fiscal. Depois de concluírem o procedimento, tudo é descrito ao pormenor num projeto de relatório que, depois de

enviado ao contribuinte e de este último exercer o seu direito de audição (caso o faça), se transforma num relatório final de inspeção. Neste sentido, o que nos foi dado a conhecer foi através da análise de relatórios dos procedimentos de inspeção tributária, tendo ganho mais conhecimento sobre o vocabulário utilizado e sobre os procedimentos técnicos. Essa análise possibilitou a compreensão de que os inspetores tributários, no realizar do seu trabalho, efetuam determinadas atividades como:

- Confirmação dos elementos declarados pelos sujeitos passivos e demais obrigados tributários;
- Indagação de factos tributários não declarados;
- Inventariação e avaliação de bens móveis e imóveis, para um melhor controlo do cumprimento das obrigações tributárias;
- Realização de perícias ou exames técnicos de qualquer natureza;
- Promoção, nos termos da lei, do sancionamento das infrações tributárias.

O **Serviço de Planeamento de Gestão e Apoio à Inspeção (SPGAI)**, tal como o nome indica é o serviço que presta qualquer tipo de apoio à inspeção, elabora programas de inspeção, seleciona os contribuintes a inspecionar, entre outras atividades. Neste serviço houve a oportunidade de analisar o PNAITA de 2018, tratando-se este de um documento que inclui o Plano Nacional de Atividades de Inspeção Tributária Aduaneira, assim como o PRAITA que já consiste no Plano Regional de Atividades da Inspeção Tributária. O cumprimento destes planos é avaliado, de modo que essa avaliação é descrita no relatório anual sobre a atividade da inspeção tributária.

Como é possível de perceber, a Inspeção Tributária tem de atuar segundo o que consta no PNAITA, onde se definem programas, critérios e ações a desenvolver que servem de base à seleção dos sujeitos passivos e outros obrigados tributários que serão inspecionados. Aqui fixam-se os objetivos a atingir por unidades orgânicas dos serviços centrais e desconcentrados. Essa informação é então colocada no PRAITA, de forma “personalizada” visto que é necessário adequar à região do país (as regiões são muito diferentes umas das outras, até porque há zonas com maior número de grandes empresas do que outras).

A **Equipa de Análise Interna da Inspeção Tributária (EAIIT)**, caracteriza-se como um serviço que analisa todos os documentos que entram nos Serviços quanto à Inspeção Tributária. Aqui são resolvidos casos, de forma interna, de incumprimento fiscal que não necessitem de tratamento propriamente dito da Inspeção Tributária de terreno.

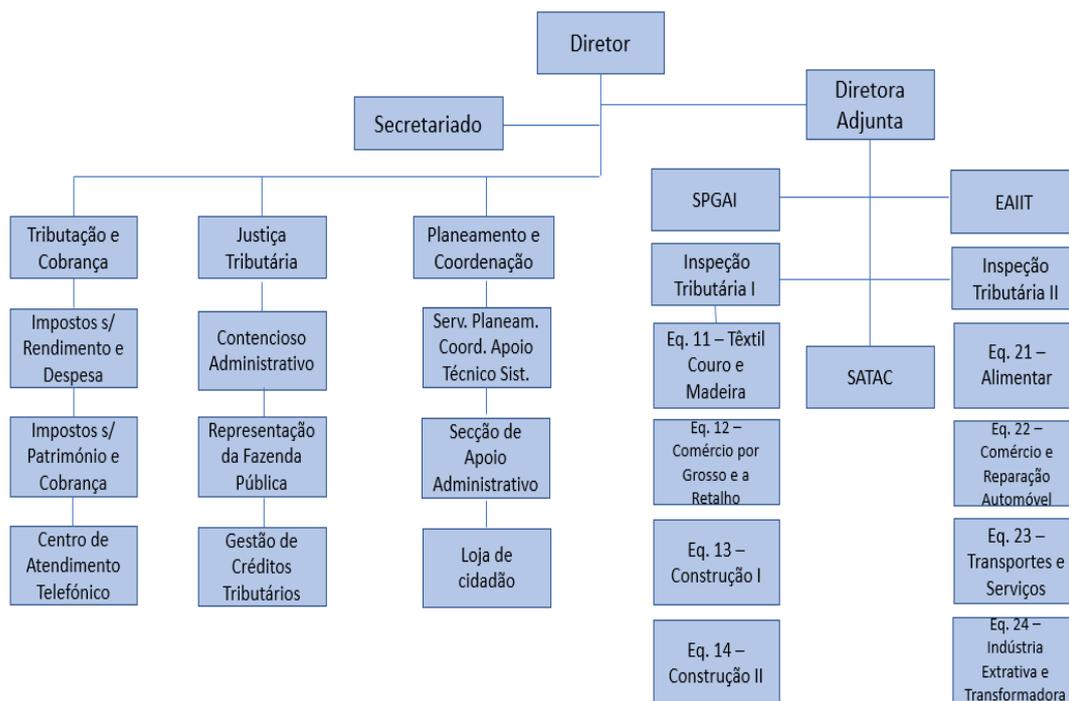
Neste sentido, elaboram relatórios onde expõem a situação assim como informações acerca dos casos, como foram resolvidos e todo o desenrolar do processo. Abrem e fecham-se Ordens de Serviço e Despachos, criam notificações aos contribuintes, enviam autos de notícia, tratam das denúncias dirigidas à Direção de Finanças, verificam os pedidos de reembolso, envio de projeto de relatório ao contribuinte para que possa exercer o seu direito de audição e, relatório final, entre outros.

Na **Divisão da Tributação e Cobrança (DTC)** existe uma divisão em três equipas, nomeadamente a Equipa A – Impostos sobre o Rendimento e sobre a Despesa, a Equipa B – Impostos sobre o Património e Cobrança e Equipa C – Centro de Atendimento Telefónico (CAT), sendo estas as áreas pelas quais a divisão se debruça no que toca à gestão tributária. No decorrer do estágio, foi possível compreender que os funcionários nesta divisão tratam de responder aos pedidos de esclarecimento dos contribuintes, tanto através do e-balcão como são os responsáveis pelo atendimento presencial na Direção de Finanças; controlam o sistema e-fatura; procedem à gestão de divergências (situações irregulares dos contribuintes que o sistema apresenta automaticamente); efetuam apoio técnico à loja do cidadão e apoio aos serviços de finanças do distrito aquando da escassez de recursos humanos.

Numa pequena descrição, a DTC atua no que toca ao controlo de faltosos de IRS, controlo dos rendimentos auferidos no estrangeiro com os valores declarados na declaração da modelo 3 (IRS), no pedido de pagamento em prestações dos impostos, tratam de pedidos de isenção de IMI e IMT, conferem as contas de gerência e a sua remessa ao Tribunal de Contas dentro dos prazos e conciliação de valores com o Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público e Direção de Serviços de Contabilidade e controlo, entre muitos outros mais. Além disso, é esta divisão que procede à coordenação do CAT, onde se realiza o atendimento telefónico aos contribuintes e se presta todo o tipo de apoio em diferentes áreas relacionadas com os impostos.

Por fim, a **Divisão da Justiça Tributária**, apesar de se dividir em três equipas – Contencioso, Representação da Fazenda Pública e Gestão de Créditos Tributários – deu a conhecer e proporcionou contacto com as reclamações gratuitas. Neste sentido, foram analisados casos anteriores já resolvidos, o que permitiu perceber cada caso em concreto, a razão pela qual foi criado, como foi resolvido e o porquê das resoluções finais. Depois disso, foi dada a oportunidade de analisar casos ainda abertos, de solucionar os mesmos e compreender os procedimentos a serem seguidos no âmbito das reclamações gratuitas.

## II – Estrutura Direção de Finanças de Coimbra



Fonte: Elaboração própria com base no organograma de 2015 da DF Coimbra.

### **III – Funções AT**

De acordo com o DL nº 117/2011, de 15 de dezembro, art.14º, a AT tem a função de:

- Assegurar a liquidação e cobrança dos impostos e arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou outras pessoas coletivas de direito público;
- Exercer a ação de inspeção tributária, garantir a aplicação das normas às mercadorias que sejam introduzidas na UE e controlar a circulação das mercadorias no território nacional, de forma a combater e prevenir a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e tráfegos ilícitos;
- Assegurar a negociação técnica e executar os acordos e convenções internacionais em matéria tributária, cooperar com os organismos europeus e outras administrações tributárias e participar nos trabalhos de organismos europeus e internacionais especializados no seu domínio de atividade;
- Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional adequadas;
- Exercer a ação de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais;
- Desenvolver e gerir as infraestruturas, equipamentos e tecnologias de informação necessários à prossecução das suas atribuições e à prestação de apoio, esclarecimento e serviços de qualidade aos contribuintes;
- Realizar e promover a investigação técnica e científica no domínio tributário e aduaneiro, tendo em vista o aperfeiçoamento das medidas legais e administrativas, a qualificação permanente dos recursos humanos, bem como o necessário apoio ao Governo na definição da política fiscal e aduaneira;
- Informar os contribuintes acerca das suas obrigações fiscais e aduaneiras e apoiá-los no cumprimento das mesmas;
- Assegurar o controlo da fronteira externa da UE e o licenciamento do comércio externo dos produtos definidos na legislação especial e ainda gerir os regimes restritivos do comércio externo;
- Colaborar com as autoridades competentes quanto à definição e execução das políticas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, disponibilizar informação acerca da identificação

das pessoas singulares que detêm pessoas coletivas e centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica.

#### **IV – Entrevistas**

**No âmbito da elaboração do relatório de estágio do Mestrado em Administração Público-Privada, venho solicitar que responda às seguintes questões. As questões abordam o tema “Programa SIMPLEX”, às quais se pede que responda de forma aberta. De notar que não há respostas certas ou erradas. Reserva-se o direito ao anonimato no tratamento da informação. Agradeço desde já a sua colaboração.**

#### **Questões:**

- 1) Conhece o programa SIMPLEX? Diga sff como teve conhecimento.
- 2) Considera que os objetivos/ propósito do SIMPLEX têm sido atingidos?
- 3) Na sua opinião, as medidas já implementadas têm alcançado os objetivos previstos no programa?
- 4) Considera que a Administração Pública, nos diversos serviços que presta, e os cidadãos em geral, foram ouvidos antes e durante o processo de implementação? Considera este aspeto importante?
- 5) Verifica-se, a nível geral da Administração Pública, a colaboração de todas as áreas na criação e implementação das medidas do programa? Se sim, de que forma é feita essa comunicação?
- 6) Durante a sua implementação, indique as dificuldades que surgiram (pessoal e outros recursos, comunicação).
- 7) Indique agora quais os aspetos positivos e aspetos que recomendaria a melhorar (governamentais/ direções gerais e a nível do seu serviço) para uma melhor eficácia do programa.
- 8) Considera que a implementação está a dar resultados quanto à simplificação da vida dos cidadãos e empresas? Ou seja, considera que o serviço é melhor entregue ao cidadão e como consequência uma melhor relação entre estes?
- 9) A desburocratização prevista nos serviços foi efetivamente concretizada?
- 10) Considera a legislação presente como um ponto forte ou fraco, no sentido da implementação do programa?
- 11) Alguma vez apresentou uma ou mais propostas de melhoria.

12) Se sim, foi/ foram implementada(s)?

13) Indique, se fizer o favor:

- a sua idade:
- sexo:
- o número de anos de serviço: