



# **A Reforma da Administração Fiscal e do Sistema de Justiça Tributária**

**3.<sup>as</sup> JORNADAS TRIBUTÁRIAS**

**Associação Fiscal Angolana**

3<sup>a</sup>s JORNADAS TRIBUTÁRIAS

**“A Administração Fiscal Autónoma”  
Experiências portuguesa**

**Dr. António Carlos dos Santos  
Consultor e Professor Universitário**

## **A Administração Fiscal Autónoma” Experiências portuguesa**

Faz parte do senso comum no discurso sobre a fiscalidade dizer que um sistema fiscal vale em grande medida aquilo que vale a administração que o conforma e executa.

Isto não significa que a clareza, a simplicidade do texto da lei não sejam importantes. Como não significa que o sistema jurídico fiscal (as leis e princípios que regem a fiscalidade) não devam ser adaptados à realidade económica e responder a exigências políticas. Mas significa que os impostos são um sistema em acção, a sua existência concreta depende do jogo dos vários actores em presença, cidadãos/ contribuintes, empresas, associações, universidades, parlamentos, executivos, administração pública, tribunais, organizações internacionais. Com efeito, “os impostos são, numa sociedade moderna e democrática, uma das formas principais de exercício da cidadania e da organização de solidariedade e da justiça, constituindo assim uma questão fundamental de diálogo dentro de uma sociedade democrática e pluralista”. Ora, neste jogo, a administração tributária tem um papel central.

Outro dos ditos que integra o senso comum - e igualmente válido - é que cada sistema fiscal ou administrativo responde a necessidades concretas de cada país, necessidades políticas, económicas, jurídicas, sociológicas, culturais. Um sistema fiscal, em sentido lato, englobando as organizações que o criam, aplicam e controlam, é um produto da história de cada país, em larga medida, irrepetível na sua conformação concreta. Dito isto, a análise de experiências estrangeiras, particularmente daquelas que por razões históricas, políticas, económicas, geográficas, ou de dimensão do território, são mais pertinentes, é importantíssima quando se pretende transformar um sistema tributário existente. É nesse sentido que entendi o convite da AFA para vos falar da experiência portuguesa relativa à reforma da AT em Portugal nos últimos dez anos e às peripécias que ela envolveu. Aprende-se com as boas experiências, mas também se aprende muito com os erros.

Em 1995, quando tomou posse o XIII Governo Constitucional, a administração tributária portuguesa encontrava-se dispersa por várias direcções-gerais com funções de gestão tributária.

---



As principais eram uma direcção-geral vocacionada para a tributação directa (IRS e IRC), para parte da tributação indirecta (IVA interno e intracomunitário, selo) e para a tributação incidente sobre o património ou suas transmissões (sisa, autárquica, sucessões e doações, selo automóvel), uma outra vocacionada para os direitos aduaneiros (que são receita da União Europeia), para o IVA aduaneiro e para certos impostos de consumo específicos (petróleos, tabacos, álcool e produtos alcoólicos, imposto automóvel), alguns dos quais passaram a ser geridos pelas Alfândegas depois da abolição das fronteiras e, finalmente, uma terceira que se ocupava das contribuições para a segurança social. Estas organizações eram direcções-gerais clássicas, com leis orgânicas pesadas - tudo era regulado por lei -, que se encontravam estruturadas por impostos e que viviam de costas voltadas entre si.

Esta situação permanecia há vários anos. A reforma fiscal dos anos 80 não tinha, no essencial, procedido a qualquer reforma da administração fiscal, sendo essa uma das razões centrais das dificuldades do funcionamento do sistema fiscal. A preocupação havia sido com o sistema legislativo, com a passagem da tributação censual sobre o rendimento ao imposto único sobre o rendimento, com o IRC, com certas garantias dos contribuintes. Mas não com a máquina administrativa nem com o aparelho judiciário que aplica os impostos, que viviam, na altura, numa situação de grande promiscuidade. Apenas o IVA - imposto de recente criação - funcionava em moldes modernos, mas numa lógica de isolamento em relação ao sistema fiscal no seu conjunto.

A reforma duma administração tributária é uma questão complexa que envolve aspectos económicos e financeiros (os custos da reforma e da não reforma), organizativos, incluindo as questões do estatuto do pessoal e da gestão de recursos humanos, as questões da organização e funcionamento dos sistemas de informação, políticos (a formação de consenso, o mais alargado possível com as oposições, com a concertação social, com os sindicatos particular no que toca a um eventual processo de diferenciação face ao sistema administrativo no seu conjunto), jurídicos.

De qualquer modo, no plano orgânico e jurídico, algumas questões devem ser necessariamente objecto de análise:

- a) a integração ou não integração das organizações tributárias;
- b) em caso de integração, a escolha do respectivo modelo;
- c) em qualquer dos casos, a confluência ou não das funções de concepção e gestão na mesma organização;
- d) e o grau de centralização / descentralização das funções tributárias.

Nesta comunicação é sobretudo a primeira questão que estará em análise a propósito da malograda experiência portuguesa de criação de uma AGT.

Em Abril de 1996 foi publicado o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal criada, em Abril de 1994, pelo XII Governo Constitucional, e presidida por Silva Lopes que tinha por finalidade “propor medidas para o aperfeiçoamento e desenvolvimento do sistema fiscal e para a melhoria do funcionamento da Administração”.

Neste relatório detectavam-se os principais problemas de que padecia a DGCI, quer no plano dos recursos humanos, nomeadamente das chefias, quer no plano da organização e funcionamento. Advogava-se uma administração mais autónoma e com menos factores de rigidez, quer no topo quer nos níveis intermédios da organização e a adopção de uma óptica mais gestionária do que meramente administrativa, sem as limitações impostas por regras uniformes estabelecidas para o conjunto da Administração Pública. Finalmente discutia-se em que medida tais objectivos, considerados necessários para uma administração fiscal mais eficaz e mais eficiente, poderiam ser conseguidas no quadro dos dois modelos organizativos consagrados na prática corrente em Portugal, o da Direcção-Geral e o de Instituto Público. A conclusão era a de que o modelo de DG dificilmente permitiria a concretização dos objectivos existentes pois não dispõem de autonomia financeira e quanto à autonomia administrativa só a que se inscreve na gestão corrente. No entanto, a Comissão não considerava igualmente que o modelo do Instituto, pese embora a sua grande autonomia, fosse a solução adequada. Em causa estava a personalidade jurídica dos Institutos e as suas consequente inserção na Administração indirecta do Estado, com a consequente saída da esfera da direcção efectiva do Governo. Do ponto de vista da Comissão, o órgão encarregado da AF deve ser dotado de amplas margens de autonomia administrativa e financeira, mas não deve ser dotado de personalidade jurídica, dada a importância das funções que lhe estão cometidas. Por isso a Comissão inclinava-se para um outro modelo, o da criação de um Serviço de Administração Fiscal, organizado como um serviço administrativo do Ministério das Finanças, sem personalidade jurídica, mas com autonomia administrativa e larga margem de autonomia financeira. Com efeito, este serviço teria dois orçamentos, um orçamento-base, gerido nos termos do regime comum dos serviços centrais do Estado e um orçamento especial, gerido com autonomia. As receitas do orçamento especial seriam constituídas por participações, determinadas com base em taxas fixadas na lei, nas receitas provenientes de multas, coimas e custas nas receitas efectivamente cobradas em resultado de acções de inspecção ou outras correcções nos valores declarados pelos contribuintes e nas receitas provenientes de outras liquidações em que há uma prévia actividade de controlo pela Administração fiscal”.



Para além da referida autonomia orçamental acrescida, a organização deste serviço assentaria nas seguintes bases: criação de um Conselho Directivo, presidido pelo Director-Geral; maior flexibilidade orgânica, devendo a lei apenas estabelecer as bases gerais da orgânica e da estrutura e regime de pessoal; maior autonomia na política de recursos humanos, com maior flexibilidade na estruturação dos quadros de pessoal e constituição de um regime específico no âmbito do estatuto da função pública e maior flexibilidade na aquisição de bens e serviços, permitindo, por exemplo, a adaptação de novas formas de contratação como o leasing.

A discussão pública e análise crítica deste excelente Relatório técnico, que teve ainda o mérito de dar origem a múltiplos trabalhos complementares, embora nem sempre consonantes com as suas posições, vieram indubitavelmente a influenciar as orientações do XIII Governo Constitucional. Mas, em muitas matérias, nomeadamente na questão da orgânica administrativa, estas orientações foram bem além do proposto.

O ponto de partida político do Relatório e das orientações do XIII Governo era distinto: não se tratava de desenvolver a reforma fiscal dos anos 80, mas de a reformar; não se tratava de cingir a reforma fiscal à DGCI, mas, numa óptica sistémica, de abranger toda a fiscalidade, incluindo a gerida pelas Alfândegas; não se tratava de conviver com uma lógica de sistema fiscal fechado, com traços de nacionalismo económico como a política de convenções de dupla tributação demonstrava, mas de adaptar a fiscalidade portuguesa para os grandes desafios internacionais, como a adesão de Portugal ao euro, a sociedade da informação e a globalização, com os novos problemas da concorrência fiscal entre sistemas. Por outro lado, mais do que um relatório que exprimisse essencialmente a posição da administração fiscal era importante pôr no centro das preocupações o cidadão/contribuinte, recuperando a ideia de serviço público.

A Lei Orgânica do Ministério das Finanças, de 3 de Setembro de 1966, reflectia já estas novas preocupações, dando início à primeira fase da reforma, onde algumas medidas de fundo eram acompanhadas de certas soluções transitórias imprescindíveis. Assim foi criada a Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tendo por objectivo apoiar a DGCI e as Alfândegas na concepção, desenvolvimento e exploração dos sistemas e tecnologias de informação. Como escrevi noutro lugar, “desde o início, um aspecto era claro no plano político: a construção de uma rede informática seria a prioridade número um e essa rede deveria abranger os serviços dos impostos e das alfândegas e não apenas os fiscais como era ideia do governo anterior”. Outra medida importante nesta fase foi a instituição do Conselho dos Directores-Gerais para os Assuntos Fiscais, tendo em vista a coordenação das três direcções gerais, nomeadamente, a aprovação dos

---

planos comuns de actividades e as orientações das questões estratégicas de interesse comum. Para além disso foi decidida a integração das tesourarias da fazenda pública na DGCI e efectuada uma revisão à Lei Orgânica da DGCI para corrigir aspectos mais controversos da legislação de 1993.

Outras instituições foram criadas pela Lei Orgânica do MF ou por diplomas autónomos que procuravam dar corpo a um novo tipo de sistema de relações fiscais. Nesse sentido foi criada a Unidade de Coordenação da Luta contra a Evasão e Fraude Fiscal e Aduaneira (UCLEFA), criada no quadro do Conselho Superior de Finanças para instituir um relacionamento, muito mais cooperativo, entre organismos do Estado. Foi igualmente criado, como órgão complementar da acção política e administrativa, um órgão participativo, com funções consultivas, o Conselho Nacional de Fiscalidade, destinado a acompanhar a evolução do sistema fiscal e das políticas tributárias e a dar expressão a exigências de concertação entre Administração e contribuintes. Também a instituição do Defensor do Contribuinte como órgão de controlo da acção administrativa que não se confundia com o Provedor de Justiça foi criado para melhorar o relacionamento do fisco com os cidadãos.

Deve dizer-se que a criação da DGITA não foi isenta de contestação. Com efeito, não é comum criar-se uma direcção-geral vocacionada para funções instrumentais. No caso concreto, o seu êxito dependeria da capacidade das duas direcções gerais clientes, Impostos e Alfândegas, conseguirem estabelecer bem os seus objectivos, necessidades e defenderem as prioridades da acção perante os informáticos que amiúde tendem a privilegiar a forma sobre o conteúdo, a inovação técnica sobre as reais necessidades e a impor as suas perspectivas. Mas no contexto da época, a DGITA, embora encarada como uma solução eventualmente provisória (encarava-se, no futuro, a sua diluição como estrutura autónoma no quadro da evolução da AGT ou a sua passagem a empresa pública), era, na minha perspectiva, uma inevitabilidade. Nada justificava a manutenção de grandes sistemas informáticos e de informação autónomos (diferente é o caso das pequenas aplicações informáticas) nas Alfândegas e Impostos. Pelo contrário: a criação de uma rede informática comum (a rede RITTA), a unificação dos cadastros, a criação de sistemas de informação para a fiscalização, a informatização do sistema de execuções fiscais, a modernização do número de identificação fiscal, com emissão de um cartão electrónico de contribuinte, a visão global do contribuinte são mudanças que não poderiam ser efectuadas no quadro de cada uma das direcções gerais tradicionais. Os sistemas de informação são, a exemplo da nova legislação comum (lei geral tributária, código de procedimento e processo tributário) um forte elemento de aproximação entre elas.



Estudo semelhante foi efectuado relativamente às Alfândegas. Três cenários eram apresentados relativamente à reorganização da DGAIEC. O primeiro apontava para uma especialização das Alfândegas na gestão da fronteira externa, deixando para outros organismos as restantes atribuições, nomeadamente as fiscais; o segundo alargava as atribuições das Alfândegas à cobrança de todo o IVA, no quadro de uma nova entidade vocacionada para a gestão da fiscalidade indirecta; o terceiro apontava para a manutenção da situação actual, mas com a introdução de algumas adaptações ao nível dos serviços de fiscalização, de formação e de justiça tributária, que passariam a ser comuns a toda a Administração Fiscal, no quadro de uma gestão autónoma ou de uma gestão simplesmente coordenada.

Dada a forte identidade cultural e técnica da DGAIEC, a Comissão optou pelo terceiro cenário, recomendando, no entanto, adaptações em relação às áreas comuns com a DGCI (justiça, formação, inspecção), através de um processo de evolução gradual que eventualmente conduzisse a uma gestão autónoma (unificada) destas áreas, embora integrada numa estrutura de coordenação a nível superior (o órgão superior do Sistema de Administração Fiscal e Aduaneira, constituído pelo SEAF e pelos directores-gerais da DGAIEC, da DGCI e da área autonomizada).

Nas I Jornadas de Reflexão sobre a Reforma Fiscal, que decorreram em Abril de 1997, em Sesimbra, o Dr. Alberto Ramalheira, coordenador do estudo sobre a reforma das Alfândegas, levantava a questão de saber se seria preferível ter uma só Administração Tributária, ou seja, uma só instituição que fizesse o lançamento, liquidação e cobrança de tudo o que sejam impostos, locais ou centrais, e contribuições para a Segurança Social, ou se se deveria deixar que se mantivessem os actuais centros de decisão nessa matéria, com a sua diversidade e até dependência de vários ministérios.

De facto, as experiências de outros países oscilam entre a integração da administração dos impostos aduaneiros e dos demais impostos numa única administração (casos da Bélgica), que pode englobar mesmo a gestão e cobrança de impostos para a Segurança Social (como na Suécia e na Holanda), a separação de competências da administração tributária entre um departamento encarregado da tributação indirecta e outro da directa (como era o caso do Reino Unido) ou a existência da clássica distinção entre administração aduaneira e fiscal, como em Portugal e na Áustria, no entanto, com graus de descentralização administrativa muito mais acentuados no caso austríaco. Estes modelos podem, porém, ter variantes: assim, por exemplo, a Holanda faz uma clara distinção entre concepção e execução, tendo para o efeito duas direcções-gerais distintas, a Direcção-Geral para os Assuntos Fiscais, responsável pela concepção da legislação tributária e a Direcção-Geral para os Impostos e Direitos Aduaneiros, encarregada pela respectiva



execução. Outras hipóteses existem. A Dinamarca conhece mesmo um Ministério dos Impostos, responsável pela concepção da política fiscal (em conjunto com os Ministérios da Economia e das Finanças) e pela gestão dos impostos. A Espanha distingue igualmente as funções de legislação tributária, entregue a duas Direcções-Gerais, a Direcção-Geral dos Tributos e a Direcção Geral de Coordenação com as Finanças (Haciendas), e a função de execução, assegurada pela Agência Estatal de Administração Tributária, pessoa colectiva pública com regime especial, dependente directamente do Secretário de Estado das Finanças (que é o seu presidente), e composta por quatro serviços operacionais (Gestão Tributária, Inspecção, Cobrança, e Alfândegas e Impostos Especiais) e três instrumentais (Informática, Recursos Humanos e Organização), além dos gabinetes de apoio do director da Agência.

O Relatório Silva Lopes propugnava a manutenção do modelo centrado na dicotomia entre alfândegas e impostos, a curto e médio prazo, mas não afastava a integração a longo prazo. Por outro lado, era de opinião que deveria ser encarada com atenção a hipótese de se atribuir a administração das receitas da Segurança Social à DGCI.

Ora, para Alberto Ramalheira, “na perspectiva de longo prazo, ou mesmo numa perspectiva ideal, talvez se devesse ter uma única instituição a quem coubesse a gestão e toda a administração do que são receitas públicas, sejam elas a nível central ou local, ou de Segurança Social”. E acrescentava que, face à experiência portuguesa e a exemplos de gestão unificada de outros países, o modelo mais adequado seria o de instituto público, um organismo “que tenha características que lhe permitam fazer uma gestão empresarial e, portanto, que tenha a flexibilidade e autonomia de gestão de pessoal, de recursos humanos, orçamentais, etc. Deverá ter uma gestão flexível atenta a todas as capacidades de cobrança e não ficar limitada, retraída, por limitações orçamentais. Numa gestão de tipo empresarial, eficiente e flexível, é necessário, por vezes, gastar uma unidade monetária a mais, que poderá ter como resultado futuro a recolha de uma e meia”. Não se deve tratar da mesma maneira uma organização que tem por funções a cobrança de receitas e em que a despesa é reprodutiva e as direcções-gerais cujos gastos, em princípio, consistirão simplesmente em despesa pura.

Em Março de 1998 o Grupo de trabalho para a reforma da administração tributária, presidido pelo Prof. João Caupers, apresentou o seu relatório final, pronunciava-se a favor da integração da DGCI, DGAIEC e DGITA numa organização única, dado não se encontrarem razões substanciais convincentes para a separação das organizações. Quanto ao enquadramento institucional desta nova organização unificada, o relatório manifestava preferência por um instituto público de natureza para-empresarial, avançando, como soluções

alternativas com as hipóteses de um instituto público convencional ou de uma entidade administrativa independente. As razões da preferência pela primeira hipótese, a do instituto público para-empresarial eram, nas palavras do relatório, as seguintes: “nele convergem uma autonomia superior à dos outros institutos públicos e um enquadramento jurídico gestor mais flexível do que nos restantes modelos. Não obstante poder ser considerado um híbrido algo instável, em marcha aparente em direcção à empresa pública, julgamos que não tem o inconveniente da rigidez do segundo, nem substitui a tutela governamental pelo controlo parlamentar. A interferência governamental afigura-se-nos indispensável, tratando-se do exercício da função tributária, profundamente ligada à autoridade do Estado; a sua substituição pelo controlo parlamentar - que ocorre nalguns países - não se ajusta bem aos países latinos, podendo ser mais susceptível de politização excessiva do que a interferência parlamentar”.

Em Maio de 1998, procedeu-se a uma reavaliação da situação das diversas organizações da Administração Tributária no Relatório que fundamentava a Resolução do Conselho de Ministros nº 119/97, sobre os quadros gerais para a Reforma Fiscal no limiar do século XXI. Em relação à DGCI, aí se mencionavam como principais constrangimentos à sua acção a ausência de estruturas adequadas à recolha e tratamento de informação legislativa e estatística de apoio à decisão e previsão orçamental, a rigidez do modelo organizativo legal, a proliferação de carreiras com regimes distintos, o envelhecimento dos quadros, a morosidade no recrutamento e promoções, a desvalorização das remunerações, a incipiente autonomia orçamental. Quanto à DGAIEC, para além das questões de recursos humanos, parcialmente semelhantes, o relatório sublinhava a existência de uma departamentalização excessiva e a ausência de uma unidade de controlo orçamental da despesa.

O relatório apresentava vários cenários de desenvolvimento da cooperação entre a DGCI, DGAIEC e DGITA, tendo em vista formas de integração parcial. Um seria a criação de uma direcção-geral que assegurasse uma gestão articulada, mas flexível, das três direcções-gerais. Outro a manutenção da DGCI e da DGAIEC como direcções-gerais coordenadas a nível de directores-gerais e dotadas de maior autonomia administrativa e financeira, com evolução da DGITA para uma empresa pública que prestaria outros serviços à DGCI e à DGAIEC, para além da gestão da rede informática e dos sistemas de informação (ex.: recrutamento, formação, gestão de pessoal). Um terceiro seria a transformação das 3 direcções-gerais ou de duas delas (DGCI e DGAIEC) num instituto público, neste último caso com substituição da DGITA por uma empresa pública. Estes cenários não eram necessariamente incompatíveis entre si, podendo permitir um eventual faseamento do processo de integração se essa se revelasse a solução mais desejável.



Em 1999, foi finalmente criada a AGT, definida como “uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio”. Esta nova entidade administrativa, criada tendo em vista a obtenção de economias de escala, ficava encarregada de assegurar a direcção superior comum do funcionamento dos seus serviços próprios, a coordenação, o planeamento estratégico das actividades e dos sistemas de informação, o controlo do funcionamento das organizações tributárias, a qualificação dos recursos humanos, os estudos e apoio à concepção das políticas tributárias, bem como a coordenação dos demais serviços públicos tributários e a gestão das tarefas de interesse comum dos serviços públicos que têm a seu cargo a prossecução das actividades relativas à determinação, cobrança e controlo dos recursos fiscais.

A AGT funcionava com base no princípio de competências de atribuição. Como órgão de cúpula das três organizações tributárias existentes (DGCI, DGAIEC e DGITA), as suas atribuições não se confundiam com as dos serviços operativos que coordenava, respeitando a autonomia e organização destes. Chamava a si funções comuns às três organizações, como a formação de quadros técnicos e dirigentes, a ser operada por um Instituto de Formação serviço autónomo e as propostas de concepção de políticas tributárias, a levar a cabo Tributária, o planeamento estratégico dos sistemas de informação, a desenvolver por um por um novo Centro de Estudos. No quadro da AGT passava a funcionar o Conselho Nacional de Fiscalidade, um órgão consultivo e participativo instituído em 1996 pela nova Lei Orgânica do Ministério para acompanhar a evolução do sistema fiscal e das políticas tributárias, sendo definida pela nova lei a composição e funcionamento.

A AGT era assim uma entidade de tipo novo, com um carácter *sui generis*. Surgia como uma pessoa colectiva instrumental do Estado, submetida à tutela e superintendência do Ministro das Finanças, sendo dirigida por três órgãos superiores, o Conselho Superior Tributário, o conselho directivo e o presidente do conselho directivo. Não se confundia com as tradicionais formas de organização dos Ministérios que são as direcções-gerais, organizações de tipo hierárquico-burocrático, muito dependentes do poder político, sem autonomia, com recursos humanos submetidos ao estatuto da função pública. Pelo contrário, era dotada de Por outro lado, a AGT foi criada sem poderes de execução na esfera tributária.

Mas também não se confundia totalmente com a figura (porventura de contornos algo indefinidos) que são os institutos públicos, os quais são normalmente encarados como sendo pessoas colectivas públicas de substrato institucional, com autonomia administrativa e financeira, de criação legal, com órgãos próprios, sujeitos a tutela e superintendência administrativa, com um regime jurídico em regra de natureza administrativa.

A presença, como presidente, do Ministro das Finanças e do SEAF no Conselho Superior Tributário, órgão que reunia ordinariamente de 15 em 15 dias, permitia estabelecer uma ligação estreita entre as políticas governamentais e a AGT. Por outro lado, a execução das funções tributárias continuava nas mãos da DGCI e da DGAIEC, não sendo posta em causa a identidade e especificidade destas organizações. A AGT funcionava como uma espécie de holding não societária que coordenava três direcções-gerais das mais importantes do país.

Como dizia o preâmbulo da Lei que criou a AGT a solução encontrada era “adequada ao estado da cultura organizacional e tradição histórica de cada um dos serviços públicos tributários, não impedindo e, pelo contrário, tendo a virtualidade de permitir a sua evolução para modelos de organização mais avançados”.

A AGT foi extinta prematuramente pelo XV Governo Constitucional, sem que tenham sido apresentados estudos ou avançados argumentos sólidos que justificassem tal decisão. A razão mais provável de tal extinção que ocorre ao mesmo tempo que a extinção de muitos institutos públicos criados pelos dois governos anteriores prende-se provavelmente com razões de contenções de gastos. Outra foi a resistência das direcções-gerais à mudança. Os interesses corporativos têm em Portugal muita força e a preservação do status quo é o objectivo dominante das organizações que jogam com as mudanças do ciclo político. Outra ainda que, de forma premonitória entrevi em texto anterior, diz respeito à forma como a AGT foi montada na prática. Quanto a nós, a sua implantação no terreno deveria ser efectuada através da nomeação de uma comissão instaladora que preparasse, em estreita colaboração com as 3 direcções-gerais, a avaliação das necessidades financeiras, a definição das regras patrimoniais, os projectos de regulamentação complementar, o estatuto do pessoal, a concretização das formas de transição dos serviços da DGCI e da DGAIEC entretanto extintos para a nova organização. Nada disto foi feito, tendo o XIV Governo optado pela nomeação directa de dirigentes para a AGT e cometido o erro de escolher para o conselho directivo pessoas da IGF ou que pouco contacto mantinham com os serviços da DGCI, da DGAIEC e da DGITA. A AGT, ao privilegiar as funções de auditoria, com intuitos mais repressivos que pedagógicos, em vez de natural prolongamento das direcções gerais, de emanação delas, passou a ser vista como um serviço construído contra as direcções gerais. A sua extinção, num contexto de obsessão do défice, era infelizmente previsível.

No entanto, a necessidade de coordenação de serviços, de realização de economias de escala relativamente a serviços comuns nos domínios da justiça, da inspecção, da formação, do planeamento estratégico, é cada vez mais evidente.



O XVI Governo chegou a dar-se conta do problema, sem contudo ter tirado as ilações necessárias de tal facto, pois limitou-se a criar o Conselho de Administração das Contribuições e Impostos (CACI), figura *sui generis* à qual incumbe o exercício das competências dos Directores-Gerais. O CACI tem um presidente e 4 a 6 vogais nomeados por despacho conjunto do PM e do Ministro das Finanças e Administração Pública. Um dos vogais é por inerência um dos membros do Conselho directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. As regras de funcionamento e o estatuto remuneratório dos membros do CACI serão posteriormente definidos, o que até agora, com a mudança de governo, não aconteceu. No fundo o CACI retoma a solução do Conselho Especializado de Directores Gerais para os Assuntos Fiscais, agora alargado à Segurança Social. É uma solução que tem o mérito de demonstrar quão precipitada foi a extinção da AGT, pois revela que os problemas de gestão coordenada da administração tributária são prementes e não estão resolvidos e que se perdeu uma oportunidade de dar um salto qualitativo na organização do sistema administrativo tributário. Freud falaria a este propósito de acto falhado. Por outro lado, é uma solução minimalista que evita afrontar os interesses corporativos instalados e, deste ponto de vista, é também um acto falhado. Veremos o que fará o XVII Governo. Por ora, nada indica que resolva afrontar este problema.