

Coordenação Geral

ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS

ANTÓNIO M. FERREIRA MARTINS

Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal

Relatório do Grupo
para o Estudo da Política Fiscal

ESTUDO COMPLEMENTAR

A DGITA E A GESTÃO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO

(Relatório do Grupo de Trabalho criado
por despacho de Sua Ex.^a o SEAF para análise
da situação da DGITA e apresentação de propostas)

Grupo de trabalho*:

António Carlos dos Santos

Ivo Gonçalves

Luís Amaral

* O Grupo agradece ao Arquitecto Luís Pinto (Director-Geral da DGITA) toda a colaboração que lhe foi prestada.

A DGITA e a Gestão das Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Tributária: Passado, Presente e Futuro

1. CRIAÇÃO DA DGITA: BREVE NOTA HISTÓRICA

A Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) foi criada em 1996, no âmbito da Lei Orgânica do Ministério das Finanças, como serviço integrado de suporte técnico e instrumental à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), competindo-lhe a operacionalização e gestão da infra-estrutura tecnológica dos serviços tributários e a concepção, desenvolvimento, implementação e exploração das tecnologias de informação e comunicações (TIC)¹.

Na base da sua criação estava a necessidade de racionalizar os sistemas informáticos da DGCI e da DGAIEC, criando um único sistema comum às duas direcções-gerais que, sem prejuízo de manter e melhorar o que era específico de cada organização, pudesse responder aos desafios de criação de sistemas de informação unificados, a partir de uma visão global do contribuinte. Libertava-se simultaneamente a Administração Tributária deste tipo de funções acessórias, de modo a concentrar os seus esforços nas suas áreas operativas, em particular nas áreas da concepção, fiscalização e justiça tributária. O Conselho de Directores Gerais para os Assuntos Fiscais procurava dar coerência ao modelo, sublinhando o papel dos «clientes» na procura de serviços de informação.

A especialização da DGITA e as sinergias resultantes deste processo tiveram até hoje resultados apreciáveis na criação e gestão de sistemas de informação tributários.

¹ No entanto, os seus estatutos só vieram a ser aprovados pelo Decreto-Lei n.º 51/98, de 11 de Março.

A DGITA surgiu, porém, como solução transitória, integrada numa perspectiva de uma cada vez maior partilha de serviços comuns entre a DGCI e a DGAIEC. Várias soluções foram então encaradas para o seu futuro, entre as quais a criação de um Instituto Público e a de uma Sociedade Anónima de Capitais Públicos de que poderiam eventualmente ser detentores outros organismos públicos (como a Caixa Geral de Depósitos), com a condição de constar dos estatutos dessa sociedade que ela desenvolveria essencialmente a sua actividade no campo tributário, nomeadamente no apoio às entidades encarregadas do desenvolvimento desse âmbito.

A curto prazo, a opção foi, porém, no sentido da criação da Administração Geral Tributária (AGT), sendo a DGITA uma das direcções-gerais que a integrava. Mas a criação da AGT era então vista como uma fase de transição e não como o final de um processo.

Com o desaparecimento da AGT e a não apresentação de solução alternativa que optimizasse as sinergias criadas e o relacionamento da DGITA com as direcções-gerais operativas, voltou-se ao ponto de partida, situação em que se tem vivido até agora. O que era transitório foi-se tornando definitivo e o modelo institucional foi dando, cada vez mais, sinais de esgotamento. É neste contexto que urge voltar a pôr frontalmente a questão do desenvolvimento da DGITA, já que a sua extinção, propugnada por alguns sectores, representaria um manifesto retrocesso no desenvolvimento da informática tributária e dos sistemas de informação existentes.

2. MISSÃO E ESTATUTOS ACTUAIS

A DGITA está, desde a sua criação, orientada para a prestação de serviços à Administração Tributária, tendo visto a sua missão e o seu estatuto de Direcção-Geral mantidos pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)².

² Mais concretamente pelo Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, que

De facto, a DGITA, de acordo com os seus estatutos, tem por missão apoiar a DGCI e a DGAIEC no domínio dos sistemas e tecnologias de informação, nomeadamente através do desenvolvimento de infra-estruturas tecnológicas que assegurem a prestação de serviços de qualidade para a concretização dos objectivos estratégicos e atribuições daquelas direcções-gerais³.

No âmbito desta missão, a DGITA prossegue as seguintes atribuições:

- «a) Avaliar, em estreita colaboração com a DGCI e a DGAIEC, as necessidades de informação e oportunidade para as tecnologias de informação no desenvolvimento permanente dos serviços da administração fiscal e aduaneira;
- b) Prestar à DGCI e à DGAIEC, no âmbito das atribuições que prossegue, apoio técnico relativamente à gestão dos sistemas de informação;
- c) Implementar, pela aquisição ou desenvolvimento, as infra-estruturas tecnológicas dos serviços da administração fiscal e aduaneira e assegurar a respectiva gestão operacional;
- d) Conceber, desenvolver, implementar e explorar os sistemas de informação de utilização comum da DGCI e da DGAIEC ou destinados à satisfação de necessidades específicas de ambas;
- e) Assegurar a gestão patrimonial da informação em suporte informático da DGCI e da DGAIEC»⁴.

aprovou a Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, e pelo Decreto Regulamentar n.º 24/2007, de 29 de Março.

³ Cf. o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 24/2007. No artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 51/98, dizia-se substancialmente o mesmo («A DGITA é o serviço do Ministério das Finanças integrado na administração directa do Estado que tem por objectivo apoiar a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), nomeadamente através do desenvolvimento de infra-estruturas tecnológicas e da prestação de serviços de qualidade necessários para a concretização dos objectivos estratégicos e para a realização das atribuições daquelas direcções-gerais.»)

⁴ Cf. o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 24/2007. As atribuições da DGITA agora enunciadas não diferem significativamente das que constavam do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 51/98 : «São atribuições da DGITA: a) Avaliar,

Na medida em que a Administração Tributária se relaciona crescentemente com outros organismos do Ministério das Finanças e Administração Pública, foi igualmente atribuída à DGITA a incumbência de participar na definição das políticas de TIC comuns ao Ministério⁵.

A DGITA tem vindo igualmente a relacionar-se estreitamente com outros grandes departamentos governamentais, tais como o Ministério da Justiça e a Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, a propósito de projectos que implicam a colaboração da Administração Tributária com outras administrações.

Esta colaboração, de significativa visibilidade nos projectos-âncora dos programas SIMPLEX, tem permitido posicionar a DGITA como um dos organismos «fundadores» na operacionalização das novas orientações de interoperabilidade como suporte à desburocratização. Neste quadro, a DGITA tem actuado não só como fornecedor de informação de base, mas também como «originador/orquestrador» de eventos de sincronização dos sistemas de informação de várias entidades da Administração Pública (AP).

No entanto, é ao Instituto de Informática do Ministério das Finanças (II) que o Decreto-Lei n.º 93/2007, também de 29 de Março, atri-

em estreita colaboração com a DGCI e a DGAIEC, as necessidades de informação e oportunidades para as tecnologias de informação no desenvolvimento permanente dos serviços da administração fiscal e aduaneira; b) Prestar à DGCI e à DGAIEC, no âmbito dos seus objectivos e competências, apoio técnico relativamente à gestão dos sistemas de informação; c) A implantação, pela aquisição e desenvolvimento, das infra-estruturas tecnológicas dos serviços de administração fiscal e aduaneira; d) Assegurar a gestão operacional da infra-estrutura tecnológica dos serviços da administração fiscal e aduaneira; e) Conceber, desenvolver, implementar e explorar os sistemas de informação de utilização comum da DGCI e da DGAIEC ou destinados à satisfação das necessidades específicas de ambas; f) Assegurar a gestão patrimonial da informação em suporte informático da DGCI e da DGAIEC.”

⁵ Cf. o n.º 4 do artigo 3.º do já referido Decreto Regulamentar n.º 24/2007 que estipula o seguinte: «No âmbito específico de actuação previsto nos n.os 1 e 2, compete à DGITA participar na definição estratégia das políticas de tecnologias de informação e comunicação (TIC) para o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) e articular, nas suas áreas de atribuições, o respectivo desenvolvimento».

bui um papel central na coordenação das TIC no Ministério das Finanças e no relacionamento com outros Ministérios. Tanto este diploma como o já citado Decreto Regulamentar n.º 24/2007 e o Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE apontam para uma estreita cooperação entre o IIMF e a DGITA⁶.

Também o Relatório Sectorial Final relativo à Macroestrutura do Ministério das Finanças e Administração Pública, de Janeiro de 2006, se debruçou sobre a questão da coexistência dos dois organismos, DGITA e II, aí se referindo que as propostas relativas à sua fusão não tinham sido acolhidas.

O modelo organizativo continuou a ser o de Direcção-Geral, apesar do citado Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE ter equacionado a atribuição, às unidades de serviços partilhados, do estatuto de unidade de missão ou de Entidade Pública Empresarial (EPE)⁷ e de se admitir que a «Gestão das Tecnologias de Informação e Comunicação nas suas vertentes mais infra-estruturais e/ou generalistas (infra-estruturas tecnológicas, redes, *data-centers*, serviços de administração e operação de plataformas e aplicações, *help desk* técnico, plataformas

⁶ O Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE, de Julho de 2008, a p. 56, pronunciara-se sobre a coexistência da DGITA e do II nos seguintes termos: «...no Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), ... existem dois organismos com protagonismo na área dos sistemas de informação, um para actividades *core* do Ministério (Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)) e outro (Instituto de Informática (II)) para apoio a toda a AP em actividades que são *core* do MFAP, mas de suporte aos restantes Ministérios. O II é actualmente, nos seus estatutos, um organismo com funções transversais no domínio das TIC para a Administração Pública, assegurando a concepção, desenvolvimento, manutenção e suporte tecnológico dos sistemas de informação de gestão orçamental e da despesa da Direcção-Geral do Orçamento para toda a AP (Sistema de Recursos Humanos, SRH, Sistema de Informação Contabilística, SIC, Sistema de Gestão do Património, SGP e actualmente o projecto RIGORE). A DGITA é actualmente um «braço operacional» da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), constituindo-se como uma peça essencial para a arrecadação de receitas pelo Estado. O seu papel de prestação de serviços de sistemas de informação à DGCI e DGAIEC poderá, eventualmente, vir a ser alargado a outros organismos do Ministério das Finanças».

⁷ Cf. pp. 45 a 47.

de colaboração e de produtividade pessoal, etc.) constituiria uma das áreas de eleição para a existência de unidades de serviços partilhados⁸.

Este Relatório, embora prudente na caracterização da situação das TIC na Administração Pública, abriu perspectivas para uma futura reestruturação da área, tendo então, por razões táticas, manifestado uma preferência pelo modelo «unidade de missão»⁹. A verdade é que isso não impediu que, em 2007, viesse a ser criada a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GERAP), cujo diploma de constituição aponta para que possa também prestar serviços na área das TIC¹⁰.

3. FUNCIONAMENTO DA DGITA: CONSTRANGIMENTOS

Desde a sua fundação, em 1996, a DGITA tem integralmente assegurado, com assinalável êxito, a condução da intervenção das TIC na transformação da actividade da Administração Tributária (DGCI e DGAIEC).

Pode afirmar-se que a DGITA tem sido um vector de transformação organizacional e de inovação nos serviços prestados e uma alavanca para uma maior eficiência e eficácia organizacionais quer no contexto da Administração Pública portuguesa quer no contexto internacional, em particular no domínio dos *benchmarks* de governo electrónico conduzidos regularmente pela União Europeia.

No entanto, o modelo institucional e de gestão da DGITA mos-

⁸ *Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE*, Julho de 2006, p. 44

⁹ «A criação de uma E.P.E. desde o início poderia ter um escrutínio público forte, até porque aparentemente contrária aos princípios de racionalização subjacentes ao PRACE, sem que esteja ainda “provado” na prática o modelo».

¹⁰ Vide o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de Fevereiro, que institui a GERAP: «A GERAP presta serviços partilhados, numa primeira fase, nos domínios da gestão de recursos humanos e de recursos financeiros, podendo progressivamente alargar a prestação daqueles serviços a outros domínios, designadamente à gestão de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, mediante contrato-programa a celebrar com a tutela nos termos do disposto no artigo 11.º».

tra-se esgotado para assegurar o desenvolvimento das missões que lhe estão confiadas, bem como para dar conta das mudanças que previsivelmente o sistema fiscal irá sofrer nos próximos anos, decorrentes dos trabalhos do Grupo de Política Fiscal e das orientações europeias. A capacidade de se progredir para novos patamares de eficiência está indexada à capacidade de serem desenvolvidos novos patamares de sofisticação, eficácia e inovação no uso TIC, tornando a questão da evolução da DGITA numa questão central para o futuro da Administração Tributária no seu conjunto.

Neste quadro de análise, convém salientar que a DGITA enfrenta hoje fortes constrangimentos de sustentabilidade que podem ser sintetizados da seguinte forma:

- Um *modelo de financiamento* desadequado em volume e em estabilidade, sem relação com os serviços prestados: o subfinanciamento crónico induz níveis de obsolescência de que resultam ineficiências de serviço, incremento da complexidade, risco operacional e sobrecustos no desenvolvimento e manutenção de sistemas e aplicações que aumentam a pressão orçamental e reduzem a produtividade;
- Um nível de *rigidez na obtenção de recursos* materiais e humanos incompatível com as pressões «ambientais» de desempenho e flexibilidade: esta rigidez gera o envelhecimento da equipa, impede o refrescamento de ‘skills’ e a possibilidade de assegurar uma geração que suceda à actual, acelera a erosão do capital humano, fazendo aumentar a pressão sobre a aquisição de serviços;
- Um *modelo de prestação de serviços* ineficiente, decorrente de restrições regulamentares e financeiras que dificultam a consolidação de parceiros estáveis definidos por relações contratuais de médio prazo: daqui resulta um ciclo vicioso que gera níveis de risco operacional insustentáveis, reduz a produtividade, afecta a qualidade da prestação de serviço, provoca atritos com as DG clientes, o que origina maior ineficiência no contacto e na gestão das relações;

- Um *modelo de governação incipiente* orientado primordialmente para uma gestão reactiva, de curto prazo, de carteiras de pedidos insuficientemente caracterizados e assente em dinâmicas informais de *'networking'*.

A estes constrangimentos estruturais somam-se:

- a tradicional «contestação» ao actual modelo de domínios de actuação, e respectivos níveis de autonomia, [por exemplo, a DGCI considera-o como «ponto fraco» na sua análise SWOT];

e, de forma difusa,

- a dinâmica subjacente à criação, no seio do II, de um conselho de coordenação dos TIC no MFAP e a pressão no sentido da dinamização de «projectos comuns», tutelados pelo II, situação que implicará «sobreposições» com opções de autonomia técnica/operacional da DGITA, incrementando a complexidade «contextual» do exercício da sua missão, em virtude da necessidade de consensualizar as iniciativas mais básicas, gerando ciclos de decisão de morosidade crescente.

Particularmente relevantes são, neste contexto, as dificuldades da contratação e gestão de recursos humanos ligadas ao estatuto de Direcção Geral (bloqueios legais à contratação externa, níveis de remunerações, envelhecimento de quadros, etc.), as penalizadoras restrições legais nomeadamente no processo das compras públicas, a rigidez e as limitações orçamentais.

A superação destes constrangimentos implica que a evolução futura da DGITA e do seu modelo institucional, satisfaça um conjunto de condições actualmente inexistentes ou não suficientemente atingidas.

Mas isso não chega. Relacionada com todos estes constrangimentos, existe ainda a questão da forma como, ao longo destes anos,

se tem processado o *sourcing*, facto que implica uma mudança de filosofia na gestão do sistema.

4. A QUESTÃO DO SOURCING DE TIC NA DGITA

A DGITA é um organismo cuja missão específica, como já foi referido, é a de prestar serviços de natureza tecnológica a outros do mesmo sector que, concomitantemente, foram amputados das respectivas atribuições e meios relativos às TIC. Apesar ter sido justificada como prestadora interna de serviços, a DGITA nunca foi dimensionada e estruturada de acordo com essa intenção, o que implicou o recurso, de forma significativa e continuada, ao *outsourcing*. Têm sido diversas as justificações para o fazer: incapacidade de dar resposta com os recursos próprios às crescentes solicitações das áreas funcionais que serve, possibilidade de resolver situações de excepção originadas por picos na procura dos seus serviços ou, mesmo, a existência de uma convicta opção estratégica resultante de um estudo cuidado da situação.

A contratação externa deste tipo de serviços exige valências, competências e rotinas que não são previstas em organizações concebidas para uma situação de desenvolvimento interno de aplicações e de infra-estruturas tecnológicas.

De uma forma sintética poderemos caracterizar estas circunstâncias:

- Desenvolvimento e manutenção contratados externamente, mas sem haver uma «profissionalização» da negociação e gestão de contratos;
- Criação externa das aplicações e *know-how* associado, mas sem a possibilidade de estas valências serem assimiladas internamente;
- Lenta convergência dos Sistemas de Informação da DGAIEC e da DGCI;

- Manutenção externa (por quem desenvolveu) ou, quando muito, partilhada;
- Exploração interna;
- O *know-how* (pago) não só não é internamente utilizado para a manutenção das aplicações, como continua a ser criado nas empresas fornecedoras, levando a uma dependência de terceiros de difícil gestão.

5. UMA NOVA FILOSOFIA DE GESTÃO DAS TIC

5.1. Um novo modelo de gestão

Em teoria existem dois tipos ideais de modelos de gestão: Um primeiro, que não implica mudança de localização dos processos de desenvolvimento, manutenção e exploração (a criação de valências que permitam a negociação e gestão rigorosa de contratos de desenvolvimento e de manutenção, fortemente baseada em processos de *benchmarking*, pode ser um passo firme na direcção de uma solução dessa natureza). Um outro, que aponta para a «externalização» generalizada dos processos de desenvolvimento, manutenção e exploração das aplicações e infra-estruturas.

O modelo aqui defendido tem natureza híbrida, podendo ser sinteticamente caracterizado da seguinte forma:

- Existência de um organismo, como a DGITA, que possua uma visão holística e sistémica de todo o sistema de informação da organização e seja proprietário em nome do Estado dos activos intangíveis (*software* e *know-how*);
- A manutenção de competências técnicas em domínios avançados dentro da organização, imprescindível para evitar que, a prazo, ocorra uma perda de sensibilidade sobre as limitações e oportunidades das tecnologias da informação e da comunicação.
- *Benchmarking* e gestão de contratos de desenvolvimento, explo-

- ração e manutenção de aplicações e serviços, tendo por base uma comunidade diversificada e estável de fornecedores, incluindo centros de desenvolvimento universitários;
- Formação/educação de toda a organização sobre capacidades, oportunidades e limitações das TIC;
 - Auditoria e controlo de serviços e fornecimento de produtos contratados;
 - Auditoria das utilizações (qualidade, confidencialidade, riscos...);
 - Oferta de serviços de informação internos que agreguem a informação das diversas aplicações (externas), disponibilizem visões agregadas e consolidadas (internas) e que sejam o suporte de funções estrategicamente relevantes (sigilo fiscal).

A adopção por parte de um organismo como a DGITA de um modelo como o descrito, tem alguns riscos, porque são diversas as suas condicionantes, entre as quais:

- Atitude negativa do mercado (concretização de ameaças e exploração de dependências existentes) resultante da reacção à perda de controlo das situações existentes;
- Velocidade de mudança dos sistemas existentes o que implica custos de manutenção elevados (já existentes);
- Necessidade de uma mudança de política de Gestão do Sistema de Informação, difícil, como qualquer mudança de política;
- Necessidade de aquisição, manutenção e avaliação de valências para a criação e manutenção de: visões globais/arquitecturas do sistema de informações; políticas para as tecnologias e sistemas de informação; contratos de fornecimento de produtos e serviços; serviços de informação; auditorias tecnológicas; auditorias a serviços, etc. (todas elas críticas para o êxito deste modelo de organização).

O modelo proposto é, porém, portador de diversas virtudes que superam, quanto a nós, as desvantagens ou os riscos a ele associados, nomeadamente:

- Permite a organização focar-se no essencial (qualidade de serviço/razionalidade/ inovação);
- Promove a utilização de padrões de serviço (e custos) comparáveis internacionalmente;
- Facilita o tratamento equilibrado dos processos das diversas áreas funcionais da organização;
- Incentiva o desenvolvimento «de facto» de uma visão holística e sistémica do sistema de informação;
- Mantém o controlo das visões consolidadas e cruzadas em ambiente restrito (evita perigos estratégico-políticos);
- Mantém a necessidade de valências tecnológicas muito especializadas na organização, atenuando choques culturais e mudanças demasiado radicais.

A adopção deste modelo, baseado na ideia de *fazer mais com menos*, apenas poderá ser viabilizada por um novo enquadramento institucional.

5.2. Para um novo modelo institucional

5.2.1. Situação actual

Hoje o movimento de centralização do exercício de competências em TIC, quer por via da «externalização» total ou parcial para terceiros – *outsourcing*, *offshoring* – quer pela constituição de veículos empresariais especializados – serviços partilhados (*shared services*) – quer, ainda, pela concentração em unidades orgânicas de âmbito alargado, constitui uma tendência desejável no mundo empresarial e nas administrações públicas. Esta tendência é alimentada pela concorrência de um conjunto de factores:

- Normalização, racionalização e consolidação de infra-estruturas tecnológicas, sistemas, arquitecturas e interfaces como fac-

tores de contenção de complexidade indutores de melhorias de qualidade de serviço;

- Exploração de efeitos de escala decorrentes da agregação de recursos, racionalização de soluções, aumento da capacidade de negociação, viabilização de sofisticação tecnológica;
- Desenvolvimento, por integração e especialização de processos de gestão, da capacidade de prestação e desenvolvimento de serviços;
- Concentração das áreas de negócio na sua missão «*core*», libertando-se da gestão/supervisão das actividades de suporte que passam a ser utilizadas como «serviços».

A estes factores acrescem, de modo cada vez mais notório, os impactos decorrentes da crescente complexidade da gestão do ciclo de vida e sustentabilidade dos sistemas.

De facto, os desafios da gestão da evolução coordenada dos processos de negócio, aplicações e *portfolio* de plataformas e tecnologias, com vista a assegurar a continuidade e adequabilidade de serviço são condicionantes da operacionalidade quotidiana das organizações. Tais desafios, num contexto de volatilidade de requisitos funcionais, multiplicidade de dimensões de risco, aceleração dos ciclos de obsolescência tecnológica e centralidade do papel estratégico das TIC como suporte e veículo de inovação, afirmam-se como centrais em relação à continuidade e ao desenvolvimento estratégico das organizações.

5.2.2. Necessidade de evolução

Neste contexto, a DGITA, para desenvolver o seu modelo operativo e atingir um padrão superior de eficiência, terá de encontrar um quadro de *condições de sustentabilidade* que viabilizem a superação das insuficiências identificadas para, com urgência,

- Proceder à renovação e expansão da equipa, permitindo-lhe assegurar plenamente as competências e os papéis essenciais à garantia da eficaz assunção da sua missão;

- Financiar os investimentos necessários à realização de um vasto programa de estabilização da qualidade de serviço que garanta um *standard* adequado de níveis de serviço;
- Financiar, em concorrência com a pressão quotidiana de novos desenvolvimentos, um agressivo programa de modernização tecnológica que lhe permita superar riscos crescentes de obsolescência;
- Garantir um programa plurianual de financiamento, indexado a um quadro de planeamento de médio prazo, que permita contratualizar expectativas com as várias entidades envolvidas;
- Criar condições para a transição para um modelo racional e mais eficiente de «*sourcing*», com flexibilidade negocial, baseado em contratos de maturidade alargada e indexados a resultados.

Para atingir tal quadro de sustentabilidade efectiva, a DGITA terá ainda que convergir para um modelo operativo característico das organizações de serviços partilhados. Terá que transitar da ênfase posta no exercício estrito de capacidades técnicas para a ênfase na definição de uma oferta de serviços, caracterizados quanto ao seu conteúdo, condições de oferta e «*pricing*», susceptíveis de «*benchmarking*» com o mercado, de forma a dar uma base objectiva, quantificada, aos serviços prestados aos seus clientes, e à respectiva expressão financeira, e a tornar transparente a sua actividade, os seus níveis de eficiência e o seu contributo na criação de valor.

Por último, na dimensão «*gestão da relação*», vector crítico de sucesso do modelo, é absolutamente indispensável consensualizar um modelo mais eficaz de governação, garantindo um quadro de articulação de expectativas e análise de cumprimento, gerador de um clima de colaboração e mútua responsabilização, que supere o actual nível de informalidade com a dinamização de uma visão comum, expressa no «*roadmapping*» da contribuição das TIC para o desenvolvimento estratégico e operacional das DG clientes.

Partindo destes pressupostos, a análise que a DGITA tem vindo a desenvolver sobre a situação actual e sobre as perspectivas de evolução desejável levam-nos às seguintes conclusões:

- O movimento de centralização de competências em TIC e processos continua a fazer sentido e está em linha com as orientações de modernização das Administrações Públicas;
- A DGITA, no contexto em que foi criada e se tem consolidado, reuniu um «*track record*» de desempenho que representa geração de valor na viabilização e alavancagem da capacidade de intervenção e eficácia da Administração Tributária;
- O quadro de restrições decorrentes do modelo de financiamento, de contratação de recursos humanos e de aquisição de bens e serviços não é sustentável e ameaça seriamente a viabilidade da DGITA;
- A DGITA deverá transformar o seu modelo operativo numa lógica de «serviços partilhados» devendo ser financiada pelos serviços prestados (directamente ou por partilha de receitas geradas);
- As fronteiras de competência e responsabilidade entre a DGITA e as DG suas clientes, actuais e potenciais, deverão ser reafirmadas/clarificadas com vista à eficácia de desempenho;
- A gestão da relação cliente/fornecedor deverá ser objecto de reformulação do modelo de governação com vista ao estabelecimento de um quadro formal de referência dos processos reguladores da prestação de serviços e «*accountability*» e de articulação estratégica liderada pela SEAF;
- A DGITA deverá poder rever o modelo de «*sourcing*» no sentido da estabilidade contratual indutora de acréscimos de eficiência, necessitando para isso de base de financiamento e flexibilidade de contratação adequadas;
- A DGITA deverá criar condições que lhe permitam reconstituir e reestruturar, por contratação, a sua equipa técnica, de acordo com as exigências de novas competências e níveis de autonomia técnica e operacional adequados;

- A definição e estabilização de um modelo de serviços para a DGITA permitirão preparar a DG para estender a prestação de alguns serviços a outros organismos consolidando o projecto e ganhando escala.

5.3 A modificação do actual modelo institucional

5.3.1. *Variáveis dependentes e independentes da mudança institucional*

Antes de passar à discussão do modelo institucional mais conveniente para o desenvolvimento organizacional da DGITA, convirá todavia precisar em que medida as actuais dificuldades decorrem especificamente do modelo institucional de DG.

No que respeita ao *modelo de financiamento*, as Direcções-Gerais, na medida em que são «serviços integrados» no Orçamento do Estado estão sujeitas a um processo político de fixação (anual) de dotações orçamentais com contrapartida em receitas gerais.

Os valores fixados estão dependentes de restrições macroeconómicas, e até, como é largamente conhecido, de processos de negociação intra-governamentais, não sendo líquido que a inserção da DGITA no Ministério das Finanças lhe confira o necessário desafio em termos de meios financeiros¹¹. É, de resto, frequente a cativação de importâncias ou a constituição de reservas que impedem uma gestão racional.

Mas a atribuição de autonomia financeira não resolverá, por si só, as dificuldades enunciadas.

Com efeito,

1. Ainda que a DGITA passasse a viver de receitas de prestação de serviços às Direcções-Gerais suas clientes, seria de esperar

¹¹ Pelo contrário, a necessidade de o Ministério das Finanças dar o exemplo aos outros Ministérios e à opinião pública tem conduzido, em diversos anos, a situações de subfinanciamento dos seus próprios organismos.

que estas, continuando elas próprias sujeitas a processos políticos de fixação (também anual) de dotações orçamentais, tivessem *dificuldades em contratar plurianualmente* serviços à DGITA, e, admitindo que tal fosse viável, honrassem sempre *pontualmente* os seus compromissos perante um prestador de serviços que continuaria a ser entidade pública;

2. Caso, em alternativa, o financiamento da DGITA fosse garantido pela consignação de receitas alheias à sua actividade, continuaria a verificar-se a ausência de relação entre o financiamento consignado e a actividade desenvolvida e, dependendo do comportamento das receitas objecto de consignação, um *risco* de financiamento.

Haverá aliás que atender a que, por boas razões, a evolução legislativa tem ido, desde a publicação, em 1990, da Lei de Bases da Contabilidade Pública, no sentido de restringir a manutenção de autonomia financeira por parte de organismos que não atinjam uma proporção significativa de receitas próprias na cobertura das suas despesas totais¹².

No que respeita ao *modelo de contratação* de pessoal e demais recursos, reconhece-se ser vital a ultrapassagem dos bloqueios existentes.

No entanto, também aqui a mudança de modelo institucional poderá não trazer necessariamente os resultados pretendidos, na medida em que:

1. Tem-se vindo a assistir a um reforço da uniformização de regimes de contratação de pessoal de que foram exemplo, num primeiro momento, a definição do regime de contrato individual de trabalho da Administração Pública¹³, tentando disciplinar os regimes de contratação privativos que vinham sendo con-

¹² Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

¹³ Lei 23/2004, de 22 de Junho.

sentidos a entidades reguladoras e a institutos públicos quase empresariais, e, mais recentemente, a extinção desta forma de vinculação de direito privado a favor do contrato de trabalho em funções públicas, forma de vinculação de direito público¹⁴;

2. A contratação de bens e serviços por parte de entidades públicas vem sendo, por força de vinculações externas, designadamente comunitárias, sujeita a uma disciplina comum, de que é exemplo o Código da Contratação Pública (CCP), recentemente entrado em vigor¹⁵.

Não é de resto apenas a DGITA que procura um modelo institucional mais flexível e esta circunstância não deixará de inspirar prudência ao legislador.

No que respeita ao *modelo de relacionamento* entre a DGITA e as DG suas clientes concede-se que será mais atraente um modelo baseado na contratação de bens e serviços, de preferência com um horizonte plurianual.

No entanto não é líquido que seja este o único modelo admissível, ou que se trate de uma verdadeira contratualização. Com efeito:

- O Decreto-Lei n.º 51/98 já permitia ficcionar uma contratação entre organismos integrados no Estado¹⁶;
- Tal como vem sendo encarada, esta contratualização assentará num monopólio legal, inclusive por razões de segurança, enquanto que noutras situações de recurso a serviços partilhados se admite que, a médio prazo, o «*outsourcing*» se passe a fazer num ambiente genuinamente concorrencial.

¹⁴ Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (LOE 2009).

¹⁵ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

¹⁶ Era a seguinte a redacção do n.º 2 do seu artigo 3.º «Para a realização das suas atribuições, a DGITA celebrará contratos-programa com a DGCI e a DGAIEC, os quais estabelecerão os serviços a prestar, o respectivo calendário, os padrões de qualidade e as obrigações mútuas».

E afinal, qualquer que seja o modelo institucional atribuído futuramente à DGITA, continuará previsivelmente a ser necessária a intervenção governamental, se não para definir, pelo menos para arbitrar prioridades e dirimir eventuais conflitos nas relações entre prestador de serviços e DG clientes.

5.3.2. *Os modelos em confronto: critérios de comparabilidade*

Feitas estas observações, isto não impede a necessidade de se evoluir para um *modelo institucional* mais adequado à gestão e funcionamento da DGITA que elimine ou diminua muitos dos constrangimentos atrás enunciados.

Colocando-se necessariamente esta questão, importa agora verificar qual dos grandes modelos institucionais de direito público habitualmente utilizados servirá melhor o desenvolvimento do projecto cometido à DGITA, nos seguintes domínios¹⁷:

- Grau de autonomia / flexibilidade na gestão;
- Relacionamento com a Administração Tributária;
- Forma de financiamento;
- Regime de pessoal;
- Regime dos gestores;
- Regime de aquisição de bens e serviços;
- Regime contabilístico;
- Fiscalização do Tribunal de Contas (TC).

Para caracterizar a situação quanto a estes domínios foram, na maioria dos casos, considerados vários itens.

¹⁷ Não se considerou a possibilidade de criação de uma entidade de direito privado sob a forma, por exemplo, de sociedade de capitais exclusivamente públicos, por tal se afigurar contrário à orientação geral seguida na presente legislatura. Recorde-se que foram mesmo reconvertidas em EPE algumas sociedades anónimas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos criadas em momentos anteriores, como foi o caso dos Hospitais S. A.

Os grandes modelos institucionais objecto de comparação em cada um destes domínios foram os de:

- Direcção-Geral, organismo da Administração Directa do Estado¹⁸;
- Instituto Público (IP), excluindo as entidades públicas empresariais¹⁹; e
- Entidade Pública Empresarial²⁰.

Nos Institutos Públicos haverá que considerar:

- O Instituto Público de *regime comum*, dotado de autonomia administrativa e financeira, que constitui o caso geral;
- O Instituto Público de regime comum, dotado apenas de autonomia administrativa, que corresponde a casos excepcionais; e
- O Instituto Público de regime especial²¹.

¹⁸ Este modelo é regulado pela Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril e pela Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

¹⁹ Este modelo é regulado pela Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2005, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, pelo Decreto-Lei 105/2007 e pela Lei 64-A/2008.

²⁰ O modelo de EPE é regulado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto e pela Lei n.º 64-A/2008.

²¹ A noção de IP de regime especial abarca casos tipificados na própria Lei-Quadro, regulados por legislação própria (universidades e escolas de ensino superior politécnico, instituições públicas de solidariedade e segurança social, estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, regiões de turismo, Banco de Portugal e os fundos que funcionam junto dele, entidades administrativas independentes), bem como um conjunto muito restrito de institutos públicos nominativamente indicados na própria Lei-Quadro, com derrogação, nestes últimos casos, do regime comum apenas na estrita medida necessária à sua especificidade. Na redacção dada à Lei-Quadro dos IP pelo Decreto-Lei n.º 105/2007 apenas é atribuído nominativamente regime especial ao Instituto de Gestão de Crédito Público e ao Turismo de Portugal. O Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de Abril, que criou a Agência para a Modernização Administrativa, atribuiu a esta o estatuto de IP de regime especial, sem a incluir no elenco definido na Lei-Quadro.

O n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º equipara a Agência de Modernização Administrativa a entidade pública empresarial para efeitos de desenvolvimento e gestão de lojas para os cidadãos e para as empresas.

Só no Instituto Público de regime especial é admissível a remissão para normas relativas às entidades públicas empresariais ou para normas de direito privado e mesmo assim é duvidoso que tal remissão possa ter um carácter genérico, sob pena de então se violar o limite da estrita necessidade²².

O Quadro A (Comparação de modelos institucionais) relaciona os vários domínios e modelos institucionais tidos em conta, não autonomizando o caso do Instituto Público com mera autonomia administrativa, uma vez que se admitiu que esta situação se poderia verificar tanto no Instituto Público de Regime Comum como no Instituto Público de Regime Especial.

Comparando (no Quadro A) os vários modelos institucionais, vemos que:

- Do ponto de vista do grau de autonomia / flexibilidade de gestão, do financiamento, do regime de pessoal, do regime de aquisição de bens e serviços (baseado no Código da Contratação Pública, abreviadamente designado por CCP) e da fiscalização do TC, o modelo da Entidade Pública Empresarial é o mais favorável;
- Do ponto de vista do relacionamento com a Administração Tributária e do regime dos gestores, o modelo de Instituto Público e o modelo de Entidade Pública Empresarial equiparam-se;
- Do ponto de vista do regime contabilístico não haverá diferenças significativas entre os vários modelos (embora a implementação do POCP na Administração directa do Estado esteja atrasada, ela já se encontra prevista).

Em termos gerais, pois, o *modelo de EPE* é, em princípio, o modelo muito favorável à consolidação e desenvolvimento da DGITA.

²² O n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º equipara a Agência de Modernização Administrativa a entidade pública empresarial para efeitos de desenvolvimento e gestão de lojas para os cidadãos e para as empresas.

Quadro A – Comparação de modelos institucionais

Domínios	Elementos de caracterização	Direção-Geral / Administração Directa	Instituto Público (IP) de Regime Comum	Instituto Público (IP) de Regime Especial	Entidade Pública Empresarial (EPE)
Grau de autonomia / flexibilidade na gestão	Personalidade jurídica	Sem Personalidade jurídica	Personalidade jurídica	Personalidade jurídica	Personalidade jurídica
	Relação com o governo	Dependência hierárquica	Tutela e superintendência	Tutela e superintendência	Tutela e superintendência
	Regime de orçamentação / execução orçamental	Serviço integrado / autonomia administrativa	Autonomia administrativa e financeira ou serviço integrado / autonomia administrativa	Autonomia administrativa e financeira ou serviço integrado / autonomia administrativa	Independência orçamental
	Aplicação do regime de tesouraria do Estado	Sim	Sim	Sim	Sim, se considerada entidade do Sector Público Administrativo
	Definição da estrutura	Portaria	Portaria	Portaria	Aprovada pela própria EPE
	Aprovação de regulamentos internos	Aprovados pela própria DG	Aprovados pelo próprio IP	Aprovados pelo próprio IP	Aprovada pela própria EPE
Relaciona- mento com a Administração Tributária	Relação de prestador de serviços a cliente	Ficcional	Possível	Possível	Regra
	Contratualização da relação	Incipiente	Contrato de prestação de serviços	Contrato de prestação de serviços	Contrato de prestação de serviços
	Monopólio legal na gestão de infra-estruturas e desenvolvi- mento de aplicações	Natural	Natural	Natural ou aceitável se regime equiparado a EPE	Acceptável face a CP se EPE sob d direcção do Estado
	Dotação OE com contrapartida em receitas gerais	Sim	Sim	Sim	Só para dotações de capital e indenizações compensatórias
Forma de financiamento	Consignação de receitas geradas / Venda de bens e serviços	Sim	Sim	Sim	Da própria essência da EPE
	Consignação de outras receitas	Possível, exigindo lei	Possível, exigindo lei	Possível, exigindo lei	Possível, exigindo lei
	Recurso ao crédito	Não	Em princípio proibida, salvo previsão na lei orgânica e com sujeição a equilíbrio orçamental e a plafond do OE	Em princípio proibida, salvo previsão na lei orgânica e com sujeição a equilíbrio orçamental e a plafond do OE	Da essência da EPE, mas pode suceder que a EPE fique sujeita a consolidação dentro do perímetro da A Pública
	Responsabilidade por passivo em caso de liquidação	O passivo é passivo do Estado	Após liquidação do património do IP, o Estado	Após liquidação do património do IP, o Estado	Salvo garantia do Estado, apenas o património da EPE

Quadro A – Comparação de modelos institucionais (continuação)

Domínios	Elementos de caracterização	Direção-Geral / Administração Directa	Instituto Público (IP) de Regime Comum	Instituto Público (IP) de Regime Especial	Entidade Pública Empresarial (EPE)
Regime de pessoal	Pessoal actualmente ao serviço	Contrato de trabalho em funções públicas	Contrato de trabalho em funções públicas	Contrato de trabalho em funções públicas, salvo opção	Contrato de trabalho em funções públicas em regime de cedência de interesse público, salvo opção
	Contratação de novo pessoal	Contrato de trabalho em funções públicas	Contrato de trabalho em funções públicas	Contrato de trabalho em funções públicas com possibilidade de CIT ao abrigo do CIT	CIT ao abrigo do CIT
Regime dos gestores		Estatuto do Pessoal Dirigente	Estatuto do Gestor Público	Estatuto do Gestor Público	Estatuto do Gestor Público
	Regime aplicável	CCP	CCP	CCP	CCP se EPE sob direcção do Estado
Regime de aquisição de bens e serviços	Competência para autorizar	A definida na lei para os serviços com autonomia administrativa	A definida na lei para os serviços com autonomia administrativa e financeira (se tendo a última) ver também artigo 110 CCP	A definida na lei para os serviços com autonomia administrativa e financeira (se tendo a última) ver também artigo 110 CCP	Administração da EPE
	Tipo de plano de contabilidade	POCP	POCP	POCP	POC
Regime contabilístico	Património a reaver na contabilidade	Património do Estado afecto	Património próprio	Património próprio	Património próprio
	Prévia	Prévia	Prévia	Em princípio, Prévia	
Fiscalização do Tribunal de Contas (TC)	Concomitante	Concomitante	Concomitante	Concomitante	
	Sucessiva	Sucessiva	Sucessiva	Sucessiva	Sucessiva

Quadro A – Comparação de modelos institucionais (continuação)

Domínios	Elementos de caracterização	Direção-Geral / Administração Directa	Instituto Público (IP) de Regime Comum	Instituto Público (IP) de Regime Especial	Entidade Pública Empresarial (EPE)
Regime de pessoal	Pessoal actualmente ao serviço	Contrato de trabalho em funções públicas	Contrato de trabalho em funções públicas	Contrato de trabalho em funções públicas, salvo opção	Contrato de trabalho em funções públicas em regime de cedência de interesse público, salvo opção
	Contratação de novo pessoal	Contrato de trabalho em funções públicas	Contrato de trabalho em funções públicas	Contrato de trabalho em funções públicas com possibilidade de CIT ao abrigo do CT	CIT ao abrigo do CT
Regime dos gestores		Estatuto do Pessoal Dirigente	Estatuto do Gestor Público	Estatuto do Gestor Público	Estatuto do Gestor Público
	Regime aplicável	CCP	CCP	CCP	CCP se EPE sob direcção do Estado
Regime de aquisição de bens e serviços	Competência para autorizar	A definida na lei para os serviços com autonomia administrativa	A definida na lei para os serviços com autonomia administrativa e financeira (se tendo a última) ver também artigo 110 CCP	A definida na lei para os serviços com autonomia administrativa e financeira (se tendo a última) ver também artigo 110 CCP	Administração da EPE
	Tipo de plano de contabilidade	POCP	POCP	POCP	POC
Regime contabilístico	Património a reaver na contabilidade	Património do Estado afecto	Património próprio	Património próprio	Património próprio
	Prévia	Prévia	Prévia	Em princípio, Prévia	
	Concomitante	Concomitante	Concomitante	Concomitante	
	Sucessiva	Sucessiva	Sucessiva	Sucessiva	Sucessiva
Fiscalização do Tribunal de Contas (TC)					

Há, no entanto, que ter em conta alguns aspectos:

1. O lançamento de um novo conjunto de EPE na área das TIC poderia conduzir, por arrastamento, à pretensão de conversão em EPE de diversas entidades com estatutos de IP que exercem a sua actividade no âmbito da Saúde, Segurança Social e Justiça e poderia eventualmente dificultar a perspectiva de, numa segunda fase, fazer intervir a GERAP na Gestão Partilhada de Serviços de TIC;
2. Este modelo, como qualquer outro, por si só, como vimos, não resolveria a questão do modelo de financiamento, anteriormente equacionada;
3. A criação de uma EPE teria de ser acompanhada pela atribuição de um monopólio legal de contratação dos seus serviços na área de gestão de infra-estruturas e desenvolvimento de aplicações da Administração Tributária.

A hipótese alternativa ao desenvolvimento da DGITA, seria a de criação de um *Instituto Público de regime especial*. Este, no entanto, no mínimo, deveria

1. Ser dotado, tal como no caso da opção por EPE, de suficientes receitas próprias que lhe assegurassem a taxa de cobertura das despesas totais por receitas próprias necessárias à manutenção da autonomia financeira;
2. Beneficiar de regime especial, pelo menos no que se refere à contratação de todo ou parte do seu pessoal, que se regeria pelo CIT do Código de Trabalho e não pelo contrato de trabalho em funções públicas, embora tal previsão legal fosse num sentido contrário à evolução legislativa que se tem vindo a verificar;
3. Manter o monopólio legal de contratação com a Administração Tributária.

Se a actual situação (de Direcção-Geral) não resolve os principais problemas com que a DGITA se confronta, a criação de um Instituto

Público de regime comum apenas traria como vantagens a atribuição de personalidade jurídica e a possibilidade de celebrar verdadeiros contratos de prestação de serviços com o Estado, eventualmente com carácter contratual que, em teoria, beneficiariam da prioridade de inscrição de verbas conferida pela CRP e pela Lei de Enquadramento Orçamental às obrigações decorrentes de contrato.

Despacho de S. Ex.^a o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

Sobre este Relatório recaiu em 27 de Março de 2009 o seguinte despacho:

1. Concordo com este muito bem elaborado relatório. Desenvolva-se a opção relativa ao Instituto Público de Regime Especial, atendendo aos constrangimentos actuais ao nível de criação de EPE's.
2. Deverá desenvolver-se, porém, em regime próprio de contratação (pessoal, aplicações etc.) tendo em vista a especificidade da instituição.
3. A nova DGITA deverá manter as suas competências ao nível da infra-estrutura, Bases de Dados e aplicações estruturais.
4. O relacionamento deverá evoluir para uma lógica de contractualização com clientes, internos ou externos, do MFAP.
5. Desenvolva-se um modelo de angariação de receitas próprias que permita a sustentabilidade a longo prazo da instituição e, a curto prazo, a amortização dos sistemas estruturais (ex: IVA).
6. Toda a lógica deverá passar necessariamente por um reforço da ligação entre os clientes actuais (DGCI, DGAIEC) e a nova instituição e por um reforço das competências para o desenvolvimento «in house» das aplicações.

Nota final: Existe já um projecto de diploma relativamente a esta matéria.