

Revista JURÍDICA
PORTUGALENSE
LAW Journal

UNIVERSIDADE PORTUGALENSE



N.º 17 | Volume 2
Porto | 2015

Ana Paula Morais Pinto da Cunha

*Em nome do princípio da igualdade, PROCURAM-SE, fatores influenciadores
do resultado não mensuráveis no SIADAP*

Secção I

Investigação Científica^{*}

^{*} Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review*.

**Em nome do princípio da igualdade, PROCURAM-SE,
fatores influenciadores do resultado não mensuráveis
no SIADAP**

O PARTICULAR CASO DE UM SERVIÇO DE FINANÇAS¹

**On behalf of the principle of equality, SEEK-IF, factors
influencing the unmeasured result in SIADAP – The
particular case of a finance service**

Ana Paula Morais Pinto da CUNHA²

À memória da minha cunhada Prof. Ana Paula (Baptista) Pinto da Cunha, que comigo partilhou, para além do nome e do funcionalismo público, a amizade, a harmonia e os "doces" encontros familiares.

A autora, Ana Paula (Morais) Pinto da Cunha

Resumo

A avaliação do desempenho dos funcionários públicos contribui para um aumento da eficiência e eficácia da Administração Pública.

¹ O presente artigo foi revisto e totalmente alterado mas baseou-se num artigo da autora, publicado em versão inglesa, que constitui um capítulo do livro "HUMAN RESOURCE MANAGEMENT CHALLENGES AND CHANGES" edited by C. F. Machado and J. P. Davim, e publicado por NOVA Publishers (USA).

² Licenciada em Direito- Ciências Jurídico -Económicas - UPT 1987, Doutoranda em Direito Fiscal, Membro do Instituto Jurídico Portucalense da UPT (anappcunha@,gmail.com)

Pós Graduada em :

- Direito Penal Económico Europeu- Coimbra- 2007
- CADAP-Curso de Alta Direção da Administração Pública, promovido pelo INA 2010-2011;
- Direito Rural-UP- 2013.

Formadora, há mais de vinte anos em Direito, especialmente em Contencioso e Penal Fiscal. Possuidora de vários cursos de formação pedagógica, incluindo formação de formadores de formadores e E- Formador.

Funcionária da AT, desde 1991, como inspectora tributária, jurista, instrutora processos criminais fiscais e funções de chefia tributária, situação que lhe concede a característica de ser simultaneamente, avaliadora do SIADAP 3 e avaliada no SIDAP 2.

Com este estudo, contextualizado em breves alusões, ao princípio da igualdade, às sucessivas alterações estruturais da administração pública e da gestão dos recursos humanos, pretende-se analisar a qualificação³ dos recursos humanos - **a avaliação na administração pública** sem, contudo, esmiuçar o conteúdo e a estrutura do modelo adotado pela administração pública, O SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho para a Função Pública). Este sistema de avaliação⁴, transversal nos seus princípios e regras gerais, a toda a Administração Pública, tem como objetivos a equidade na organização interna e a excelência no serviço ao cidadão.

Todavia, como diria Ackoff⁵ “ *de dados errados é impossível extrair a informação certa*”. O mesmo é dizer que não basta, para garantir a equidade do sistema, identificar objetivos e metas para, a seguir, avaliar o desempenho dos funcionários que contribuíram para o sucesso ou insucesso da concretização dos objetivos. É necessário ir mais longe, exigindo-se por um lado que na monitorização dos resultados, sejam averiguadas e analisadas variantes, não dependentes do desempenho individual, que condicionam esses resultados e por outro, de forma a garantir a coerência sistémica, identificar-se as interligações ou eventuais consequências entre os objetivos e as metas definidos em cada unidade orgânica.

Assim, **em nome do princípio da igualdade** e após ser capaz de identificar os vetores estratégicos e os objetivos fixados para a entidade administrativa que ocupam, desafiamos o leitor, avaliado ou avaliador, a aguçar o espírito observador e crítico e a partir, no caminho da excelência da " new public administration" à descoberta de **fatores, exógenos, endógenos ou conjunturais**, não mensuráveis na monitorização dos resultados, mas que comprometem, positiva ou negativamente, **a avaliação do desempenho** e as consequências que dela advêm.

Palavras-chave

igualdade; siadap; avaliação; monitorização, fatores exógenos e endógenos;

³ LOPES, Margarida Chagas Lopes, “ Estratégias de qualificação e Metodologias de Avaliação”, Celta, Oeiras, 1995, p. 7.

⁴ AZEVEDO, Alfredo “ Administração Pública”, Vida económica, 2007, p. 189 a 190.

⁵ ACKOFF, Russell L. “ Fábulas de Ackoff” Reflexões Irreverentes sobre Gestão e Burocracia, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1995, p 95.

Abstract

The performance assessment of civil servants contributes to an increase in the efficiency and effectiveness of public administration.

With this study, contextualized in brief allusions, the principle of equality, the successive structural changes of public administration and the management of human resources, we intend to examine the qualification of human resources in public administration evaluation without, however, sifting through the contents and the structure of the model adopted by the public administration, the SIADAP. (Integrated System of performance evaluation for the function Publish). This evaluation system, transverse in his principles and general rules, the entire public administration, aims for excellence, leadership, responsibility, merit and qualifications, with a view to ensuring internal equity and providing a better service to the citizen.

However, as Ackoff "wrong data it is impossible to extract the right information". This means that it is not enough to ensure the fairness of the system, identify goals and objectives for, then, evaluate the performance of officials who contributed to the success or failure of the implementation of the goals. It is necessary to go further, demanding for a side that in the monitoring of results, that are investigated and analyzed variants, not dependent on individual performance, which affect these results and on the other, to ensure systemic coherence, identify the interconnections or possible consequences between the goals and the targets defined in each organic unit.

So, **On behalf of the principle of equality** and after being able to identify the strategic vectors of reality in occupying, and the goals that aim to achieve, challenge the reader, evaluated or evaluator, sharpen the observer and critic spirit and leave, in the way of excellence of "new public administration" to the discovery of factors, endogenous or exogenous cyclical, not measurable in the monitoring of results, but that compromise, positive or negative the evaluation of the performance and the consequences that result.

Keywords

equality; siadap; evaluation; monitoring; exogenous and endogenous factors.

Introdução

A mudança da estratégia organizacional da administração pública impunha alterar o paradigma na gestão de recursos humanos. Daí que, nos anos 60, a noção de “administração de pessoal” veio a ser substituída pela terminologia de “gestão de recursos humanos“, abrindo-se o caminho para sublinhar a importância *das pessoas* na eficácia das organizações

Em Portugal foi adotado como sistema de qualificação O SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho para a Função Pública).

Este sistema de avaliação⁶, transversal nos seus princípios e regras gerais, a toda a Administração Pública, tem como objetivos a excelência, liderança, responsabilidade, mérito e qualificação, com vista a garantir a equidade interna e a prestação de um melhor serviço ao cidadão.

Mas, porque falamos de pessoas, e são elas que compõem os órgãos da Administração Pública, é necessário avaliar não algebricamente os resultados obtidos mas avaliar objetivamente as razões que contribuíram para o seu sucesso ou fracasso, analisando em todo o sistema, os desvios, as interligações e as consequências.

Não pretendemos com este estudo, que tem como tónica a gestão dos recursos humanos, aprofundar o estudo sobre a estrutura, modelo e alterações do SIADAP, mas antes analisar se existirão, no seio da administração pública, fatores endógenos e ou exógenos, não mensuráveis no SIADAP, que comprometem e alteram a monitorização e a leitura dos resultados da avaliação.

Sabendo que a avaliação do desempenho é apreciada face aos resultados atingidos, urge alertar o avaliador para a necessidade de ter, não só consciência da existência desses fatores, como poder recorrer a técnicas ou instrumentos de gestão, sendo exemplo o Balanced Scorecard e a análise Swot, que lhe permitam equacionar o nível de influência que esses fatores determinam na avaliação de resultados, até porque na globalidade são situações alheias ao próprio avaliado. É pois um caminho possível para o

⁶ AZEVEDO, Alfredo " Administração Pública", Vida económica, 2007, p. 189 a 190.

avaliador pautar-se por critérios de equidade e respeito pelo direito de Igualdade.

Objetivos

Em nome do princípio da igualdade que deve estar subjacente a qualquer sistema de avaliação, tenho a veleidade de, com o recurso a um estudo de caso de um serviço descentralizado da Administração Tributária e Aduaneira (Serviço de finanças), espicaçar o leitor, quer se trate de um avaliador ou avaliado, a identificar, constrangimentos, stakeholders, ou mesmo desigualdades no seio da entidade organizacional em que se integram, de forma a identificarem fatores que desvirtuam a leitura dos resultados e que constituem um *desvio*⁷ à função e missão do SIADAP.

Motivação

A integração funcional e hierárquica da autora num serviço de finanças, onde pelo cargo que ocupa partilha o perfil de avaliadora e avaliada, bem como o seu enquadramento na carreira da inspeção tributária, constituiu a maior motivação para a escolha da análise do caso em apreço. Pretende, a título exemplificativo, servindo-se da avaliação dos funcionários de um serviço de finanças da secção da justiça tributária e dos funcionários da inspeção tributária, ambos pertencentes ao quadro da Autoridade Tributária e Aduaneira, suscitar a questão sobre a eventual existência de fatores endógenos ou exógenos, que embora estranhos ao desempenho do trabalhador, influenciam a avaliação dos resultados.

Revisão bibliográfica

Apesar das referências às características gerais do SIADAP- Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública aprovado pela lei n.º 66-B-2007, de 28 de Dezembro bem como a nova roupagem dada pelas alterações das leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de Dezembro e 66-B/2012, de 31 de Dezembro, não pretendemos com este artigo focalizar a temática do SIADAP, pois trata-se um tema abordado na gestão dos recursos

⁷ Expressão utilizada na al. g) do artº 10º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro (SIADAP).

humanos sendo suficientes e valiosos os contributos dados pelos artigos científicos⁸ que brilhantemente nos dão a conhecer a essência, a evolução e alteração desse sistema de Avaliação. Apenas o referimos como o modelo adotado para a Administração Pública, podendo o mesmo raciocínio ser aplicado a qualquer outro sistema de avaliação.

Recolha de dados

Na recolha de dados foi grande o cuidado em cumprir rigorosamente as regras de sigilo profissional ou operativo, tanto mais face ao teor do Despacho de 4/03/2014 do Diretor Geral AT⁹. Por esta razão os dados aqui vertidos serão apenas baseados em documentos do conhecimento público e nunca em informações divulgadas internamente. Para além das informações que constam do portal das finanças foram utilizadas informações constantes dos instrumentos de gestão previstos no artº 7º nº 2 do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de Dezembroⁱ nomeadamente:

Plano de atividades;

Orçamento;

Relatório de atividades;

Balanço social;

Quar;

Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras;

Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 – 2014;

⁸ A título de exemplo, refere-se a artigos científicos que constam do Livro " Gestão e Desenvolvimento de RH: Tendências e Boas Práticas, de Viviana Meirinhos e Ana Cláudia Rodrigues, Vida Económica, 2014, lançado na V Conferência IIRH - Investigação e Intervenção em Recursos Humanos- que teve lugar no ESEIG- Vila do Conde.

⁹Despacho de 24/03/2014 do Diretor Geral AT
Assim, determino:

1. A disponibilização de informação ou dados recolhidos e à guarda dos serviços da AT, a favor de quaisquer pessoas ou entidades, só será permitida para efeitos académicos ou de investigação e no caso de, relativamente aos fins da utilização da informação e dados a disponibilizar, ser reconhecido interesse relevante para o desempenho e desenvolvimento das atribuições da AT.
2. Para efeitos do disposto no número anterior, serão preferencialmente estabelecidos protocolos com instituições do ensino superior ou de investigação e com investigadores, a quem seja reconhecida capacitação e competência académica e científica, tendo em vista o desenvolvimento de estudos em matérias tributárias ou aduaneiras.

Documento de estratégia orçamental de 2012-2016;
Lei n.º 83-B/2013 de 31 de Dezembro que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2014;
Plano de Gestão de Riscos de Corrupção.

Metodologia

Partindo de instrumentos de gestão institucional e da análise de objetivos individuais e partilhados por funcionários com funções distintas mas pertencentes ao mesmo organismo público, suscitamos questões de forma a identificar a existência de fatores endógenos ou não mensuráveis na monitorização dos resultados. Para que o estudo não se limitasse apenas à chamada de atenção para factores internos referenciamos exemplos de factores exógenos. Com esta análise pretendemos demonstrar que ambos podem influenciar irremediavelmente o nível de desempenho aparentemente atingido, podendo provocar distorções e situações de desigualdade jurídica e social nos avaliados, quer ao nível interno, quer ao nível inter organizacional no seio da administração pública.

Estrutura

O trabalho foi efectuado com base na seguinte estrutura

Capítulo I – Os Recursos Humanos da Administração Pública e sua avaliação

- 1- Em nome do Princípio da Igualdade
- 2 - As reformas na gestão dos recursos humanos da administração pública
- 3- O Resultado do relatório da OCDE sobre as reformas na gestão dos recursos humanos.
- 4- As reformas administrativas e a gestão pública em Portugal
- 5- A noção de funcionário público
- 6- O sistema de avaliação- SIADAP

Capítulo II – A AT- Autoridade Tributária e Aduaneira e a avaliação dos funcionários

- 1- A evolução da DGCI em Portugal

2- O caso particular da avaliação do SIADAP num serviço de finanças

3 - Os fatores endógenos

4- Os fatores exógenos

Conclusão

Capítulo 1. – Os Recursos Humanos da Administração Pública e sua avaliação

Secção 1.1 - Em nome do Princípio da Igualdade

Todos os ensinamentos sobre direitos fundamentais reconduzem-nos à reflexão sobre o princípio básico do ***direito à igualdade***.

No âmbito da Administração Pública, e principalmente no direito administrativo e tributário o direito à igualdade é sobretudo invocado nas relações entre os cidadãos ou contribuintes e os funcionários públicos, devendo estes salvaguardar na sua atuação, em nome da defesa do interesse público, este princípio constitucional, conforme determina o artº 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

O Estado democrático assegura a tutela e defesa do princípio da igualdade dos cidadãos de modo a não prejudicá-los ou beneficiá-los, nem a conceder benefícios ou a isentá-los de qualquer dever, independentemente da diferença de raça, religião, ascendência, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual, tal como se encontra previsto no nº 2 do artº 13º (CRP)

Porém o princípio da igualdade não se esgota nesse critério. Seria até uma interpretação restritiva, atento o teor do nº 1 do artº. 13.º da CRP defende :

" todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei."

É pois mais abrangente a noção básica e formal do princípio da igualdade, em que, perante a lei, todos os cidadãos são iguais e devem ser tratados com a mesma dignidade.

Daí afirmar-se que um funcionário público não é apenas um guardião do princípio da igualdade mas também uma parte desse direito.

A relação entre o Estado e o funcionário público deve respeitar o princípio da igualdade, não só na perspectiva do acesso à função pública, mas sobretudo nos critérios da sua avaliação.

O princípio da igualdade destina-se quer aos órgãos que criam o direito quer aos órgãos que o aplicam. O legislador deve ter o cuidado de respeitar os valores fundamentais regulados constitucionalmente, e por outro lado o mesmo rigor e respeito deve ser salvaguardado por quem aplica e interpreta essas leis.

Igualdade jurídica e igualdade social

Grande parte da doutrina distingue a **igualdade jurídica da igualdade social**. Jorge Miranda¹⁰ perfilha da mesma teoria.

Na abordagem à **igualdade jurídica** este autor distingue um sentido primário e um sentido secundário.

Identifica o sentido primário como a condição para

- Não haver privilégios de tratamento (tratar igual o que se encontra em situação igual);
- Não haver discriminação (tratar desigual os que se encontram em situações desiguais).

No sentido secundário, entende que a igualdade jurídica assume-se desde logo pela atribuição da personalidade jurídica. Esta, conforme determina o artº 66.º do Código Civil, adquire-se com o nascimento e a todos os que têm personalidade jurídica são atribuídos além dos direitos de personalidade direitos fundamentais.

Mas o autor, não se confina apenas à personalidade jurídica acrescentando ao sentido da igualdade jurídica «*a mesma capacidade de direitos em função de situações idênticas, ou seja, o mesmo estatuto deve corresponder ao mesmo status ou estado (de pai, de solteiro, de funcionário, etc)*», ou seja entende que em situações idênticas, a quem tem o mesmo estatuto, deve corresponder a mesma capacidade de direitos.

Distinta da igualdade jurídica a **igualdade social** pressupõe já um olhar atento do Estado.

¹⁰ MIRANDA, Jorge "Escritos vários sobre Direitos Fundamentais"Principia, 2006, p 45 a 50.

O Estado deve desenvolver a igualdade social não só criando normas iguais para todos mas sobretudo deve promover e criar condições para permitir que todos os cidadãos beneficiem dos privilégios que a civilização lhe concede. A título de exemplo não basta conforme determina o nº 1 do artº 58º da CRP, decretar que todos os cidadãos têm direito ao trabalho.

É preciso criar condições para ultrapassar as barreiras que impedem a concretização desse benefício. Daí a seguinte redação do nº 2 do referido artº 58º da CRP:

2. Para assegurar o direito ao trabalho, incumbe ao Estado promover:

a) A execução de políticas de pleno emprego

b) A igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições para que não seja vedado ou limitado, em função do sexo, o acesso a quaisquer cargos, trabalhos ou categorias profissionais;

c) A formação cultural e técnica e a valorização profissional dos trabalhadores.

De todo o exposto e independentemente da distinção doutrinal entre igualdade, formal ou material, jurídica ou social, importa, para a nossa abordagem, reter os vários significados que assume o princípio da legalidade, para melhor identificar o sentido que aqui lhe atribuímos.

Todos os cidadãos

- Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social;
- Todos os cidadãos são iguais perante a lei;
- A lei é igual para todos;
- A proibição de privilégios e ou de discriminação;
- Tratar igual o que se encontra em situação igual;
- Tratar desigual os que se encontram em situações desiguais;
- Todos os cidadãos têm direito ao trabalho e os direitos dos trabalhadores são extensivos a todos com base nas regras da igualdade;
- A igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho.

Na administração pública, em especial:

Os trabalhadores da AP

- Os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, nomeadamente por opção partidária.

- Acesso por igual aos cargos públicos

Os administrados, vêm o princípio da igualdade salvaguardado quando:

Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade.

Secção 1.2 – As reformas na gestão dos recursos humanos da administração pública

Os modelos da administração pública foram evoluindo ao longo dos tempos. João Bilhim¹¹ distingue os três paradigmas, que aqui se expõe sinteticamente

- 1) A velha administração pública que apela ao lema
" Maior e Melhor Estado"

Este modelo insere-se na corrente do referido pensamento de Weber, que centrado no poder institucional da administração pública distancia a intervenção política. As reformas destinam-se a impulsionar a eficiência e autonomia administrativa, fazendo prevalecer as leis e normas administrativas, aos valores políticos. Prevalece o "homem administrativo"

- 2) A nova administração pública que apela ao lema
" Menor e Melhor Estado"

Os modelos gestionários são defensores de uma menor intervenção estatal e inserem-se na visão liberal da administração pública, que tem um papel secundário face ao poderoso controlo público e acima de tudo ao

¹¹ Bilhim, João, " A teoria da Função Pública e a nova Gestão estratégica de Recursos Humanos"- material de apoio fornecido aos alunos do CADAP (Curso de Alta Direcção da Administração Pública), promovido pelo INA, 2011

controlo do mercado. O Estado providência era fortemente criticado pelo excesso de custos e despesas e pelo desinteresse do funcionário no interesse público e nos resultados obtidos. O novo modelo de Gestão Pública, inspirou-se nos princípios de Adam Smith, adotado pelos vários correntes monetaristas e neoliberais, nas quais se destacam, entre outros, Milton Fredman e Vicent Ostrom. Trata-se de uma visão liberal da AP que envereda por uma corrente desreguladora em que o papel da administração pública é secundário face ao poderoso controlo público e acima de tudo ao controlo do mercado. Como predomina a perspectiva de mercado, nessa ótica, tem como finalidade reduzir o tamanho e peso do Estado, desconcentrar e descentralizar, comprometer-se com os programas do governo bem como adotar meios de recrutamento para cargos de direção que se identifiquem e sejam leais a esses compromissos, em substituição dos funcionários de carreira.

Na gestão dos recursos humanos, ao nível executivo adotaram-se modelos por resultados e objetivos e incentivos por produtividade.

Ao nível decisório adotaram-se modelos autoritários e pouco participativos, dado a lealdade aos compromissos políticos.

Acima de tudo neste modelo prevalece o "homem económico"

3) O novo serviço público " **Melhor Estado** "

As teorias da cidadania democrática e humanismo organizacional substituem as vestes autoritárias da função pública pela nova roupagem de um serviço democrático em que a transparência propicia a participação ativa do cidadão, em prol do contexto constitucional da atuação da administração pública, como é o caso dos regimes de atuação previstos nos artºs 266º a 269º da CRP e pela “ prestação de contas” (accountability) dos governantes e serviço público perante os cidadãos.

Secção 1.3 – O Resultado do Relatório da OCDE sobre as reformas na gestão dos recursos humanos

Subsecção 1.3.1- Introdução

A recessão económica sentida nos anos 80 e 90 foi o pulsar que movimentou os países da OCDE num compromisso de reestruturação e a

adoção de um novo papel do Estado. Várias foram as críticas dirigidas à falta de eficiência do Estado e à perda de confiança do cidadão/ cliente e contribuinte, e por tal estavam criadas as condições para se introduzir novos mecanismos de gestão de Recursos Humanos.

As orientações assumidas no relatório da OCDE¹², tinham na linha da frente atenuar as diferenças **entre a gestão pública e a gestão privada**.

A gestão pública deveria implementar medidas para atingir a máxima eficiência começando por uma gestão do *tipo comercial*, que visa garantir a qualidade do serviço e satisfazer os seus clientes, como sejam:

a) A redução de funcionários das administrações públicas,

Esta política não foi perfilhada pelos países membros da mesma maneira. Uns adotaram drasticamente pela redução dos efetivos na função pública, através da rescisão por mútuo acordo ou a reforma antecipada. Porém noutros países a redução de recursos foi atingida com a introdução de outros mecanismos que causaram um menor impacto social, como é o caso das privatizações e da prestação de serviços por entidades externas.

b) A redução da certeza do trabalho De forma a evitar a ideia, associada à função pública, do emprego permanente, permitiu-se que as legislações dos vários países tivessem uma maior autonomia e flexibilidade na criação de normas respeitantes ao funcionalismo público, de modo a aproximar o seu regime ao regulamentado para as relações de trabalho no setor privado. Nessa ótica foram alteradas as normas relativas ao Estatuto jurídico de emprego, nomeadamente quanto à garantia da manutenção do emprego, por exemplo admissibilidade da demissão, e ao tipo de emprego que se alterou consoante a permanência e a duração.

c) Responsabilizar, pelos resultados obtidos quer a organização quer os seus quadros, Como elemento fulcral da nova gestão de RH, identificam-se, a nível institucional a definição de metas e

¹² Relatório da OCDE [PUMA/HRM(99)3] – “A evolução da Gestão dos Recursos Humanos nas administrações públicas”, Traduzido por René Loncan Neto, Revista do Serviço Público, Ano 52, Número 2, Abr-Jun 2001

objetivos, sendo os resultados obtidos individualmente pelo trabalhador, um fator de avaliação.

d) Introduzir o conceito de ética, no serviço público. Sob a

égide da ética os estudos da OCDE desenvolveram-se em 3 vertentes:

- *o quadro jurídico*- destinado a melhorar a transparência e a definir limites no conflito de interesses

- *a convivência profissional*- destinado a dar a conhecer, em ambiente de trabalho, códigos de deontologia e ética

- *a criação de um ambiente profissional*- destinado a enquadrar os funcionários na filosofia e princípios da organização, dando-lhe oportunidade de expressarem as suas opiniões mas ao mesmo tempo recompensá-los e protegê-los quando denunciam atos de corrupção, de forma a banirem da organização os corruptos e a responsabilizá-los pelos seus atos.

Subsecção 1.3.2- Antevisão

Já em 2001, o relatório da OCDE visionava, através das experiências de alguns países, os problemas agora suscitados, nomeadamente:

✓ A perda de privilégios dos funcionários públicos em matéria de segurança do emprego.

✓ A perda de condições de trabalho e de estatuto, com o agravamento de a remuneração não progredir

✓ A conseqüente dificuldade de recrutar para a função pública pessoa altamente qualificadas e de as manter.

✓ Atendendo à importância que é hoje atribuída uso das TICs e da gestão do conhecimento, previa-se a necessidade de apostar na formação tecnológica dos funcionários de forma a rentabilizar as potencialidades das novas tecnologias e sistemas informáticos.

✓ Por outro lado previa-se a necessidade de acautelar os efeitos da descentralização, poder que por um lado propicia a responsabilização da organização e individual, pelos resultados obtidos, avaliados com base em sistemas de desempenho, mas por outro lado impede a coesão da função pública por falta de identificação com uma filosofia de grupo.

Secção 1.4 – As reformas administrativas e a gestão pública em Portugal

A evolução e a profundidade das reformas sugeridas pela OCDE variaram de país para país, devido não só ao nível de recessão económica mas também fruto dos distintos percursos históricos e culturais.

Para Portugal, o maior desafio foi abandonar o tradicional modelo burocrático de Weber, pois apesar das orientações da OCDE, a descentralização e a delegação de competências não foram questões prioritárias na gestão de recursos humanos, à semelhança da Grécia e da Turquia.

Max Weber,¹³ Jurista, nascido nos anos 80 e fundador da sociologia moderna, caracterizava o Estado de Direito dividindo-o em dois pilares. Um que se revelava pela formalização jurídica quando o Estado adota a lei como uma forma geral e abstrata de garantir a igualdade entre os indivíduos, O outro, que acolhia um grupo de funcionários, servidores da lei, recrutados em virtude da sua qualificação e que desligados de qualquer relação de obediência pessoal se contrapunham ao burocrata especializado caracterizado pela sua profissão-vocação.

A burocracia, aplicável ao Estado, constitui, segundo Weber, o modo apropriado de a administração exercer a dominação racional-legal, entendendo que¹⁴ *«só com a burocracia a autoridade resulta das regras. A burocracia é um sistema de regras e não de pessoas O selo da burocracia é a sua imparcialidade estudada. Os seus agentes agem sem preconceito nem paixão, aplicando a todos as mesmas regras, independentemente das diferenças de nível e condição social,,,, o burocrata, do Estado moderno é um servidor de uma autoridade política mais alta, que é normalmente um governo eleito. A disponibilidade para a obediência é assim um atributo necessário de um bom burocrata»*.

¹³ FLEURY, Laurent “ Max Weber” Biblioteca Básica de Filosofia, 43, Edições 70, p. 84-85

¹⁴ PARKIN, Frank “ Max Weber” Tradução de Paulo Pedrosa, Celta Editora, Oeiras 1996, p 68

O estudo realizado por Joaquim Araújo¹⁵ sobre a gestão pública em Portugal, dá-nos uma panorâmica das alterações estruturais da administração em Portugal, que aqui iremos fazer referência, realçando os períodos que nos ajudará a enquadrar e entender os atuais modelos de gestão.

1832- Reforma de Mouzinho da Silveira - que visava racionalizar a estrutura administrativa, como entidade centralizadora das propostas de reforma; uma abordagem legalista do sistema administrativo.

1910-1926- Primeira República- caracterizada por uma grande inconstância política.

1928-1932- O Controlo das Finanças Públicas- que se dá com a nomeação de Salazar para Ministro das Finanças que orientou a sua atuação, sobretudo no controlo rigoroso das despesas públicas

1932-1969- Estado Novo- Caracterizado pelo advento da Constituição de 1933, que seguia a linha salazarista do nacionalismo moderado. Com ela foi reforçado o poder executivo, abolido o partidarismo e criada uma organização hierárquica totalitária.

1969- 1974- Estado Social - Sucede a Salazar, Marcelo Caetano. As tentativas que ele preconizou no sentido de implementar políticas sociais e reformas na AP de forma a responsabilizá-la por essas tarefas, tiveram como entrave as forças da extrema-direita.

1974-1982 - Revolução de 24 de Abril- Nova constituição com conceitos de ideologia esquerda Nacionalizações, afastamento de dirigentes, e a criação de vários ministérios.

1982-1986- Adesão à CEE - Alteração da constituição e remoção dos conceitos de esquerda. Submissão dos militares ao poder político e abertura da economia fruto da adesão à CEE.

(Com base em elementos de estudo fornecidos pelo INA, no curso Cadap¹⁶ e no histórico da AT, que consta do portal das finanças, foi possível completar o quadro das alterações da AP em Portugal, sendo que a partir daquela data, o enquadramento é feito com base no modelo do " New public management em Portugal")

¹⁵ ARAÚJO, Joaquim Filipe "Gestão Pública em Portugal- Mudança e Persistência institucional" Quarteto, 2002,p 39 a 43.

¹⁶ Trabalho de grupo realizado no Curso Cadap 2009- realizado em 22/10/2010 pelo Grupo 8, tema Siadap- Análise Crítica.

1986/1995 - Promulgação do CPA - 1991, Regulação dos Orçamentos por Programas -1991 - Caracteriza-se pela simplificação de serviços e procedimentos; orientação para o cidadão; envolvimento dos trabalhadores; conquista da confiança dos cidadãos.

1996/1999- Instituição obrigatória do Livro de Reclamações - 1996, Institucionalização da Loja do Cidadão – 1998. Caracteriza-se pela Maior produtividade; qualificação; novas tecnologias.

2000-2009-

Lei 91/01, 20/08 – Lei de Enquadramento Orçamental;

RCM 95/03, 30/7 e RCM 53/04, 21/4 – Linhas orientadoras da AP;

¹⁷Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro-Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado;

Lei n.º 10/04, 22/03 – SIADAP;

RCM 124/05, 4/8 – PRACE;

Lei 66-B/07, 28/12 – Novo SIADAP;

Lei 53/06, 7/12 – Lei da Mobilidade;

Lei 58/08, 9/9 – Estatuto Disciplinar;

Lei 59/08, 11/9 – RCTFP- Regime de Contrato de trabalho de funções públicas.

Subsecção 1.4.1 – Que futuro?

A Lei n.º 83-B/2013 de 31 de dezembro ¹⁸que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2014 refere, no âmbito das iniciativas da Reforma da Administração Pública em Portugal, o reforço na melhoria do funcionamento e da qualidade do serviço, a redução significativa do número de serviços e organismos dos ministérios, a Introdução de regras que facilitam e incentivam as movimentações voluntárias de trabalhadores entre serviços e entre diferentes localidades, a regulamentação da rescisão por mútuo acordo, a uniformização das regras do setor público com as do setor privado no que se refere à remuneração do trabalho extraordinário e flexibilização na organização dos tempos de trabalho, a alteração do regime de proteção social e regime de aposentação convergente dos trabalhadores em funções públicas.

¹⁷ Acrescentado pela autora.

¹⁸ Lei n.º 83-B/2013 de 31 de dezembro,
http://www.ipl.pt/sites/default/files/ficheiros/instituto/lei_n.o_83b__2013_de_31_de_dezembro_0.pdf

A Lei n.º 83-B/2013 acrescenta,¹⁹ como melhoria na gestão de recursos humanos, que :

«Para promover a motivação e a realização profissional dos trabalhadores da Administração Pública, devem ser adotadas políticas de gestão de carreiras, de mobilidade interna, de reconhecimento de mérito e de qualificação profissional que reforcem o mérito, a produtividade e que concorram para a valorização dos trabalhadores e dos serviços públicos.²⁰

Deverá, neste contexto, devolver -se aos responsáveis de topo dos organismos introduzir o conceito de ética, no serviço público da Administração Pública a capacidade de reconhecer e recompensar o mérito profissional dos seus colaboradores. Nesse sentido, deverão ser melhorados os modelos de avaliação de desempenho e de recompensa.»

Secção 1.5 – A noção de funcionário público

O enquadramento jurídico da estrutura da AP remete-nos de imediato para a conclusão de que são distintas as missões, os vínculos e os regimes jurídicos dos diversos funcionários públicos, não só inter ministérios como no seio da própria instituição.

As novas modalidades de relação jurídica de emprego, dividem-se entre a **nomeação** (Definitiva e Transitória) **Contrato de trabalho em funções públicas** (Por tempo indeterminado, ou a termo resolutivo) e **Comissão de serviço**, agora revogadas pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho²¹ que criou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

A constituição da relação jurídica por nomeação, que era quase transversal, passou a estar prevista apenas para os trabalhadores que exercem funções nas seguintes áreas: missões genéricas e específicas das forças armadas em quadros permanentes; representação externa do Estado; informações de segurança; investigação criminal, segurança pública, e a inspeção.

¹⁹ No ponto 2.3 - Reforma da Administração Pública.

²⁰ Sublinhado pela autora.

²¹ Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, http://www.ipl.pt/sites/default/files/ficheiros/instituto/lei_n.o_83b__2013_de_31_de_dezembro_0.pdf

Por ora, limitar-nos-emos à noção de trabalhador que decorre do artº 269º da CRP, sem distinguirmos o tipo de constituição jurídica. A questão, sobre os distintos significados do funcionário público, será retomada nas conclusões.

Secção 1.6 – O Sistema de avaliação – o Siadap

A primeira reforma do sistema de carreira, designado por Sistema de Notação Pessoal, data do período de Salazar. Com base nele foram criadas os regimes de carreira, onde se enquadrou a carreira Técnica, provida por pessoal qualificado com remunerações acima da média do funcionalismo público.

Após a revolução foram alterados não só os sistemas de carreira e estatuto disciplinar, como foi introduzido em 1979 um novo sistema de avaliação de desempenho, onde o mérito e a antiguidade constituíam fatores decisivos. Os novos modelos de avaliação, não passavam porém de mero formalismo, a que recorriam apenas para progressão na carreira, e desprezavam um controlo do desempenho e da avaliação da eficácia e eficiência.

A reorganização da AP e o novo conceito relacional com o cidadão/cliente impunha uma nova gestão dos recursos humanos no sentido de avaliar a qualidade do serviço prestado.

Com o **Dec. Lei nº 135/99 de 22 de Abril** (criou o **CAF- Common Assessment Framework**) foram definidas metodologias de Auto avaliação da qualidade dos Serviços. Tratava-se de "termómetro" institucional, que se baseia em critérios objetivos.

Numa fase inicial (em 2004) a implementação do **SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública** foi progressiva, aplicando-se inicialmente à Administração Direta e aos dirigentes de nível intermédio.

Em 2008 com a **Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro** foi institucionalizado este modelo de avaliação para a Administração Pública, que, como refere Alfredo Azevedo²² trata-se de uma **avaliação de desempenho**

²² AZEVEDO, Alfredo "Administração Pública", Vida económica, 2007, p 190 a 201.

que assenta nos objetivos de **qualidade e excelência, liderança, responsabilidade, mérito e qualificação.**

Com o SIADAP avaliam-se **resultados** e para tal importa definir **objetivos**, atendendo aos seguintes critérios:

Tipo de responsabilidade - partilhada ou individual;

Limitados no tempo;

Traduzidos em resultados e não em atividades;

Definição das metas a atingir;

A ponderação de cada objetivo na avaliação global.

Mas além dos resultados também se avaliam **competências no sentido amplo isto é** competências técnicas, formativas académicas e **comportamentos**, ou seja a atitude do funcionário face aos seus congéneres, superiores hierárquicos e na relação com o cidadão/ cliente.

O somatório das duas componentes (**resultados e competências**) constitui **a avaliação global do desempenho.**

O SIADAP foi identificado como sendo 1, 2 e 3 consoante fossem avaliados respetivamente os dirigentes superiores, intermédios e chefias, e trabalhadores.

A noção de trabalhador no Siadap, engloba todos os trabalhadores da Administração Pública independentemente do título jurídico da relação jurídica, desde que a vinculação seja superior a 6 meses e não exerçam cargos de dirigente.

As regras do SIADAP em 2013 foram objeto de revisão²³, pelo artº 49.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (LOE 2013), sendo de destacar as seguintes alterações:

- Alteração da periodicidade da avaliação dos dirigentes (SIADAP 2) e dos trabalhadores (SIADAP 3), passando-a de anual, para bienal, no caso dos trabalhadores, e para períodos de três ou cinco anos, consoante a duração da comissão de serviço, no caso dos dirigentes. A avaliação dos dirigentes superiores passa a ser feita por **ciclos avaliativos de 5 anos** correspondentes à duração da comissão de serviço.

A avaliação tem os efeitos previstos no Estatuto do Pessoal Dirigente,

²³ Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

nomeadamente em matéria de não renovação ou de cessação da comissão de serviço e **deixou de se prever efeitos em matéria de prémios de gestão**. A avaliação anual dos dirigentes superiores foi substituída por **monitorização intercalar**.

- Abolição da avaliação de mérito (reconhecimento de Desempenho excelente), em sede de SIADAP 1 (avaliação dos serviços) e em sede de SIADAP 2 (avaliação dos dirigentes), e das percentagens/quotas na avaliação dos dirigentes intermédios, tendo conseqüentemente desaparecido os efeitos relativos a prémios de desempenho, período sabático, estágios e mais dias de férias.

- Relativamente aos trabalhadores, foram abolidos o direito à realização de período sabático e o direito à aquisição de mais dias de férias.

No **documento de estratégia orçamental 2012-2016**,²⁴ pode ler-se:

"Por outro lado, volvidos alguns anos desde a aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP) – Lei n.º 66 B/2007, de 28 de Dezembro – importará, à luz da experiência adquirida, fazer um balanço da sua aplicação. Não desconsiderando, em situação alguma, a importância deste instrumento de gestão, importa refletir sobre eventuais procedimentos que possam ser melhorados, sempre com o propósito de, tal como estabelecido no diploma, o sistema contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da administração pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da motivação profissional e desenvolvimento de competências."

Fica então a dúvida se as alterações produzidas com a lei de Dezembro de 2012, são já o resultado desse balanço ou se ainda se reconhecerá a necessidade de ajustamentos a este modelo de avaliação, sendo arrojado pensar que de algum modo o presente estudo possa constituir mais uma “acha para essa fogueira”.

²⁴ documento de estratégia orçamental 2012-2016 - DGO, publicado na portal do Governo, do Ministério das Finanças, p. 55, http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Documents/DEO_2013-2016.pdf

Capítulo II – A AT- Autoridade Tributária e Aduaneira e a avaliação dos funcionários

Secção 2.1 – A evolução da DGCI em Portugal

Subsecção 2.1.1 – Dos Primórdios até à DGCI

A criação e a cobrança de impostos constituíram desde longa data uma preocupação na tutela da administração pública.

A evolução da DGCI descrita, a propósito das Comemorações dos 160 anos da, então, Direção Geral das Contribuições e Impostos, publicada no Portal das Finanças²⁵ e a obra de Pedro Almeida e Rui Branco²⁶ dão-nos um panorama da criação e autonomização do ministério da fazenda em Portugal.

Esta obra reconduz-nos a 1832, data em que Mouzinho da Silveira institucionalizou, através da criação de decretos, o sistema fiscal liberal português.

Este sistema baseou-se no modelo francês e nos princípios de separação e organização do poder contemplados na carta constitucional de 1826. Pretendia-se reformar a organização da fazenda, sem perder de vista a necessidade de modernizar e racionalizar a administração.

Os três sistemas existentes no antigo regime, o sistema fiscal senhorial, o da igreja e o do estado, foram centralizados num só poder, tutelado pelo poder executivo mas suscetível de participação dos cidadãos, pois a aprovação e fiscalização dos orçamentos, eram decisões tomadas no parlamento.

A competência para a cobrança de impostos que era inicialmente distribuída, consoante o tipo de receita, aos corregedores, provedores, juizes de fora, juizes ordinários e vereadores da câmara foi redistribuída da seguinte forma:

Em cada província - **o recebedor geral** (que concentrava a receita e pagava a despesa) era coadjuvado, em cada comarca, por um delegado e subdelegados nas povoações mais importantes.

²⁵ Direcção Geral dos Impostos, Comemoração dos 160 anos da DGCI. Lisboa Direcção Geral dos Impostos. 2009

²⁶ ALMEIDA, Pedro Tavares, BRANCO, Rui Miguel C de, SOUSA, Paulo Silveira “ Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (seculos XIX-XX), ed. Livros Horizonte, Lisboa, 2007,p 111 a 131

Onde houvesse câmaras existia um **recebedor particular**, nomeado pelo recebedor geral. As câmaras mantiveram a cobrança das contribuições diretas, embora sob a fiscalização do recebedor pois era a ele que entregavam o lançamento.

Todos estes agentes do estado não tinham relações burocráticas ou hierárquicas com os serviços centrais da fazenda, apenas dependiam hierarquicamente do recebedor geral que os nomeava.

Em Janeiro de 1835 existiam registados 8 recebedores -gerais, 45 delegados de comarca e 45 secretários e 100 recebedores particulares e não constavam dos documentos oficiais os pagamentos aos amanuenses (pessoal das repartições periféricas) e outro pessoal de secretaria do distrito

Em 1842 dá-se a reforma judicial com a introdução do novo código de procedimento administrativo que previa a criação de um sistema de lançamento e cobrança de impostos. As camaras passam a ter apenas as funções que os regulamentos e leis especiais lhe atribuem, nomeadamente as contribuições diretas, passando a matéria de impostos a estar dependente da centralização administrativa civil e dos seus funcionários.

Porém essa reforma, não passava de mera teoria pois pouco se tinha concretizado nas alterações administrativas, sendo ainda lenta a centralização burocrática anunciada no estado liberal.

O decreto de 10-11-1849, fundamentado na ideia da separação de funções nas tarefas do Estado, alterava a regulamentação dos serviços centrais e periféricos da fazenda e tentava de novo separar a administração fiscal da civil.

Invocando o excessivo atraso nas cobranças dos impostos e no permanente atraso de pagamentos aos funcionários, foram novamente redistribuídas as tarefas.

Foram criados os escrivães da fazenda e seus amanuenses, que vieram substituir os administradores do concelho e seus escrivães. Foi criada uma rede nacional de 159 empregados sob a direção única dos delegados do tesouro, que propunham ao governo a sua nomeação, mas também a sua suspensão e demissão.

Ainda em 1849, dá-se a reestruturação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, que passa a designar-se Ministério das Finanças, depois da implantação da República. É então criada a Direcção-Geral das Contribuições Directas, integrada no Tribunal do Tesouro Público.

Até 1911 surgem novos impostos e melhorias na Administração, mas é a partir desse ano que se tenta imprimir, através de uma forte actividade legislativa, uma nova mentalidade. Procurou-se organizar logicamente os serviços do Ministério, simplificar esses serviços, proporcionando uma redução de pessoal dos quadros e atender às condições económicas do pessoal. Surge nesse ano a denominação mais duradoura da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos, - DGCI- sigla que subsistiu até à sigla AT, pois manteve-se, mesmo após a alteração, em 1996, da designação Direcção-Geral de Impostos.

A estabilidade pós 1929/1930 reflecte-se num período de meras adaptações até à importante reforma de 1958-1965 desenvolvida pelo Prof. Teixeira Ribeiro e pelo então Director-Geral Vítor Faveiro, que cria as bases duma fiscalidade moderna, desenvolvida e consolidada com a democracia e a integração europeia pós 25 de Abril, em particular com as reformas dos IVA, impostos sobre o rendimento e a introdução do cartão de contribuinte.

Para Vítor Faveiro “A acção dos funcionários dos impostos era, na generalidade, sentida e exercida como verdadeira função, e não como mera tarefa.”

Na década de 90, com a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, surgem melhorias que foram continuadas no séc. XXI. As reformas do património e os avanços informáticos, denotam uma dinâmica permanente de modernização e aperfeiçoamento sempre com vista à justiça, eficiência e simplificação.

Foi pois esta a génese da organização Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) que em 2009 comemorou 160 anos.

Subsecção 2.1.2 – A Autoridade Tributária e Aduaneira

No âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional determinou as linhas gerais do **Plano de Redução e Melhoria da**

Administração Central (PREMAC), previstas no Decreto-Lei n.º 118/2011 de 15/12.

Com o objectivo de racionalizar as estruturas do Estado, melhor utilizar os seus recursos humanos e reduzir custos de funcionamento, o referido diploma aprovou a estrutura orgânica da **Autoridade Tributária e Aduaneira**, que resulta da fusão da Direcção-Geral dos Impostos, da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, e que iniciou funções em 1 de Janeiro de 2012.

Do **Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016** consta o percurso preconizado para esta instituição, até 2014.

"A reestruturação permite reduzir custos mediante a simplificação da estrutura de gestão operativa, o reforço do investimento em sistemas de informação e a racionalização da estrutura local, adaptando-a a um novo paradigma de relacionamento entre a administração tributária e o contribuinte, em que os canais remotos (designadamente a via electrónica) ganharam um peso preponderante. Na segunda fase desta reforma estrutural, a acorrer em 2012, proceder-se-á a uma integração dos serviços centrais de suporte da AT...,

A racionalização dos serviços distritais e locais da AT será concretizada numa segunda fase, a ocorrer em 2012/2013, e será realizada de acordo com o previsto na lei orgânica da AT.,

Finalmente, em 2013/2014, depois de consolidada a integração dos serviços, proceder-se-á, numa terceira fase, ao aperfeiçoamento das estruturas organizativas e dos processos de funcionamento da AT, passando de uma estrutura organizada por imposto para uma estrutura organizada por funções (informações/instruções, liquidação, serviço ao contribuinte), prosseguindo-se os esforços de racionalização dos serviços existentes.

O artº 14º do **Decreto-Lei n.º117/2011, de 15 de Dezembro**, define, qual o papel da AT no Ministério das Finanças.

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

A estrutura nuclear da AT é constituída por direções de serviços que integram os serviços centrais e por unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional, designadas por direções de finanças e alfândegas, e de âmbito local, designadas por serviços de finanças, delegações e postos aduaneiros

A AT é dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por doze subdiretores-gerais, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus, respetivamente.

➤ Os dados que constam do **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção- 2012 e Balanço Social de 2013**²⁷, dão conta que:

Atualmente a AT dispõe de um efetivo global de cerca de 12.000 funcionários, distribuídos da seguinte forma pelos Serviços Centrais, Regionais e Locais no Continente e Ilhas: **Serviços Centrais 17% Serviços Regionais 28% Serviços Locais 45%** (área tributária). Dispõe 34 Direções de Serviços, 21 Direções de Finanças (tributárias) e 343 Serviços de Finanças (tributários);

Os funcionários do GAT - Inspeção Tributária, correspondem a cerca de 17,81%;

Os funcionários do GAT - Técnico de Administração Tributária Adjunto, correspondem a 28,87% - Nos serviços de finanças uma grande parte do pessoal enquadra-se nesta categoria.

Secção 2.2 -O caso particular da avaliação do SIADAP num serviço de finanças.

²⁷ Instrumentos de Gestão- Governo de Portugal
<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/instrumentos-de-gestao/instrumentos-de-gestao.aspx>

Subsecção 2.2.1 O enquadramento do serviço de finanças (SF) na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

As Direções de Finanças contam com o apoio de órgãos periféricos locais, denominados Serviços de Finanças localizados nos concelhos dos distritos a que pertencem.

Cada um desses Serviços é chefiado por um Chefe de Serviço de Finanças e por Chefes Adjuntos que chefiam cada uma das secções que os compõem, nomeadamente a Secção da Justiça Tributária, Secção da Tributação do Património, Secção da Tributação do Rendimento e da Despesa e Secção de Cobrança (Tesouraria).

Competência material:

A estas unidades orgânicas compete, em geral, assegurar as atividades operativas e de gestão corrente, de âmbito local, relacionadas com a tributação, cobrança, justiça tributária, informação e apoio direto aos contribuintes

Por opção estratégica ao nível dos recursos humanos, alguns serviços de finanças compartimentaram funções na Secção da Justiça Tributária, atribuindo a esta essencialmente a função da cobrança coerciva, efetuada por via da execução fiscal.

Subsecção 2.2.2 -O Quar do serviço de finanças

É sobre uma destas secções de um serviço de finanças, da Justiça Tributária, mais propriamente sobre a Secção da Justiça Tributária, que tem a seu cargo a cobrança coerciva, que vai recair o presente trabalho.

Analisemos pois a questão fulcral.

Em nome do princípio da igualdade entre os trabalhadores, no caso em análise, da AT, pretende-se averiguar se eventualmente existirão fatores influenciadores do resultado de desempenho, alheios à performance desses trabalhadores, que não são mensuráveis no SIADAP.

As normas que tutelam a avaliação dos trabalhadores da AT, são além da Lei n.º 66-B/2007 (SIADAP) e suas alterações, **a Portaria n.º 437-B/2009 de 24/04** que aprovou o Regulamento da Avaliação do Desempenho dos Dirigentes Intermédios e demais Trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e que revogou a Portaria n.º 326/84, de 31 de Maio.

São normas transversais a todos os trabalhadores independentemente do seu enquadramento na carreira e funcional- técnicos da administração tributária, inspetores tributários, técnicos superiores, etc, como aliás decorre da própria essência do SIADAP

Analisemos então o caso em concreto.

Os serviços centrais, têm consoante as áreas, um QUAR específico, para cada uma delas. Por exemplo existe um QUAR para a gestão tributária, outro para a inspeção, recursos humanos, financeiros, etc. Para os serviços desconcentrados, referenciadas como unidades homogéneas, existem os respectivos QUARs, enquadrando-se nestes, os serviços de finanças.

Entre todos, trabalhadores, dirigentes, chefias e organização, é partilhado o seguinte **objectivo**:

Assegurar a receita fiscal e o desempenho da AT - Com uma ponderação de 10%

Este objetivo tem os seguintes **indicadores**:

Cobrança Coerciva [%]	Peso 50%
Meta 100% [Valor cobrança realizada / Valor da cobrança prevista] x 100	
Resultado do QUAR da Autoridade Tributária e Aduaneira [%]	Peso 50%
Meta 100% Valor do resultado obtido no QUAR da Autoridade Tributária e Aduaneira	

O desvio está fixado em 10%.

Este é um objetivo partilhado, cujos resultados são apurados automática e centralmente.

No QUAR dos serviços de finanças, como decorre das suas competências proceder à cobrança dos tributos²⁸, a cobrança coerciva, volta a aparecer. Ou seja aparece como objetivo partilhado, objetivo nº 1 que já foi referido, e vai aparecer outra vez no seguinte objectivo estratégico da UO.

OB 5 - Aumentar a produtividade e os níveis de desempenho nas UO – 25% de ponderação

Este objetivo, partilhado na Unidade orgânica, tem os seguintes **indicadores**:

	Peso
Meta	
Cobrança Coerciva[%]	40%
100%	
[Valor cobrança realizada / Valor da cobrança prevista] x 100	
Tempo de resposta às reclamações no atendimento	20%
5m	
Prazo de conta de Gerência	15%
100	
Taxa de resolução das declarações de substituição de IRS	25%
90	

Esta situação, de se repetir num serviço de finanças o indicador de cobrança coerciva, primeiro partilhado por todos (Obj-1) e depois partilhado pelo SF (Obj-5), regra geral não se limita aos dois referidos objectivos estratégicos.

Acontece que dentro da UO, a secção da justiça tributária responsável pela tramitação dos processos executivos, tem integrado no objetivo da secção, não raras vezes, como indicador novamente a *cobrança coerciva*.

Temos pois aqui algumas questões a colocar?

A cobrança coerciva depende maioritariamente da eficiência e eficácia da secção da justiça das UO?

²⁸ Tributo noção mais abrangente do que imposto. Artº 3º da lei Geral Tributária, aprovada pelo Dec. Lei nº 398/98. Engloba todo o tipo de impostos, taxas e contribuições financeiras.

Será que o desempenho do trabalhador de um SF e particularmente de uma secção da justiça de um SF, pode ser medido em função do aumento ou diminuição da cobrança coerciva?

Depende do mérito do funcionário adstrito a essas funções, a maior ou menor capacidade de gerar riqueza e rendimento para o País?

Por que razão são estes funcionários, a quem lhes compete essa espinhosa tarefa, avaliados dupla e por vezes triplamente, com base no mesmo indicador?

Será esta uma das razões que motiva a falta de recursos humanos nos SF e em particular nas secções da Justiça Tributária?

Constitui uma violação ao princípio da igualdade avaliar resultados, com base em parâmetros, que nem sempre dependem do bom desempenho do funcionário?

Subsecção 2.2.3 - As questões que se colocam

Estas e muitas outras dúvidas poderiam ser suscitadas em torno desta polémica, mas podemos resumi-las, em duas questões:

A)- A **excessividade do recurso ao objetivo – Cobrança Coerciva** (no QUAR de um trabalhador do SF da secção da Justiça Tributária)

B)- **A objetividade e imparcialidade dos resultados obtidos nesse objetivo**, face à existência de fatores endógenos e exógenos, alheios ao trabalhador, não mensuráveis no SIADAP.

A) - Excessividade do recurso ao objetivo – Cobrança Coerciva

Sobre esta questão importa reter as seguintes ideias

Os objetivos do SIADAP são mensuráveis, ou seja são avaliados pelos resultados. No caso em apreço, pretende-se com base no mesmo resultado, a *cobrança coerciva*, avaliar simultaneamente e, para o mesmo funcionário, três objetivos estratégicos, distintos

Assegurar a receita fiscal e o desempenho da AT

Aumentar a produtividade e os níveis de desempenho nas UO

Aumentar a produtividade e os níveis de desempenho na Secção da Justiça

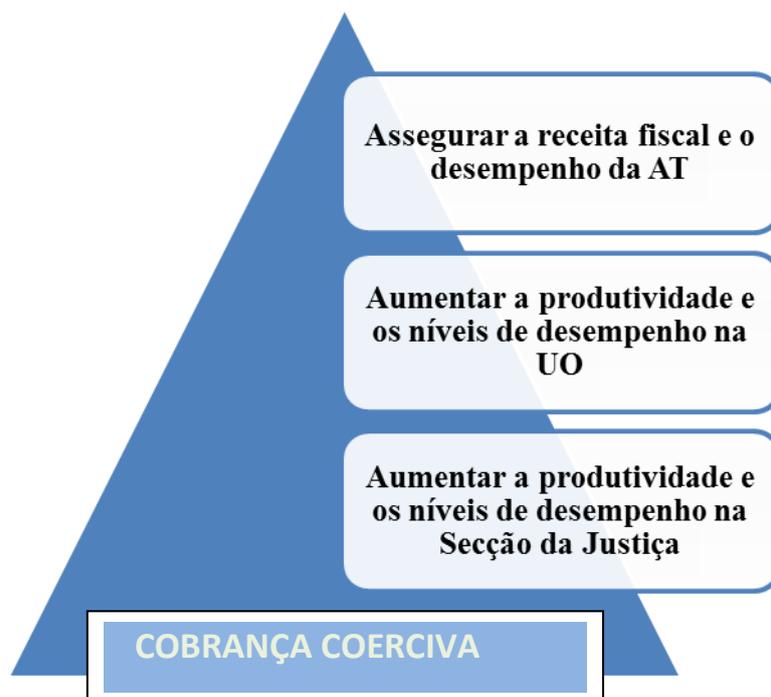
Parece aqui existir uma inversão pois o mesmo resultado determina vários objetivos.

Para o Siadap os objetivos traduzem-se em resultados.

Como melhor explica Alfredo Azevedo²⁹ "*para cada colaborador deve considerar-se não só o desempenho individual mas igualmente o compromisso com o objetivo da equipa*". Este autor diz que devem de ser aplicadas 5 regras à definição dos objetivos:

- **Devem traduzir-se em resultados e não em atividades-** deve corresponder aos resultados esperados do colaborador e não às atividades que caracterizam a função.
- **Devem estar definidos no tempo**
- **Devem estar associados a uma meta-** para se saber com clareza e transparência os níveis de exigência.
- **A definição da meta deve ser ambiciosa mas realista-** a ambição não pode exceder a possibilidade do cumprimento.
- **Para cada objetivo deve ser atribuída uma ponderação-** que constitui o peso de cada objetivo na avaliação global

²⁹ Azevedo, Alfredo "Administração Pública", Vida económica, 2007



Num esquema deste tipo, a variação, positiva ou negativa, no resultado da cobrança coerciva, pode comprometer a avaliação total dos resultados, pois o resultado obtido na cobrança coerciva vai influenciar, o mesmo avaliado, em três objetivos estratégicos. E esta influência, tanto pode dar lugar a um resultado excelente ou inadequado.

Ora, se o que pretende é não só avaliar o compromisso do trabalhador com o serviço mas também o seu desempenho individual, porquê recorrer ao mesmo indicador- a cobrança coerciva, sucessivamente em relação ao mesmo avaliado?

Depende a cobrança coerciva apenas do bom ou mau desempenho do funcionário?

Sabendo-se que o nº de objetivos adotados varia, em média entre 3 a 5 objetivos, fácil será imaginar que o peso do recurso excessivo, neste caso, à cobrança coerciva pode comprometer irremediavelmente o total dos resultados.

Não existirão outros parâmetros de avaliação?

Da minha experiência resulta que existem muitos outros parâmetros para a avaliar os funcionários da secção da justiça da UO. É uma área, normalmente vocacionada para a tramitação dos processos de execução e dos

processos de contencioso associados, sendo por tal diversificada e complexa a quantidade de tarefas que lhe estão associadas, como é exemplo a instauração, citações, penhoras, hipotecas, pagamentos em prestações, reclamação de créditos, graduação de créditos, vendas e muitas outras, que são frequentemente esquecidas nos indicadores da avaliação do SIADAP.

Não é pois, por escassez de indicadores, que o mesmo vem sendo repetido por três vezes.

Esta opção justificar-se-á por se tratar de um objetivo estratégico da organização?

Antes de mais é **Missão da AT** fomentar e incentivar a cobrança voluntária, mesmo antes da cobrança coerciva. A luta contra a fraude e evasão fiscal é também uma estratégia prioritária na atuação da AT e constitui até um dos objetivos da Inspeção Tributária.

Temos pois como certo que a *cobrança coerciva* não é o único objetivo estratégico. No entanto tem um tratamento diferente pois basta analisar que, ao contrário deste, os objetivos estratégicos supra referidos, não são, regra geral, duplicados e muito menos triplicados no SIADAP individual dos funcionários responsáveis pelo seu desempenho.

Assim, em face de todo o exposto concluímos:

- Existir excessividade no recurso ao objetivo da cobrança coerciva, pois o resultado obtido com a cobrança coerciva irremediavelmente influencia, no mínimo, o resultado de 3 objetivos.
- Devendo a definição de objetivos medir também o compromisso do funcionário com os objetivos da equipa/ instituição, a opção pela cobrança coerciva compromete a avaliação do funcionário face aos restantes objetivos estratégicos, que fazem parte da missão da AT.
- Dado que o nº máximo de objetivos é de 5 , esta opção desprivilegia a avaliação de outros indicadores, mais relacionados com o desempenho individual do funcionário.

➤ Esta opção condena, ou beneficia o resultado da avaliação total, pois a variação positiva ou negativa de um só vetor- a cobrança coerciva- faz variar a avaliação total entre o inadequado e o excelente.

Em síntese acrescentamos que, conforme descreve Pedro Caldeira,³⁰ existem aspectos críticos a ter em conta na construção dos indicadores, de forma a controlar que estes são, o mais objectivo possível, capazes de uma medição da *performance dos objetivos*³¹ e de controlar a aplicação dos princípios da equidade e igualdade entre os funcionários

B)- A objetividade e imparcialidade dos resultados obtidos nesses objetivos

A excessividade do recurso à *cobrança coerciva*, é tanto mais assustadora se se pensar que os resultados atingidos, para além de não dependerem apenas do desempenho individual do funcionário, são influenciados por fatores endógenos e exógenos, alheios aos funcionários, que, na monitorização, pelo menos aparentemente, não são mensuráveis no SIADAP.

Vejamos então a razão deste raciocínio:

A avaliação é definida e enquadrada tendo por base a missão e objetivos estratégicos do órgão da Administração Pública do Estado a que respeita.

O SIADAP ajusta-se e adapta-se às situações específicas de cada organismo, face à sua regulamentação e estratégias, quer políticas quer funcionais.

Num modelo de gestão estratégica, defende Jorge Caldeira³² o estudo

³⁰ CALDEIRA, Jorge “ Implementação do Balanced Scorecard no Estado” Almedina, 2009, p 69 a 71.

³¹ CALDEIRA, Jorge “ Implementação do Balanced Scorecard no Estado” Almedina, 2009, p 76 e 77.

³² IBIDEM – CALDEIRA, Jorge “ Implementação do Balanced Scorecard no Estado” Almedina, 2009, p 18 a 25.

estratégico, tem como objectivo identificar e analisar a envolvente interna e externa da organização e a forma como interagem.

Como ferramentas utilizam a análise dos **stakeholders** e a **análise Swot**. A primeira serve para identificar quem tem interesses (internos ou externos) na organização e os grupos de pressão capazes de afetar a performance estratégica da organização enquanto que a análise *Swot-Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats* (que identifica como factores internos atuais, as forças e fraquezas e como factores externos previsionais as oportunidades e ameaças) fundamenta as estratégias a seguir pela organização.

É inquestionável a importância do desempenho individual do funcionário mas não se pode pensar que os objetivos fixados individualmente, estão isolados. Importa, pois, para além do enquadramento estratégico e operacional, analisar se os indicadores dos objetivos atribuídos a um funcionário podem influenciar ou constituir a causa-efeito, do sucesso ou insucesso dos objetivos atribuídos a outros funcionários, ou se o mesmo efeito é provocado por factores exógenos.

Ambos os casos são alheios ao desempenho do funcionário e por tal, em nome do princípio da igualdade, suscita-se a questão de saber se a eventual influência de factores exógenos ou endógenos, estará devidamente acautelada na monitorização dos resultados?

Secção 2.3 – Os fatores endógenos

Como exemplo de um fator endógeno analisemos como uma ação da inspeção levada a cabo por funcionários afetos à inspeção tributária, pode influenciar a avaliação dos funcionários dos serviços locais.

correções da inspeção

pagamento voluntário

pagamento coercivo- SF

Quer no **Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 - 2014**ⁱⁱ quer no **Documento de estratégia orçamental de 2012-2016**, consta como uma

estratégia da política fiscal o seguinte vetor:

Reforço do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras;

Para o vetor - Reforço do combate à fraude e à evasão fiscais, foram adoptadas as seguintes medidas:

a) Cruzamento de dados entre os sistemas informáticos das entidades públicas e das empresas.

b) Certificação dos vários sistemas de facturação do sector de actividade e a adopção da factura obrigatória.

c) Promoção da concorrência leal na contratação pública e do controlo das instituições apoiadas com fundos públicos;

d) Reforço dos circuitos de circulação das importações.

e) Reforço da fiscalização das cadeias de subcontratação, de facturação e de externalização de serviços, tendo em especial atenção as fugas ao IVA.

Grande parte das medidas operacionais encontram-se previstas no **Plano Nacional de Atividades de Inspeção Tributária e Aduaneira (PNAITA)** das quais se destacam, com interesse para este tema, as seguintes:

✓ o escrutínio de estruturas dirigidas à interposição abusiva de pessoas e à realização de operações simuladas, designadamente no âmbito da “fraude carrossel”;

✓ o controlo de situações de acréscimos de património não justificados;

✓ o reforço da fiscalização das retenções na fonte, operações sobre imóveis e reembolsos;

✓ o controlo das transações intra-grupo, tanto em sede de preços de transferência como em contexto de operações de reestruturação de participações em entidades não residentes;

✓ a deteção de esquemas de planeamento fiscal envolvendo, designadamente, negócios anómalos, paraísos fiscais ou estruturas fiduciárias.

Subsecção 2.3.1. SIADAP da Inspeção Tributária

Para avaliar o desempenho individual dos funcionários da inspeção tributária e o seu compromisso na concretização das medidas operacionais indicadas, o SIADAP dessa divisão tem para além

Objetivo 1- **Assegurar a receita fiscal e o desempenho da AT**, que é transversal a todos os funcionários da AT, o seguinte objetivo

Objetivo 2- Incrementar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e a eficácia e eficiência das ações da Inspeção Tributária

Este objetivo tem como indicador o valor monetário das correções inspetivas (milhões €) Valor das correções monetárias - (20% matéria coletável + imposto)

Daqui decorre que as funções da inspeção tributária destacam-se em dois tipos de atuação:

atuação preventiva- que visa incentivar e promover o cumprimento voluntário das obrigações declarativas e de pagamento, sendo através do resultado apurado com esta estratégia medida a **eficiência** da inspeção Tributária (IT) **atuação repressiva** -que visa prevenir e combater a fraude e evasão fiscais e aduaneiras.

Nesta perspetiva é avaliada a **eficácia** da IT e a sua capacidade em gerar receita pública.

Para melhor enquadramento da questão suscitada, tomemos como hipótese a deteção por uma ação de inspeção, de um conjunto de empresas, que em conluio praticam uma fraude do tipo carrossel.

De entre essas empresas existem entidades que de facto exercem a atividade, mas que servem para dar a aparência de um circuito normal de atividade, escondendo a ilicitude e a evasão e fraude na liquidação do IVA dos produtos transacionados por empresas fictícias.

A inspeção irá proceder à identificação de todas as empresas e liquidar o IVA indevidamente deduzido pelo utilizador daquela faturação.

Em termos de avaliação, o inspetor irá obter bons resultados nos objetivos que lhe fixaram. Da sua atuação resultará um procedimento de liquidação oficiosa (no caso dos não declarantes) ou adicional nos restantes casos, que, se não for paga dentro do prazo legal, vai dar lugar à instauração de um processo executivo.

Ora, se se tratar de empresas fictícias ou falidas as correcções inspectivas (aritméticas, ou baseadas em métodos indiciários) dificilmente vão ser pagas voluntariamente. Ao nível da cobrança coerciva em sede de execução fiscal, a dificuldade ocorre dada a escassez de bens penhoráveis, quer no que toca à pessoa coletiva quer no que toca aos seus representantes denominados revertidos.

Então, começando a esboçar o nosso raciocínio diremos que a eficácia do inspetor pode redundar no fracasso do funcionário do SF, pois o valor das correcções da inspeção (aumento de produtividade) despoletam o aumento de cobrança coerciva que o SF vai ter dificuldade em cobrar.

Por conseguinte o funcionário do serviço de finanças e mais propriamente o da secção da justiça pode ser penalizado com a falta da cobrança daquela correcção inspectiva, podendo atingir maus resultados, pelo menos em três dos objetivos fixados, devido ao indicador “cobrança coerciva”

Em nome da igualdade entre trabalhadores da mesma instituição coloca-se então a seguinte questão

Será que o sucesso de uns pode redundar no insucesso dos outros?

A resposta parece ser dada no relatório do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2012-2014, quando a fls 14, identifica como fator crítico de sucesso a cobrança efetiva dos valores liquidados. Ou seja o risco da incobrançabilidade dos valores liquidados pela inspeção, é calculado e previsível.

Porém, fica a dúvida se no SIADAP dos SF foi autonomizado algum instrumento de gestão, por exemplo a balanced scorecard ou análise swot que possibilite ao avaliador, ao monitorizar os resultados, equacionar, como pontos

fortes e fracos, e como fator de maior ou menor influência, a atividade da inspeção nos objetivos fixados para os funcionários da secção da justiça dos SF.

Secção 2.4 – Os fatores exógenos

Como fatores exógenos ou stakeholders externos capazes de influenciar os resultados da cobrança coerciva, são muitas as situações a destacar. Poderíamos começar por fazer referência à morosidade dos processos judiciais que provocam a suspensão dos processos de execução fiscal, como é o caso das impugnações judiciais e das oposições, que associadas aos processos executivos e com prestação de garantia ou a autorização da sua dispensa, determinam a suspensão dos processos executivos. Consequentemente o atraso dos processos judiciais determina a falta de cobrança coerciva dentro dos prazos fixados nos objetivos.

Subsecção 2.4.1- A influência negativa e positiva

Não querendo aqui deixar a ideia de que os fatores exógenos ou endógenos influenciam negativamente os resultados obtidos, mas tão só de que esses resultados, não tem a objetividade esperada, dou ainda, como exemplo, em jeito de conclusão, o impacto positivo que o RERD- Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social (DL 151-A/2013, de 31/10) provocou nos resultados obtidos na cobrança dos últimos dois meses de 2013.

Em muitos casos a cobrança coerciva duplicou e triplicou com a implementação deste regime excecional, situação que muito beneficiou o SIADAP dos funcionários dos SF principalmente dos afetos à secção da Justiça.

Conclusão

1) A Avaliação do Desempenho – O SIADAP na sua génese

Drucker³³ já se referia à indiscutível importância da gestão dos recursos humanos, quando afirmava que *“A produtividade dos novos grupos dominantes na força do trabalho, o dos trabalhadores intelectuais e o dos trabalhadores dos serviços, será o maior e o mais difícil desafio que os gestores terão de enfrentar nos países desenvolvidos nas próximas décadas, e um esforço aprofundado nesta tarefa assustadora ainda mal começou”*.

Caminhando para o estudo das estratégias de qualificação dos recursos da administração pública esbarramos com a avaliação do desempenho e o modelo adotado – O Siadap.

Apenas para o seu enquadramento, demos conta da estrutura, conteúdo e alterações legislativas do SIADAP, sendo de concluir que com a **Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro** foi institucionalizado este modelo de avaliação para a Administração Pública, que, como refere Alfredo Azevedo³⁴ trata-se de uma **avaliação de desempenho** que assenta nos objetivos de **qualidade e excelência, liderança, responsabilidade, mérito e qualificação**.

Com o SIADAP avaliam-se **resultados** e para tal definem-se **objetivos** que são medidos através de **indicadores**.

Mas além dos resultados também se avaliam **competências no sentido amplo isto é** competências técnicas, formativas académicas e **comportamentos**, ou seja a atitude do funcionário face aos seus congéneres, superiores hierárquicos e na relação com o cidadão/ cliente.

O somatório das duas componentes (**resultados e competências**) constitui a **avaliação global do desempenho**.

2) Problemas suscitados que ainda subsistem

A propósito do Sistema de Avaliação de Desempenho na Direção Geral de Impostos, Lomba,³⁵ referia em 1998, que a construção de um modelo global de controlo de gestão levar-nos ia a formular um modelo integrado de avaliação global de desempenho, através do qual se iriam articular *todos os ratios isolados de realização de cada indicador*.

³³ DRUCKER, Peter F, “ Gerindo para o Futuro”, Difusão Cultural, tradução de Fátima Velez, Revisão Técnica, José Paulo Esperança, Docente de Gestão de Empresas do ISCTE, título original “ management for de FuturePeter, F Drucker, 1992.

³⁴ AZEVEDO, Alfredo “ Administração Pública”, Vida económica, 2007, p 190 a 201.

³⁵ LOMBA, Fernando, “Sistema de Avaliação de Desempenho na Direção Geral de Impostos”, Avaliação na Administração Pública, Acta Geral do 1º encontro INA, INA- Instituto Nacional de Administração, 1998, p 163 a 174.

Com o estudo aqui realizado, demos como exemplo a descrição dos objetivos e indicadores fixados para a unidade inspeção tributária e o modo como podem influenciar os objetivos fixados para funcionários das secções da justiça tributária dos serviços de finanças, sem que tais efeitos estejam mensurados na avaliação final do desempenho. Analisamos também as influências que o meio envolvente (stakolders) produz na avaliação dos resultados. Com estes exemplos tentamos demonstrar que volvidos mais de 17 anos ainda encontramos exemplos da falta de coerência de um modelo integrado fruto de selecção de indicadores, ratios e metas construídos autonomamente, sem prever a articulação das várias unidades orgânicas e sem identificarem factores (endógenos ou exógenos) para prever o nível influenciador dos mesmos nos resultados.

Cabe aqui dar importância às teorias sistémicas das organizações, elegendo a teoria de Bertalanffy³⁶ que distingue os sistemas fechados dos sistemas abertos, caracterizando-se o último como um sistema dinâmico que envolve o relacionamento com o ambiente, a interacção com outros sistemas ou subsistemas, e que, na nossa opinião deve ser o modelo adotado na avaliação dos resultados.

Por seu turno Bouckaert³⁷ admite que é possível avaliar a performance mas que são muitos os obstáculos que têm de ser ultrapassados, pois trata-se de um processo evolutivo. Distingue, também como sinonimo de um processo dinâmico, que a medição da performance se desenvolve em três níveis. No **macroplano** (País), no **mesoplano** (plano das políticas e estratégias) e no **microplano** (organização).

3) A tutela da avaliação do desempenho na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

Juridicamente, não só se encontram tuteladas as funções do SIADAP como foram também devidamente acauteladas os princípios da igualdade, transparência e imparcialidade.

³⁶ KWASNICKA, Eunice Lacava” Teoria Geral da Administração – Uma síntese TGA” 2º edição, S. Paulo, Editora Atlas, SA, 1991, cit. p 126 e 127.

³⁷ BOUCKAERT, Geert, “Medição e gestão da performance no contexto do sector público” Avaliação na Administração Pública, Acta Geral do 1º encontro INA, INA- Instituto Nacional de Administração, 1998,p 57 a 60.

A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de Junho dispõe no Artº 90º que o regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores rege-se pelos seguintes princípios:

- a) Orientação para resultados, promovendo a excelência e a qualidade;
- b) Universalidade, assumindo-se como um sistema transversal a todos os serviços, organismos e trabalhadores da Administração Pública;
- c) Responsabilização e desenvolvimento, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento dos trabalhadores para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais;
- d) Reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito;
- e) Transparência e imparcialidade, assentando em critérios objetivos, regras claras e amplamente divulgadas.

Por seu turno, sobre os efeitos da avaliação, o artº 91º dispõe:

Para além dos efeitos previstos no diploma que a regulamenta, a avaliação do desempenho dos trabalhadores tem os efeitos previstos na presente lei em matéria de alteração de posicionamento remuneratório na carreira, de atribuição de prémios de desempenho e efeitos disciplinares.

A propósito da atribuição de prémios de desempenho Keynes³⁸ aceitava que no sistema económico se apelasse ao critério da justiça, não no sentido do igualitarismo, mas no sentido da “justeza” traduzida numa proporcional recompensa ao mérito ou contribuição. A recompensa em resultado dos talentos e dos esforços, colocava a meritocracia como um símbolo de justiça e equidade na redistribuição do rendimento.

E parece ser esse o caminho para que aponta a redacção do descrito artº 91º da Lei n.º 35/2014 de 20 de Junho.

4) Problemas que se vão suscitar num futuro próximo

³⁸ SKIDELSKY, Robert “ KEYNES- O Regresso do Mestre” Texto Editores, 2010, p 203 a 205.

Na sequência do que acabou de se expor sobre a hipotética compensação através de prémios de desempenho, afigura-se-nos que questões de ordem social e de equidade poderão ser suscitadas, face à efemere consistência da objectividade na avaliação de resultados.

É preciso pois, antes que tal desiderato se consuma e em prol do primado da legalidade, antecipar com rigor a avaliação objectiva dos resultados obtidos, não pela soma algébrica de resultados obtidos nos objetivos/indicadores desmesuradamente definidos em prol da eficácia e eficiência, como foi o exemplo dado sobre o indicador “cobrança coerciva” atribuído aos funcionários das secções da justiça dos Serviços Tributários, em três objetivos estratégicos, mas de forma a medir a real performance do funcionário.

5) Proposta

Como avaliadora e simultaneamente avaliada entendemos que a avaliação de desempenho terá de se basear numa análise holística, para encontrar um caminho, capaz de identificar os desvios e obstáculos que impedem uma mensuração objectiva da performance. A proposta vai no sentido de um modelo interativo, capaz de compreender e fazer a leitura das diferentes variáveis, como sejam as relações de objetivos e atitudes comportamentais, dos vários funcionários pertencentes à mesma organização, de forma a estabelecer relações dinâmicas e interactivas³⁹.

Para tanto, os critérios de avaliação e sobretudo os critérios de monitorização podem contemplar e prever a influência de fatores endógenos e exógenos na avaliação final dos resultados.

A título de exemplo e, no caso ora em análise, sugere-se introduzir uma referência, no **balanço social** à influência e interligação entre os inspetores tributários e os "cobradores" coercivos.

Por outro lado os **Planos de atividades** da função inspetiva e da função da cobrança coerciva devem evidenciar a sua interação e a identificação da dinâmica entre eles.

³⁹ LOBO, Fátima “ Clima Organizacional no Sector Público e Privado do Norte de Portugal, Fundação Galouste Gulbenkian, Ministério da Ciencia e do Ensino Superior, 2003, p 105.

Finalmente, por exemplo, com recurso a uma matriz de risco e níveis de influência prováveis, deve no **relatório de atividades** que envolve toda a organização da organização, ser monitorizado e previsto o peso dessa influência para efeito de avaliação de resultados do desempenho do serviço e do colaborador.

Assim, concluo, que na avaliação do desempenho que se pauta pelos critérios e com os efeitos supra descritos, deve atentar-se, **em nome do princípio da igualdade** deve-se prevenir a hipotética existência de fatores, endógenos ou exógenos, influenciadores dos resultados, que embora não mensuráveis, influenciam irremediavelmente os resultados da avaliação do SIADAP.

O serviço de finanças e AT serviram apenas de modelo para a situação em análise, que poderá ocorrer no seio de qualquer instituição pública, cabendo ao avaliado e avaliador identificar, individualizar e suscitar a existência de outros quaisquer fatores, que influenciam, drástica mas silenciosamente, os resultados da avaliação de desempenho.

Tudo está bem quando acaba bem

Não quando começa bem⁴⁰

6) Futura Investigação

E para finalizar gostaríamos de reforçar uma questão, aqui já elencada que, em nosso entender, potencia uma reflexão que constituirá uma próxima e breve investigação.

As diferentes qualificações jurídicas dos trabalhadores públicos

Como já foi referido no ponto 1.5 teste artigo, atualmente não é uniforme o enquadramento jurídico dos trabalhadores que exercem funções públicas. Os trabalhadores públicos distinguem-se entre nomeados, contratados e em comissão de serviço. Max Weber diferenciava de entre os funcionários públicos aqueles que, ocupando um cargo, representam tipicamente a autoridade, dos outros trabalhadores que quando obedecem a uma ordem o fazem, como qualquer trabalhador, quando obedece à lei.

João Bilhim⁴¹ explica desta forma, a distinção entre os funcionários públicos

⁴⁰ ACKOFF, Russell L. “ Fábulas de Ackoff” Reflexões Irreverentes sobre Gestão e Burocracia, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1995 p.122.

«o vínculo do emprego público enfrenta um dilema que assenta no facto de existirem duas realidades : o trabalhador por conta de outrem e o membro do organismo através do qual é exercido a autoridade pública.»

Por seu turno o artº 269º da CRP, substituiu as expressões de agente e funcionário pelo conceito de trabalhador. As expressões suprimidas destinavam-se aos trabalhadores vinculados por nomeação ou contrato administrativo de provimento.

É pois inevitável a dualidade de critérios e regimes nos trabalhadores com funções públicas, daí questionar-se porque razão, ou até quando, estão sujeitos ao mesmo modelo e parâmetros de avaliação? A avaliação de desempenho – o SIADAP segue o mesmo diapasão, sem equacionar as diferenças ao nível da responsabilidade e prestação de contas a que estão sujeitos.

Partindo desta premissa questiona-se **também em nome do princípio da igualdade**, porque razão, não tendo os funcionários públicos igual tratamento jurídico e institucional, são submetidos, genérica e indistintamente ao mesmo sistema de avaliação do desempenho?

Referências bibliográficas

- ACKOFF, Russell L. “ Fábulas de Ackoff” Reflexões Irreverentes sobre Gestão e Burocracia, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1995
- ALMEIDA, Pedro Tavares, BRANCO, Rui Miguel C de, SOUSA, Paulo Silveira “ Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (seculos XIX-XX), ed. Livros Horizonte, Lisboa, 2007
- ARAÚJO, Joaquim Filipe "Gestão Pública em Portugal- Mudança e Persistência institucional" Quarteto, 2002
- AZEVEDO, Alfredo" Administração Pública", Vida económica, 2007
- BILHIM, João “ A governação nas autarquias locais” Publicações Universitárias e Científicas Principia, 2004

⁴¹ Bilhim, João, " A teoria da Função Pública e a nova Gestão estratégica de Recursos Humanos"- material de apoio fornecido pelo prof. Bilhim aos alunos do CADAP, promovido pelo INA, 2011.

BILHIM, João, " A teoria da Função Pública e a nova Gestão estratégica de Recursos Humanos"- material de apoio fornecido aos alunos do CADAP (Curso de Alta Direcção da Administração Pública), promovido pelo INA, 2011

BOUCKAERT, Geert, "Medição e gestão da performance no contexto do sector público" Avaliação na Administração Pública, Acta Geral do 1º encontro INA, INA- Instituto Nacional de Administração, 1998

CALDEIRA, Jorge " Implementação do Balanced Scorecard no Estado" Almedina, 2009

DIRECCÇÃO GERAL DOS IMPOSTOS, Comemorações dos 160 anos da DGCI. Lisboa Direcção Geral dos Impostos. 2009

FLEURY, Laurent " Max Weber" Biblioteca Básica de Filosofia, 43, Edições 70,

KWASNICKA, Eunice Lacava" Teoria Geral da Administração – Uma síntese TGA" 2º edição, S. Paulo, Editora Atlas, SA, 1991, cit.

LOBO, Fátima " Clima Organizacional no Sector Público e Privado do Norte de Portugal, Fundação Galouste Gulbenkian, Ministério da Ciencia e do Ensino Superior, 2003

LOPES, Margarida Chagas Lopes, " Estratégias de qualificação e Metodologias de Avaliação", Celta, Oeiras, 1995,

MEIRINHOS, Viviana e RODRIGUES, Ana Cláudia " Gestão e Desenvolvimento de RH: Tendências e Boas Práticas, 2014, (lançado na V Conferência IIRH -Investigação e Intervenção em Recursos Humanos- que teve lugar no ESEIG- Vila do Conde)

MIRANDA, Jorge "Escritos vários sobre Direitos Fundamentais"Principia, 2006

PARKIN, Frank " Max Weber" Tradução de Paulo Pedroso, Celta Editora, Oeiras 1996

Relatório da OCDE [PUMA/HRM(99)3] – "A evolução da Gestão dos Recursos Humanos nas administrações públicas", Traduzido por René Loncan Neto, Revista do Serviço Público, Ano 52, Número 2, Abr-Jun 2001

SKIDELSKY, Robert " KEYNES- O Regresso do Mestre" Texto Editores, 2010

Estudos

Trabalho de grupo realizado no Curso Cadap 2009- realizado em 22/10/2010 pelo Grupo 8, tema Siadap- Análise Crítica

Legislação Consultada

(CRP) Constituição da República Portuguesa, atualizada pela Lei Constitucional nº 1/2005 de de 12 de Agosto.

Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação alterada pelas leis 55-A/2010, de 31 de Dezembro e 66-B/2012, de 31 de Dezembro

Lei n.º 83-B/2013 de 31 de dezembro que aprova as Grandes Opções do Plano para 2014

Lei n.º 35/2014 de 20 de junho, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

Dec. Lei nº 135/99 de 22 de Abril (criou o CAF- Common Assessment Framework)

Decreto-Lei n.º 117/2011 de 15 de Dezembro, determina as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) - define o papel da AT no Ministério das Finanças

Decreto-Lei n.º 118/2011 de 15 de Dezembro determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) - Aprova a estrutura orgânica da AT

Dec- Lei nº151-A/2013 - Aprova um regime excecional de regularização de dívidas fiscais e à segurança social

Portaria n.º 437-B/2009 de 24/04 que aprovou o Regulamento da Avaliação do Desempenho dos Dirigentes Intermédios e demais Trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e que revogou a Portaria n.º 326/84, de 31 de Maio.

Instrumentos Públicos de Gestão

Quar da DF e Quar do SF

Portal das Finanças, QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização

Portal das Finanças- Informação Institucional. Obtido de <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/>.

Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras

Governo- Ministério das finanças. Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2012-2014

https://www.kpmg.com/PT/pt/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/TaxNews/Documents/2_011/111116.pdf

Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 – 2014

Governo. (2011-2014). Portal do Ministério das Finanças. Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 -2014, Obtido em 2014 <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/sobre-o-ministerio-das-financas.aspx>.

Documento de estratégia orçamental de 2012-2016.

Governo. (2012-2016). Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016, publicado na portal do Governo, do Ministério das Finanças, a fls 55,

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção

Portal das Finanças- Plano de Gestão de Riscos de Corrupção (2012- 2014). Obtido de <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/>.

Relatório da OCDE

Relatório da OCDE (Económico) - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [PUMA/HRM(99)3] – “A evolução da Gestão dos Recursos Humanos nas administrações públicas”, Traduzido por René Loncan Neto, Revista do Serviço Público, Ano 52, Número 2, Abr-Jun 2001 (v. referências bibliográficas)

Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)

<http://www.portugal.gov.pt/media/782284/20121128-PREMAC-Balanco-Final.pdf>

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt