

UTAO | Proposta de Plano de Atividades

1.^a Sessão Legislativa da XIV Legislatura

Coleção: Relatórios de gestão

14 de janeiro de 2020

A proposta de Plano de Atividades é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO).

Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este relatório foi elaborado pelo Coordenador da UTAO, Rui Nuno Baleiras

Título: UTAO | Proposta de Plano de Atividades: 1.ª Sessão Legislativa da XIV Legislatura

Coleção: Relatórios de gestão

Data de finalização: 14 de janeiro de 2020

Momento de fecho para receção de informação processada: 10/01/2020

Disponível em (portal Intranet): <http://arnet/sites/DAP/UTAO/Paginas/Default.aspx>

De momento, não é disponibilizado no portal Internet da Assembleia da República

Índice Geral

1	Introdução	1
2	Competências e coleções de relatórios	2
3	Programação	3
3.1	Publicações periódicas	3
3.2	Publicações avulsas	5
3.3	Outras atividades.....	5

Índice de Quadros

Quadro 1 — Competências da UTAO: reprodução das alíneas a) a h) do art. 12.º do Anexo da RAR n.º 74/2018, de 20 de março.....	2
---	---

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AR	Assembleia da República
BdP	Banco de Portugal
CGE	Conta Geral do Estado
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DGO	Direção-Geral do Orçamento
INE	Instituto Nacional de Estatística
MF	Ministério das Finanças
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
p.	Página
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPP	Parcerias Público-Privadas
RAR	Resolução da Assembleia da República
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

1 Introdução

1. Este documento propõe o plano das atividades a desenvolver pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) no período de 1 de janeiro a 15 de setembro de 2020. A UTAO é uma unidade técnica especializada da Assembleia da República (AR) na análise económica das finanças públicas portuguesas. Foi criada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006](#), de 7 de agosto, passando a constar da lei de organização e funcionamento dos serviços da AR através da [Lei n.º 13/2010](#), de 19 de julho. Funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente responsável pela área do orçamento e finanças. Na XIV Legislatura, esta competência está atribuída à Comissão de Orçamento e Finanças (COF).

2. O período de programação abrangido por este documento é atípico por não cobrir 12 meses de atividade. Tipicamente, os planos de atividades da UTAO têm a duração de uma sessão legislativa, abrangendo o período de 16 de setembro de um ano civil a 15 de setembro do ano civil seguinte. Com a realização das eleições legislativas no passado dia 6 de outubro, a presente sessão legislativa começou mais tarde e rapidamente ficou dominada pelo processo de análise técnica e discussão parlamentar da Proposta de Orçamento do Estado para 2020 (POE/2020). Ficou, por isso, combinado com o Senhor Presidente da COF que o período de programação referente à 1.ª Sessão Legislativa da XIV Legislatura seria delimitado pelos dias 1 de janeiro e 15 de setembro de 2020. Nesta conformidade, foi possível definir dias de calendário exatos para as tarefas já em curso à data de finalização deste documento, e que são a apreciação da POE/2020 e da Conta Geral do Estado (CGE) de 2018. Para as demais, é indicado o prazo de execução, prazo esse que está indexado à data de disponibilização das fontes de informação principais para cada atividade.

3. O plano abaixo apresentado mostra como é que as competências da UTAO serão desenvolvidas com o quadro de recursos humanos disponível. As competências estão plasmadas numa resolução da AR e são recordadas na Secção 2 abaixo. A UTAO dispõe de cinco analistas, uma técnica de apoio parlamentar e um coordenador, com as habilitações descritas na Secção 3 do último [relatório de atividades](#), datado de 29 de julho de 2019. A proposta constante da Secção 3 abaixo é, naturalmente, exequível com os recursos humanos atualmente disponíveis.

4. Os tempos de execução previstos para cada atividade são o equilíbrio possível entre os objetivos de profundidade e clareza na análise e de oportunidade na sua utilização pelos membros da COF. A UTAO pretende continuar a merecer a credibilidade que conquistou ao longo dos anos junto dos senhores deputados e do país em geral, e, por isso, a qualidade dos seus trabalhos é um desígnio a prosseguir. No entanto, a tempestividade na apresentação das suas análises é também um fator decisivo para aquele reconhecimento e, neste âmbito, está presente a utilidade dos seus trabalhos para a discussão política de algumas matérias de finanças públicas. Assim sendo, as datas previstas para entrega à COF procuram salvaguardar as necessidades do calendário de discussão parlamentar dos documentos de política orçamental a ela submetidos para apreciação: POE, CGE e Programa de Estabilidade.

5. As atividades calendarizadas neste plano poderão ser ajustadas caso emergjam eventos imprevistos que conflituem com os prazos indicados. Para além de motivos de força maior, a experiência vem mostrando ser necessário introduzir pequenos ajustamentos na programação dos trabalhos quando alguma das circunstâncias seguintes ocorre: i) solicitação à UTAO de atividades não previstas à data de elaboração deste plano e resultantes de pedidos da COF, de outras comissões parlamentares ou do Senhor Presidente da AR; ii) alterações nas audições do Senhor Ministro das Finanças que condicionam os prazos indicados para os relatórios sobre os documentos de política orçamental mencionados no parágrafo 4; iii) sobreposição de várias atividades em determinados picos de trabalho, devendo ser atribuída prioridade às de maior complexidade (referidas no parágrafo 4); iv) alterações nas datas de disponibilização das fontes informativas.

6. A exequibilidade de algumas atividades poderá ser condicionada pela disponibilidade de elementos informativos e pela capacidade técnica em tempo útil. Esta possibilidade diz respeito, particularmente, a pedidos avulsos que possam surgir durante a sessão legislativa e que, por esta natureza, não podem ser adequadamente antecipados neste plano. Embora mais improvável, também podem ocorrer no âmbito das publicações periódicas. Certas tarefas poderão exigir pedidos de informação nova a entidades exteriores à AR cuja resposta poderá não ser compatível com a calendarização exigente da atividade parlamentar. A equipa da UTAO tudo fará para, em tempo útil, suprir eventuais défices de conhecimento necessário para abordar questões novas, mas há limites para a capacidade humana, responder, em tempo oportuno, com qualidade.

7. A boa execução dos compromissos assumidos neste plano requer uma articulação eficaz entre o Presidente da COF e o Coordenador da UTAO. Alterações nos pressupostos da programação são comunicados com a antecedência possível. Deseja-se que a eventual solicitação à UTAO de trabalhos avulsos seja antecedida de uma avaliação conjunta dos dilemas que possam surgir na utilização do recurso tempo, para que eventuais ajustamentos na programação sejam assumidos em tempo útil e sem surpresa pela COF e pela UTAO.

2 Competências e coleções de relatórios

8. A UTAO prossegue a sua missão desenvolvendo atividades abrangidas pelas competências previstas em resolução da Assembleia da República. A [Resolução da Assembleia da República \(RAR\) n.º 74/2018](#), de 20 de março, contém a versão em vigor da estrutura e das competências dos serviços da AR. As competências da UTAO estão elencadas nas alíneas a) a h) do art. 12.º do Anexo a essa resolução. Para conveniência expositiva, o Quadro 1 reproduz a lista dessas competências.

Quadro 1 — Competências da UTAO: reprodução das alíneas a) a h) do art. 12.º do Anexo da RAR n.º 74/2018, de 20 de março

Alínea	Descrição
a)	Análise técnica da proposta de lei de Orçamento do Estado e respetivas alterações
b)	Avaliação técnica sobre a Conta Geral do Estado
c)	Acompanhamento técnico da execução orçamental em contabilidade pública e em contabilidade nacional
d)	Análise técnica às revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento ou documento equivalente de programação orçamental de médio prazo
e)	Avaliação e acompanhamento dos contratos de parceria público privados, de concessão e de reequilíbrio financeiro celebrados por qualquer entidade pública, nomeadamente os encargos decorrentes da sua celebração, processo de negociações e alterações contratuais e o seu cumprimento
f)	Estudo técnico sobre o impacte orçamental das iniciativas legislativas e que o Presidente da Assembleia da República lhe entenda submeter, quer por iniciativa própria, quer na sequência de solicitação da comissão parlamentar competente
g)	Acompanhamento técnico da dívida pública, do endividamento contraído e investimento realizado por entidades incluídas no setor das administrações públicas
h)	Outros trabalhos que lhe sejam determinados pela comissão parlamentar que detenha a competência em matéria orçamental e financeira, ou que a esta sejam submetidos pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras comissões parlamentares

Nota: o anexo referido no título deste quadro fixa a estrutura e as competências dos serviços da Assembleia da República que estão em vigor à data de fecho deste relatório.

9. Os relatórios de análise técnica da UTAO são a concretização mais evidente desta lista de competências. As Subsecções 3.1 e 3.2 indicam quais as competências que cada coleção de relatórios visa exercer.

3 Programação

10. Esta secção apresenta a programação das atividades previstas desenvolver entre 1 de janeiro e 15 de setembro de 2020. O núcleo fundamental de atividades é constituído pelas tarefas de estudo, planeamento e execução das coleções de relatórios periódicos. A Subsecção 3.1 identifica sete atividades com esta natureza. A Subsecção 3.2 apresenta as atividades a desenvolver sob a forma de relatórios ocasionais. Este documento encerra com a indicação do terceiro conjunto de atividades da UTAO, desenvolvido nos domínios da cooperação interinstitucional, da participação em seminários e eventos similares e da formação profissional.

3.1 Publicações periódicas

11. Esta subsecção descreve sumariamente o conteúdo, a periodicidade e os prazos indicativos de execução de cada atividade. Uma atividade corresponde a uma coleção de publicações com periodicidade predefinida. Indica-se, também, sob a forma de nota a cada quadro seguinte, a correspondência entre coleções e competências da UTAO.

Atividade n.º 1 — Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Descrição	Data prevista para entrega à COF
Produção da apreciação à Proposta de Orçamento do Estado para 2020, desdobrada em dois relatórios:	
Apreciação preliminar	3 de janeiro de 2020
Apreciação final	22 de janeiro de 2020

Nota: Atividade desenvolvida no âmbito da competência referida na alínea a) do Quadro 1.

Atividade n.º 2 — Encerramento das contas anuais das Administrações Públicas

Descrição	Data prevista para entrega à COF
Produção de relatório com a apreciação à Conta Geral do Estado de 2018	28 de fevereiro de 2020

Nota: Atividade desenvolvida no âmbito da competência referida na alínea b) do Quadro 1.

Atividade n.º 3 — Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional

Descrição	Tempo de execução
Análise periódica às contas das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional, desdobrada em dois relatórios trimestrais:	
Nota rápida	Dois dias úteis após a divulgação das fontes principais
Apreciação desenvolvida	12 dias úteis após a divulgação das fontes principais

Notas: Atividade desenvolvida no âmbito da competência referida na alínea c) do Quadro 1. As fontes principais para esta atividade são as coleções "Contas nacionais trimestrais por sector institucional", realizada pelo INE, e "Notificações ao abrigo do Procedimento relativo aos Défices Excessivos", produzidas conjuntamente por INE, BdP e DGO. Tipicamente, os números destas coleções são divulgados 90 dias após o final do trimestre de referência. 2) A UTAO produz uma estimativa avançada própria do saldo orçamental em contabilidade nacional que antecipa em algumas semanas a divulgação pelo INE daquelas fontes e é incluída em quatro relatórios da Atividade n.º 4 conforme explicação abaixo.

Atividade n.º 4 — Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública

Descrição	Tempo de execução
Análise periódica às contas das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Pública, desdobrada em relatórios mensais com as seguintes características:	
Apreciação desenvolvida da execução orçamental acumulada até final de cada trimestre	13 dias úteis após a divulgação da fonte principal
Apreciação sintética da execução orçamental	Seis dias úteis após a divulgação da fonte principal
Apreciação sintética da execução orçamental e estimativa avançada para o saldo em Contabilidade Nacional do trimestre anterior	Oito dias úteis após a divulgação da fonte principal

Notas: Atividade desenvolvida no âmbito da competência referida na alínea c) do Quadro 1. A fonte principal é a *Síntese de Execução Orçamental* publicada pela DGO, tipicamente nos últimos dias de cada mês. Os dados analisados no primeiro tipo de relatório correspondem à execução do ano acumulada até final dos meses de março, junho, setembro e dezembro. Nos outros tipos, são a execução desde o início do ano até final dos demais meses.

Atividade n.º 5 — Análise técnica dos Programas de Estabilidade

Descrição	Tempo de execução
Produção do relatório com a apreciação ao Programa de Estabilidade 2020–2024	Oito dias úteis após a receção do documento do MF

Notas: Atividade desenvolvida no âmbito da competência referida na alínea d) do Quadro 1. O período previsto para esta atividade é exigente atendendo à complexidade da análise recomendada. O tempo de execução poderá ser dilatado ligeiramente se a discussão política do Programa de Estabilidade ocorrer na AR mais de 10 dias úteis após a submissão do documento pelo Governo.

Atividade n.º 6 — Acompanhamento do financiamento da economia e da dívida pública

Descrição	Tempo de execução
Análise à evolução da restrição externa da economia portuguesa, no seu todo, e das condições de financiamento do sector das Administrações Públicas. Inclui a apreciação dos subsectores subnacionais e do universo empresarial. Coleção constituída por um relatório em cada trimestre.	Oito dias úteis após divulgação pelo BdP da informação estatística sobre a dívida de <i>Maastricht</i>

Nota: Atividade desenvolvida no âmbito da competência referida na alínea g) do Quadro 1.

Atividade n.º 7 — Acompanhamento dos encargos com Parcerias Público-Privadas

Descrição	Tempo de execução
Apreciação do investimento realizado pelos parceiros privados e dos encargos líquidos para o sector das Administrações Públicas, com um relatório por semestre de execução. Será ensaiado o alargamento do âmbito a indicadores económico-financeiros do sector empresarial público	12 dias úteis após a divulgação do relatório da UTAP

Notas: Atividade desenvolvida no âmbito das competências referidas nas alíneas c), e) e g) do Quadro 1. Historicamente, as datas de acesso aos relatórios da UTAP são muito variáveis. No caso desta fonte ficar disponível num período de sobreposição com outras tarefas que exijam a afetação do mesmo recurso humano, o prazo de execução acima indicado poderá ter que ser alongado.

3.2 Publicações avulsas

12. As publicações avulsas são relatórios sem frequência periódica. No momento em que a redação do presente documento é encerrada, não está prevista a elaboração de nenhum relatório com esta natureza. Para além dos relatórios com periodicidade predefinida descritos na secção anterior, a UTAO poderá ser chamada a realizar estudos no âmbito da sua especialização por solicitação da COF e do Senhor Presidente da Assembleia da República, por sua iniciativa ou a pedido de outra comissão parlamentar. Trata-se das competências referidas nas alíneas f) e h) do Quadro 1.

13. Chama-se a atenção para a necessidade de a solicitação destes trabalhos eventuais ser precedida de uma articulação com a COF e o Coordenador da UTAO. É a COF que aprova este plano de atividades e é perante ela que a UTAO presta contas pelo cumprimento do mesmo. É o Coordenador da UTAO que tem a responsabilidade de gerir as afetações do tempo de trabalho dos recursos humanos colocados à sua disposição, conhecer as suas capacidades técnicas e avaliar a disponibilidade da informação a mobilizar de terceiros para poder satisfazer pedidos avulsos de publicação. O plano descrito na secção anterior preenche o tempo integral de trabalho dos cinco analistas e do coordenador e ainda requer a prestação de trabalho para além do horário normal, em dias úteis e não-úteis, durante épocas de ponta. A experiência ensina que nem sempre é possível corresponder a solicitações avulsas sem prejudicar a produção de algumas publicações periódicas e é importante a Presidência da COF e o Coordenador da UTAO avaliarem os dilemas colocados por cada pedido que venha a ser apresentado antes de se assumirem compromissos de execução, incluindo os prazos respetivos. Para alcançar este desiderato, sugere-se também a adequada articulação entre a COF e as entidades da AR interessadas nos estudos avulsos a fim de conciliar os vários interesses envolvidos, sugerindo-se que o pedido formal de um estudo por parte de outra comissão ou do próprio Presidente da AR seja precedido de uma consulta informal ao Presidente da COF para que aquela avaliação com o Coordenador da UTAO possa ser efetuada em tempo útil.

3.3 Outras atividades

14. Além da atividade principal planeada nas secções anteriores, a UTAO é chamada a participar num conjunto variado de pequenas iniciativas a desenvolver com outras entidades. Enquadram-se neste lote ações de colaboração interinstitucional, intervenções e participações em seminários e ações de formação profissional.

15. A prossecução da produção analítica da UTAO depende da boa colaboração com diversas instituições nacionais e da partilha de experiências com instituições estrangeiras. Por isso, a unidade pretende dar continuidade à participação ativa em reuniões de trabalho com instituições nacionais e internacionais e à prestação de assistência formativa em domínios da sua especialidade enquadradas na estrutura administrativa da AR. As tarefas elencadas nas secções anteriores têm precedência sobre este terceiro conjunto de atividades. Assim, na medida do que for possível, prevê-se colaborar com, pelo menos, as seguintes entidades:

- Direcção-Geral do Orçamento;
- Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério das Finanças);
- Instituto Nacional de Estatística;
- Banco de Portugal;
- Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental;
- Autoridade Tributária e Aduaneira;
- Administração Central do Sistema de Saúde;
- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos;
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;

- Fundação Calouste Gulbenkian, no âmbito do projeto “Justiça Intergeracional”;
- Departamento de Governança Pública da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE);
- Rede OCDE de Gabinetes Parlamentares de Finanças Públicas e Instituições Orçamentais Independentes;
- Rede de Economistas de Finanças Públicas animada pela Direcção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia;
- Grupo de Trabalho sobre o Semestre Europeu que integra representantes do Parlamento Europeu e de todos os parlamentos nacionais da União Europeia;
- Apoio a unidades orgânicas da AR na produção de respostas a enviar ao Centro Europeu para a Pesquisa e a Documentação Parlamentares;
- Ação de formação em finanças públicas para jornalistas da comunicação social portuguesa;
- Eventual ação de formação para técnicos de entidades congéneres da UTAO em parlamentos de países lusófonos.

16. A presença em seminários e eventos similares é uma maneira de facilitar o acesso dos membros da equipa UTAO a conhecimento especializado para melhor desenvolverem a sua atividade. Analogamente, a participação como orador ou organizador em eventos desta natureza é uma prova do reconhecimento pelo trabalho desenvolvido no seio da UTAO e um contributo para a aprendizagem de outros. De momento, apenas está prevista a participação do Coordenador numa conferência a 15 de janeiro de 2020 promovida pela Ordem dos Economistas.

17. A valorização profissional dos elementos da UTAO deve ser acautelada. Os domínios de intervenção são particularmente especializados e, tipicamente, não existe oferta formativa em Portugal adequada ao aprofundamento de metodologias de análise estatística e económica em finanças públicas, incluindo outras vertentes de economia pública. No entanto, a equipa estará atenta à emergência de oportunidades de aprendizagem em cursos breves que possam surgir. De momento, não há nenhuma atividade concreta prevista nesta área. Não é de excluir, em todo o caso, a proposta à hierarquia administrativa da AR da inscrição de alguns analistas em ações de formação técnica avançada cuja pertinência possa ser devidamente justificada.

