



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

Ref.<sup>a</sup>: 16/UTAO/2009

Data: 18.05.2009

**Informação n.º 2/2009**

**Contributos para a  
Avaliação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental**

O presente documento é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Técnicos Carlos Marinheiro e Graciosa Neves.

## I – Introdução

---

- 1 Dispõe a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto, que cria a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), que a mesma será avaliada antes de decorridos três anos sobre a sua entrada em funções, pela Comissão competente em razão da matéria, tendo em conta a actividade desenvolvida e os respectivos custos.
- 2 Desse exercício de avaliação resultará uma proposta de manutenção, extinção ou alteração, quer em termos de competências quer em termos de composição.
- 3 Embora não tenha sido prevista a audição dos membros da UTAO, ainda que sem carácter vinculativo em relação à decisão da Comissão de Orçamento e Finanças (COF), o objectivo do presente trabalho é o de contribuir com a experiência adquirida pela equipa técnica ao longo do seu período de funcionamento para a avaliação a que se refere a mencionada Resolução. Trata-se de uma reflexão efectuada a pedido do Senhor Presidente da COF.

## II – A necessidade de apoio técnico

---

- 4 A criação desta Unidade Técnica, por parte do Parlamento português em 2006, segue as melhores práticas internacionais. Esta Unidade tem por objectivo proporcionar apoio técnico, na área da gestão orçamental e financeira pública, à comissão especializada que detenha competência em matéria orçamental e financeira. Entende-se que se trata de uma área do conhecimento especializada e complexa, para a qual se justifica a existência de capacidade analítica própria no Parlamento. Por tais motivos, entendeu o legislador distingui-la dos demais apoios já existentes, estes de carácter mais genérico. A sua existência justifica-se na contribuição para a melhoria do enquadramento institucional da política orçamental em Portugal.
- 5 A este propósito, refere o Governo, no Relatório do Orçamento de Estado para 2009, que «O enquadramento institucional da política orçamental é, hoje em dia, encarado como uma das condicionantes mais significativas do desempenho dessa política. Esse enquadramento consubstancia-se no conjunto de instituições e regras, numéricas ou procedimentais, que intervêm e influenciam as diferentes fases do processo orçamental (elaboração, execução, controlo e avaliação dos orçamentos públicos).» Um dos aspectos que contribuem para a melhoria desse enquadramento institucional é, sem dúvida, o reforço do acompanhamento e controlo orçamental, onde se enquadra a criação da UTAO.

6 É cada vez mais reconhecida a relação entre uma boa governação e o alcançar de bons resultados em termos económicos e sociais. A transparência é um dos elementos centrais de uma boa governação. No caso particular das finanças públicas, a transparência orçamental é definida como dar conhecimento total (*full disclosure*), em tempo oportuno e de forma sistemática, da totalidade da informação orçamental.

7 As melhores práticas de Transparência Orçamental da OCDE, de 2002, recomendam que “o Parlamento deve ter a oportunidade e os recursos necessários para efectivamente escrutinar qualquer relatório de carácter orçamental sempre que o entenda necessário.”<sup>1</sup>

8 Tendo em conta que existe, na área orçamental, uma assimetria de informação a favor do Governo, um corolário dessas melhores práticas é o de que um efectivo escrutínio dos relatórios orçamentais submetidos pelo Governo ao Parlamento requer que a comissão parlamentar especializada disponha de um apoio técnico especializado, qualificado e dotado dos meios suficientes, para efectuar um escrutínio técnico desses documentos, que sirva de sustentação ao escrutínio político acometido ao Parlamento. É ainda essencial que o Parlamento disponha do tempo necessário para proceder à análise desses documentos complexos.

9 A propósito da capacidade de escrutínio orçamental do Parlamento Português, um interessante artigo académico, recentemente actualizado, de Joachim Wehner, hierarquiza, em índice, o grau de poder legislativo em matéria orçamental de um total de 30 parlamentos nacionais.<sup>2</sup> Nesse ranking, Portugal ocupa a 17.ª posição, sendo a 1.ª ocupada pelos EUA.<sup>3</sup> Esta posição mediana de Portugal deve-se, não tanto a uma insuficiência de poderes formais, ficando neste domínio relativamente bem situado, no 13.º lugar, mas sobretudo devido a um baixo poder organizativo, área em que o Parlamento português ocupa apenas o 24.º lugar (entre 30).<sup>4</sup> Para esse resultado contribui sobretudo a ausência de capacidade de análise própria em questões orçamentais,<sup>5</sup> bem como o facto de a AR dedicar à discussão do orçamento mês e meio do seu calendário legislativo, o que é apenas metade do período de

<sup>1</sup> Ver ponto 3.4 (Public and parliamentary scrutiny) das OECD Best Practices for Budget Transparency (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>). Na versão original, “Parliament should have the opportunity and the resources to effectively examine any fiscal report that it deems necessary.”

<sup>2</sup> Ver Wehner, Joachim, “Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions”, *Political Studies*, 2006, Vol. 54, 767–78. A compilação do índice encontra-se baseada nas respostas aos inquéritos da OCDE de 2003 e 2007 que deram origem à “Budget Practices and Procedures Database” da OCDE, disponível em [http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en\\_2649\\_34119\\_2494461\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html). O artigo está disponível em <http://www.internationalbudget.org/resources/library/IndexLegBud.pdf>. A extensão do estudo para 30 países foi apresentada pelo autor na conferência da OCDE “First Annual Meeting of the OECD Parliamentary Budget Officials”, que decorreu em Roma em Fevereiro de 2009.

<sup>3</sup> O valor do índice varia entre um máximo de 88,9 atingido pelo Congresso dos EUA e um mínimo de 16,7 apresentado pela Irlanda, que na tradição dos sistemas de Westminster, dispõe de um reduzido poder formal. O valor do índice para Portugal é de 38,9. Esta dispersão leva (Wehner, 2006) a concluir que “The power of the purse is a discrete and non-fundamental element of liberal democratic governance. For some countries it is a key safeguard against executive overreach, while others maintain a constitutional myth.”

<sup>4</sup> Com pior resultado nesta categoria apenas se encontra a Grécia, a Nova Zelândia e o Reino Unido.

<sup>5</sup> O cálculo da primeira versão do índice foi efectuado antes da criação da UTAO. Na sua actualização, em 2009, o autor não levou em conta essa criação atendendo ao facto de a UTAO se encontrar ainda em fase experimental.

tempo que as melhores práticas da OCDE, em termos de transparência orçamental, recomendam. Daqui se pode inferir a importância dada pelas organizações internacionais à criação e reforço da capacidade de apoio técnico especializado, como o dado em Portugal pela UTAO, para o reforço do papel do Parlamento no processo orçamental português.

**10** As modalidades específicas de apoio técnico na área orçamental, adoptadas pelos parlamentos dos países membros da OCDE, são bastante diversificadas. Quase sempre a Comissão do Orçamento dispõe de um *staff* especializado. Uma minoria de Parlamentos dispõe ainda de uma unidade orçamental independente ou de um Gabinete Parlamentar do Orçamento. Contudo, de acordo com (Anderson, 2009) um número cada vez maior de países dispõe de um Gabinete Parlamentar do Orçamento, reflectindo um papel cada vez mais activo dos parlamentos no processo orçamental. De acordo com um inquérito promovido pela OCDE, em 2007, 16 países de um total de 38 afirmaram que dispunham de uma unidade especializada ou de outro tipo de capacidade ligada ao parlamento para elaborar análises independentes na área orçamental. Com a criação da UTAO, em 2006, Portugal passou a integrar grupo de parlamentos dotados deste tipo de apoio.

**11** Nesta senda, procede-se seguidamente a uma referência aos aspectos que, no entender da equipa da UTAO, constituíram as melhorias obtidas no processo orçamental decorrentes da sua intervenção e uma reflexão sobre as condicionantes que têm limitado o seu funcionamento e o desenvolvimento da sua actividade, sugerindo-se a sua ponderação e algumas soluções.

### *Referências à UTAO em documentos oficiais e por organizações nacionais e internacionais*

**12** Devido ao reconhecimento da importância dos aspectos institucionais no assegurar da sustentabilidade das finanças públicas, as alterações ao processo orçamental são acompanhadas de perto por organizações internacionais como a Comissão Europeia, a OCDE e o FMI. A criação de uma unidade independente de análise orçamental, no parlamento nacional, constitui uma melhoria na boa governação na área das finanças públicas. Consequentemente, a criação da UTAO foi comunicada em diversos documentos oficiais e referenciada pelas organizações internacionais:

- Na actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento, o Governo português escreveu: «Desde Novembro de 2006, após um processo de recrutamento por concurso público de três quadros técnicos, a Assembleia da República conta com o apoio da Unidade Técnica de Apoio Orçamental - UTAO, organismo que, sob a sua dependência, desempenha funções técnicas de âmbito orçamental, entre as quais a análise da proposta [de Orçamento do Estado] e das subsequentes propostas de alteração» (p. 51). Reproduziu ainda numa caixa um extracto da Resolução da AR que cria a UTAO.
- Na avaliação técnica dessa actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento, a Comissão Europeia referiu-se à criação da UTAO no capítulo dedicado às reformas estruturais, qualidade das finanças públicas e

características institucionais, escrevendo: «Another development in terms of budgetary institutions is the creation of the budgetary technical support unit close to the Parliament (UTAO). The unit was installed in November 2006 and has as main duties the technical analysis of the annual draft Budget Law, monitoring budgetary execution and assessment of government annual accounts, analysis of the stability programme updates and assessment of the budgetary impact of legislative measures on request by the Speaker of Parliament.»

- O Fundo Monetário Internacional (FMI), nas conclusões preliminares da missão Portugal 2007 – Consulta ao abrigo do Artigo IV, no parágrafo 12, intitulado “Estão previstas reformas fundamentais destinadas a melhorar substancialmente o processo orçamental”, refere também a criação da UTAO como uma melhoria no processo orçamental português: «A criação em Novembro de 2006 da Unidade Técnica de Apoio Orçamental constitui igualmente um passo em frente, devendo melhorar a capacidade de superintendência do Parlamento, em particular, paralelamente à reforma prevista do processo orçamental.»<sup>6</sup>
- A OCDE, na *Economic Survey of Portugal*, de Junho de 2008, no Capítulo 2, intitulado “Securing Fiscal Consolidation”, na secção “Public accounts management and transparency”, refere que: «A budget technical support unit has also been set-up to provide technical support to the Parliamentary Budget and Financial Committee on budget matters such as budget drafting and monitoring implementation.»
- Na mesma publicação, no anexo 2.A1 “Status of the main budgetary consolidation measures”, na entrada relativa ao “budget framework”/ enquadramento orçamental, encontra-se a informação de que se encontra implementada a «Creation of a budget technical unit in the Portuguese Parliament; 2006 Parliamentary Resolution 53/2006, 7 August; Implemented».
- Finalmente, em Dezembro de 2008, a OCDE escreve extensamente sobre o papel da UTAO, identificando ainda as condicionantes para a sua actuação e formulando recomendações para melhoria dirigidas à consideração do Parlamento. Dessas recomendações se deu conta na Nota Técnica n.º 4/2009, de 11 de Março, apresentando-se mais adiante uma síntese das mesmas. A OCDE reconheceu o contributo da criação da UTAO para a melhoria do processo orçamental português, tendo escrito que, «os recentes esforços da Assembleia da República podem ser vistos como um importante marco na melhoria do sistema orçamental.»<sup>7</sup>

Ao nível interno, em Portugal, os trabalhos elaborados pela UTAO foram seguidos com particular atenção pelos outros organismos com funções relevantes na área das finanças públicas. Prova disso mesmo foi a inclusão num inquérito on-line promovido pela DGO, aos

<sup>6</sup> Disponível em [http://www.bportugal.pt/publish/other/FMI\\_Portugal\\_Concluding\\_Statement\\_2007\\_p.pdf](http://www.bportugal.pt/publish/other/FMI_Portugal_Concluding_Statement_2007_p.pdf). Na versão original «The establishment in November 2006 of the Budget Technical Support Unit is also a step forward, and should enhance Parliament's budgetary oversight capacity, especially in tandem with the envisaged budgetary process reform.», disponível em <http://www.imf.org/external/np/ms/2007/062807.htm>.

<sup>7</sup> O texto integral do Relatório encontra-se livremente disponível no [sítio internet da OCDE](#).

utilizadores do Boletim Mensal da Direcção-Geral do Orçamento com a questão “Com que frequência é leitor de publicações divulgadas pelas seguintes entidades?” apresentando como escolhas: Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística; Órgãos de Controlo da Administração Pública; Gabinetes de Planeamento dos Ministérios; Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República.

**13** Assim, a *qualidade do trabalho da UTAO esteve sempre sujeita a um escrutínio permanente* por parte das referidas organizações nacionais e internacionais, do Governo, de outros especialistas em questões orçamentais e por parte da sociedade em geral. Sendo prova desse mesmo interesse generalizado os pedidos de acesso aos documentos elaborados pela UTAO por parte de cidadãos anónimos interessados. É consensual que um *modelo de funcionamento transparente*, que promova a divulgação pública e tempestiva dos documentos elaborados por uma entidade independente, com uma matriz estritamente técnica, traz benefícios acrescidos no que respeita à sua qualidade.

**14** Um exemplo representativo do reconhecimento da qualidade do trabalho desenvolvido é dado pela citação feita pelo Tribunal de Contas dos resultados e sobretudo da metodologia (inovadora) utilizada pela UTAO, no cálculo do valor actual dos encargos com as principais Parcerias Público-Privadas (PPP), na Nota Técnica sobre as PPP de 03.07.2007.<sup>8</sup>

**15** O trabalho da UTAO despertou também um enorme interesse por parte da imprensa escrita, diária e semanários, não obstante não se encontrar prevista a divulgação sistemática dos documentos elaborados pela Unidade Técnica e a enorme reserva que os membros da Unidade sempre usaram no relacionamento com a imprensa, nunca se tendo disponibilizado, por exemplo, para conceder entrevistas, quando solicitados.

### *Análises elaboradas pela UTAO*

**16** A Unidade Técnica produziu, com reconhecida qualidade, em média, aproximadamente 20 documentos de análise por ano (13 notas técnicas e 7 informações por ano). A sua actividade centrou-se naturalmente nas competências previstas na Resolução, com preponderância para a análise técnica de documentos chave das finanças públicas: proposta de Orçamento do Estado; actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento (incluindo a análise desenvolvida pela Comissão Europeia); acompanhamento trimestral da execução orçamental, na óptica da contabilidade pública (para os subsectores dos Serviços Integrados, Fundos e Serviços Autónomos e Segurança Social) e na óptica da contabilidade nacional (para o conjunto das administrações públicas); análise da execução orçamental anual em contabilidade nacional de acordo com o 1.º reporte dos défices excessivos (final de Março de cada ano); análise da execução orçamental anual em contabilidade pública, com base na informação da Conta Geral do Estado; análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental (em Maio de cada ano).

---

<sup>8</sup> Vide Tribunal de Contas, [Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias –](#), Relatório n.º 10/2008, 2.ª secção.



**17** Nas análises de documentos oficiais, a UTAO colocou uma grande ênfase na *quantidade e qualidade da informação* disponibilizada ao Parlamento, tendo inclusivamente identificado uma lista de informação técnica que deveria constar do Relatório do Orçamento do Estado.

**18** Eventualmente devido a esta acção da UTAO, de alerta face às insuficiências na informação técnica disponibilizada pelo Governo à Assembleia da República, verificaram-se no último Relatório do Orçamento do Estado para 2009 (OE/2009) alguns progressos relativamente à quantidade de informação disponibilizada ao Parlamento, designadamente a inclusão, pela primeira vez, da estimativa do PIB nominal.<sup>9</sup>

**19** Na análise dos documentos nucleares das finanças públicas a UTAO optou por elaborar uma análise global dos mesmos, dando particular destaque às questões relacionadas com as perspectivas orçamentais a médio e longo prazo e à sustentabilidade das finanças públicas.

**20** Este trabalho permitiu trazer para a agenda política das finanças públicas temáticas mais relacionadas com o médio prazo, que usualmente se encontravam mais arredadas dela, tais como a mensuração dos esforços de consolidação orçamental, a estimativa do défice orçamental estrutural, os compromissos a longo prazo assumidos pelo executivo (PPP), a margem de manobra orçamental disponível e algumas questões de natureza metodológica. A Unidade Técnica também não descurou obviamente o curto prazo, dando particular destaque ao enquadramento macroeconómico e às projecções de receita e de despesa para o ano seguinte.<sup>10</sup> Posto o que antecede, pode dizer-se que a Unidade disponibilizou e/ou contribuiu para que fosse disponibilizada à Comissão de Orçamento e Finanças, de forma atempada e fidedigna, um conjunto alargado de informação e análise na área das finanças públicas.

**21** As citações do trabalho da UTAO efectuadas em plenário ou a alusão às temáticas abordadas pela Unidade, por parte de Deputados dos diversos quadrantes políticos, são a demonstração do interesse que as análises da Unidade Técnica apresentam para a sustentação do debate político de alto nível em matéria orçamental.

---

<sup>9</sup> Também eventualmente na sequência da detecção por parte da UTAO de inconsistências internas no ROPO de 2008, foi disponibilizada, em Julho de 2008, no sítio internet do Ministério das Finanças e Administração Pública uma correcção a esse mesmo documento.

<sup>10</sup> Um exemplo recente é o da previsão de crescimento para o ano de 2009. Em Outubro de 2008, o Governo considerava que «Face a condições externas mais adversas, perspectiva-se, para 2009, um crescimento do PIB de 0,6%, o que representa uma desaceleração face à estimativa do crescimento económico para 2008[...]». Com base na informação então disponível, na análise à proposta de Orçamento a UTAO sustentou, a 28.10.2008, que «não pode[ndo], no entanto, ser liminarmente afastada a possibilidade de quebra real caso se venha a materializar um cenário recessivo para a economia europeia e norte-americana.», o que se veio a confirmar. Pelo que, em Janeiro de 2009, o Governo afirmava que «Para 2009, o efeito externo adverso será mais profundo, prevendo-se uma contracção real do PIB em 0,8%.»



*Funções nucleares de unidades de apoio técnico de acordo com Anderson (2009)*

22 O quadro seguinte compara as competências da UTAO com as competências chave que um Gabinete Parlamentar do Orçamento deve dispor, de acordo com Anderson (2009), Chefe de Divisão de Divisão de Orçamento e Despesas Públicas da OCDE.<sup>11</sup>

Competências que Gabinete Parlamentar deverá dispor de acordo com Anderson (2009)	Competências da UTAO
<p><b>Previsões macroeconómicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de previsões macroeconómicas independentes</li> <li>• Previsão conservadora que não tente ter em conta o impacto das políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se encontra explicitamente prevista a elaboração de previsões (<i>mas também não se encontra excluída</i>)</li> <li>• A UTAO não dispõe de recursos suficientes para as poder elaborar</li> <li>• UTAO efectua análise comparada das projecções existentes</li> </ul>
<p><b>Elaboração de cenários base/ <i>Baseline estimates</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projecção base da receita e despesa pública com base nas políticas em vigor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Será particularmente relevante, caso o processo orçamental português venha a evoluir no sentido da orçamentação por programas sustentada no cumprimento de objectivos plurianuais</li> <li>• UTAO não dispõe de recursos suficientes para a produção e alimentação dos modelos necessários. Em Portugal também não existem modelos [publicamente] disponíveis que possam ser utilizados pela UTAO.</li> </ul>
<p><b>Análise da proposta de orçamento do executivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão técnica das estimativas de receita e despesa constantes da proposta de orçamento</li> <li>• Não avaliação programática</li> <li>• Reforça a credibilidade da proposta do executivo, se a diferença entre as estimativas não for elevada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevista nas competências</li> <li>• UTAO efectua análise técnica das previsões de receita e despesa</li> <li>• Explicitação dos factores que permitirão alcançar os objectivos anunciados (conjuntura, medidas discricionárias, etc.)</li> <li>• Identifica factores de risco</li> <li>• Necessita de maior acesso à informação e de mais recursos</li> </ul>
<p><b>Análise a médio prazo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas as competências deverão ter como horizonte de análise pelo menos o médio prazo</li> <li>• Permite ter em conta riscos a médio prazo, efeitos envelhecimento, encargos com PPP e responsabilidades contingentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfatizada a sua importância pela UTAO</li> <li>• Efectuado na análise do PEC e do ROPO</li> <li>• Não aplicável na análise da proposta de orçamento anual</li> <li>• Será muito relevante quando orçamentação passar a assentar num horizonte plurianual (o que não acontece actualmente)</li> </ul>

<sup>11</sup> Barry Anderson, actualmente Chefe de Divisão de Orçamento e Despesas Públicas da OCDE, é detentor de uma vasta experiência de apoio técnico na área orçamental quer ao Parlamento quer ao executivo, tendo exercido funções de direcção no *Congressional Budget Office* do Congresso dos EUA e no *Office of Management and Budget* (OMB), da Casa Branca, nos Estados Unidos. Sugere-se assim vivamente a leitura da totalidade do artigo publicado no *OECD Journal on Budgeting*, que a AR subscreve.

Competências que Gabinete Parlamentar deverá dispor de acordo com Anderson (2009)	Competências da UTAO
<p><b>Análise de propostas de política (impacte orçamental)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimar o custo orçamental directo das iniciativas legislativas</li> <li>• Processo muito consumidor de tempo (e recursos), pelo que poderão existir regras para limitar o número de iniciativas sujeitas a estudo de impacte orçamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsto nas competências</li> <li>• Insuficiência de meios para o seu exercício</li> </ul>
<p><b>Opções para reduções de despesa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de opções</li> <li>• Útil a existência de informação de desempenho</li> <li>• Processo muito consumidor de tempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se encontra previsto nas competências</li> </ul>
<p><b>Análise de regulação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimativa de impacto económico</li> <li>• Processo muito consumidor de tempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se encontra previsto nas competências</li> </ul>
<p><b>Análises económicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que ultrapassem a área das finanças públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se encontra previsto nas competências</li> </ul>
<p><b>Análises fiscais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise do impacto das iniciativas legislativas com incidência fiscal na economia (crescimento, efeitos redistributivos, etc.)</li> <li>• Exige modelação</li> <li>• Exige <i>staff</i> especializado, cujas competências não são transferíveis facilmente para análise de propostas de despesa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se encontra previsto nas competências [só se encontra previsto o impacte directo para o orçamento]</li> <li>• Ausência de modelos de simulação disponíveis para a economia portuguesa</li> </ul>
<p><b>Policy briefs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrições curtas de propostas e conceitos complexos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existem recursos suficientes para elaborar, dentro do curto espaço de tempo para análise, um <i>policy brief</i> da análise efectuada</li> <li>• Disponibilidade da UTAO para efectuar um <i>briefing</i> oral à COF</li> </ul>
<p><b>Análise de longo prazo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite ter em conta a transferência de recursos e custos entre gerações</li> <li>• Projecções orçamentais (e não previsões)</li> <li>• Pode ir até horizonte de 75 anos</li> <li>• Análise de sensibilidade ajuda ao debate das várias opções</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UTAO não efectua projecções a longo prazo</li> <li>• Não existem recursos suficientes para a elaborar</li> <li>• UTAO tem dado ênfase à sustentabilidade a prazo das finanças públicas e aos encargos plurianuais já assumidos</li> </ul>

Outras atribuições | other functions

**23** Segundo Anderson (2009), as funções de um organismo de apoio deste género podem ser classificadas entre nucleares e não nucleares. De acordo com tal classificação, a UTAO está dotada de um leque de competências que abarca a maioria das funções nucleares que um Gabinete do Orçamento deverá dispor, mas tem falta de recursos para as poder exercer plenamente. Dispõe ainda de competência para efectuar estudos de impacto orçamental, que o autor citado considera incluída dentro das funções não nucleares, sendo que, neste caso concreto, a exiguidade dos meios se torna mais evidente, quanto mais não seja pela diversidade de valências técnicas que normalmente estas análises requerem. Tal como referido pelo autor, apesar de as “outras funções” serem relevantes, a dimensão da Unidade e o *staff* necessário para as exercer poderão limitar as competências que podem ser atribuídas a uma nova Unidade na altura da sua criação. Contudo essas competências poderão ser alargadas ao longo dos anos, à medida que essa Unidade se desenvolve.

**24** Adianta ainda Anderson (2009) que não é fácil estabelecer e manter uma unidade de investigação independente que proporcione informação orçamental de forma objectiva ao parlamento. Trata-se de um desafio que requer um desenho cuidadoso, passo a passo, do processo de desenvolvimento da Unidade, combinado com um plano a médio e longo prazo.

#### *Principais limitações e condicionantes ao funcionamento da UTAO*

**25** Listam-se, de seguida, as principais limitações e condicionantes ao funcionamento da Unidade Técnica, sentidas, na prática, durante os seus primeiros anos de funcionamento:

- Acesso à informação;
- Reduzido tempo disponível para a análise;
- Competências e valências técnicas;
- Recursos, composição e funcionamento;
- Estrutura;
- Dependência hierárquica e integração na estrutura dos serviços de apoio da AR.

**26** Estas limitações, bem como sugestões para as ultrapassar encontram-se desenvolvidas nos capítulos seguintes. Nesses capítulos apresentam-se ainda as recomendações recentes da OCDE sobre o funcionamento da UTAO, elaboradas no âmbito da recente avaliação do processo orçamental português.

## III – Acesso à informação

---

**27** Entre as limitações ao exercício das competências adstritas à UTAO, o acesso à informação constituiu uma das mais relevantes. A unidade só tem acesso a informação que se encontra publicamente disponível, ou a informação enviada pelo Governo para a Assembleia.

**28** O acesso à informação não foi especialmente acutelado no diploma legal da criação da Unidade, tendo porém nos trabalhos preparatórios da sua constituição, sido tratado no sentido de serem estabelecidos protocolos que permitissem esses acessos.

**29** Na prática, o procedimento utilizado passou sempre pela canalização dos pedidos da informação tida por necessária pelos meios à disposição da Comissão do Orçamento e Finanças. Os referidos canais revelaram-se longos e morosos. A tabela seguinte dá uma ideia aproximada da extensão dos circuitos percorridos pelos pedidos de informação adicionais.

**30** Em nenhum dos casos, em que se solicitou informação adicional por essa via, os pedidos foram satisfeitos em tempo útil para as respostas poderem ser incorporadas nos trabalhos a que se destinavam, nem tão pouco foram objecto de respostas completas.

**31** Assim, nos actuais moldes de funcionamento, a UTAO apenas dispõe de informação de acesso geral publicada pelos diversos Serviços da Administração Pública nos seus sites e/ou nas suas regulares publicações, para informação do público em geral. Esta informação é em regra incompleta e muito agregada, não sendo própria para servir de sustentação a pareceres técnicos de elevado nível, que requerem informação mais detalhada e completa, mas a que a UTAO não tem acesso.

**32** Quando se trata de analisar documentos que são objecto de entregas formais junto da Assembleia da República, como é o caso da Proposta de Orçamento do Estado, também não está nas competências da UTAO a solicitação de qualquer esclarecimento e/ou informação adicional a não ser pelos circuitos antes referidos e detalhados na Tabela 1, eventualmente mais vocacionados para avocar informação de interesse para o debate político, do que para sustentar o trabalho técnico, quer pelo detalhe que encerram, quer pelos tempos de resposta que envolvem. Não foi ainda prevista a possibilidade de a UTAO poder contactar directamente os serviços que elaboram esses documentos para obter um qualquer esclarecimento.

**33** Alguns dos documentos relativos às finanças públicas não dispõem de informação relevante suficiente para se poder proceder à sua análise técnica. Para ultrapassar essas insuficiências, a Unidade Técnica efectuou, em 2008, a sugestão de documentos, como o Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), cujo conteúdo informativo não se encontra suficientemente tipificado na Lei de Enquadramento Orçamental, serem acompanhados de um anexo estatístico, contendo a informação técnica considerada necessária para a sua análise, em moldes a definir pela Assembleia da República, tendo por base o Código de Conduta sobre o conteúdo e formato dos Programas de Estabilidade e

Crescimento, necessariamente adaptado às necessidades específicas de informação por parte da Assembleia.

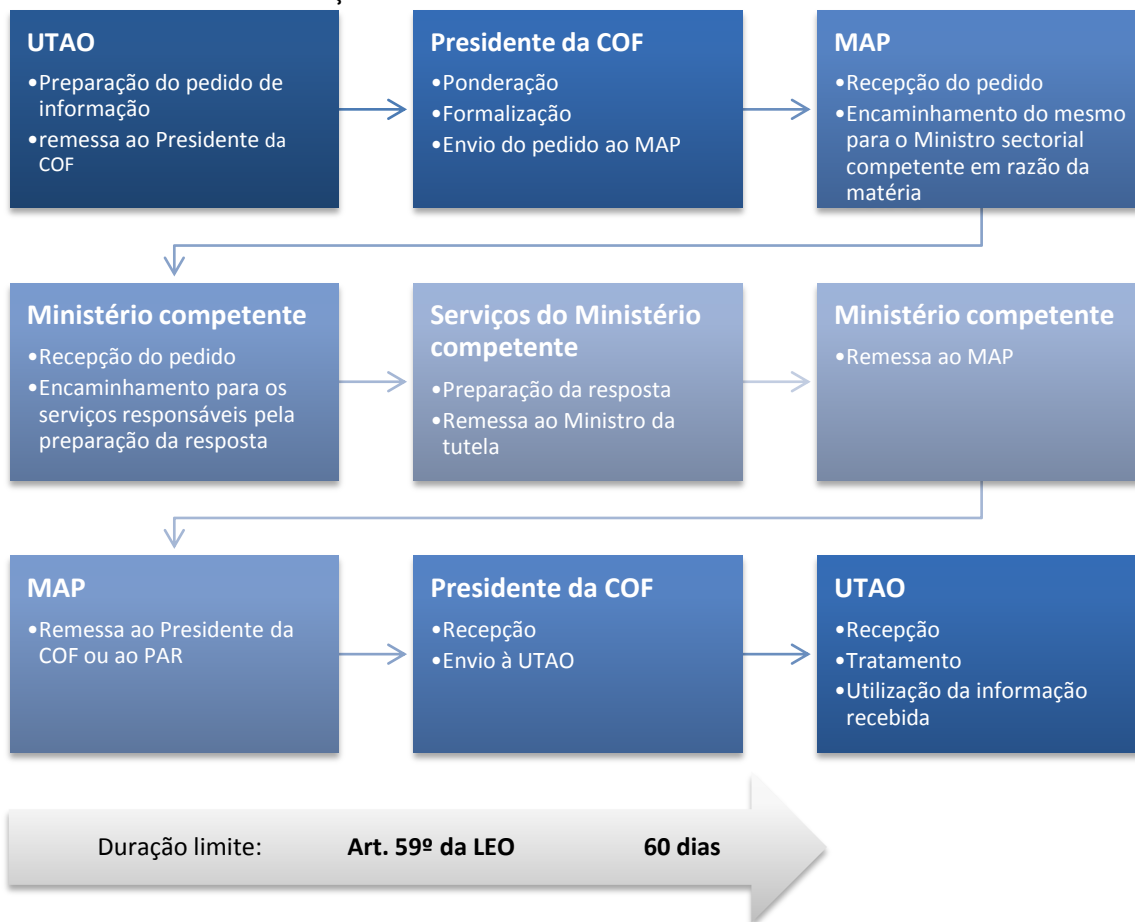
**34** Em termos de **experiências internacionais** verifica-se que, em geral, se encontra *previsto legalmente o acesso deste tipo de Unidades à informação* que necessitam para elaborar as suas análises. Por exemplo, o Canadá criou muito recentemente uma unidade congénere, o *Office of the Parliamentary Budget Officer*. Trata-se de uma experiência particularmente relevante para Portugal por se inspirar no modelo do CBO, mas tendo por objectivo declarado criar uma unidade de muito menor dimensão. A Lei que cria o cargo de *Parliamentary Budget Officer* prevê explicitamente que esse Gabinete tem acesso, gratuito e em tempo oportuno, a todos os dados económicos e financeiros, na posse da administração, necessários para o exercício do seu mandato.

**35** O acesso directo, gratuito e em tempo oportuno, à totalidade da informação relevante insere-se nas melhores práticas de Transparência Orçamental da OCDE, de 2002.

**36** Uma outra condicionante da actuação da UTAO é o **reduzido tempo disponível para a análise dos principais documentos relativos às finanças públicas**: 10 dias para analisar a proposta de Orçamento do Estado e 8 dias para a análise da actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento. Trata-se de tempos de análise demasiado reduzidos decorrentes da necessidade de compatibilização dos prazos da análise técnica com os disponíveis para o calendário político decorrentes da Lei de Enquadramento Orçamental e do Regimento da Assembleia da República. A lei concede à Assembleia da República, no caso do Orçamento, o prazo de mês e meio para a sua discussão, votação e aprovação, o que representa apenas metade do tempo recomendado pela OCDE e pelas melhores práticas internacionais (3 meses), como já referido.

**37 SUGESTÃO DE MELHORIA:** O problema do acesso à informação seria resolvido por via da consagração legal do dever de colaboração das demais entidades públicas e privadas com a Unidade Técnica de Apoio Orçamental, sem prejuízo da eventual supervisão que a COF entenda dever ser feita.

**Tabela 1 – Circuito da informação**



## IV – Competências e valências técnicas

38 A experiência adquirida permite efectuar os seguintes comentários:

- Em razão das competências atribuídas à UTAO, a quantidade de trabalho a desenvolver tem uma elevada componente económica, motivo pelo qual deveria ser ponderada a hipótese desta valência vir a ser reforçada;
- A valência jurídica revelou-se afinal menos densa do que inicialmente se fazia prever, pese embora se repute de necessária ou mesmo fundamental no desenvolvimento de algumas competências;
- A matriz de elevada qualificação sai prejudicada por não ter sido prevista uma base de sustentação técnica a um nível mais básico que possa efectuar tarefas mais elementares como seja, por exemplo, a recolha e tratamento da informação necessária ao suporte dos pareceres emitidos. A adopção deste figurino implicaria a existência de uma coordenação técnica dos trabalhos no seio da UTAO a qual ficaria a cargo de um dos especialistas de 1.ª linha situado na mesma área de especialidade.

**39** Caso se pretenda reestruturar a dotação de pessoal da Unidade dentro do limite de dotação máxima de cinco pessoas, previsto pela Resolução n.º 53/2006, que no entanto se afigura como sendo relativamente insuficiente atendendo às realidades internacionais comparáveis, uma possível estruturação, revista de forma a obter uma maior eficácia e eficiência, dentro de uma matriz de custos aceitável, face ao mercado de referência, poderia ser:

- 4 Pessoas na área económica - 2 seniores e 2 juniores. Os dois seniores seriam responsáveis na sua especialidade, pela concepção, coordenação e finalização do trabalho de alto nível nesta área nuclear. O défice de recursos na área económica não seria colmatado, mas parcialmente suprido. A vantagem desta solução prende-se com o factor custo orçamental reduzido, decorrente do recrutamento de 2 técnicos recém-licenciados e com perfil generalista.
- 1 Pessoa na área jurídica, com um perfil generalista, que abarque as diferentes áreas de actuação da UTAO. Uma especialização demasiado restrita não é desejável, dadas as limitações de recursos, a não ser em situações muito pontuais. Sendo certo, que à luz da experiência adquirida, o recurso jurídico afecto a tempo integral será sempre um recurso subaproveitado, porém necessário.
- Esta solução não deverá excluir ou prejudicar a ponderação do recurso a soluções de *outsourcing* quando estas se revelarem mais adequadas, devendo estas situações serem decididas caso a caso, com base em critérios de eficácia economia e eficiência de meios.

**40** Um dos casos em que o recurso a *outsourcing* será inevitável, a manter-se o limite máximo de 5 pessoas, será o da realização de estudos (complexos) de impacte orçamental. Com uma dotação de cinco pessoas não parece ser possível dar resposta aos exigentes pedidos permanentes e regulares da área das finanças públicas (orçamento, conta, programa de estabilidade, acompanhamento permanente da execução, etc., previstas nas alíneas a) a d) do artigo 10.º -A da LOFAR aditado pela Resolução que cria a UTAO) e simultaneamente conseguir elaborar estudos de impacte orçamental das iniciativas legislativas admitidas e submetidas à COF, dada a quantidade de projectos de lei e propostas de lei que são anualmente admitidos. Acresce que a realização de um estudo de impacte *ex-ante* requer um conjunto alargado e diversificado de saberes especializados (*expertises*), que nunca poderão estar compreendidos numa dotação de 5 pessoas da UTAO, nem se encontram disponíveis nos outros serviços da Assembleia da República, como o demonstra a ausência de quantificação do impacte para o orçamento das iniciativas legislativas objecto da elaboração de uma Nota Técnica, por parte dos serviços da AR, no âmbito do disposto no Regimento da Assembleia da República.<sup>12</sup> Para a elaboração sistemática de estudos de impacte orçamental, a

---

<sup>12</sup> A título de exemplo, numa publicação recente, o conceituado (United States Government Accountability Office, 2009) chama à atenção para a enorme quantidade de valências que é necessário reunir para elaborar um estudo de impacte *ex-ante*. Refere em concreto, que «Cost estimating involves collecting and analyzing historical data and



esta necessidade de significativos meios humanos – necessidade que explica parte da grande dimensão do CBO –, alia-se ainda a necessidade de utilização de modelos de simulação microeconómicos e de dados estatísticos sistematizados, que não estão disponíveis para a economia portuguesa, sendo por isso necessário desenvolvê-los de raiz. Assim sendo, a temática da operacionalização da realização sistemática de estudos de impacte orçamental deverá ser objecto de uma reflexão própria, que se entendeu extravasar o âmbito destes contributos, estando, no entanto, a UTAO disponível para contribuir para esse debate, se para tal solicitada pela COF.

**41** Em geral este tipo de unidades (designadas em abstracto por Gabinetes Parlamentares do Orçamento) apresenta uma estruturação formal, em vários níveis, divididos por áreas de actuação, muito diferente da estrutura completamente horizontal que decorre da Resolução que cria a UTAO. A título de exemplo apresenta-se em anexo os organogramas de organismos congéneres: o do *Congressional Budget Office* (CBO) norte-americano (Ilustração 3) e o do recente, e mais minimalista, *Office of Parliamentary Budget Officer* do Canadá (Ilustração 2). Em ambos os casos, apesar das dimensões muito diferentes (235 pessoas no caso do CBO versus 13 no caso do Canadá), verifica-se uma clara estruturação desses organismos em função das diversas áreas de actuação.

**42 SUGESTÃO DE MELHORIA:** O leque de competências acometido à UTAO é de tal modo vasto que o desenvolvimento da sua actividade pode requerer um igualmente vasto leque de *expertises* para manter o padrão de qualidade que tem vindo a ser exigido por parte dos parlamentares. As soluções encontradas devem ser adequadas e equilibradas sob todos os pontos de vista – custos, disponibilidade desses técnicos no mercado e capacidade de os reter ao serviço desta missão, optimização destes recursos face aos objectivos alcançados e a alcançar – podendo as soluções passar também pelo recurso a *outsourcing* nos casos em que o modelo da permanência não se justifique. A título de exemplo, referir-se-á a realização de alguns estudos de impacte orçamental que requeiram um vasto leque de valências técnicas, que não fará sentido dispor em permanência.

---

applying quantitative models, techniques, tools, and databases to predict a program's future cost. [...] Because cost estimating is complex, sophisticated cost analysts should combine concepts from such disciplines as accounting, budgeting, computer science, economics, engineering, mathematics, and statistics and should even employ concepts from marketing and public affairs. And because cost estimating requires such a wide range of disciplines, it is important that the cost analyst either be familiar with these disciplines or have access to an expert in these fields.» (cap. 4, grifo adicionado).

## V – Recursos, composição e funcionamento

---

43 Dimensionada para uma dotação, de três a cinco técnicos, foi entendido que na fase experimental a Unidade fosse composta apenas com a sua dotação mínima.

44 Nos termos da Resolução, os especialistas seleccionados por via de procedimento concursal aligeirado, poderão ser requisitados ou contratados nos termos Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR) e demais legislação aplicável. Assim, os especialistas que já se encontrem vinculados à Administração Pública são requisitados pelo período de um ano, renovável, com a limitação dada pelo n.º 3 do artigo 44.º da LOFAR. Para os que não disponham de vínculo à Administração, é oferecido um contrato de trabalho a termo certo, de duração não superior a um ano e não renovável.

45 Assim sendo, não se encontra prevista nenhuma forma de vinculação duradoura das pessoas seleccionadas à Unidade Técnica. Caso se entenda que é útil a preservação da experiência adquirida, seria de considerar mecanismos que assegurassem a continuidade (pelo menos em parte) do *staff* para além do período de duração da legislatura.

46 A OCDE recomendou a este propósito “o alargamento do mandato da unidade”. Entende-se que para que estejam criadas condições de independência técnica o mandato da Unidade Técnica não deve ser coincidente com a legislatura.

47 Ao longo do período de funcionamento da UTAO verificou-se alguma instabilidade na sua dotação de pessoal, que pode ser atribuída a motivos diversos, entre eles:

- A natureza dos instrumentos de recrutamento e contratação escolhidos, não favorecem e não estreitam a ligação à Instituição maior que é a Assembleia da República, o que, só por si, constitui uma debilidade estrutural;
- A difícil coabitação desta sub-unidade orgânica com os demais Serviços de Apoio, que tendem a não aceitar este modelo com facilidade por tender a considerá-lo uma ameaça ao seu próprio desempenho, mas que na verdade não o pode substituir nem minorar, não constituindo a sua existência por si só um sinal de mudança do paradigma do que vêm sendo ao longo dos anos os serviços de apoio parlamentares;
- As solicitações variadas, quer do sector público quer do sector privado, que os especialistas com os perfis requeridos naturalmente têm.

48 Como se pode verificar na Tabela 2 a dotação sofreu duas baixas em menos de dois anos, motivo pelo qual somente entre Novembro de 2006 e Agosto de 2007 a UTAO beneficiou de uma dotação completa, ainda que no limite mínimo. Embora apenas com dois técnicos, a partir de Fevereiro de 2008, este *staff* passou a gozar de estabilidade interna.

Tabela 2 – Dotação de recursos humanos da UTAO

2006 – Novembro e Dezembro	2007 – Janeiro a Agosto	2007 – Agosto a Dezembro	2008 – Janeiro e Fevereiro	2008 – Fevereiro a Dezembro	2009 – Janeiro à presente data
1 Economista	1 Economista	1 Economista	1 Economista	1 Economista	1 Economista
1 Economista	1 Economista*	-	-	1 Especialista em finanças públicas	1 Especialista em finanças públicas
1 Jurista	1 Jurista	1 Jurista	1 Jurista**	-	-
<b>TOTAL:</b> 3 especialistas	<b>TOTAL:</b> 3 especialistas	<b>TOTAL:</b> 3 especialistas	<b>TOTAL:</b> 3 especialistas	<b>TOTAL:</b> 2 especialistas	<b>TOTAL:</b> 2 especialistas

Notas: \*saiu para o Banco de Portugal; \*\*saiu para o sector privado.

Acresce um funcionário para apoio de secretariado.

49 Comparativamente a outras **experiências internacionais** a dotação actual e a própria dotação máxima prevista pela Resolução n.º 53/2006 revela-se claramente insuficiente. Tal como se pode verificar no quadro síntese das experiências internacionais apresentadas na reunião da OCDE em Roma, em Março de 2009 (Tabela 3, em anexo), mesmo nos países que não optaram pela criação de uma unidade especializada, a dimensão mínima do *staff* de apoio directo à Comissão de Orçamento ultrapassa largamente a dotação da UTAO combinada com o *staff* de apoio directo à COF.<sup>13</sup> Nessa modalidade de apoio directo, em geral, esse *staff* não elabora ele próprio análises dos documentos tendo antes um papel de coordenar, orientar e supervisionar as encomendas de análise externas (desenvolvidas pelo Governo, pelas universidades, consultores ou por outras entidades). Na modalidade de criação de uma unidade especializada, a dimensão mínima das experiências internacionais comparáveis situa-se no limiar das 12-13 pessoas.

50 A OCDE considera que «a capacidade desta unidade encontra-se limitada por apenas dispor na sua equipa de três pessoas (embora no momento de elaboração deste relatório fossem apenas duas). Comparando com organizações similares de países da OCDE (ver Tabela 3.3) este é um número muito reduzido. [...] Embora a equipa da UTAO seja composta por especialistas qualificados em matérias orçamentais, cobrir todos os pedidos da Comissão e responder à proposta de orçamento do executivo num prazo de dez dias é uma tarefa muito exigente. O alargamento do mandato da unidade e o alargamento do seu quadro e da sua capacidade através da nomeação de mais pessoal a título permanente, são medidas que devem ser consideradas.»

<sup>13</sup> No apoio directo à Comissão de Orçamento e à Comissão de Auditoria a Alemanha dispõe de 16 pessoas (a que acrescem 6 pessoas em serviços de *research*, totalizando 22 pessoas); o Reino Unido tem 9 (+10 consultores externos e os 18 elementos da *Scrutiny Unit*, que prestam apoio transversal); a Itália totaliza 40 pessoas (repartidas pelo apoio directo à 5.ª Comissão, o *State Budget Department* e a *Budget Unit do Research Department*); a Austrália, cujo Parlamento segue o modelo de Westminster, com poderes muito limitados, 5 pessoas no apoio directo.

**Tabela 3.3. Números de funcionários das unidades de apoio orçamental em alguns países da OCDE**

Estados Unidos	Coreia	Japão	México	Reino Unido	Portugal
220	96	21	20	20	3

*Fonte:* Base de dados de Práticas e Procedimentos Orçamentais OCDE (2007), [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database).

**51 A OCDE recomenda que: «A Assembleia da República deve considerar aumentar o número de efectivos da UTAO e alongar a duração do seu mandato, assegurando simultaneamente a independência desta unidade.**

- Um aumento de efectivos é importante para garantir o apoio necessário aos deputados no actual regime, assim como para preparar a implementação da Orçamentação por Programas.
- Esta implicará um esforço adicional de análise do orçamento por parte daquela unidade, sendo necessários mais especialistas para analisar a informação sobre desempenho fornecida pelo governo.
- O mandato da unidade deve ser alongado.
- Adicionalmente, a nomeação de um perito independente como responsável pela unidade aumentaria ainda mais a credibilidade desta.»

**52** Ao nível interno, o Relatório final da **Comissão para a Orçamentação por Programas (COP)**, nomeada por Despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, refere, na pág. 45: **«A própria Assembleia da República não tem grande possibilidade de efectuar análises muito aprofundadas do OE** e de outros documentos de âmbito orçamental, quer porque a lei lhe confere **pouco tempo** para analisar **documentos frequentemente opacos**, quer porque dispõe de um suporte de **apoio técnico (a UTAO) que é constituído por um reduzido número de pessoas.**» Reconhece assim a COP a insuficiência de meios humanos à disposição da UTAO para analisar, num curto espaço de tempo, documentos frequentemente opacos.

**53 SUGESTÕES DE MELHORIA:**

- Completar a dotação da UTAO pelo menos até ao máximo actualmente previsto na Resolução, sem prejuízo da consideração de outras hipóteses, designadamente as que constituem a recomendação da OCDE de aumentar do número de efectivos da UTAO, reajustando simultaneamente a estrutura.
- Desfasamento temporal da caducidade dos mandatos em relação ao *terminus* da legislatura.

## VI – Estrutura ou a ausência dela

---

**54** Não foi implementada uma estrutura sustentada e com carácter de continuidade, sendo que a solução encontrada não acautela o histórico do trabalho desenvolvido, nem a continuidade da unidade técnica.

**55** Esta finitude é ditada pelo formato de recrutamento das equipas técnicas, requisição ou contrato, pelo curto período de permanência dos especialistas ao serviço desta missão<sup>14</sup> e pela caducidade obrigatória destas contratações independentemente do seu formato, com o fim da legislatura.

**56** Esta precariedade acentua-se na prática, pela matriz de especialização requerida, de mercado relativamente reduzido<sup>15</sup> e por todas as desvantagens decorrentes de um formato de funcionamento experimental e que no figurino desenhado, poucas possibilidades tem de ir mais além pois, a cada nova legislatura poderá surgir uma nova unidade técnica.

**57** A opção pela descontinuidade não otimiza o trabalho a desenvolver, pois não permite aproveitar experiências anteriores e exige sempre que o percurso de acolhimento e acomodação das equipas técnicas seja efectuado a cada nova contratação ou, no melhor dos casos, a cada nova legislatura.

**58 SUGESTÃO DE MELHORIA:** Por forma a evitar a perda de toda a experiência acumulada, ao longo da exigente curva de aprendizagem da legislatura, deveriam ser ponderados mecanismos que garantissem a continuidade de pelo menos os especialistas de 1.ª linha, responsáveis pelas várias áreas de actuação da UTAO, para além do período da legislatura, evitando-se o desperdício de recursos públicos que estariam envolvidos num recomeço da Unidade a partir do zero, a cada legislatura.

---

<sup>14</sup> Se requisitado, a requisição está sujeita a uma renovação anual, dependente da autorização dos serviços de origem e caduca automaticamente com o fim da legislatura. Se contratados, o contrato tem duração de apenas um ano, não renovável, o que obriga à contratação de um novo especialista ou à permanência do anterior num regime ainda mais precário, o da prestação de serviços.

<sup>15</sup> Apenas a 1.ª oferta pública de emprego teve uma resposta adequada. Foi efectuada uma 2.ª, ao longo do período de funcionamento da UTAO, que obteve um número consideravelmente baixo de respostas. A saída de dois técnicos foi apenas compensada pela entrada de um, ficando assim por preencher um lugar da dotação mínima, por falta de candidatos com perfil adequado.

## VII – Dependência hierárquica e integração na estrutura dos serviços de apoio da AR

---

59 Dispôs o legislador que a UTAO fosse criada junto da Direcção de Serviços de Apoio Técnico e de Secretariado (DSATS) e que o seu funcionamento decorresse conforme o estabelecido no seu regulamento interno.

60 O entendimento dado a esta norma foi o de que, os técnicos que viessem a integrar tal Unidade ficariam na dependência hierárquica directa do director de serviços da unidade orgânica que, no âmbito dos serviços de apoio do parlamento, tivesse como missão o apoio aos trabalhos parlamentares.

61 Se atentarmos ao organograma publicado no sítio electrónico do parlamento (ver Ilustração 1, em anexo), rapidamente percebemos que, não obstante a alteração legislativa ter ocorrido em Agosto de 2006 e a referida Unidade Técnica ter entrado em funcionamento efectivo em Novembro desse mesmo ano, os dirigentes dos serviços nunca entenderam necessária a actualização do referido organograma.<sup>16</sup>

62 Decorrente dessa falta de actualização, a UTAO não é destinatária da informação interna dos serviços da Assembleia da República, normalmente distribuída por correio electrónico, o que faz com que assuntos que se prendem directamente com o desenvolvimento da sua actividade, não sejam levados ao seu conhecimento, o mesmo acontecendo com informação geral de funcionamento dos serviços e a que os técnicos colocados na Unidade estão supostamente obrigados, mas a que recorrentemente não têm acesso.

63 Iguamente decorrente da não actualização do organograma, a UTAO não dispõe de qualquer presença na *intranet* do Parlamento.

64 Do regulamento de funcionamento da Unidade Técnica consta apenas uma norma relativa à sua coordenação no que se refere aos trabalhos desenvolvidos, atribuindo tal coordenação à mesa da Comissão a quem compete **“(...) acompanhar e coordenar os trabalhos da UTAO, designadamente quanto à implementação do plano de trabalhos a que se refere o artigo seguinte e fazer executar as deliberações desta Comissão relativas aos trabalhos daquela Unidade. (...) A Comissão (...) aprova nos meses de Setembro e de Fevereiro o respectivo plano de trabalhos semestral da UTAO e delibera a todo o tempo sobre a elaboração de outros documentos e estudos”**.

---

<sup>16</sup> O mesmo tratamento foi dado à sinalização das duas salas de trabalho afectas à UTAO, que até à presente data continuam sem qualquer identificação.

**65** No regulamento são ainda contemplados outros aspectos como sejam as deliberações sobre a publicitação dos trabalhos executados pela UTAO, a apreciação e aprovação dos seus relatórios de actividades e a referência ao facto de a Unidade funcionar sob orientação directa da Comissão de Orçamento e Finanças, aspectos esses que indiciam a intenção clara do legislador deixar toda a actividade desta Unidade na esfera de competência da Comissão a que deve fornecer o seu apoio, delimitando assim de forma muito precisa a esfera da dependência funcional da UTAO.

**66** Já quanto à dependência hierárquica, não teve o legislador a mesma preocupação, deixando por definir a densificação do conceito “criada junto” da DSATS, muito embora o regulamento venha clarificar um pouco este aspecto ao utilizar a expressão “integrada” na DSATS.

**67** Na prática nunca foi clarificada a extensão e profundidade dessa dependência hierárquica, ficando-se por vezes com a ideia que tal dependência apenas foi criada para não acometer à COF tarefas estritamente burocráticas, como sejam as assinaturas das autorizações de férias, justificações de faltas, requisições de material, requisições de equipamento e pouco mais, sendo que tudo o que requeira uma efectiva autorização e/ou tomada de posição na esfera de competência hierárquica, quase nunca chega a bom termo seja pela falta de interesse ou pela ténue definição de competências nesta área.

**68** Acresce referir que o trabalho desenvolvido pela UTAO tem um cariz diferente daquele que constitui o apoio dado pelas demais sub-unidades sob a responsabilidade deste Director de Serviços: tem competências distintas, especificamente contempladas em lei; a orientação directa das suas actividades encontra-se atribuída à Comissão; as actividades desenvolvem-se em calendários diferentes e não podem estar sujeitas a um escrutínio por falta de valências técnicas adequadas.<sup>17</sup> Tudo aspectos que mitigam estas relações.

**69** Esta incapacidade dos serviços parlamentares para ajustar, consolidar e incorporar esta nova sub-unidade orgânica, tem vindo a provocar demasiado ruído nas relações com a generalidade dos demais serviços, que parecem ainda não ter absorvido e consolidado a existência desta unidade, cujo pulsar, sendo diferente das demais tem que ser amplamente compreendida para ser aceite como mais uma sub-unidade de apoio e não hostilizada e entendida como uma ameaça que põe em perigo os demais tipos de apoio existentes, como tem acontecido até aqui.

---

<sup>17</sup> Não raro acontece que as solicitações da senhora Directora de Serviços para comparência em reuniões colidam com picos altos de trabalho no seio da UTAO, obrigando, mais vezes do que seria desejável à não comparência ou à falta de resposta, o que não é de todo desejável. Do mesmo modo, as solicitações da UTAO junto da sua responsável hierárquica, são dificilmente compreendidas e muitas vezes não atendidas (como por exemplo a aquisição de *software* de gestão bibliográfica ou atribuição de mais um computador portátil que foram rejeitadas, etc.).



**70 SUGESTÕES DE MELHORIA:**

- i. Dever-se-á reflectir sobre a forma de acomodação nos serviços no que respeita ao formato de dependência hierárquica.
- ii. Uma possibilidade seria situar a Unidade Técnica independente, enquanto órgão de *staff*, num patamar superior do organograma, por exemplo, na directa dependência do Secretário-Geral.
- iii. Caso seja, no entanto, entendido que não deve estar situada num patamar superior do organograma, deve ainda assim ser ponderada a hipótese de a responsabilidade hierárquica de primeira linha ser atribuída a um dos técnicos da própria UTAO, especialmente designado para o efeito e que será o elo de ligação entre a Unidade e os demais serviços parlamentares.
- iv. Esta solução terá, no nosso entender, dois méritos: criar uma frente que permita um certo recobro no desenvolvimento dos trabalhos e dotar esta sub unidade orgânica de uma coordenação técnica mais próxima do seu desempenho e das suas necessidades de funcionamento.

## VIII – Esferas de competência – técnica e política

---

**71** A entender-se que este tipo de apoio deve contribuir de forma clara e inequívoca para o enriquecimento do debate político e no momento em que as vantagens daí advindas sejam amplamente compreendidas por todos os intervenientes – políticos, técnicos, funcionários, cidadãos em geral – deve ser ponderada também com tranquilidade a questão da interiorização do papel dos políticos e do papel dos técnicos. No nosso entender, não cabe aos técnicos efectuar quaisquer juízos de valor sobre o trabalho político, cabendo-lhes apenas a obrigação de aferir a viabilidade técnica das suas propostas, com análises sempre baseadas em critérios científicos, claramente evidenciados, de modo a eliminar qualquer sensação de conflitualidade de competências, eventualmente existente.

**72** A decisão está situada na esfera da competência política e aí deve permanecer, dedicando-se a esfera de competência técnica apenas à emissão de pareceres que, naturalmente nesta situação concreta, não são, nem devem ser, vinculativos.

**73** Caberá sempre aos políticos o poder discricionário de incorporarem na sua decisão a valência técnica, podendo ou não fazê-lo.

**74** A mais-valia deste apoio é um aspecto que muito dependerá do interesse que os políticos manifestarem por ele, pois será desse interesse que sairá a sua optimização. Até ao momento tem ficado por conta da equipa técnica a tarefa de determinar, em cada caso, quais os aspectos técnicos que melhor servirão aos políticos, correndo o risco de nem sempre ter êxito nessa tarefa. Cabe aos políticos manifestarem-se de uma forma clara e precisa e inequívoca acerca do que melhor poderá servi-los para o desempenho das suas tarefas, sem perder de vista a independência de que estas unidades devem gozar.

**75** Outro aspecto relevante a ponderar prende-se com os *timings* muito exigentes dos calendários políticos e os prazos eventualmente mais compassados da elaboração de pareceres técnicos credíveis sobre matérias altamente complexas, sendo necessário compatibilizá-los de modo que ambas as tarefas possam coabitar sem que o aspecto técnico, que é o que se deve ajustar, seja irremediavelmente prejudicado.

## Obras Citadas

Anderson, B. (2009). The Changing Role of Parliament in the Budget Process. *OECD Journal on Budgeting*, 2009/1, 37-47.

Mandelkern Group. (2004). Relatório Mandelkern: melhoria da qualidade legislativa. *Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação*, N.º 29 (Out./Dez 2004).

OCDE. (2008). *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE*. OCDE.

United States Government Accountability Office. (2009). *GAO Cost Estimating - Best Practices for Developing and Managing Capital Program Costs*. Washington, D.C: GAO.

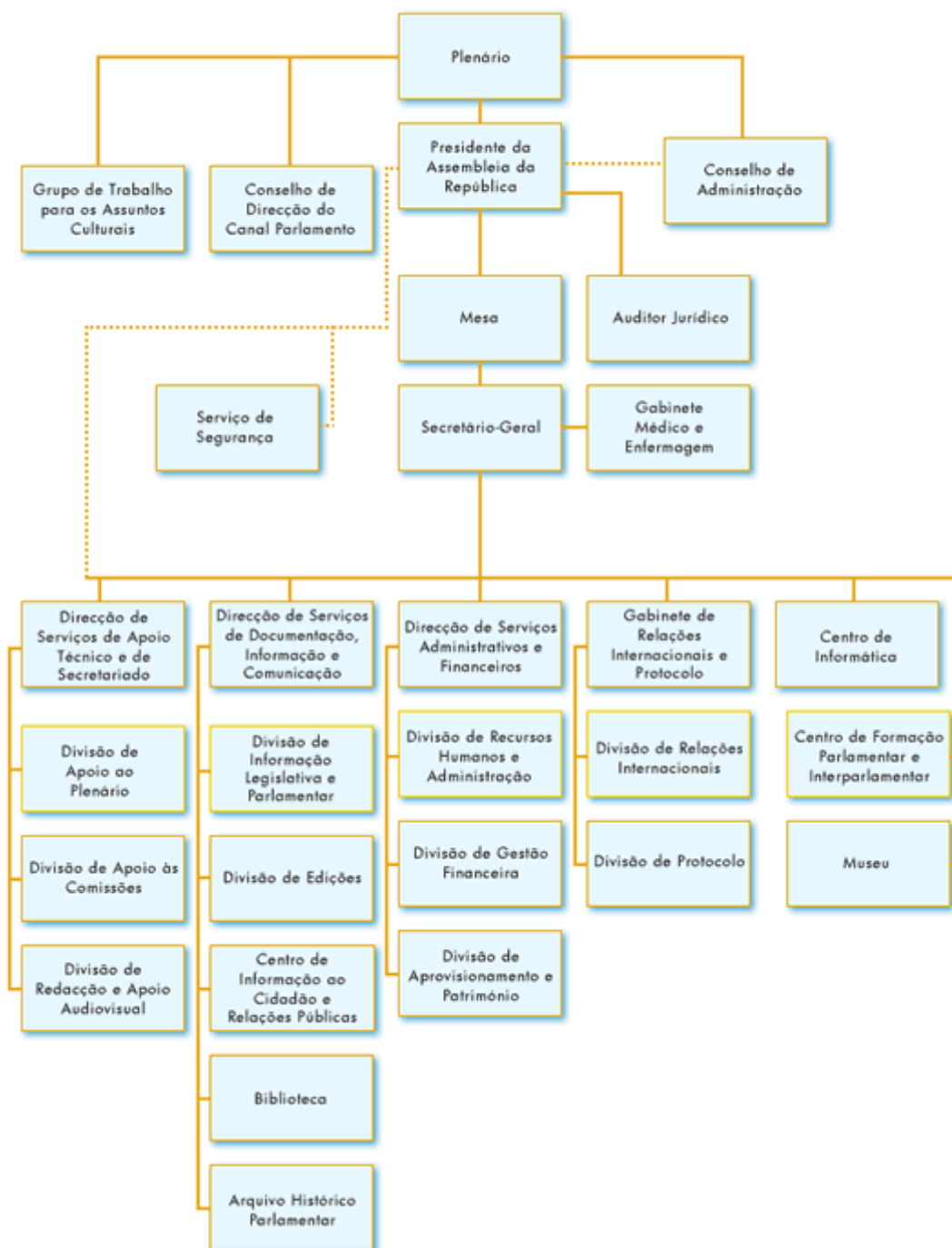
Wehner, J. (2006). Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*, 54, 767–78.

# ANEXOS

---

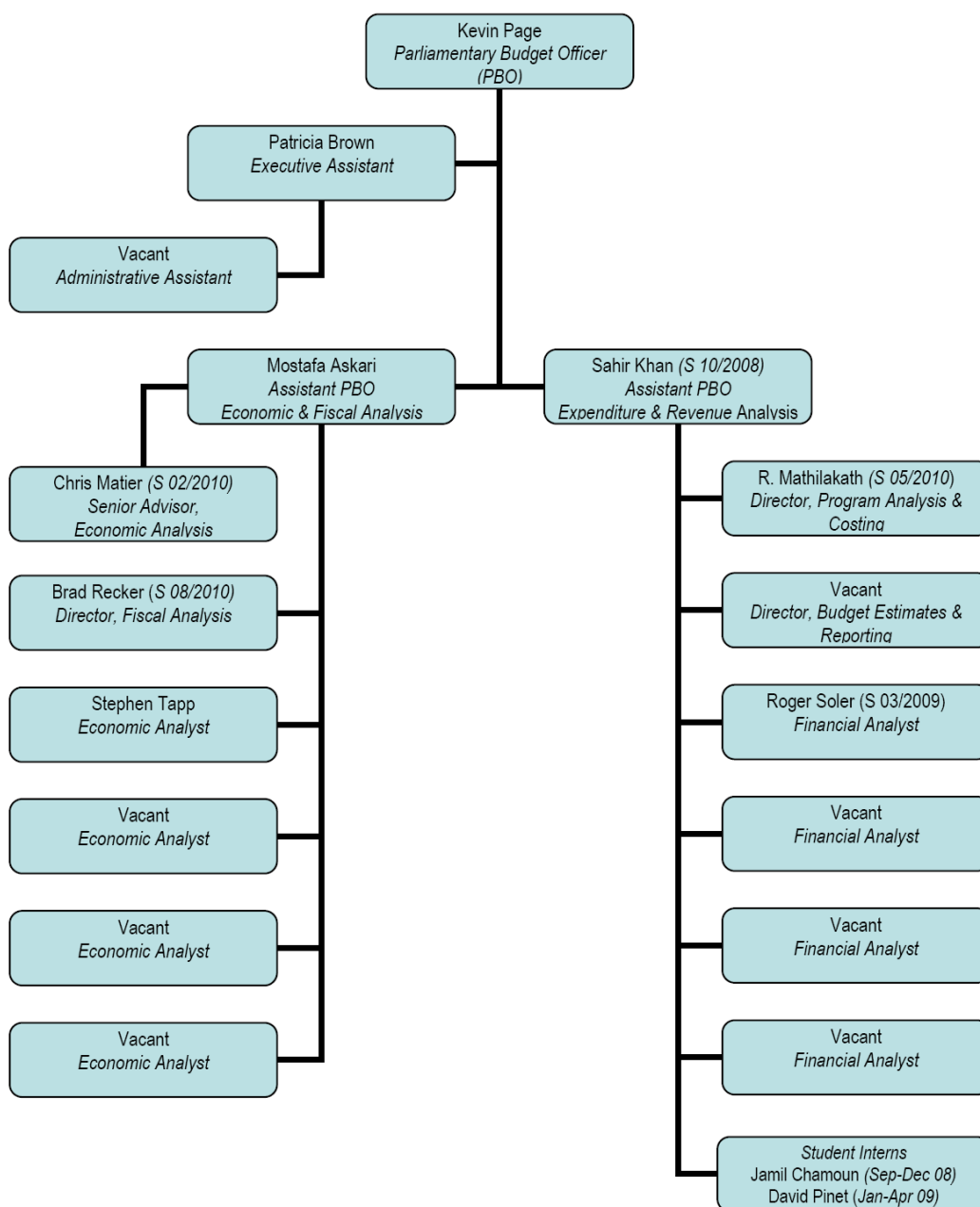
Ilustração 1 – Organograma dos serviços da AR tal como consta na intra-net (20-4-2009)

**Organograma dos Serviços da Assembleia da República**



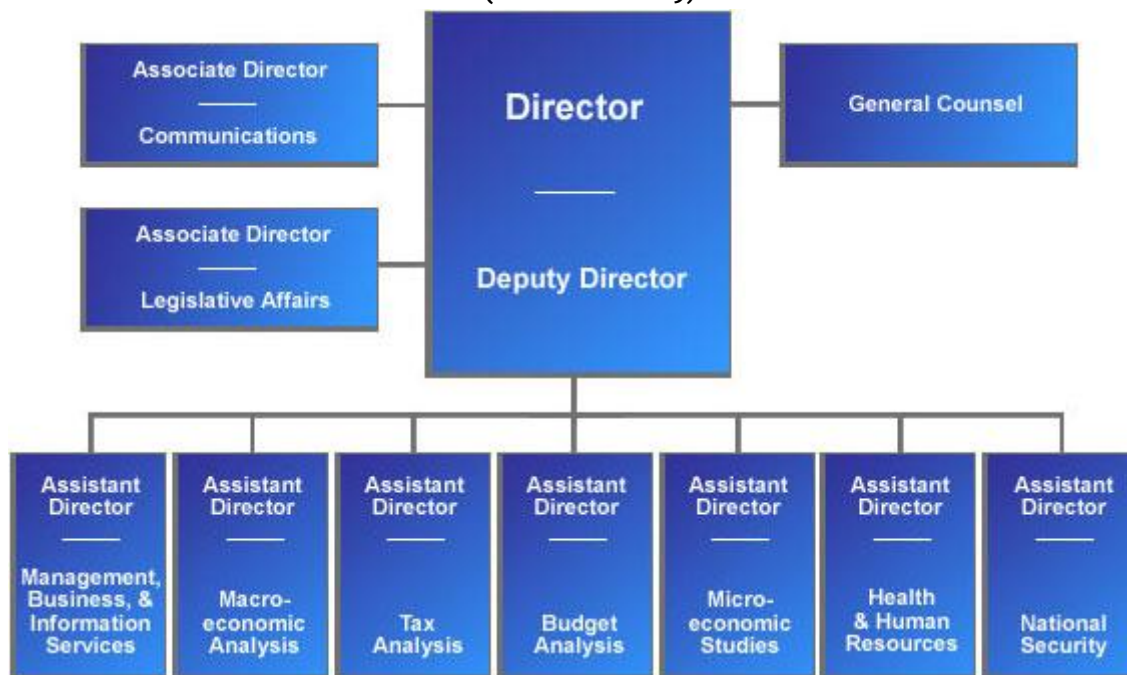
Nota: Encontra-se um organograma idêntico no sítio do parlamento na internet (<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/OrganogramadosServicos.aspx>).

**Ilustração 2 – Organograma do Office of the Parliamentary Budget Officer do Canadá (em Abril de 2009)**



Nota: presentemente o PBO é constituído por 13 pessoas.

**Ilustração 3 – Organograma do Congressional Budget Office do Congresso dos EUA  
(em Abril de 2009)**



Fonte: CBO, <http://www.cbo.gov/aboutcbo/organization/>.



Tabela 3 – Súmula dos apoios técnicos parlamentares na área do orçamento

Tipo apoio	País	Designação	Ano início func.	Staff	Competências	Observações adicionais
Gabinete Parlamentar do Orçamento	EUA	<i>Congressional Budget Office</i>	1975	235	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboração de previsões macroeconómicas;</li> <li>▪ Elaboração de um cenário base para o orçamento;</li> <li>▪ Análise da proposta de orçamento do Presidente;</li> <li>▪ Análise a médio-prazo;</li> <li>▪ Outras:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Análise do impacte no orçamento de propostas legislativas;</li> <li>○ Análise de várias opções para reduções de impostos;</li> <li>○ Análise regulatória;</li> <li>○ Análises económicas;</li> <li>○ Análises a longo prazo;</li> <li>○ <i>Policy briefs</i>.</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>As projecções de receita são realizadas pelo JCT que dispõe de um staff próprio de 38 pessoas</i></p> <p><i>[17 doutorados em economia especializados em projecções de estimativas de receita; 16 advogados; 3 doutorados especializados em análise de políticas económicas; 2 contabilistas]</i></p> <p><i>Orçamento do CBO 37,3 milhões de dólares (2008)</i></p>
	Canadá	<i>Parliamentary Budget Officer</i>	2008	13 (objectivo 17 em 2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar análise independente acerca:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ do estado das finanças públicas;</li> <li>○ das estimativas governamentais; e</li> <li>○ das tendências na economia canadiana.</li> </ul> </li> <li>▪ Estimativas do custo financeiro das propostas legislativas;</li> <li>▪ Investigação na área das finanças públicas e económica.</li> </ul>	<p><i>Orçamento ano fiscal 2009-2010: 2,7 milhões de dólares canadianos (aprox. 1,63 milhões de euros).</i></p>
	Coreia do Sul	<i>National Assembly Budget Office (NABO)</i>	2003	135	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analisar e rever a proposta de orçamento do executivo, as contas finais e os fundos de gestão públicos;</li> <li>▪ Estimar os custos das propostas dos membros do parlamento;</li> <li>▪ Efectuar previsões económicas e previsões de receita orçamental;</li> <li>▪ Avaliar os programas governamentais.</li> </ul>	<p><i>É independente do Secretariado Geral da Assembleia Nacional, reportando à Assembleia Nacional e sendo supervisionado pelo seu Presidente</i></p>

Tipo apoio	País	Designação	Ano início func.	Staff	Competências	Observações adicionais
<b>Gabinete Parlamentar do Orçamento</b>	México	<i>Centro de Estudios de las Finanzas Públicas</i>	1999	50	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar os relatórios sobre finanças públicas que o governo submete, trimestralmente ao parlamento;</li> <li>Elaborar estudos de finanças públicas;</li> <li>Requerer ao Ministério das Finanças a informação necessária para a compreensão e aprovação da proposta de orçamento;</li> <li>Calcular o impacte no orçamento das propostas legislativas.</li> </ul>	
	Holanda	Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) <i>Parliamentary Bureau for Research and Public Expenditure</i>	Dez. 2007	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporcionar investigação ao parlamento;</li> <li>Verificar (alguns) dos estudos/relatórios de avaliação governamentais;</li> <li>Aconselhar as comissões em assuntos orçamentais.</li> </ul> <p><i>Nota: Resultou da fusão do staff da Onderzoeks- en Verificatiebureau e do staff da commissie voor de Rijksuitgaven.</i></p>	<b>De referir a existência do Centraal PlanBureau (CPB)</b> , fundado em 1947, que elabora de forma independente, e com uma elevada qualidade e reputação, previsões macroeconómicas e análise económica. O CPB dispõe de um staff de 160 pessoas. Está integrado no Ministério da Economia.
	Suécia	<i>Budget Office</i>	1997	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimativas orçamentais;</li> <li>Análises de distribuição do rendimento; e</li> <li>Análises macroeconómicas.</li> </ul>	<i>Utiliza os mesmos modelos e dados estatísticos que o Ministério das Finanças.</i> <i>Os modelos utilizado (como o FASIT) não foram desenvolvidos internamente, sendo actualizados pelas Estatísticas Suécia e outros organismos.</i>
		<i>Staff da Comissão de Finanças</i>	–	10	n.d.	
	Portugal	<i>Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)</i>	2006	2 (Resolução: 3 a 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Análise Técnica:</i> do Orçamento; da execução orçamental; da Conta Geral do Estado; da actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento; estudos de impacte orçamental de iniciativas legislativas.</li> </ul>	<i>A COF dispõe ainda de um serviço de apoio directo constituído por 2 pessoas</i>

Tipo apoio	País	Designação	Ano início func.	Staff	Competências	Observações adicionais
Outro tipo de apoio	Itália	State Budget Department		21	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimativa do custo orçamental, em termos de despesa pública, da legislação e propostas de alteração baseadas nos relatórios técnicos (a existirem) provenientes do governo;</li> <li>Verificação do impacto financeiro das alterações propostas para efeitos de admissibilidade;</li> <li>Colaboração na redacção das leis (<i>drafting of bills</i>) especialmente em relação ao seu financiamento;</li> <li>Análise das tendências de evolução das finanças públicas.</li> </ul>	<p>5.ª Comissão tem um staff de <b>11 pessoas</b> no apoio directo</p> <p>A totalidade do staff tem emprego permanente</p>
		Budget Unit of the Research Department		7 a 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análises dos aspectos legislativos das leis e propostas de alteração apresentadas à 5.ª Comissão;</li> <li>Recolha e análise de informação e documentação relativamente aos temas analisados na 5.ª Comissão;</li> <li>Apoio técnico aos pedidos de informação provenientes do Presidente da Comissão ou dos seus membros;</li> <li>Apoio técnico na elaboração do relatório referente a cada lei;</li> <li>Colaboração na redacção das leis (<i>drafting of bills</i>) e na compilação de relatórios;</li> <li>Análise das tendências de evolução das finanças públicas.</li> </ul>	
	Austrália	Staff da Comissão	–	5	–	
	Irlanda	Oireachtas Library & Research Service	2008	4	n.d. Não se trata de um serviço dedicado ao apoio às questões orçamentais. É constituído por um especialista em cada uma das áreas: administração pública, economia, direito e sociologia.	A Library pode contratar especialistas externos.
	Suíça	Secretariat of Parliamentary Financial and Alp Transit Oversight (SPFA)		16	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suporte aos Presidentes das duas Comissões;</li> <li>Expertise; Ligação com os Departamentos;</li> <li>Preparação das reuniões;</li> <li>Implementação e acompanhamento das decisões (cartas, relatórios, recomendações).</li> </ul>	

Tipo apoio	País	Designação	Ano início func.	Staff	Competências	Observações adicionais
Outro tipo de apoio	Reino Unido	The Scrutiny Unit	2002	18	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Duas divisões: finanças e legislação;</li> <li>▪ Objectivo: melhorar o escrutínio, realizado pelas Comissões, da despesa e da elaboração de legislação preliminar (<i>draft legislation</i>);</li> <li>▪ Apoio às Comissões (e não aos deputados individualmente considerados);</li> <li>▪ Clientes: sobretudo o <i>staff</i> das Comissões.</li>   <li>▪ Produção: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Briefings</i> por escrito para as audições – factos e questões</li> <li>○ <i>Background papers</i></li> <li>○ Conselhos gerais relativamente à despesa</li> <li>○ Partilha das melhores práticas entre as diferentes Comissões</li> <li>○ Recomendações para melhorias nos sistemas de reporte do governo</li> </ul> </li> <li>▪ A maior parte do trabalho não publicada;</li> <li>▪ Não efectua estimativas de custo orçamental da legislação;</li> <li>▪ Analisam os estudos de custo-benefício elaborados pelo governo, que acompanham as <i>draft bills</i>;</li> <li>▪ Caso o parlamento deseje que se realize mais escrutínio financeiro, será necessário reforçar o pessoal especializado [<i>situação já reconhecida pelo Liaison Committee em 2008</i>];</li> <li>▪ <i>Pessoal provido por concurso público ou requisitado ao NAO.</i></li> </ul>	<p><i>A ênfase no sistema de Westminster é colocada não na aprovação do orçamento, mas no escrutínio da sua execução. <b>A Public Accounts Committe tem o apoio directo do National Audit Office</b> (com um <i>staff</i> 850 pessoas). O NAO efectua auditorias e análises value-for-money. O NAO audita as previsões macroeconómicas do orçamento</i></p>
		Staff do Treasury Committe	–	9 (+10 conselheiros externos)	n.d.	<p><i>O Treasury Committee é aconselhado por um painel de especialistas externo, para além do seu <i>staff</i> permanente</i></p>

Tipo apoio	País	Designação	Ano início func.	Staff	Competências	Observações adicionais
Outro tipo de apoio	Alemanha	Secretariado da Comissão do Orçamento	–	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assistir o presidente da Comissão;</li> <li>▪ Elaboração de recomendações e relatórios para o plenário;</li> <li>▪ Preparar as actas das reuniões;</li> <li>▪ Distribuir e registar documentos impressos da Comissão;</li> <li>▪ Ligação com o director Geral do Orçamento;</li> <li>▪ Não elaboram estudos ou relatórios;</li> <li>▪ Não estimam o impacte orçamental da legislação;</li> <li>▪ Não analisam as perspectivas macroeconómicas do orçamento, nem avaliam os programas orçamentais.</li> </ul>	
		Secretariado da Comissão de Auditoria		3	n.d.	
		Research Services – Budget & Finance (WD4)	–	6 (+estagiários)	n.d.	
		<b>Total</b>		<b>22</b>		

**Fonte:** Relatório de Missão N.º 1/2009, da UTAO, de 27 de Março, “First Annual Meeting of the OECD PARLIAMENTARY BUDGET OFFICIALS –Working Party of Senior Budget Officials– Roma, Itália, 26-27 de Fevereiro de 2009”.

## Índice

I – INTRODUÇÃO .....	1
II – A NECESSIDADE DE APOIO TÉCNICO .....	1
ANÁLISES ELABORADAS PELA UTAO .....	5
PRINCIPAIS LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES AO FUNCIONAMENTO DA UTAO .....	9
III – ACESSO À INFORMAÇÃO.....	10
IV – COMPETÊNCIAS E VALÊNCIAS TÉCNICAS .....	12
V – RECURSOS, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO .....	15
VI – ESTRUTURA OU A AUSÊNCIA DELA.....	18
VII – DEPENDÊNCIA HIERÁRQUICA E INTEGRAÇÃO NA ESTRUTURA DOS SERVIÇOS .....	
DE APOIO DA AR .....	19
VIII – ESFERAS DE COMPETÊNCIA – TÉCNICA E POLÍTICA .....	21
OBRAS CITADAS.....	23
ANEXOS .....	24
ÍNDICE .....	33