

Relatório UTAO n.º 4/2022

Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO

Balanço da primeira aplicação do artigo 75.º-A da
Lei de Enquadramento Orçamental

Coleção: Publicações não-periódicas — Enquadramento das
finanças públicas

17 de março de 2022

Ficha técnica

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 financeira pública.

Autoria: este estudo foi elaborado por Rui Nuno Baleiras, que agradece os contributos de colegas na Unidade (Filipa Almeida Cardoso, Vítor Nunes Canarias, Jorge Faria Silva, António Rodrigues Antunes e Patrícia Silva Gonçalves) e trocas de ideias com Jorge Correia da Cunha, Lisa von Trapp e Scott Cameron.

Título: Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO

Coleção: Publicações não-periódicas — Enquadramento das finanças públicas

Relatório UTAO n.º 4/2022

Data de publicação: 17 de março de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 28 de fevereiro de 2022

Alojamento na Internet: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral.....	iii
Índice de Tabelas	v
Índice de Gráficos	v
Índice de Figuras.....	vi
Índice de Ilustrações	vi
Índice de Caixas.....	vi
Índice de Mapas.....	vi
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	vi
Prefácio.....	ix
PARTE I Peças de síntese	1
Sinopse.....	3
1 Resumo desenvolvido	5
1.1 Objeto do documento	5
1.2 Conclusões do diagnóstico	6
1.2.1 Utilidade do art. 75.º-A da LEO: estudos da UTAO de avaliação de impactos durante a discussão política das POE.....	6
1.2.2 Vulnerabilidades do processo orçamental causadas pelo modo como as PA são discutidas e votadas.....	9
1.2.3 Vulnerabilidades do processo orçamental comuns às POE e às PA	13
1.2.4 Fragilidades no desenho institucional da UTAO.....	16
1.3 Recomendações	19
1.3.1 Reforma do processo legislativo orçamental.....	20
1.3.1.1 Modelo bietápico de negociação e deliberação dos Orçamentos do Estado.....	20
1.3.1.2 Data-limite para transmitir orientações políticas sobre a POE aos Serviços	23
1.3.1.3 Apoio possível da UTAO na fase anterior à submissão da POE	23
1.3.1.4 Relatórios da UTAO sobre a POE	23
1.3.1.5 Redução substancial do conteúdo dos mapas contabilísticos sujeito a votação	24
1.3.1.6 Clareza e rigor técnico na redação das normas a propor ao Governo	24
1.3.1.7 Projeção e avaliação das principais medidas de política orçamental.....	25
1.3.1.8 Estabilização do enquadramento financeiro das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.....	25
1.3.1.9 Limitação expressiva dos cavaleiros orçamentais.....	26
1.3.1.10 Travagem na intromissão excessiva das leis orçamentais na gestão corrente das entidades públicas.....	26
1.3.1.11 Reforço da assistência técnica especializada aos Deputados em economia dos impostos	26
1.3.2 Reestruturação da UTAO	27
1.3.2.1 Criação de diploma orgânico com valor legal	28
1.3.2.2 Missão e atribuições	28
1.3.2.3 Liderança.....	30
1.3.2.4 Relação com o poder político parlamentar.....	31
1.3.2.5 Órgão consultivo	31
1.3.2.6 Comunicação institucional	31
1.3.2.7 Avaliação ex-post de Benefícios Fiscais.....	32
1.3.2.8 Regime de Pessoal.....	33
1.3.2.9 Estatuto remuneratório da liderança e do pessoal	34
1.3.2.10 Possibilidade de contratação de serviços externos especializados	34
1.3.2.11 Apoio logístico-administrativo em matéria de instalações e gestão administrativa e financeira.....	35
1.3.2.12 Financiamento.....	35
1.3.2.13 Acesso a informação	36
1.3.2.14 Avaliação externa	36
PARTE II Diagnóstico.....	39
2 Introdução	41
3 Enquadramento	43
3.1 O artigo 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental.....	43
3.2 O processo de apreciação e votação de uma Proposta de Orçamento do Estado na Assembleia da República.....	45
4 Os estudos da UTAO em novembro de 2020.....	53
4.1 As publicações da UTAO sobre a POE/2021	53
4.2 Estatísticas sobre Propostas de Alteração: da POE/2017 à POE/2021	56
4.3 As Propostas de Alteração submetidas à UTAO	58
4.4 Justificação da decisão de não avaliar a Proposta de Alteração n.º 455C	60
4.5 O processo de avaliação do impacto económico-orçamental.....	62
4.5.1 Tarefas.....	63

4.5.2	Modelização da reação dos agentes económicos às medidas de política preconizadas nas Propostas de Alteração.....	66
4.5.3	Contactos com entidades externas à AR para obtenção de informação	67
4.6	Medidas de eficácia e eficiência dos estudos de avaliação realizados pela UTAO	68
4.6.1	Informação sintética sobre cada estudo	68
4.6.2	Contributos das avaliações para a reflexão política.....	70
4.6.3	O impacto percebido na legislação aprovada.....	74
4.6.4	Medidas do custo de produção das avaliações.....	76
5	O processo de decisão política sobre as Propostas de Orçamento do Estado	81
5.1	Profusão de Propostas de Alteração: a ponta do aicebergue	82
5.1.1	Evidência estatística sobre a profusão	82
5.1.2	Tempo dedicado à apreciação política e votação das Propostas de Alteração	83
5.1.3	Falhas comuns no conteúdo das iniciativas legislativas	84
5.2	Excesso de detalhe orçamental sujeito a votação	85
5.3	Risco de aprovação de mapas contabilísticos incompatíveis com as PA aprovadas	86
5.4	Risco de as PA aprovadas implicarem violação automática das regras orçamentais	87
5.5	Opacidade na informação do MF sobre as consequências das PA aprovadas nas contas iniciais das AP.....	88
5.6	Risco de subversão da estratégia orçamental do Governo	95
5.7	Falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política	97
5.8	Falta de espaço no calendário político para acomodar os contributos técnicos de entidades independentes.....	98
5.9	"Cavaleiros orçamentais" nas POE.....	99
5.10	Autorização política de atos de gestão corrente para contratar serviços e recrutar trabalhadores	101
5.10.1	Uma forma concreta de cavaleiros orçamentais com incentivos económicos perversos.....	101
5.10.2	Identificação das normas problemáticas.....	102
5.10.2.1	O problema nas aquisições de serviços.....	103
5.10.2.2	O problema na contratação de recursos humanos.....	105
5.10.3	Ilação.....	106
5.11	Desestabilização das regras orçamentais das autarquias locais e das regiões autónomas	106
5.12	Benefícios fiscais, Parlamento e UTAO	107
5.13	Demora no fecho das decisões políticas e incidentes técnicos nas POE.....	109
5.14	Observação conclusiva: os males do modo de aprovação das PA geram práticas na gestão orçamental lesivas das políticas e das contas públicas	110
6	Experiências de outros países: balanço e sugestões da OCDE.....	113
6.1	A última avaliação pelos pares do enquadramento orçamental português.....	114
6.2	Poderes dos Parlamentos nacionais para alterar as propostas de orçamento dos Governos	118
6.3	Decisão política bietápica: uma tendência internacional em afirmação	120
6.4	A UTAO entre os seus pares.....	120
6.4.1	Os PBO no universo das Instituições Orçamentais Independentes	120
6.4.2	Comparação da UTAO com os seus pares PBO	123
6.5	Recomendações de política da OCDE para os processos de intervenção parlamentar nos orçamentos públicos nacionais.....	130
PARTE III	Recomendações	133
7	Introdução à Parte III	135
8	Recomendações para reformar o processo legislativo orçamental.....	137
8.1	Integração de medidas dos partidos políticos na própria POE: modelo bietápico de negociação e deliberação dos Orçamentos do Estado.....	137
8.1.1	Primeira etapa do novo processo legislativo orçamental	138
8.1.2	Segunda etapa do processo legislativo orçamental	139
8.2	Data-limite para transmitir orientações políticas sobre a POE aos Serviços.....	143
8.3	Apoio possível da UTAO na fase anterior à submissão da POE.....	143
8.4	Relatórios da UTAO sobre a POE	143
8.5	Redução substancial do conteúdo dos mapas contabilísticos sujeito a votação.....	144
8.6	Clareza e rigor técnico na redação das normas a propor ao Governo	144
8.7	Projeção e avaliação das principais medidas de política orçamental.....	145
8.8	Estabilização do enquadramento financeiro das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais	147
8.9	Limitação expressiva dos cavaleiros orçamentais	147
8.10	Travagem na intromissão excessiva das leis orçamentais na gestão corrente das entidades públicas.....	148
8.11	Reforço da assistência técnica especializada aos Deputados em economia dos impostos	149
9	Reestruturação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental.....	151
9.1	Princípios para Instituições Orçamentais Independentes.....	152
9.2	Criação de diploma orgânico com valor legal.....	154
9.3	Missão e atribuições.....	154
9.4	Liderança.....	157
9.5	Relações com o poder político parlamentar	159
9.6	Órgão consultivo.....	159
9.7	Comunicação institucional.....	160
9.8	Avaliação ex-post de Benefícios Fiscais	161
9.9	Regime de Pessoal.....	162

9.10 Estatuto remuneratório da liderança e do pessoal	165
9.11 Possibilidade de contratação de serviços externos especializados.....	166
9.12 Apoio logístico-administrativo em matéria de instalações e gestão administrativa e financeira.....	167
9.13 Financiamento	168
9.14 Acesso a informação	168
9.15 Avaliação externa	169
PARTE IV ANEXOS	171
Anexo 1: Calendário da apreciação e da votação da Proposta de Orçamento do Estado para 2021	173
Anexo 2: Fichas informativas sobre as cinco Propostas de Alteração avaliadas.....	177
Anexo 3: Texto integral da PA-1C (versão original)	187
Anexo 4: Texto integral da PA-6C (versão original)	189
Anexo 5: Texto integral da PA-455C (versão original)	191
Anexo 6: Texto integral da PA-1139C (versão original)	193
Anexo 7: Texto integral da PA-1143C (versão original)	197
Anexo 8: Texto integral da PA-1195C (versão original)	201
Anexo 9: Texto integral da PA-1195C (versão da 1.ª Substituição)	203
Anexo 10: Proposed OECD best practices for Parliamentary budgeting (work in progress).....	205

Índice de Tabelas

Tabela 1 — Comparação das normas sobre processos de finanças públicas entre o Regimento da AR atual e o anterior.....	50
Tabela 2 — Evolução no número de Propostas de Alteração submetidas e aprovadas, 2016 a 2020.....	57
Tabela 3 — Fluxo de submissão de Propostas de Alteração à POE/2021, por períodos do prazo.....	57
Tabela 4 — Propostas de Alteração remetidas à UTAO para avaliação de impacto económico-orçamental.....	58
Tabela 5 — Quintis de um Parlamento com 230 Deputados	59
Tabela 6 — Apuramento do número máximo de Propostas de Alteração cuja avaliação pode ser solicitada à UTAO: situação em novembro de 2020.....	60
Tabela 7 — Passos na produção de um relatório de avaliação	65
Tabela 8 — Interações para obtenção de dados de acesso privado	67
Tabela 9 — Apresentação sintética dos resultados da avaliação (modelo de ficha informativa por PA)	69
Tabela 10 — Principais resultados da avaliação da PA n.º 1C pela UTAO	70
Tabela 11 — Principais resultados da avaliação da PA n.º 6C pela UTAO	71
Tabela 12 — Principais resultados da avaliação das PA n.ºs 1139C e 1143C pela UTAO.....	71
Tabela 13 — Principais resultados da avaliação da PA n.º 1195C pela UTAO	72
Tabela 14 — Indicadores de perceção da utilidade dos estudos no processo de decisão política	75
Tabela 15 — Tempo de trabalho aplicado pela UTAO em cada Proposta de Alteração à POE/2021	76
Tabela 16 — Período de dedicação a cada PA, após distribuição das autorias a 17 de novembro.....	77
Tabela 17 — Tempo de trabalho, por membro da UTAO, em todo o processo de avaliação de Propostas de Alteração à POE/2021	78
Tabela 18 — Horas de início e fim das reuniões políticas regimentares.....	83
Tabela 19 — Comparação entre a POE e o OE aprovado pela AR, ano de 2021, por subsector, ótica da contabilidade pública	90
Tabela 20 — Comparação entre as POE e os OE aprovados pela AR, 2014 a 2021, conta consolidada das AP, ótica da contabilidade nacional.....	91
Tabela 21 — Poderes formais dos Parlamentos nacionais na OCDE para alterar as propostas de orçamento dos Governos: situação em 2018.....	119
Tabela 22 — Instituições Orçamentais Independentes (IOI) de âmbito nacional no espaço OCDE+Brasil, 2021	123
Tabela 23 — Comparação de características institucionais entre os 11 PBO de âmbito nacional que existem no espaço da OCDE e no parceiro Brasil, 2020.....	125
Tabela 24 — Súmula dos 22 princípios de boa governança das IOI aprovados pelos 38 Estados-Membros da OCDE.....	153

Índice de Gráficos

Gráfico 1 — Cronograma do processo de avaliação de impactos das Propostas de Alteração à POE/2021 ..	64
--	----

Índice de Figuras

Figura 1 — Disposições legais que enquadram o processo de decisão política na AR sobre as POE	46
Figura 2 — Cronograma da apreciação e da votação parlamentares da POE/2021	50
Figura 3 — Índice geral do Relatório UTAO n.º 24/2020: apreciação preliminar da POE/2021	54
Figura 4 — Índice geral do Relatório UTAO n.º 25/2020: apreciação final da POE/2021	55
Figura 5 — Quantidade de iniciativas legislativas deliberadas pela AR nos últimos cinco dias da apreciação na especialidade da POE/2021	87
Figura 6 — Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na legislação orçamental de 2021	103
Figura 7 — Calendário orçamental da Assembleia da República	114
Figura 8 — Duração das intervenções parlamentares na aprovação dos orçamentos públicos, vários países da OCDE	115
Figura 9 — Tempo disponível para a discussão e a aprovação parlamentares, OCDE 2018	115
Figura 10 — Número de analistas nos PBO em países selecionados da OCDE (dados de 2007/8)	116
Figura 11 — Os ramos da família de Instituições Orçamentais Independentes (IOI)	121
Figura 12 — Modelo atual de discussão e votação da POE na AR	137
Figura 13 — Cronograma das atividades de preparação da POE até à sua chegada à AR	139
Figura 14 — Variante a) da segunda etapa do modelo novo de discussão e votação da POE na AR	142
Figura 15 — Variante b) da segunda etapa do modelo novo de discussão e votação da POE na AR	142
Figura 16 — Organograma indicativo da futura UTAO	164

Índice de Ilustrações

Ilustração 1 — Modelo atual de discussão e votação da POE na AR (réplica da Figura 12)	20
Ilustração 2 — Cronograma das atividades de preparação da POE até à sua chegada à AR (réplica da Figura 13)	21

Índice de Caixas

Caixa 1 — Exercício de compreensão das contas previsionais em contabilidade pública transmitidas à UTAO pelo MF	94
Caixa 2 — Recomendações da OCDE em 2008 para melhorar a transparência e o papel da Assembleia da República no processo orçamental	117

Índice de Mapas

Mapa 1 — Distribuição mundial de PBO e <i>Fiscal Councils</i> , visão datada	122
--	-----

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores Cívicos do Estado. Atualmente, a entidade designa-se "Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P. (ADSE, I. P.)"
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
art.	artigo

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BE	Bloco de Esquerda
CDS-PP	Centro Democrático Social — Partido Popular
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGE	Conta(s) Geral(is) do Estado
CH	Partido CHEGA
CIP	Cedência de Interesse Público
COF	Comissão (parlamentar permanente) de Orçamento e Finanças
CRP	Constituição da República Portuguesa
DG-Artes	Direção-Geral das Artes
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DLEO/2019	Decreto-Lei de Execução Orçamental relativo ao exercício de 2019
DNI	Deputado(a)(s) Não Inscrito(a)(s)
DURP	Deputado(a)(s) Único(a)(s) Representante(s) de um Partido
EFP	Estatuto dos Funcionários Parlamentares
EM	Estado(s)-Membro(s)
EUA	Estados Unidos da América
GBM	Grupo Banco Mundial
GP	Grupo(s) Parlamentar(es)
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (do Ministério das Finanças)
IL	Iniciativa Liberal
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IOI	Instituição(ões) Orçamental(is) Independente(s) [<i>Independent Fiscal Institution(s)</i>]
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
L	Partido LIVRE
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
MTSSS	Ministra do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social
n.º	número
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OE	Orçamento(s) do Estado
Op. cit.	<i>Opus citatum</i> (obra citada)
p.	página
p.p.	páginas
PA	Propostas de Alteração
PAN	Partido Pessoas—Animais—Natureza
par(s).	parágrafo(s)
PBO	<i>Parliamentary Budget Office(s)</i> [Gabinete(s) Orçamental(is) de Finanças Públicas]
PCP	Partido Comunista Português
PE	Programa(s) de Estabilidade
PEV	Partido Ecologista "Os Verdes"
PM	Primeiro(a)-Ministro(a)
POE	Proposta(s) de Orçamento do Estado
POE/2021	Proposta de Orçamento do Estado para 2021
pp.	páginas
PPL	Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º (Aprova o Orçamento do Estado para 2021)
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
RAR	Regimento da Assembleia da República
SEAAF	Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Prefácio

Por causa da sua extensão, este documento apresenta três níveis de leitura. Para captar a atenção de leitores com interesses e disponibilidades de tempo diferentes, o relatório está estruturado da seguinte forma. O prefácio, e a sinopse que se lhe segue, sumarizam em menos de três páginas o conteúdo essencial. Para leitores com nível intermédio de interesse e disponibilidade, recomenda-se o primeiro capítulo, que é um resumo desenvolvido dos resultados apurados no diagnóstico e das recomendações de mudança no processo legislativo orçamental e no desenho institucional da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Finalmente, para quem quiser conhecer as justificações de todas as afirmações efetuadas nas peças anteriores, as provas dos factos apresentados e a enunciação completa dos resultados e das recomendações, existem os Capítulos 2 a 9 e os dez anexos.

O estudo que aqui se dá à estampa foi espoletado pelo art. 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental. Esta norma, criada pela alteração legislativa de agosto de 2020, foi estreada durante a apreciação parlamentar na especialidade da Proposta de Orçamento do Estado (POE) para 2021, precisamente em novembro de 2020. A UTAO avaliou então o impacto económico-orçamental de cinco Propostas de Alteração ao documento do Governo submetidas por Deputados. O presente relatório justifica por que é que não foi possível avaliar uma sexta proposta enviada à UTAO para o mesmo fim. As razões são profundas e com elevada probabilidade de inviabilizar, no futuro, a avaliação da enorme maioria de Propostas de Alteração que venham a ser produzidas no Parlamento. As causas têm origem nas próprias regras do processo legislativo orçamental e o balanço sobre a utilidade das avaliações da UTAO na fase do calendário político em que decorrem é fundamentadamente muito negativo.

O corolário da investigação é um diagnóstico sobre o próprio processo legislativo orçamental. Identifica um conjunto extenso de vulnerabilidades nas regras do processo de construção, discussão e votação das POE, com efeitos na qualidade das finanças públicas e na eficácia das políticas públicas. A construção começa no Governo e termina na Assembleia da República (AR). Por isso, o diagnóstico encontrou fragilidades estruturais, tanto na fase de construção no seio do Governo e no seu envolvimento com os Serviços, como na fase de construção, apreciação, negociação e deliberação na AR.

O diagnóstico cobre também a capacidade da UTAO assessorar tecnicamente as decisões políticas parlamentares. Encontra lacunas graves no seu desenho institucional. Este não assegura a indispensável independência da entidade e prejudica, através de inúmeros vetores, a própria utilidade da UTAO junto dos decisores políticos e dos cidadãos em geral.

Os problemas identificados têm solução e o presente relatório propõe uma abordagem sistémica para os corrigir. Por isso, a parte final do documento propõe uma reforma do processo legislativo orçamental e a reestruturação da UTAO. O objetivo último deste estudo é disponibilizar à sociedade e ao poder político um instrumento de reflexão sobre uma dimensão estruturante da Democracia portuguesa: relação entre, por um lado, as regras de decisão política sobre os orçamentos públicos e, por outro, a sustentabilidade das finanças públicas e a qualidade dos bens e serviços providos pelas Administrações Públicas. Terá cumprido o seu papel se, na sua sequência, acontecer uma discussão pública consequente sobre os problemas identificados e os meios para os sanar. Não tem a pretensão de conter as melhores soluções, antes pretende apresentar um conjunto integrado de diagnósticos e recomendações capaz de induzir um novo contexto institucional, mais amigo dos cidadãos, ou seja, dos beneficiários e dos financiadores das políticas públicas.

O estudo foi demorado. Os trabalhos começaram no final de janeiro de 2021. A maior parte do texto ora apresentado ficou pronta em 30 de setembro. O autor só voltou a ter disponibilidade para retomar este projeto de investigação no início de 2022. As suas responsabilidades na UTAO não lhe permitiram dedicar-se em exclusivo a este projeto.

A crise política decorrente da reprovação da POE/2022 reforçou a oportunidade desta proposta reformista. No final de outubro de 2021, a AR rejeitou, em sede de apreciação na generalidade, a Proposta do Governo para o Orçamento do Estado de 2022. O Parlamento foi dissolvido e eleições legislativas foram marcadas para 30 de janeiro de 2022. Espera-se, à data de fecho do relatório, que a próxima legislatura se inicie no final de março de 2022. Na discussão pública protagonizada por atores políticos dos vários quadrantes partidários escutaram-se argumentos sobre inúmeros problemas diagnosticados no relatório. Basta recordar que na base da reprovação da POE/2022 estiveram “cavaleiros orçamentais”. Esta figura é um traço característico do processo legislativo orçamental português e o presente documento mostra quão nocivo ele pode ser para a qualidade da produção legislativa e a qualidade da gestão das empresas e dos serviços públicos.

Os problemas identificados também surgem em contextos de maioria parlamentar absoluta, mas o próximo ciclo político pode ser uma oportunidade de ouro para os eliminar. As fragilidades no processo legislativo orçamental e na UTAO são estruturais e, se nada for feito para corrigir o sistema, continuarão a produzir males. As vulnerabilidades existem há muito tempo, e manifestaram-se tanto em legislaturas de maioria absoluta como em quadros parlamentares de maioria simples. É natural que tenham menos intensidade nas primeiras do que nos segundos, e que cresçam com a fragmentação partidária do hemiciclo. Porém, a democracia ensina que um dia Portugal voltará a conviver com governos sem apoio maioritário permanente e, portanto, é avisado refletir e agir sobre as causas dos problemas antes que eles voltem a surgir com renovada gravidade. O início de um período de quatro anos consecutivos de estabilidade política nacional é uma ocasião rara para reconhecer as fragilidades institucionais e negociar e aprovar a reforma do processo de discussão e aprovação dos OE e a reestruturação da UTAO. A Unidade permanecerá disponível para participar no debate nacional.

PARTE I

Peças de síntese

Sinopse

1. Este documento reflete sobre uma dimensão estrutural da Democracia portuguesa: impacto das leis orçamentais na qualidade e no custo dos bens e serviços coletivos fornecidos às pessoas e às empresas. Diagnostica e propõe soluções para um conjunto alargado de fragilidades significativas naquela dimensão.

2. Do diagnóstico, emergem três conclusões fundamentais. Primeira, as regras atuais do processo de decisão política no Parlamento sobre as Propostas de Orçamento do Estado (POE) retiram quase toda a utilidade aos estudos de avaliação de impacto realizados pela UTAO em meia dúzia de dias, enquanto já decorrem as votações sobre os artigos e os mapas contabilísticos da lei. Segunda, as regras que enformam a construção das POE pelo Governo e os Serviços da Administração Central, assim como as regras que moldam a negociação e a deliberação das POE na Assembleia da República (AR), geram leis orçamentais com elevada capacidade danosa para a sustentabilidade das finanças públicas e a eficácia das políticas públicas. Finalmente, o desenho institucional da UTAO não assegura a independência da entidade e limita seriamente a capacidade de assistência técnica especializada às decisões parlamentares com efeitos sobre as contas públicas. Muitas outras insuficiências estruturantes são evidenciadas no documento. As “regras do jogo” orçamental e da UTAO são comparadas com as existentes em muitos outros Estados-Membros da OCDE.

3. Os problemas são muitos, mas têm solução. O estudo faculta um conjunto integrado de recomendações exequíveis que se traduzem numa proposta de reforma do processo legislativo orçamental e na reestruturação da UTAO. As medidas preconizadas estão alinhadas com as melhores práticas internacionais e acredita-se que redundarão na dignificação do papel do Parlamento na sociedade portuguesa.

4. A recomendação principal para o processo legislativo orçamental é dividi-lo em duas etapas. É uma proposta com as seguintes características:

- (i) transferência da apresentação e da negociação das propostas dos partidos políticos com representação parlamentar para a Primavera, antes de a POE ser concluída pelo Governo e submetida à AR;
- (ii) atribuição à AR do poder para aprovar ou rejeitar a POE no Outono, mas sem a possibilidade de, nesta etapa, lhe introduzir alterações no articulado nem nos mapas contabilísticos;
- (iii) havendo rejeição, o Governo terá a oportunidade de submeter uma segunda POE, com a AR a poder novamente aprovar ou rejeitar, sem introdução de alterações.

5. A proposta de reestruturação da UTAO visa reforçar a utilidade do seu trabalho para o Parlamento e a sociedade portuguesa. Consubstancia-se na criação de estatutos com valor legal que garantam princípios essenciais para cumprir bem a sua missão, ou seja, para conseguir produzir análises técnicas que apoiem o processo de decisão parlamentar sobre finanças públicas e melhorem a compreensão pública da realidade económico-orçamental, assim contribuindo para a transparência das contas públicas e a qualidade das decisões políticas. Entre esses princípios, estão a independência face aos ciclos político-partidários, o primado do mérito profissional no recrutamento e na valorização dos recursos humanos, a racionalização dos pedidos avulsos de assistência técnica por parte do poder político, a capacitação para avaliar benefícios fiscais, o acesso a informação não publicada, a estabilidade e a previsibilidade do financiamento público e a possibilidade de avaliação externa independente.

6. Muitas mais vulnerabilidades e sugestões de solução são discutidas. O documento é extenso e o estudo pretendeu ser suficientemente sério e substantivo para despertar a consciência crítica nos leitores. O primeiro passo para a sociedade criar um enquadramento institucional mais amigo das finanças e das políticas públicas é o reconhecimento de que os problemas existem. Espera-se que a descrição do sistema atual e o diagnóstico contenham evidência suficiente de que vale a pena um esforço coletivo para melhorar as condições de sucesso para as intervenções públicas na vida dos cidadãos e das empresas. O segundo passo é, naturalmente, a conceção e a operacionalização dos remédios para as fragilidades reconhecidas.

7. À sociedade, por intermédio dos seus representantes políticos, compete escolher. A intenção fundamental do estudo é fornecer informação e opinião profissional para ajudar os especialistas, a opinião publicável, o público em geral e, obviamente, os decisores políticos a tomarem consciência do impacto do desenho institucional, as “regras do jogo”, na qualidade das respostas do Estado às necessidades da sociedade. As recomendações aqui apresentadas são acessórias relativamente ao diagnóstico. Visam apenas demonstrar que é possível construir um quadro institucional diferente daquele que o País usa há décadas, sem os problemas estruturais diagnosticados. Se estimular a discussão na sociedade e nos atores políticos e se dessa discussão emergirem melhores soluções, o relatório da UTAO terá cumprido plenamente o seu propósito.

1 Resumo desenvolvido

8. Este capítulo é justificado pela extensão do relatório. A análise técnica oferecida a partir do próximo capítulo desenrola-se por cerca de 160 páginas (excluindo páginas em branco) e crê-se que a extensão é plenamente justificada pela importância estruturante e pela oportunidade do tema, conjugadas com a obrigação profissional de oferecer uma análise rigorosa com conclusões solidamente fundamentadas. No entanto, pensando na restrição de tempo de muitos leitores, decidiu-se escrever este capítulo inicial com um resumo dos resultados encontrados no diagnóstico e das recomendações de política deles decorrentes. Naturalmente, todas as afirmações nos próximos parágrafos estão desenvolvidas e sustentadas na análise dos capítulos seguintes, podendo os leitores neles encontrar as justificações para as afirmações aqui feitas. Não se intitula Sumário Executivo, como é timbre nas publicações da UTAO, porque se tem consciência que este resumo, para conseguir fazer transparecer o holismo da análise empreendida, não caberia em duas a dez páginas, a dimensão que aqueles sumários costumam ter. Ainda assim, este capítulo está precedido de uma sinopse com pouco mais de uma página, para quem quiser somente ter uma ideia genérica sobre a utilidade do estudo.

9. É utilizado um código de ênfase transversal a todos os capítulos. Cada parágrafo abre com uma frase impressa a negrito. O negrito serve para a destacar e essa frase pretende sintetizar a ideia principal desenvolvida no parágrafo. A meio de alguns (poucos) parágrafos usam-se expressões sublinhadas para salientar ideias adicionais igualmente importantes.

1.1 Objeto do documento

10. Este trabalho propõe a reforma do processo legislativo orçamental e a reestruturação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). A primeira motivação para este estudo foi responder a uma exigência do artigo 75.º-A introduzido em agosto de 2020 na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO); justificar ao poder político parlamentar a impossibilidade de avaliar todas as Propostas de Alteração (PA) à Proposta de Orçamento do Estado (POE) para 2021 que aquele lhe pediu em novembro de 2020 e recomendar as alterações necessárias para evitar novas impossibilidades no futuro. A análise empreendida concluiu que as causas são profundas e se encontram, sobretudo, a montante e a jusante dos pedidos à UTAO, sendo imperioso refletir coletivamente sobre a racionalidade do processo legislativo orçamental e o desenho institucional da Unidade. Esta convicção desencadeou uma segunda motivação, que foi poder investigar essas causas, comparar com práticas noutros parlamentos nacionais, olhar para a Constituição, a Lei de Enquadramento Orçamental e o Regimento da Assembleia da República. Do esforço, resultou este contributo intelectual para o País melhorar estruturalmente i) o modo como os OE são preparados e votados e ii) a capacidade da UTAO assistir tecnicamente os Deputados e informar os cidadãos com transparência e independência sobre o estado das suas finanças públicas.

11. Há uma enorme estabilidade no processo legislativo orçamental em Portugal. O processo de decisão política na Assembleia da República (AR) sobre a adoção dos orçamentos anuais rege-se praticamente da mesma maneira, pelo menos, nos últimos 28 anos investigados para produzir este documento. Com elevada probabilidade, as *regras do jogo* são, essencialmente, as mesmas desde a restauração da Democracia. As sucessivas alterações à LEO, desde a sua criação em 2001, não tocaram nas regras de envolvimento entre Governo e Parlamento para adotar as leis orçamentais anuais. Como se demonstra nos próximos capítulos, estabilidade processual na AR não casa necessariamente com qualidade no enquadramento institucional das finanças públicas. É sobre estas regras de envolvimento que este documento reflete e propõe soluções em largas partes do seu conteúdo.

12. O documento diagnostica a situação e propõe soluções. Pretende alimentar a discussão pública sobre as regras do jogo em matéria de finanças públicas nacionais. É no processo legislativo orçamental que os órgãos de soberania Governo e Parlamento se encontram para decidir a mobilização e a utilização pública dos recursos financeiros dos cidadãos, pelo que a discussão interessa a todos, dentro e fora do sistema político. Este sumário restringe-se à enunciação, necessariamente sintética, dos apuramentos

feitos no diagnóstico e das principais soluções sugeridas. Não tem a pretensão de oferecer as únicas nem necessariamente as melhores soluções. Antes é um exercício sério e abrangente de alerta para um enquadramento grave das finanças públicas, mostrando que é possível melhorá-lo substancialmente com uma abordagem reformista integrada. Aos cidadãos e aos seus representantes políticos caberá demonstrar que reconhecem os problemas e têm disponibilidade para os superar. Oxalá a próxima legislatura, a iniciar dentro de dias, ofereça as condições desejáveis para promover o diálogo e as soluções. A UTAO continuará disponível para ajudar tecnicamente com a sua capacidade de reflexão.

13. Existem, com certeza, características a manter no desenho institucional do processo orçamental e da UTAO. O facto de o relatório se concentrar nas fragilidades estruturais não significa ausência de virtualidades na moldura institucional da elaboração e da aprovação dos Orçamentos do Estado nem no desenho da própria UTAO. Não são abordadas por limitação de páginas e para não desviar a focagem do objetivo fundamental do estudo: ajudar o País a melhorar o que está menos bem naqueles domínios.

1.2 Conclusões do diagnóstico

14. São diagnosticadas quatro situações. Primeira: utilidade dos estudos da UTAO de avaliação de impactos económicos e nas contas públicas das PA durante a discussão das POE, dentro das regras do jogo atualmente em vigor. No fundo, oferece-se reflexão sobre a utilidade do próprio art. 75.º-A da LEO. **Segunda:** vulnerabilidades do processo orçamental causadas pelas PA. **Terceira:** vulnerabilidades do processo orçamental comuns à POE e às PA. **Quarta:** fragilidades no desenho institucional da UTAO. Os problemas encontrados nestas quatro dimensões impactam todos no processo de decisão política em Portugal sobre as POE. Como se explicará, os impactos causam danos sérios na qualidade da gestão dos recursos financeiros dos Portugueses por parte das Administrações Públicas.

1.2.1 Utilidade do art. 75.º-A da LEO: estudos da UTAO de avaliação de impactos durante a discussão política das POE

15. As implicações qualitativas dos achamentos não se limitam a um único ano. Os resultados abaixo enunciados usam extensivamente a evidência da POE/2021 (acontecimentos em novembro de 2020). Porém, são generalizáveis a praticamente todas as legislaturas anteriores, mesmo as que conheceram maioria absoluta de um só partido político.

16. A AR admitiu e apreciou 1547 Propostas de Alteração à POE/2021 em menos de duas semanas.

- Uma PA é uma medida de política que os subscritores pretendem introduzir na futura lei orçamental anual. Materializa-se sob a forma de um articulado legal ou de um mapa contabilístico para inserir na lei do OE anual. No outono de 2016, durante a apreciação da POE/2017, o número de PA submetidas foi 510. Desde então, tem sido sempre a subir, até se chegar a 1547 no outono de 2020.
- Mais de metade das PA chegou no último dia do prazo.
- Os Deputados podem entregar novas versões das PA até ao dia da votação do artigo ou do mapa da proposta de lei a que as PA respeitarem. A UTAO não foi alertada para esta situação e só descobriu por acaso que entraram na plataforma de PA novos documentos depois do dia 13 de novembro quando estava a horas de fechar um estudo de avaliação e, mais tarde, já durante a preparação deste relatório.

17. Foram seis os estudos solicitados pela Comissão de Orçamento e Finanças (COF) à UTAO em 16 de novembro de 2020. Na altura, o prazo estabelecido unilateralmente pela COF para entrega de todos os relatórios terminava na noite de 24 de novembro, véspera do último dia de deliberações em sede de especialidade na comissão.

- A UTAO teve que decidir em menos de 24 horas se conseguiria executar em tempo útil os estudos pedidos pela COF. Comunicou a decisão a 17 de novembro de que não conseguiria estudar a PA com o número 455C. A análise no Capítulo 4 identifica os critérios da decisão.

- O prazo para entrega dos estudos veio a ser encurtado pela COF no dia 19. A razão indicada foi a existência de dificuldades de conciliação de trabalhos entre COF, Plenário e Grupos Parlamentares (GP). Já o prazo inicial decorria quando a UTAO foi confrontada com o encurtamento. Ficou com cinco dias consecutivos para estudar a PA-1C, seis dias para estudar as PA-6C e 1195C e sete dias para estudar as PA-1139C e 1143C. Os prazos eram sobrepostos. A UTAO aplicou todos os recursos humanos à época nesta tarefa: cinco analistas e o Coordenador.

18. Foram quatro as razões que determinaram a decisão da UTAO de não avaliar a PA-455C (Anexo 5).

- O estudo seria extremamente complexo e dependente de muita informação que não estava acessível à UTAO nem seria diretamente extraível pelos Serviços detentores da informação primária: microdados anonimizados da ACSS e da AT sobre dirigentes e demais trabalhadores de todas as carreiras profissionais no SNS.
- Teria que haver tempo e boa-vontade daquelas entidades para a UTAO montar um modelo de avaliação que permitisse distinguir efeitos na despesa e efeitos na receita das AP; exigiria o cruzamento entre as duas bases de microdados e um modelo matemático para simulação de efeitos.
- As variáveis a medir seriam diversas e muito exigentes em termos de informação a apurar. Estão indicadas e justificadas no Capítulo 4.

19. A desproporção entre a dimensão das implicações de uma PA para o desempenho e o orçamento do sector-alvo e os meios atribuídos à UTAO (recursos humanos, tempo, orçamento) para avaliar os efeitos económico-orçamentais daquela dificilmente poderia ser maior do que no caso da PA-455C.

20. Importa sublinhar que uma enorme maioria das 1547 PA apreciadas pela AR também não teria avaliação exequível. Analisado o processo em retrospectiva, a UTAO reconhece que teve "sorte" nas seis PA que lhe foram remetidas. Nas 1547 PA há, de certeza, muitas centenas que, se tivessem sido remetidas pela COF, não poderiam ser avaliadas.

21. Há dificuldades no acesso a informação de terceiros.

- A avaliação de impactos económicos e orçamentais exige o acesso a informação que não é do domínio público.
- Uma norma legal habilitante pode ajudar, mas não é suficiente para garantir o acesso aos dados necessários e em tempo útil. Tão ou mais importante do que a norma legal é a cultura de colaboração interinstitucional e a observação do dever de transparência na prestação de contas, dois valores que dizem respeito aos dirigentes dos Serviços, mas também às suas tutelas políticas.

22. As PA são, elas mesmo, fontes de instabilidade no processo de decisão parlamentar.

- O Regimento da AR permite a entrada no circuito legislativo de novas versões da PA à POE até à véspera do dia da votação. No caso da PA-1195C, foram submetidas quatro propostas de alteração à PA-1195C. As novas versões podiam surgir até à véspera do dia da votação do artigo da PPL que a PA em causa pretendia alterar.
- Foram inclusive discutidas e aprovadas PA concorrentes às que a UTAO estava a estudar. A instabilidade é de tal ordem que, nalguns casos, a PA estudada pela UTAO (ou uma versão de substituição da mesma) foi votada em concorrência com outras PA que visavam alterar a mesma norma da POE e que não foram submetidas à avaliação da UTAO.

23. A eficácia dos estudos de avaliação às PA produzidos pela UTAO foi muito baixa. A eficácia de um processo produtivo mede os benefícios do mesmo para os seus destinatários. A evidência sugere que os estudos da UTAO tiveram uma utilidade bastante reduzida para o processo de decisão política.

- As avaliações da UTAO poderiam ter sido aproveitadas para eliminar dúvidas na interpretação das normas propostas, ultrapassar obstáculos na operacionalização das medidas de política, corrigir gralhas na identificação de legislação a alterar ou calibrar parâmetros das medidas para alterar os efeitos previstos nas finanças públicas. Nada disto aconteceu. As avaliações haviam identificado estas limitações das propostas.

- Os estudos chegaram às caixas de correio dos membros da COF de manhã, enquanto muitos deles participavam nas sessões do Plenário da AR. As reuniões em Comissão que deliberaram sobre as PA aconteceram na tarde do mesmo dia. No caso da PA-1195C houve um dia pelo meio. Logo, é pouco crível que tivessem sequer tido oportunidade de ler os relatórios da UTAO.
- As PA enviadas à UTAO para estudo foram substituídas por novas versões enquanto a avaliação das originais decorria. As substituições não puderam, portanto, ter em conta os resultados dos estudos. O facto de surgirem substituições enquanto decorriam os estudos de avaliação solicitados à UTAO é, em si mesmo, revelador do interesse dos Deputados nos resultados de tais estudos.
- A análise à incorporação nas normas aprovadas das conclusões expostas nos estudos da UTAO revela que estas pouco ou nada influenciaram o processo de decisão parlamentar.
- A evidência sugere que o destino político das PA teria sido o mesmo se os estudos não existissem.
- Apenas tiveram a vantagem de ficar escritos e guardados para memória futura dos cidadãos que os quiserem consultar.
- Em suma, a eficácia destes estudos foi muito baixa.

24. A avaliação da eficiência dos estudos de avaliação às PA produzidos pela UTAO revelou custos muito elevados. A eficiência de um processo produtivo é medida pelos custos económicos por ele gerados. No caso dos estudos de avaliação de PA, há três custos a considerar: tempo consumido na execução, sacrifício de publicações periódicas e danos na saúde dos autores.

▪ **Utilização do fator tempo**

- A avaliação de impactos económico-orçamentais das seis PA submetidas à UTAO demorou mais de 494 horas.
- A realização destes estudos exigiu uma elevada intensidade de trabalho a cada um dos elementos da UTAO e o regime de trabalho à distância. Nos oito dias consecutivos da fase de estudo detalhado de cada uma das cinco PA que acabaram sendo avaliadas, foi quase sempre ultrapassado, e por larga margem, o limite de sete horas de trabalho individual em dias úteis, sendo inúmeros os eventos entre as 10 e as 18 horas de trabalho consecutivo, durante vários dias seguidos. É importante notar que a maior parte do tempo foi prestada a partir do domicílio e que, se não tivesse sido permitida esta flexibilidade, teria mesmo sido impossível entregar os relatórios nos prazos exíguos acima indicados. Houve muitas refeições tomadas de madrugada, períodos de três a quatro horas de sono entre duas jornadas seguidas, assistência mínima à família e tudo isto teria sido impossível se houvesse que comutar entre as instalações da AR e os domicílios durante a execução dos relatórios de avaliação. Muito trabalho extraordinário, com picos parecidos, já tinha sido prestado nas semanas anteriores pelas mesmas pessoas, a fim de poderem entregar as análises preliminar e final à POE/2021 nos prazos apertados definidos pelo poder político.

▪ **Sacrifício de publicações periódicas**

- O custo de oportunidade na carteira de publicações é a segunda medida de custo económico dos estudos de avaliação de impacto.
- Foram sacrificadas três publicações periódicas e adiada uma quarta em seis semanas.
- O custo de oportunidade dos dois relatórios de apreciação da POE já tinha sido o sacrifício de uma publicação periódica e o adiamento em 30 dias de outra.

▪ **Riscos para a saúde dos trabalhadores da UTAO resultantes das elevadas intensidades de trabalho praticadas durante a época orçamental na AR**

- São a terceira medida de custo económico a considerar na avaliação da eficiência do processo produtivo dos estudos sobre as PA. Trata-se de um custo externo para a AR, mas interno para quem produziu as publicações.
- A acumulação de picos de elevada intensidade para conseguir entregar as avaliações das PA (entre 10 e 18 horas consecutivas, como acima se informou) não foi novidade. Trabalho noturno em dias úteis e trabalho aos fins-de-semana e feriados acontecem todos os anos em diferentes épocas: apreciações às POE e aos Programas de Estabilidade e sempre que é necessário acomodar pedidos avulsos do poder político na programação da Unidade. Contudo, isso não quer dizer que sejam desejáveis.
- A repetição deste fenómeno todos os anos tem efeitos negativos a médio e longo prazos na saúde das pessoas e já provocou acidentes durante estes dias de elevada intensidade.

- Estes mesmos riscos correm os Deputados e muitos Funcionários noutras unidades orgânicas da AR durante a época das POE por causa das regras que enformam a discussão e a aprovação das mesmas.

25. O balanço entre eficácia e eficiência na aplicação do art. 75.º-A é extremamente negativo. O diagnóstico identificou custos muito elevados e benefícios praticamente inexistentes.

- O tempo disponível para refletir, investigar e escrever as avaliações seria considerado impossível noutros Parlamentos para se alcançarem produções de boa qualidade e adequadas à finalidade de apoiar tecnicamente os Deputados nas suas deliberações.
- O calendário do processo legislativo orçamental impõe a sobreposição temporal entre a realização dos estudos técnicos e a negociação e a votação dos objetos em avaliação, o que, só por si, impede a ponderação política das avaliações técnicas.
- Há muitas mais causas para o desaproveitamento das avaliações da UTAO, e mais profundas do que a desadequação do calendário. Encontram-se a montante e a jusante dos estudos de avaliação de PA realizados em tão poucos dias de novembro. Isto se apurou noutras partes do diagnóstico, como se resumirá seguidamente.

1.2.2 Vulnerabilidades do processo orçamental causadas pelo modo como as PA são discutidas e votadas

26. Esta epígrafe e a seguinte agregam os resultados do diagnóstico no Capítulo 5 ao processo de decisão política na AR sobre as POE e as PA às POE. O mesmo é estrutural e os seus resultados aplicáveis ao contexto institucional dos últimos 28 anos, pelo menos. Sob esta subsecção, resumem-se as conclusões do diagnóstico relativo ao modo como as Propostas de Alteração acontecem no processo legislativo orçamental (Secções 5.1 a 5.6 e 5.14). Em momento algum o relatório avalia o mérito de qualquer PA. O que é analisado é tão-somente o processo, ou seja, o modo como as PA são geradas, discutidas e votadas na AR. O direito dos partidos políticos representados na AR a apresentar contributos para a lei orçamental anual é uma marca distintiva da democracia e, em si mesmo, não coloca qualquer problema à qualidade das finanças públicas. As dificuldades decorrem antes do modo como esse direito é exercido, e o modo é regulado pelo enquadramento descrito no Capítulo 3.

27. A análise não aborda, mas também não esquece, as fragilidades do enquadramento financeiro das Administrações Públicas (AP) decorrentes das inovações da LEO e do Sistema de Normalização Contabilística das AP, ambos de 2015, que permanecem por operacionalizar. As recomendações para agir expostas na Subsecção 1.3.1 abaixo podem ser aplicadas antes ou durante tal operacionalização.

28. A profusão de Propostas de Alteração às POE é crescente e atingiu uma dimensão ingerível. De 510 PA admitidas à discussão na especialidade em novembro de 2016, chegou-se a 1547 quatro anos depois. O número de PA aprovadas anda na casa das três centenas.

- As PA são entregues sem nenhum documento técnico de apoio que as justifique e prove a sua exequibilidade. Muito menos há informação técnica sobre as consequências financeiras para os contribuintes e sobre os resultados para os beneficiários e os prejudicados pelas medidas propostas.
- A discussão das PA acontece ao mesmo tempo que se aprecia a POE na especialidade. Para se ter uma ideia da quantidade de objetos sobre os quais a discussão, a negociação e a deliberação incidem, atente-se nos números apurados em novembro de 2020: foram 1828 peças legislativas do OE para 2021, desdobradas em 267 artigos da proposta de lei, 14 mapas contabilísticos da proposta de lei e 1547 propostas de alteração à proposta de lei. O número 1828 até peca por defeito porque omite o número indeterminado de alterações às próprias propostas de alteração.
- O ritmo da discussão da POE e das PA na especialidade é frenético. Os Deputados ocuparam cerca de 51 horas quase consecutivas para discutir, negociar e, eventualmente, votar as 1828 peças legislativas para o OE/2021 — a que acresce o tempo de negociação nos bastidores, fora das reuniões regimentais, e que não foi possível apurar. Aquela duração iniciou-se apenas seis dias consecutivos após o fecho do período para submissão das próprias PA. Foi também dentro daquela janela temporal que chegaram os estudos da UTAO. Por dia, o braço político da AR

esteve reunido: 10h20m no dia 20 de novembro, 10h55m no dia 23, 13h01m no dia 24 (incluindo os 22 minutos para além das 24h deste dia), 12h27m no dia 25 e 4h45m no dia 26.

- Nestas condições, o processo de escrutínio de cada PA admitida à discussão e votação é, obviamente, insuficiente. Por muito bem que os Grupos Parlamentares distribuam tarefas entre os seus membros e assessores, é humanamente impossível chegar à maratona das reuniões de discussão e votação com a consciência plena das implicações económicas, financeiras, administrativas e políticas de tantas medidas de política para inserir na lei do OE. Já para não falar na apreciação fundamentada de implicações na eficácia das políticas públicas tocadas por tantas medidas de política.
- Com pouco espaço para refletir e a necessidade de reagir em muito pouco tempo a surpresas na discussão política, a emoção ganha expressão e nem sempre a ponderação acontece — um quadro psicológico que potencia o erro. Estes factos revelam a ausência de condições humanas por parte dos políticos e dos seus assessores para refletir sobre as 1828 peças legislativas do OE para 2021, quanto mais para lerem os estudos da UTAO.

29. Aconteceram falhas na legislação aprovada. É um corolário lógico desta maneira de organizar a apreciação e a votação das POE. Só com outra forma de organização, mais conforme à Razão, será possível minimizar significativamente os erros na legislação aprovada e as outras fragilidades no processo de decisão coletiva sobre os OE recapituladas nas páginas seguintes. Entre os tipos de falhas mais comuns que os analistas da UTAO vêm observando na legislação orçamental aprovada ao longo dos anos, destacam-se:

- especificação insuficiente dos critérios de aplicação da(s) medida(s) de política desenhada(s) na iniciativa legislativa;
- desproporção entre os objetivos e os meios desenhados na(s) medida(s) para os alcançar;
- gralhas na identificação da legislação a montante ou jusante invocada, nomeadamente para efeitos de introdução de alterações ou mesmo de revogações;
- desconhecimento sobre a capacidade operacional dos Serviços para executar a(s) medida(s) de política, tornando muito difícil a sua operacionalização.

30. As avaliações da UTAO permitiriam ponderar aquelas falhas e também efeitos eventualmente não antecipados pelos proponentes. As inúmeras análises de custeio efetuadas ao longo dos anos contêm, para além das previsões de impacto nas contas públicas, chamadas de atenção para efeitos potencialmente contrários à intenção dos proponentes e identificam efeitos na economia suscetíveis de ponderação política em conjunto com as implicações nas contas públicas. Infelizmente, dada a pressa como decorre esta fase do processo legislativo orçamental, estes contributos da assistência técnica especializada à Comissão de Orçamento e Finanças (COF) passam, quase sempre, despercebidos.

31. Há excesso de informação a votar nos mapas contabilísticos. No total, compreendem milhares de linhas de informação contabilística orçamental, imensamente granulada. A transmissão dos mapas à AR é um requisito básico de transparência sobre os fundamentos das previsões de receita e dos tetos de despesa por programa orçamental. O que se critica não é esta comunicação, mas sim a intervenção da AR para os alterar. São três as razões que desaconselham a possibilidade legal do Parlamento aprovar alterações aos mapas contabilísticos:

- primeira, os Deputados não dispõem de melhor informação do que o Governo para projetar o conteúdo tão detalhado dos mapas contabilísticos;
- segunda, um Orçamento do Estado é como um *puzzle* — mexer numa peça afeta a posição de muitas outras. Mexer numa linha dos mapas sem alterar todas as suas implicações no resto da POE potencia erros em todo o edifício orçamental: contradições, possível violação de identidades contabilísticas, possível violação de regras orçamentais, já para não falar do possível comprometimento das metas do Governo;
- terceira, mexer nos números dos mapas sem tomar em consideração as causas dos mesmos é uma operação suscetível de criar ilegalidades. Basta recordar os números em muitos milhares de linhas nos mapas contabilísticos que resultam mecanicamente da aplicação da lei ou de contratos.

32. O processo de decisão parlamentar gera risco de incoerências na lei orçamental. A probabilidade de quase duas mil peças aprovadas conflituarem entre si é enorme. As PA podem ter impactos materiais significativos nos orçamentos de receita e despesa das AP. Estes impactos necessitam ser acomodados nos mapas contabilísticos igualmente votados pelo Parlamento. Será necessário verificar se há espaço orçamental disponível nas dotações de despesa e na autorização para endividamento para acolher os novos compromissos ou se é necessário rever algum mapa.

- Ninguém assegura na AR nem no Ministério das Finanças (MF) a compatibilidade das PA aprovadas com os mapas aprovados (ambos fazem parte da lei).
- Os mapas contabilísticos são votados e aprovados antes que haja a possibilidade de alguém avaliar a necessidade de os alterar em função das medidas de política aprovadas, na mesma semana, em sede de votação do articulado da POE e das PA sobre o mesmo.
- Com tanta peça legislativa nova e tão diversa para considerar em tão pouco tempo, é humanamente impossível executar e aprovar este complexo exercício de verificação e correção de incompatibilidades.

33. As dificuldades são atiradas para a execução orçamental e nenhuma solução é boa. Se houver problemas de incompatibilidade, eles manifestar-se-ão no futuro e fora da AR. Terão que ser os Serviços e o Governo a encontrar soluções para encaixar as medidas de política na restrição orçamental. São conhecidas as queixas de partidos da oposição de que medidas de política por si propostas e aprovadas na AR durante a discussão da POE/2021 não são executadas.

- Não executar é, com efeito, uma das soluções possíveis para remedir uma lei aprovada sem as cautelas técnicas necessárias: permite manter a execução dentro da restrição configurada nos mapas propostos pelo Governo, mas à custa de conflitualidade política.
- A outra solução expedita é deixar a restrição orçamental derrapar, se o Governo não quiser ou não puder sacrificar outras opções políticas: sacrifica, assim, a estratégia orçamental com a qual o Governo se vinculou politicamente e põe em risco a consolidação das finanças públicas.

34. O acolhimento de PA na fase de discussão na especialidade acarreta o risco de violação de alguma regra de disciplina orçamental. Os OE são aprovados todos os anos sem a garantia de que todas as suas disposições normativas:

- i) são compatíveis com os limites de despesa fixados na lei das Grandes Opções;
- ii) cabem dentro dos tetos de despesa dos programas orçamentais aprovados em mapas anexos à lei orçamental;
- iii) cabem dentro dos limites de endividamento da própria lei orçamental;
- iv) são compatíveis com os objetivos anunciados em contas nacionais pelo Governo na Proposta de OE para o saldo orçamental, o teto de variação no referencial da despesa, a evolução do saldo estrutural e os chãos de redução da dívida de *Maastricht*.

35. As contas às PA aprovadas não são feitas antes do diploma ser publicado em "Diário da República", nem depois. A prestação de contas pelo MF acerca dos efeitos das PA no OE aprovado é parca e opaca. Tem vindo a diminuir ao longo do tempo. A informação em contas nacionais nem foi divulgada em 2021. A informação em contabilidade pública tem inúmeras omissões. As razões para a falta de confiança no relato do MF sobre os efeitos das alterações na POE introduzidas pela AR são explicadas na Secção 5.5.

- Compreende-se que um número de PA aprovadas na ordem das muitas dezenas tenha um custo administrativo brutal de avaliação de impacto previsional. O próprio tempo necessário para o trabalho técnico sério nesta frente ditaria a divulgação das previsões já a meio do ano de execução.
- Porém, sejam as medidas de política dos Deputados acomodáveis ou não nas metas do OE sem o sacrifício de qualquer ação prevista pelo Governo, há sempre um custo de oportunidade para a sociedade. Manda a transparência que os decisores políticos e os cidadãos conheçam o impacto previsional nas contas públicas de, pelo menos, o ano a que a POE se irá aplicar.

- Paradoxalmente, a persistente falta de transparência orçamental ajuda a manter em ascensão o número de PA discutidas e aprovadas na AR sem noção dos seus efeitos nas políticas e nas contas públicas. Esta falta reiterada de transparência funciona como uma desculpa para que a grande maioria das pessoas neste País, a começar pelos agentes políticos, não se questione sobre a irracionalidade do processo de decisão política conducente à aprovação dos OE.

36. O modo de discussão e aprovação das PA cria risco de subversão da estratégia orçamental do Governo. A proliferação de medidas de política introduzidas na AR é um caminho perigoso para a coerência da estratégia orçamental de qualquer Governo.

- Os Deputados votam as propostas uma a uma sem noção dos efeitos de cada uma e da soma das aprovadas nos pilares da estratégia orçamental do País. Nem sequer meses depois os Deputados e o País conhecem os efeitos individuais e agregados das centenas de PA aprovadas; duvida-se que o próprio Governo tenha uma estimativa rigorosa das mesmas, o que é preocupante.
- Nunca é feita uma avaliação após a execução sobre que medidas (as do Programa de Estabilidade, as da POE e as PA da AR) foram executadas e o que ficou por fazer, bem como as razões respetivas, a fim de todos aprenderem com o processo.
- Há um risco evidente de quebra na integridade da estratégia, mas sobre o qual parece haver pouca preocupação pública. É sobre este imenso manto de desconhecimento que a política orçamental tem de ser conduzida, as entidades de avaliação independentes executam o seu trabalho e a AR fiscaliza o Governo. A desintegração da estratégia orçamental não seria, em si mesma, um problema se a AR a substituísse por outra; o problema está em o País trocar racionalidade nas escolhas coletivas por discricionariedade avulsa e, com isso, incentivar a desresponsabilização política pelos resultados — num primeiro momento, perda de *ownership* sobre a estratégia e, num segundo, perda de *accountability* pelos resultados.

37. Para responder a riscos sérios para a sustentabilidade orçamental causados por um mau processo de incorporação dos contributos parlamentares na lei orçamental, o Governo responde com instrumentos subótimos de gestão orçamental e administrativa. Por outras palavras, explica-se na Secção 5.14 que uma boa preocupação macroeconómica — a sustentabilidade financeira das AP — é defendida com maus instrumentos microeconómicos — por gerarem ineficiência na afetação de recursos. O imobilismo de décadas nas regras do processo legislativo orçamental acaba fornecendo ao Governo um alibi para i) adiar a entrada em vigor dos vetores mais progressistas da reforma do enquadramento orçamental de 2015 e ii) manter no terreno as ferramentas que adiam ou reduzem a dimensão das medidas de política introduzidas pelos partidos no Parlamento, ferramentas que causam ineficiência na provisão das políticas públicas.

- **Os parágrafos anteriores resumiram alguns riscos concretos para a solidez das contas públicas:** aprovação de mapas contabilísticos incompatíveis com as PA aprovadas; violação automática de tetos de despesa aprovados e outras regras orçamentais que vinculam o País; subversão da estratégia orçamental do Governo. Estes riscos resultam da natureza avulsa, pouco informada e insuficientemente refletida como as medidas de política nascidas no Parlamento são incluídas na lei orçamental.
- **Não surpreende, pois, que o MF responda com uma atitude defensiva, mas lesiva da qualidade das políticas e das finanças públicas.** A fim de mitigar os riscos acima e minimizar os efeitos nocivos das PA aprovadas no desempenho financeiro esperado das AP e até no esforço de adaptação técnico-administrativa dos Serviços para aplicar a lei, o Governo recorre, através do MF, a um conjunto de ferramentas e adiamentos que colocam os *outputs* das políticas públicas abaixo da fronteira de possibilidades de produção.
- **Essas ferramentas adiam ou reduzem o impacto da operacionalização de muitas alterações inseridas pelos Deputados na lei do OE.** São elas:
 - os diplomas de regulamentação de artigos da lei orçamental com a densificação que deles não consta, mas que é indispensável para os Serviços implementarem as medidas;
 - os instrumentos de racionamento ou controlo da tesouraria da Administração Central (cativações, reserva orçamental, dotações centralizadas para fins específicos, e dotação previsional);
 - as limitações finas da autonomia dos gestores para contratar serviços e recrutar trabalhadores (ver parágrafo 42).

- **O adiamento sucessivo da plena implementação da LEO de 2015 também limita a eficiência das finanças públicas e a eficácia das políticas públicas.** A introdução da contabilidade financeira e de um sistema de informação do desempenho, culminando na adoção dos programas orçamentais orientados para a avaliação do desempenho financeiro e não-financeiro das políticas públicas, sendo avanços inequívocos na qualidade das finanças e das políticas públicas, é certo que têm problemas de compatibilidade com o modo desestruturado como atualmente os OE são aprovados. Este modo vai, pois, dando ao Governo argumentos para adiar a plena operacionalização da LEO e do SNC-AP e com isso penalizando todos os cidadãos com finanças e políticas públicas de qualidade inferior.

1.2.3 Vulnerabilidades do processo orçamental comuns às POE e às PA

38. Resumem-se sob esta epígrafe sete vulnerabilidades do processo orçamental presentes tanto nas PA surgidas na AR como nas POE entregues pelo Governo. São fragilidades estruturais. Tal como as recapituladas nas duas subsecções anteriores, não aconteceram apenas nos últimos anos: atravessam legislaturas, embora umas mais do que outras. A gravidade destas deficiências institucionais é mais intensa em ciclos políticos de governo minoritário e acentua-se com o grau de fragmentação da representação parlamentar. As conclusões que se seguem estão fundamentadas nas Secções 5.7 a 5.13.

39. Deteta-se falta de transparência e objetividade técnica no desenho das medidas de política e no reporte sobre a sua execução. Sucede com as medidas de política submetidas pelo Governo nas POE o mesmo que acontece com as PA nascidas na AR.

- Constata-se tipicamente que:
 - a informação nas POE é demasiado escassa sobre os efeitos financeiros esperados das medidas de política nelas apresentadas e não permite o escrutínio por uma entidade independente;
 - sobre a execução destas medidas, quase nada se sabe. Há uma assimetria extrema no debate público: por um lado, atenção máxima a promessas de medidas durante a época orçamental, numa discussão sustentada em convicções, mas sem objetividade técnica por falta de dados; por outro, silêncio total sobre os resultados das promessas.
- É uma situação que não favorece a aprendizagem no desenho de políticas públicas, seja pelo Governo, seja pelos Grupos Parlamentares, e não contribui para a responsabilização política pelos resultados da governação.

40. Os Deputados não têm tempo para ponderar o contributo técnico de entidades independentes. O século XXI viu nascerem a UTAO e o Conselho das Finanças Públicas (CFP). O Regimento da AR não mudou para dar aos Deputados o tempo necessário para lerem aqueles trabalhos antes das interpelações ao Governo. A situação é ainda mais crítica no que diz respeito aos relatórios de avaliação de impacto de PA solicitados à UTAO em novembro de 2020: chegaram a horas de se iniciarem as reuniões de votação e já com várias PA substituídas por novas versões sem consideração dos resultados destes contributos. O alargamento em três dias no calendário do processo legislativo orçamental iniciado em 2020 (entrada da POE a 12 em vez de 15 de outubro) não foi aproveitado para dar mais tempo para as entidades produzirem as suas análises nem aos Deputados e seus assessores para as poderem estudar.

41. Os articulados abusam da figura de “cavaleiros orçamentais” e, com isso, geram opacidade e entropia no processo de decisão e na própria lei orçamental. Está enraizado em Portugal o hábito de incluir normas não financeiras ou normas financeiras de natureza intemporal nas leis do OE (apeladas daquela forma na literatura jurídica de finanças públicas). São disposições que nada têm a ver com a tempestividade do objeto — que é dar ao Governo os meios legais para executar um novo orçamento anual, meios esses que são, essencialmente, as autorizações parlamentares para cobrar receitas e efetuar pagamentos.

- **O abuso da figura penaliza a qualidade do processo legislativo por causa da opacidade e da entropia que gera.**
 - Opacidade — Colocar o OE a dar boleia aos cavaleiros é uma forma de esconder os seus efeitos previsíveis e de os tentar aprovar minimizando o debate, seja no seio do Governo ou na AR. A publicidade sobre as disposições à boleia da POE não tem condições para ser exercida, dada a falta de tempo para as ler, quanto mais para as estudar por parte de quem nelas tem interesse

ou por elas é afetado — de membros do Governo em geral a Deputados, comunicação social, comentadores, grupos de pressão, e cidadãos em geral.

- Entropia — O abuso complexifica o diploma orçamental e complica o conhecimento das leis em vigor. O texto das POE e das leis do OE fica desnecessariamente muito mais extenso e intrincado, alongando todo o processo de apreciação e deliberação na AR, exigindo muito mais atenção na redação final do articulado e potenciando o desconhecimento das leis em vigor junto dos destinatários das mesmas: cidadãos, empresas, administrações públicas e até operadores da área da Justiça.
- **As consequências do abuso da figura podem até ditar o fim precoce de uma legislatura.** O desacordo entre Governo e partidos políticos em torno de certos cavaleiros orçamentais ditou a re-provação na generalidade da POE/2022 em 27 de outubro de 2021 e precipitou a dissolução da AR.
- **As duas últimas gerações de LEO tentaram, sem sucesso, conter a profusão de cavaleiros orçamentais.** Assim aconteceu nas gerações de 2001 e 2015. Malgrado as normas introduzidas, o recurso aos cavaleiros não abrandou; é uma prática que atravessa legislaturas, tanto praticada pelos Governos no articulado das propostas de lei do OE como pelos Grupos Parlamentares através de PA a esses articulados.

42. As leis orçamentais legitimam sistematicamente a intromissão fina do poder político executivo na gestão corrente das entidades públicas, com efeitos nefastos na qualidade dos serviços públicos e sem ganhos sustentáveis nas contas públicas. Instalou-se na década passada o hábito de usar a lei orçamental para retirar autonomia aos gestores para contratarem serviços e recrutar trabalhadores dentro da restrição orçamental aprovada para as suas entidades. A AR não se interroga sobre os efeitos perniciosos das mesmas na gestão e, em última análise, na disponibilização de bens e serviços à comunidade. Mesmo decisões que satisfazem os tetos de despesa a que os serviços e as empresas públicas estão sujeitas são retardadas e remetidas para autorização política de dois a três ministérios. O processo administrativo tem desfecho incerto, mas é muito consumidor de tramitação e tempo, e não se vislumbram as vantagens líquidas para a sustentabilidade das finanças públicas.

- **São vários os malefícios destas normas intrusivas na gestão corrente dos serviços e das empresas:**
 - para começar, sendo cavaleiros orçamentais, geram os danos comuns à generalidade dos cavaleiros orçamentais — entropia e opacidade no processo legislativo.
 - adicionam-se perdas económicas nos produtores de políticas públicas: travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público, desincentivo à entrada de trabalhadores diferenciados na administração e nas empresas públicas, ineficiência na produção pública de bens e serviços, desmotivação dos gestores públicos e perda de transparência no Orçamento do Estado.
- **Impõe-se refletir com maturidade sobre a pertinência de manter acriticamente estas normas na lei ano após ano.** A UTAO tem alertado, sem sucesso, para a repetição deste fenómeno nas suas apreciações anuais à Conta Geral do Estado e às POE.

43. A legislação orçamental anual desestabiliza sistematicamente o enquadramento financeiro dos governos locais e regionais. Nos últimos 21 anos, só num a lei orçamental se absteve de tocar em qualquer regra orçamental presente nas leis de finanças dos subsectores regional e local. Faça crise ou haja abundância, o Governo e a AR colocam em causa praticamente todos os anos o regime de regras que preconizaram para os governos subnacionais nas leis de enquadramento financeiro respetivas. Uma vez, expandem as restrições orçamentais locais ou regionais, noutras encolhem-nas e até já sucederam os dois resultados no mesmo ano. Com tamanha discricionariedade, fica comprometida a bondade de um regime de regras.

- Todos anos, há regras suspensas, regras eliminadas, regras introduzidas com validade incerta, e mudanças nas exceções às regras.
- Tamanha instabilidade retira previsibilidade para os governos subnacionais tomarem decisões financeiramente responsáveis no médio e no longo prazos e privam o Governo de segurança sobre o contributo dos subsectores regional e local para as metas da política orçamental e a estratégia de médio prazo para as finanças públicas.

44. A AR tem um défice na capacidade de escrutínio dos efeitos económicos das medidas fiscais. A fiscalização do poder tributário está na génese mundial da instituição parlamentar. Porém:

- em Portugal, a produção legislativa sobre impostos é muito prolixa, mas a compreensão dos seus efeitos económicos muito limitada. A AR, na qual reside a soberania nacional para criar e modificar as regras do jogo tributário, sanciona todos os anos, dentro e fora do processo de decisão das leis anuais do OE, inúmeras medidas de política fiscal. De uma maneira geral, as iniciativas legislativas, tanto as do Governo com as nascidas no próprio Parlamento, não são acompanhadas de estudos técnicos que fundamentem as opções de política;
- é também verdade que escasseiam em Portugal economistas dos impostos. Com poucas e notáveis exceções, as iniciativas legislativas em matéria tributária têm uma motivação dominante: arrecadar receita. Pouco importam os custos económicos e o facto de haver formas alternativas, com custos diferentes, de gerar um mesmo volume de receita. Deste modo, não há em Portugal procura das AP por economistas com sólida formação em economia fiscal. Não havendo procura, as universidades também não investem em oferta e tais profissionais são escassos no mercado de trabalho.
- Mas a situação pode ser mudada. Havendo vontade política, o Parlamento pode tomar medidas que valorizem o estudo económico de algumas iniciativas legislativas fiscais e a avaliação dos efeitos na economia e nas finanças públicas de determinadas medidas de política fiscal. Uma orientação neste sentido poderá também levar o Governo a dar mais atenção à fundamentação económica das medidas que toma nesta frente.
- Há no ar uma oportunidade preciosa para o Parlamento robustecer a sua capacidade de fiscalização do Governo e de produção legislativa própria. O assunto será retomado numa das recomendações da Secção 1.3.

45. As demoras habituais no fecho das decisões políticas do Governo potenciam erros técnicos nas

POE. *Errare humanum est...* Porém, a repetição, ano após ano, há décadas, da prática de arrastar o fecho de orientações políticas até quase ao momento da entrega das POE na AR não é involuntária. É mesmo um padrão, mas um padrão pouco recomendável e evitável. Importa que todos os atores políticos e os cidadãos tenham consciência de que esta prática causa erros técnicos na finalização das POE e que esses erros poderão sair caros, seja na reputação do País, seja na trajetória das finanças públicas ou seja na gestão de algumas entidades das AP.

- Já com Executivos dispondo de maioria absoluta no Parlamento, o arrastamento excessivo das orientações políticas foi uma realidade. A necessidade de consensualizar POE dentro do Governo sempre exigiu, e continuará a exigir, negociação entre ministros e a arbitragem do Primeiro-Ministro. Com governos de coligação, crescem as negociações entre parceiros partidários. Em legislaturas sem apoio parlamentar maioritário, soma-se a necessidade de negociar medidas com vários partidos antes da entrega da POE (e também após a mesma ocorrer). O aparecimento de partidos adicionais nos últimos anos aumentou a imprevisibilidade do desfecho e os esforços de negociação. A fragmentação do Parlamento em si mesma poderia ser acomodada sem agravamento do risco de incidentes técnicos nas POE se dele houvesse a consciência clara nos atores políticos envolvidos e o desejo de atuar em conformidade.
- A produção técnica de um OE assemelha-se a um imenso *puzzle* em filigrana. Mexer no desenho de uma medida de política com materialidade expressiva quando quase todo o acervo está concluído exige uma intervenção “com pinças” sobre a teia complexa de inter-relações entre as peças. Há dezenas de milhares de ligações informáticas entre a base de dados da POE e as centenas de folhas de cálculo que estão por detrás dos mapas contabilísticos e do relatório. Pior, nem todas as relações podem ser automatizadas, pelo que a integração de uma derradeira medida de política na POE exige uma atenção extrema por parte dos técnicos. Por fim, é necessário reescrever texto em conformidade com as últimas instruções do poder executivo. São frequentes estas últimas instruções chegarem a 48 horas e menos de se esgotar o prazo de entrega da documentação na AR. Os últimos dias de elaboração de todo este acervo são maratonas com exíguo tempo de repouso para inúmeras pessoas no MF. A agravar a pressão colocada pelo arrastamento no fecho das opções políticas sobre a POE, está a escassez, mais ou menos crónica, de capacidade humana especializada instalada na DGO e no GPEARL. Nestas condições de corrida contra o tempo, não espanta a ocorrência de incidentes técnicos, como os relatados na Secção 5.13.
- O problema acontece todos os anos, pelo que não há desculpa para não ser prevenido. As dificuldades aqui relatadas são conhecidas por todos quantos já tiveram responsabilidades técnicas ou políticas na produção de Orçamentos do Estado. Custa, portanto, entender por que é que

nada é feito para acabar com elas. Sabe-se da prática que a política tem horror ao vazio e que acredita ser possível mudar uma decisão até à “25.ª hora”. Este paradigma deveria ser eliminado. E é possível. Adiante será feita uma proposta construtiva muito concreta.

1.2.4 Fragilidades no desenho institucional da UTAO

46. A reflexão holística sobre a qualidade do processo legislativo orçamental não pode deixar fora do radar o serviço especializado do Parlamento para apoiar tecnicamente os Deputados em matérias de finanças públicas. Por isso, a sua capacidade de aportar substância técnica à ponderação política parlamentar foi também diagnosticada. O estado atual tem virtudes, mas também inúmeros fatores de bloqueio que decorrem do seu desenho institucional. Resumem-se sob esta epígrafe as fragilidades institucionais encontradas ao longo do relatório. Somam-se aos factos inibidores da utilidade dos estudos executados no âmbito do art. 75.º-A da LEO recapitulados na Subsecção 1.2.1.

47. O desenho da UTAO não cumpre a maioria dos 22 princípios para a governança de Instituições Orçamentais Independentes (IOI) aprovados por Portugal e todos os demais 37 Estados-Membros da OCDE. O universo de IOI inclui os Gabinetes Parlamentares de Finanças Públicas, conhecidos internacionalmente como *Parliamentary Budget Offices* (PBO). A UTAO é o PBO de Portugal. Este documento reporta evidência internacional comparada nas Secções 6.4 e 9.1.

48. A UTAO não dispõe de estatutos. Não existe, por isso, um diploma orgânico que fixe as principais regras de funcionamento da instituição, o relacionamento com o Parlamento, os ministérios, os fornecedores de bens e serviços e os cidadãos em geral, o estatuto do seu líder, as formas de recrutamento e remuneração, os modos de prestação de contas, a autonomia para comunicar institucionalmente, etc.. É uma situação sem paralelo no universo internacional de instituições congéneres, os PBO. É comum estas instituições disporem de diploma com valor legal que salvaguarde características institucionais importantes. O estatuto da liderança à cabeça — com regras sobre processos de nomeação, dispensa, remuneração e extensão dos mandatos —, atribuições de investigação nos domínios económico, em geral, e das finanças públicas, em particular, dotação financeira com rubrica própria na lei orçamental anual, garantia de financiamento a médio prazo, autonomia sobre contratação de pessoal e para aquisição de serviços de assistência técnica especializada, prestação de contas, etc..

49. Não existe, propriamente uma missão para a UTAO. A melhor aproximação ao conceito é a relação de reporte à comissão parlamentar permanente competente para os assuntos orçamentais e financeiros (número 1 do art. 27.º-A da [Lei n.º 77/88, de 1 de julho](#)). Diz que a UTAO elabora estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública para apoiar a referida comissão. Mais do que uma missão, esta norma estabelece uma função, um meio através do qual ela serve um determinado propósito. Hoje em dia, não é só o braço político do Parlamento que necessita de informação técnica independente sobre economia e finanças públicas; a exigência de transparência, isenção e profissionalismo nas análises técnicas sobre estas matérias é cada vez mais transversal. Satisfazer esta procura com produtos de elevada qualidade, percebidos como independentes e sérios, dando literacia e matéria de reflexão cívica, é também contribuir para a qualidade da democracia e da representatividade do Parlamento.

50. Há atribuições técnicas importantes para o exercício dos poderes parlamentares de escrutínio e iniciativa que não são ainda reconhecidas explicitamente nas atribuições atuais. Entre elas, salientam-se os estudos sobre enquadramento orçamental e fiscalidade. Dentro deste último domínio, há uma área de conhecimento técnico cinzento em Portugal e sobre a qual o Governo e a AR legislam e regulamentam abundantemente: concessão ou renovação de benefícios fiscais. As decisões políticas são tomadas sob um manto de ignorância acerca do cumprimento das metas orçamentais e, sobretudo, das metas extraorçamentais destas medidas de política.

51. A existência de pedidos para estudos avulsos por parte dos Deputados já existe, mas os procedimentos instituídos carecem de melhoria na sua eficácia. As razões expostas na Secção 9.3 explicam como o enquadramento vigente é confuso e potencia conflitualidade entre comissões e entre o braço político e a UTAO.

52. Não é reconhecida explicitamente à UTAO a liberdade de realizar atividades por sua própria iniciativa, dentro da sua missão. Esta faculdade é, contudo, um traço identitário da independência das Instituições Orçamentais Independentes (IOI) em geral, e dos PBO, em particular. A capacidade de iniciativa é instrumental para adquirir competências e conhecimento que a capacitem para desempenhar com proficiência as suas atribuições. Por exemplo, estudar o posicionamento internacional de Portugal em matéria de progressividade na tributação do rendimento pessoal pode fornecer ideias úteis para o trabalho dos legisladores nacionais, mesmo que eles não tenham pedido à Unidade tal estudo. O aproveitamento da capacidade de iniciativa permite à Unidade adquirir conhecimento útil para a sua carteira de atividades periódicas e também para melhor responder a pedidos avulsos do braço político parlamentar.

53. A UTAO tem um líder, mas ele não existe formalmente. Todas as pessoas que, em Portugal ou nas organizações internacionais, lidam com a atividade da UTAO sabem que ela é liderada por um indivíduo ao qual chamam “coordenador”, mas a verdade é que coordenação ou qualquer outra forma de liderança não entra nos documentos da AR que regulam a existência ou as atribuições da UTAO.

- A ausência de um estatuto legal para a liderança é uma situação bizarra pelo contraste cristalino entre a realidade factual e a realidade *de jure*.
- Mas também é uma situação perigosa, pois constitui uma ameaça latente séria à independência e à competência técnica da UTAO. Basta dizer que o Coordenador é escolhido informalmente pelo poder político, sem obrigação legal de atender a critérios de mérito e competência profissionais nem fixando um prazo para o exercício das suas funções (mandato). Com efeito, pode ser demitido a qualquer momento e sem qualquer justificação, quer pelo poder político quer pelo poder administrativo da AR.
- Quando a função é desempenhada por alguém que não é funcionário parlamentar (como foi sempre o caso), a relação jurídica de trabalho entre a mesma e a AR cessa automaticamente no fim de cada legislatura, sendo necessária uma manifestação explícita de vontade por parte da entidade patronal para que nova cedência de interesse público seja realizada.
- Estas propriedades do desenho institucional não asseguram independência entre a escolha do líder e os ciclos político-partidários, que, por definição, mudam de legislatura para legislatura.
- Não se tem conhecimento de outro PBO com tamanha fragilidade no desenho institucional.

54. Não existe a possibilidade de a produção da Unidade ser avaliada por um painel externo independente. A produção é bastante visível e utilizada na comunicação pública. Muitas organizações congéneres com as responsabilidades de rigor técnico que advêm dessa exposição querem e recorrem voluntariamente a procedimentos diversos de avaliação externa por peritos independentes. Ajudam a identificar margens de progressão e são um meio de pressão positiva para reforçar a credibilidade dos seus estudos. Ora o recurso a este instrumento não é permitido no enquadramento atual da UTAO.

55. A UTAO não dispõe de comunicação institucional. A missão das IOI e, muito em especial, dos PBO contempla a contribuição para a literacia económica dos cidadãos em geral, para a transparência sobre o estado das contas públicas e para o conhecimento dos efeitos de iniciativas parlamentares sobre essas mesmas contas. Ora a UTAO não pode gerir os seus próprios conteúdos no portal Internet da AR, não tem apoio na paginação dos seus relatórios, não tem recursos para traduzir para língua inglesa os sumários executivos dos seus estudos, não tem presença em redes sociais e nem sequer existe a garantia formal de que os seus relatórios não poderão ser apagados daquele portal por decisão administrativa ou política da AR.

56. Existem inúmeras fragilidades no regime de pessoal. Quase tudo o que existe está ao arripio do que são as boas práticas internacionais aprovadas pelo Conselho da OCDE e subscritas por Portugal.

- A UTAO não pode escolher livremente os seus recursos humanos. A contratação é uma responsabilidade formal da AR e segue as regras administrativas em vigor para todas as unidades orgânicas dos Serviços parlamentares. Participa no processo de seleção, mas não decide. Também não intervém na fixação dos salários individuais.
- Os vínculos laborais de quem exerce funções ao abrigo da figura de Cedência de Interesse Público (CIP) são muito precários do ponto de vista legal. Podem ser rescindidos unilateralmente a

qualquer momento por qualquer uma das partes e sem necessidade de justificação. Mais, cessam automaticamente no final de cada legislatura; para que o trabalhador continue na legislatura seguinte, é necessária uma decisão da AR nesse sentido, com parecer favorável do Conselho de Administração.

- O enquadramento laboral na AR, ao qual a UTAO está sujeita, impede a contratação para o quadro de profissionais seniores. Qualquer contratação para os quadros da AR é feita para o primeiro nível remuneratório da carreira pertinente. Trata-se de uma limitação séria da capacidade de recrutamento para a UTAO, que precisa preencher posições de início de carreira, mas também posições a meio e no topo da carreira. Causa, também, desconforto no interior da equipa, com reflexos potencialmente indesejáveis na produtividade. A situação é agravada por os níveis remuneratórios dentro da equipa refletirem mais as trajetórias pessoais passadas do que as produtividades observadas ou esperadas na Unidade.
- Não é possível atribuir funções coadjuvantes de liderança a elementos da equipa.
- Não existe a possibilidade de sujeitar todos os membros da equipa a um regime de promoções baseadas na avaliação do mérito individual. Esta possibilidade está limitada aos trabalhadores com vínculo à AR por tempo indeterminado. Os trabalhadores em regime de CIP podem ser avaliados pelo Coordenador numa base informal, mas sem reflexos na remuneração auferida na AR.

57. O estatuto remuneratório atual é economicamente irracional e obstaculiza a atração e a retenção de talento. No caso da liderança, nem existe remuneração própria. É perfeitamente possível um analista ganhar mais do que o Coordenador. A passagem de analista a Coordenador não altera a remuneração. Quanto ao pessoal da UTAO, importa notar que as diferenças salariais não podem refletir as diferenças entre colegas em níveis de qualificação, responsabilidade, senioridade, empenho e, consequentemente, produtividade. Deste enquadramento, resultam vários inconvenientes que penalizam o ambiente de trabalho e prejudicam a atração e a retenção de talento.

- Primeiro: não há coerência remuneratória dentro da equipa UTAO. Não há uma tabela remuneratória comum. Como a AR aplica aos trabalhadores em CIP a remuneração do lugar de origem público ou privado e as condições remuneratórias são tão diversas entre os lugares de origem, os salários destes na UTAO são função da história pessoal de cada um e não têm qualquer coerência entre si nem com os salários dos funcionários parlamentares colocados na UTAO.
- Segundo: o líder está impossibilitado de intervir na atribuição de níveis remuneratórios individuais. Os salários na UTAO são pré-determinados pela situação de origem dos diversos trabalhadores e não há negociação nem adaptação dos salários de entrada às diferenças de produtividade esperadas face aos que já estão na Unidade. Isto acontece tanto com os funcionários parlamentares como com os trabalhadores ao abrigo de uma CIP.
- Terceiro: há discriminação entre trabalhadores da UTAO nas condições de acesso a melhorias remuneratórias. Os que são funcionários parlamentares progridem ou são promovidos em função das regras da AR para avaliação do desempenho. Os que exercem funções ao abrigo de uma CIP só poderão melhorar a sua situação se a entidade patronal de origem entender promover a pessoa em causa e de acordo com critérios de avaliação e progressão salarial próprios, que, obviamente, não comparam com os aplicados aos colegas que são funcionários da AR. Há entidades patronais que não reveem os salários de quem está em CIP até regressarem à instituição, pelo que sucede haver na UTAO trabalhadores que nunca são aumentados, a par de outros que o são.
- Quarto: torna a haver discriminação entre trabalhadores da UTAO quando a AR aplica um teto salarial apenas aos que exercem funções em regime de CIP.

58. O número atual de analistas é extremamente baixo. À data de fecho deste relatório, existem apenas quatro analistas na UTAO. São muito bons, indispensáveis, mas claramente insuficientes para as atribuições vigentes. As fragilidades dos regimes de pessoal e remuneratório explicam, em larga medida, as saídas de trabalhadores em regime de CIP nos últimos anos. É um número claramente abaixo da baliza de oito a dez trabalhadores fixada na Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010, de 23 de junho, tendo até em conta que o leque de atribuições cresceu de então para hoje.

59. A médio prazo, a sobrevivência da UTAO está ameaçada. As causas de insatisfação interna com o regime de pessoal e o estatuto remuneratório vão lavrando silenciosamente, mas ajudam a explicar a

diminuição no número de analistas. Os últimos anos têm conhecido transferências de trabalhadores em CIP para empregadores que pagam mais de imediato e oferecem melhores perspectivas de progressão a prazo na carreira. Se se mantiverem as causas de insatisfação do pessoal acima apontadas, novas saídas de trabalhadores irão acontecer e a atração de novo talento ficará mais difícil.

60. Não existe capacidade legal nem financeira para a UTAO, por sua iniciativa, contratar serviços externos. Como mera unidade orgânica da Direção de Apoio Parlamentar, não tem orçamento próprio nem poder para contratar colaborações com entidades exteriores à AR. No passado, alguns pedidos avulsos do poder político na área do custeio poderiam ter sido acolhidos ou entregues com melhor qualidade se a Unidade dispusesse de ferramentas analíticas mais sofisticadas (e mais tempo de execução). Em inúmeros países, é frequente os PBO poderem contratar assistência técnica especializada não recorrente para desenvolver modelos de análise qualitativa ou quantitativa. Muitas vezes, são centros de investigação universitária aplicada a prestar esses serviços. Em Portugal, a UTAO já foi confrontada com a negação de acesso a bases de dados de entidades públicas por não poder pagar os encargos de programação informática indispensáveis para estabelecer o acesso aos dados necessários para os seus estudos.

1.3 Recomendações

61. Há três conclusões principais no diagnóstico empreendido neste relatório:

- com as regras em vigor do processo orçamental, não há possibilidade de as Propostas de Alteração introduzidas pelo Parlamento à Proposta de Orçamento do Estado beneficiarem dos estudos de avaliação de impacto da UTAO;
- as regras vigentes no processo orçamental promovem debilidades estruturais na qualidade das finanças públicas portuguesas e afastam-se, em dimensões importantes, das melhores práticas internacionais;
- o desenho institucional da UTAO prejudica consideravelmente a capacidade do poder político parlamentar beneficiar de assessoria técnica especializada e independente.

62. As recomendações são uma proposta de solução integrada para as falhas institucionais detetadas e reforçam a dignidade do papel do Parlamento nas finanças públicas nacionais. Por emanarem de um propósito construtivo, os dois últimos capítulos apresentam uma oferta estruturada de pistas para resolver debilidades estruturais e valorizar a assistência técnica à capacidade de intervenção política do Parlamento no processo de decisão orçamental. O Capítulo 8 propõe a reforma das regras de interação entre Governo e Assembleia da República conducentes à aprovação dos Orçamentos do Estado. Dá condições para os contributos dos partidos políticos serem mais sólidos e os OE aprovados mais coerentes e financeiramente responsáveis. O Capítulo 9 expõe e justifica as recomendações de reestruturação da UTAO para reforçar a sua utilidade na fundamentação técnica das decisões parlamentares sobre finanças públicas. O elenco de sugestões em cada capítulo é integrado, no sentido de que todas concorrem e se reforçam mutuamente para corrigir os problemas diagnosticados. A própria reestruturação da UTAO, se bem que largamente necessária mesmo sem reforma do processo legislativo orçamental, está desenhada para reforçar os méritos das alterações sugeridas ao processo legislativo orçamental.

63. As recomendações neste relatório encontram amplo suporte nas melhores práticas internacionais. O Capítulo 6 fornece conhecimento produzido ao longo dos anos por instituições internacionais com reputação estabelecida na análise e no aconselhamento sobre enquadramentos das finanças públicas e participação dos Parlamentos no processo legislativo orçamental. As sugestões de melhoria avançadas neste estudo, tanto as que relevam para as interações entre o Parlamento e o Governo, como as que se aplicam à reestruturação da UTAO, estão ancoradas em padrões internacionais.

64. À cabeça, há uma recomendação preliminar, mas nuclear: um problema só existe se ele for reconhecido. Só tendo consciência dos problemas identificados será possível ganhar mobilização coletiva para empreender as mudanças necessárias. A lista de remédios neste documento não pretende, de modo algum, ser a única nem, tão pouco, a melhor. Ele terá cumprido o seu propósito se conseguir

motivar o interesse dos seus leitores para se envolverem na busca e na implementação das melhores soluções possíveis para os problemas que existem no processo de elaboração, discussão e aprovação do principal instrumento de planeamento de curto prazo das finanças públicas: o Orçamento do Estado.

1.3.1 Reforma do processo legislativo orçamental

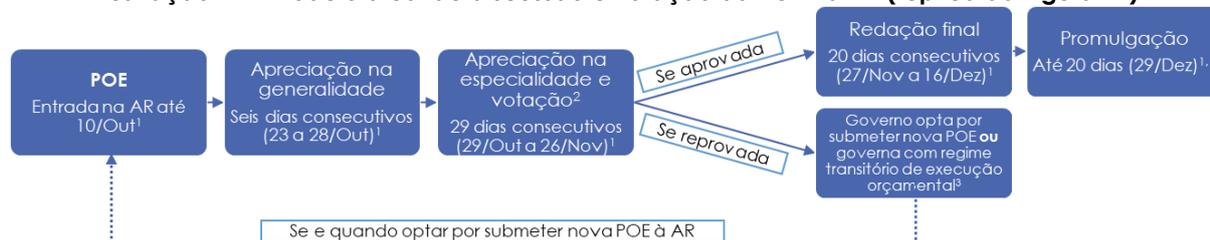
65. Por reforma entende-se mudar as regras do processo legislativo orçamental que estruturam as interações entre Governo e Parlamento (*rules of engagement*). As propostas sumariadas nas próximas páginas são compatíveis com as traves da reforma do enquadramento orçamental de 2015, nomeadamente as que ainda não foram implementadas. Não há nenhuma ordem de precedência lógica entre as recomendações neste relatório e os princípios da LEO com vigência adiada.

66. A principal sugestão neste domínio é trazer os contributos do Parlamento para dentro da própria proposta do Governo. É resumida no Ponto 1.3.1.1. Só por si, esta recomendação tem capacidade para eliminar ou reduzir substancialmente tanto o défice de eficácia das avaliações da UTAO como a maioria das debilidades institucionais estruturais resumidas na Secção 1.2. Seguem-se, nas epígrafes posteriores, outras mudanças nas regras do jogo que visam solucionar as restantes fragilidades estruturais diagnosticadas no processo de construção, discussão e aprovação das POE.

1.3.1.1 Modelo bietápico de negociação e deliberação dos Orçamentos do Estado

67. No modelo em vigor, o Governo propõe um OE à AR até 10 de outubro e depois os partidos, através dos Grupos Parlamentares, podem apresentar um número ilimitado de PA para discussão e votação em meia dúzia de dias. A Ilustração 1 descreve numa imagem o processo legislativo orçamental atual.

Ilustração 1 — Modelo atual de discussão e votação da POE na AR (réplica da Figura 12)



Fontes: UTAO. | Notas: 1 — Datas aplicadas à POE/2021 no ano de 2020. Esta entrou apenas perto das 24h do dia 12. 2 — As 1547 Propostas de Alteração (PA) puderam ser submetidas até 13 de novembro (dia em que surgiram 810). Foram apreciadas e votadas entre 20 e 26 de novembro, juntamente com novas versões das mesmas, e os 267 artigos e os 14 mapas contabilísticos da POE submetida pelo Governo. Foram aprovadas 291 PA. 3 — O regime transitório é o previsto no art. 58.º da LEO. Não há prazo na lei para o exercício da opção; 4 — O regime da promulgação e do veto presidenciais consta do art. 136.º da CRP.

68. O problema essencial do modelo atual é o facto de não garantir a integridade do Orçamento do Estado. As PA introduzidas no Parlamento, após a entrada da POE, são enxertadas à pressa num instrumento que não foi estruturado para as acolher. O Governo constrói a sua proposta orçamental sem internalizar os contributos dos partidos. Daí, os riscos de subversão da estratégia orçamental e de violação de regras orçamentais, os defeitos técnicos no desenho de medidas, o desconhecimento sobre os efeitos das medidas de política nos incentivos económicos e nas contas públicas, as prováveis contradições entre articulado e mapas contabilísticos, etc., anteriormente resumidos.

69. Para ultrapassar o problema essencial e evitar os riscos que dele decorrem, propõe-se então um modelo novo, bietápico, de negociação de medidas de política entre o Governo e os partidos políticos. A ideia é antecipar a negociação e colocar as propostas dos partidos na própria POE que o Governo apresentar ao Parlamento em outubro. Corresponde a criar em Portugal uma primeira etapa do processo orçamental parlamentar.

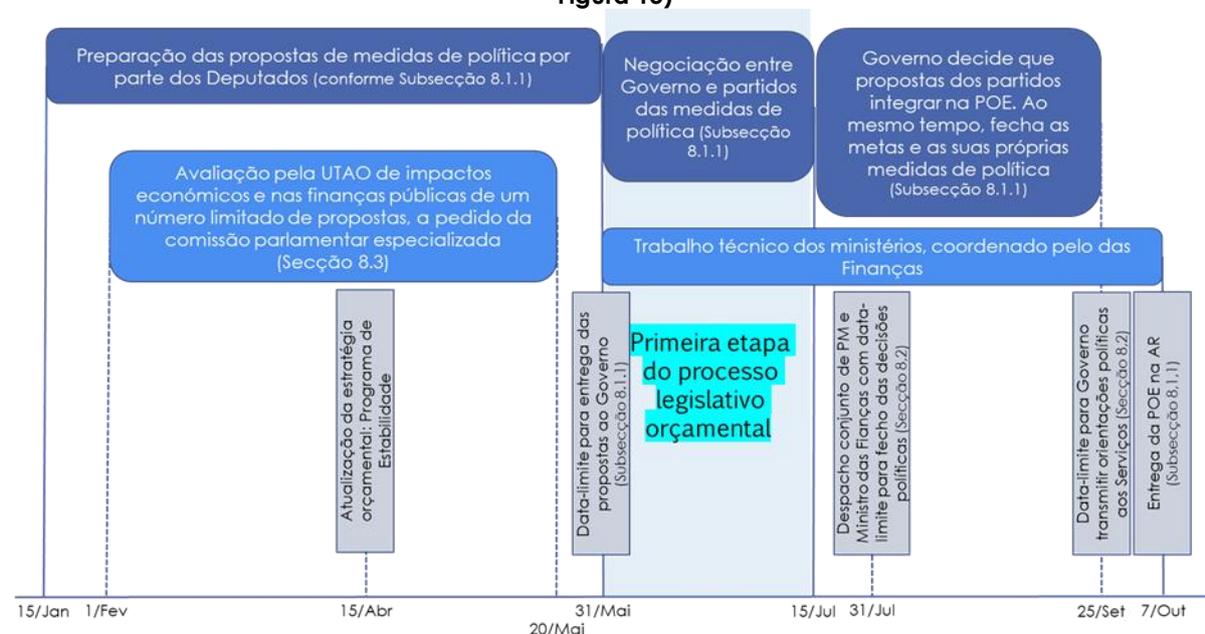
- **Até 31 de maio de cada ano, cada partido com representação parlamentar entrega ao Governo um pacote de contributos para a Proposta de Orçamento do Estado.** Os contributos são as medidas de política que mais gostaria de ver consagradas na lei orçamental. Os meses anteriores são

dedicados à preparação técnica e política dos contributos por parte dos seus proponentes. A entrega será feita pelo Parlamento ao Governo, na modalidade que o poder político escolher.

- **Todos os partidos com representação parlamentar dispõem do direito de negociar com o Governo um determinado número de medidas de política da sua iniciativa.** Este número tem que ser gerível, não pode ser na ordem das centenas de propostas que caracteriza o enquadramento atual. Uma forma possível de garantir este princípio é fixar um teto para cada partido em proporção da dimensão do seu Grupo Parlamentar — uma fórmula aritmética no género da que o número 3 do artigo 75.º-A da LEO estabeleceu para o número máximo de estudos a requerer à UTAO. Pode ser considerado um mecanismo adicional para também permitir a Deputados Não Inscritos (DNI) e a Deputados Únicos Representantes de um Partido (DURP) a oportunidade de apresentarem contributos para o OE.

70. A Ilustração 2 resume o encadeamento proposto para a consideração dos contributos do Parlamento para a POE. Assinala as datas importantes para as várias tarefas, políticas e técnicas, no Parlamento, no Governo e entre os dois órgãos de soberania, no período que decorre em cada ano até à submissão da POE na AR. A primeira etapa do processo legislativo orçamental, entendido como espaço de interação entre os dois órgãos de soberania, decorre entre 1 de junho e 15 de julho. Serão 45 dias a acrescentar ao único período que existe no modelo atual.

Ilustração 2 — Cronograma das atividades de preparação da POE até à sua chegada à AR (réplica da Figura 13)



Fontes: UTAO. | Notas: (i) O cronograma descreve as atividades de preparação da POE até 7 de outubro. Indicam-se a secção e as subsecções deste relatório que explicam cada uma. (ii) Significado dos fundos coloridos: azul-escuro sinaliza atividade política, azul-claro atividade técnica e azul-acinzentado marcos temporais importantes. (iii) A data-limite de 25 de setembro é indicativa para efeitos de ilustração. Será fixada em cada ano pelo Despacho conjunto a publicar até 31 de julho. (iv) PM significa Primeiro(a)-Ministro(a).

- **De 1 de junho a 15 de julho, o Governo conversa com os partidos na AR sobre o acolhimento das suas propostas na POE.** Nesta primeira etapa, as partes discutem a razoabilidade de os contributos partidários serem integrados na POE que o Governo vier a submeter à apreciação da AR no outono. O Programa de Estabilidade, disponível desde 15 de abril, deverá ser tomado em conta.
- **Até 7 de outubro, o Governo submete a POE ao Parlamento.** O acervo da POE conterá as medidas de política propostas pelos partidos políticos que o Governo tiver entendido acolher. O Governo assume no articulado e nos mapas contabilísticos (e, quando as houver, também nas demonstrações financeiras previsionais) o desenho e as consequências financeiras que prever para os contributos dos partidos e correspondentes à versão final que tiver concertado com eles. É assistido pelos Serviços que tutela no desenho e na previsão de impactos.

71. A segunda etapa do processo legislativo orçamental decorre na AR, a partir de 8 de outubro. Termina com a aprovação da redação final da nova lei orçamental. Pelas razões explicadas no Capítulo 8, poderá haver uma segunda POE submetida nesta etapa, pelo que a data de conclusão da mesma

é incerta no início da etapa, mas seguramente terminará antes do dia 16 de dezembro. Este foi o dia em que a COF aprovou a redação final da lei orçamental para 2021.

- **De 8 de outubro a 29 de outubro a Assembleia da República aprecia a POE e, no final, delibera.** A ideia é o Parlamento julgar a proposta que recebeu, sem possibilidade de introduzir nesta etapa qualquer alteração nas peças sujeitas a voto. Até ao último dia daquele prazo, a AR decide aprovar ou rejeitar a POE. Admitem-se duas variantes em alternativa:
 - a) só há votação na generalidade;
 - b) há votação na generalidade seguida de votação artigo a artigo e votação mapa a mapa;¹
- **Sendo preferida a variante a) e o resultado for a rejeição, o Governo dispõe de 20 dias consecutivos para submeter nova POE.** Tomará em conta os argumentos aduzidos pelos Deputados na apreciação da proposta original e preparará obrigatoriamente uma segunda POE. Poderá negociar modificações nalgumas medidas, mas terá de assegurar a coerência interna do acervo a entregar à AR até final daquele prazo.
- **Se a reforma do modelo vigente adotar a variante b), haverá dois resultados possíveis:** rejeição ou aprovação da POE na generalidade.
 - **No primeiro caso, o Governo disporá de 20 dias consecutivos para submeter nova POE.** Como esta variante inclui a votação na especialidade do articulado e dos mapas, o Governo usará os sinais dados pelos desfechos respetivos para ponderar a modificação dos aspetos que, na sua leitura, terão determinado a reprovação da POE na generalidade.
 - **Se prevalecer o segundo desfecho, acompanhado da rejeição de alguns artigos ou de partes do conteúdo de mapas da proposta de lei, então o Governo poderá seguir um de dois caminhos à sua escolha.** Os pormenores da proposta constam do parágrafo 372, p. 140.
- As duas variantes estão ilustradas na Figura 14 e na Figura 15, pp. 142 e 142, respetivamente. As imagens resumem o fluxograma de discussão e votação da POE segundo cada variante alternativa.

72. Com o novo modelo, é possível ter a lei orçamental promulgada pelo Presidente da República mais cedo do que no modelo atual. Recorde-se que o modelo vigente tem conduzido a promulgações nos últimos dias dos anos civis. Admita-se que a decisão presidencial (promulgação ou veto) levará os mesmos 13 dias consecutivos que foram usados em dezembro de 2020.

- Se for escolhida a variante a) (só há votação na generalidade), então a promulgação acontecerá no dia 26 de novembro se a POE for aprovada ou no dia 28 de dezembro se for rejeitada e houver aprovação de segunda POE;
- Se for escolhida a variante b) (votação na generalidade seguida de votação artigo a artigo e votação mapa a mapa), então a promulgação acontecerá a 26 de novembro, 6 de dezembro, 23 de dezembro ou 28 de dezembro, consoante o desfecho da votação da primeira POE e a opção do Governo no caso de aprovação na generalidade com rejeição de alguns artigos ou linhas em mapas contabilísticos.

73. À AR caberá ajustar o seu modo de funcionamento a este novo modelo. Não se apresenta nenhuma recomendação neste sentido. O órgão deverá ponderar, face aos dias disponíveis para cada fase, que diligências empreender e como reunir para apreciar e votar. O desaparecimento de Propostas de Alteração durante os períodos de apreciação da POE (1.ª e, se for caso disso, 2.ª versões) alivia bastante a sobrecarga de trabalho político e administrativo que, no modelo atual, existe na fase de apreciação na especialidade.

74. Em síntese, as linhas gerais do novo modelo acima descritas aproximam Portugal das melhores práticas internacionais e garantem vários resultados positivos: i) pluralidade partidária na lei aprovada;² ii) internalização técnica no OE das propostas dos partidos com representação parlamentar; iii) apropriação (*ownership*) política da estratégia orçamental pelo Governo — este não poderá nunca afirmar

¹ O conteúdo dos mapas contabilísticos sujeito a votação parlamentar deverá ser substancialmente menor do que atualmente.

² Pluralidade que abrange os DNI e os DURP pois também terão oportunidade de submeter e negociar com o Governo propostas para o OE.

que o Parlamento lhe impôs uma estratégia que não é a dele, já que, sob o novo modelo, o OE é preparado pelo Governo incorporando os contributos dos partidos; iv) responsabilização (*accountability*) política do Governo pelos resultados da execução — já que todas as medidas de política vertidas na lei aprovada tiveram o consentimento informado do Governo, sejam as medidas com origem no Governo, as medidas com origem nas bancadas da oposição ou as medidas com origem na(s) bancada(s) que o apoia(m); v) responsabilização política de todos os partidos com assento parlamentar pelo desfecho da POE. Estas linhas gerais colocam Portugal em linha com as melhores práticas internacionais, em termos de apropriação política pelo Parlamento da decisão sobre cada orçamento anual e de duração das fases de negociação, debate e deliberação parlamentares.

1.3.1.2 *Data-limite para transmitir orientações políticas sobre a POE aos Serviços*

75. Sugere-se que o Governo feche, com uma antecedência razoável, as orientações a dar aos Serviços para estes finalizarem a documentação da POE. O objetivo desta recomendação é acabar com a prática generalizada há décadas de chegarem novas instruções dos ministros aos Serviços até quase ao dia de entrega do acervo orçamental na AR. O Primeiro-Ministro deverá acordar com o Ministro responsável pela área das Finanças até 31 de julho a data-limite para o Conselho de Ministros fechar as metas e o articulado da POE. Essa data deverá ser publicada sob a forma de um despacho conjunto. A título indicativo, a Ilustração 2 considerou o dia 25 de setembro como a data-limite para a última transmissão de orientações políticas. Depois deste dia, só os técnicos trabalham na POE.

1.3.1.3 *Apoio possível da UTAO na fase anterior à submissão da POE*

76. A UTAO pode ser chamada a colaborar na previsão de efeitos económicos e nas contas públicas. A preparação de medidas de política por parte dos Deputados sugerida no parágrafo 69 pode beneficiar da assistência técnica da UTAO. Deverá ser solicitada através da comissão parlamentar especializada em finanças públicas, em moldes a articular com o Coordenador da Unidade. A viabilização deste apoio técnico e os moldes em concreto da sua mobilização requerem a consideração da reestruturação da UTAO desenvolvida no Capítulo 9.

77. Cada Grupo Parlamentar poderá solicitar estudos até um determinado número de medidas de política. Também neste caso a intenção é assegurar capacidade de resposta. É natural que nem todas as propostas levadas ao Governo passem por uma avaliação de impacto económico-financeiro da UTAO. Os proponentes deverão ter o direito de prescindir deste serviço e até de acordar com o Governo a avaliação por parte de Serviços sob a sua tutela. A experiência da UTAO revela que muitos estudos seus permitem identificar vulnerabilidades no desenho de medidas de política, nomeadamente efeitos indesejados pelo proponente ou escassez de impacto económico. Assim, pode ser boa ideia permitir uma segunda avaliação se o proponente entender rever parâmetros da sua proposta original em função dos resultados apurados pela UTAO na primeira avaliação. A assistência técnica preconizada neste ponto estará disponível entre 1 de fevereiro e 20 de maio.

1.3.1.4 *Relatórios da UTAO sobre a POE*

78. A UTAO entregará à comissão permanente especializada a sua análise técnica à primeira versão da POE até ao 14.º dia consecutivo após a entrada desta na AR. Trata-se de um documento apenas e que ficará disponível para os Deputados, o Governo e os Portugueses em geral quando ainda faltarem oito dias para a votação parlamentar.

79. Havendo segunda POE para deliberar no Parlamento, a UTAO elaborará um relatório centrado na identificação das suas diferenças face à POE submetida inicialmente. Propõe-se um prazo de sete dias consecutivos, contado a partir da entrega da segunda POE à AR, para o relatório em causa ser entregue à comissão permanente especializada.

80. Continuarão, pois, a existir dois relatórios de apreciação técnica, como no modelo atual, mas com objetos diferentes. No novo modelo, prevê-se que o primeiro relatório seja mais diversificado nos temas e mais extenso do que o segundo; este servirá para dar conta das alterações presentes na segunda POE e os impactos das mesmas nos principais agregados e nas metas orçamentais. Haverá tempo para, querendo, os Deputados aproveitarem as conclusões de ambas as análises para o seu trabalho político. No caso do primeiro relatório, faltarão oito dias para a votação após o recebimento do estudo; no caso do segundo, disporão de cinco dias.

1.3.1.5 *Redução substancial do conteúdo dos mapas contabilísticos sujeito a votação*

81. São vários milhares de linhas em 14 mapas contabilísticos que os Deputados podem alterar no modelo atual. É útil manter o nível de detalhe atual na informação a remeter à AR com a POE, mas, pelas razões sumariadas no parágrafo 31, é contraproducente haver deliberação parlamentar sobre todas as linhas de todos os mapas. Há, porém, um número mínimo de linhas que não poderá deixar de ir a votos na AR, já que sobre elas repousa parte essencial do controlo parlamentar sobre as contas públicas: previsões de receita e as dotações de despesa por programa orçamental em contabilidade pública.

82. Sugere-se que seja o MF a propor, em concreto, as linhas a suprimir da deliberação parlamentar. O presente relatório documento fundamenta o princípio geral da recomendação: manutenção do nível atual de informação contabilística dispensada ao Parlamento e redução substancial no número de linhas sujeitas a deliberação parlamentar. Em razão da sua vantagem informativa, competirá ao MF propor, em concreto, o conteúdo granular, supérfluo, a retirar do alvo deliberativo. Há exemplos possíveis na Secção 5.2.

1.3.1.6 *Clareza e rigor técnico na redação das normas a propor ao Governo*

83. Recomenda-se clareza e rigor técnico no desenho das medidas de política a propor ao Governo. O diagnóstico identifica esta fragilidade em várias passagens. Algumas PA que, ao longo dos anos, a UTAO tem avaliado possuem um texto ambíguo que levanta dificuldades de compreensão aos seus destinatários. O tempo escasso para preparar, discutir e votar mais de um milhar de PA ajuda a explicar as falhas.

84. Com o novo modelo de decisão sobre as POE, haverá mais tempo para preparar a redação das medidas de política. Face ao modelo legislativo atual, o modelo novo recomendado eleva de 13 dias para quatro meses e meio o tempo disponível para os proponentes e seus assessores trabalharem as iniciativas legislativas que pretenderem levar ao OE. Terão mais disponibilidade para ouvir especialistas que os poderão aconselhar no desenho técnico das medidas. Haverá também mais tempo e, espera-se, mais analistas na UTAO para prestar melhor apoio técnico às propostas que o procurarem. Deste modo, espera-se que a discussão com o Governo a partir de 1 de junho possa assentar em propostas com a densificação indispensável para serem aplicadas sem ambiguidade. A experiência mostra que a ambiguidade é uma fonte de conflitualidade na interpretação que, a bem da segurança jurídica, deve ser evitada na origem.

85. Trata-se de mais uma sugestão em linha com as boas práticas internacionais. Haver mais tempo para a preparação técnica e política das medidas de política a integrar na lei orçamental vai ao encontro das recomendações da OCDE de os processos legislativos serem superiores a três meses, com consulta de especialistas e partes interessadas. O desdobramento do processo em duas etapas (primeira com 45 dias e a segunda com duração entre 22 e 54 dias, consoante os desfechos deliberativos), com uma antecâmara alargada (15 de janeiro a 31 de maio) de maturação e a possibilidade de recorrer à assistência técnica especializada e independente de uma UTAO reestruturada, aproximará Portugal do número crescente de países desenvolvidos com duas etapas para discutir e deliberar sobre os orçamentos anuais e com uma entidade de apoio analítico aos Deputados sólida e independente.

1.3.1.7 *Projeção e avaliação das principais medidas de política orçamental*

86. A primeira recomendação da UTAO sob esta epígrafe respeita à transparência ex ante dos Orçamentos do Estado. O MF deverá inserir um anexo técnico no relatório que acompanhar cada POE relativo às chamadas *medidas principais de política orçamental*. Para este efeito, terão de ser obrigatoriamente classificadas como *principais* todas as medidas exigidas pelo regulamento europeu na alínea e) do número 3 do art. 6.º.³ Acessoriamente, o MF poderá incluir no anexo outras medidas de política que entender destacar, tendo de justificar por que é que o faz. Para cada medida classificada como principal, terá de haver um número, um título, uma breve descrição dos objetivos e dos instrumentos (no mínimo, meia dúzia de linhas), a remissão para a disposição legal que a cria (no articulado da própria proposta de lei orçamental ou noutro projeto de diploma ou a justificação para a ausência de norma habilitante à data da POE) e, finalmente, a previsão de impacto na receita e na despesa, por rubrica de classificação económica. Todos estes impactos têm que ser apresentados na mesma ótica contabilística e em milhões de euros com, pelo menos, uma casa decimal. O anexo deverá explicitar os pressupostos das previsões para que analistas independentes consigam entender como é que os números foram obtidos.

87. A segunda recomendação respeita à transparência ex post dos Orçamentos do Estado. Propõe-se a realização pelo Tribunal de Contas (TdC) de uma auditoria a um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado. Como entidade independente de controlo e especializada em auditorias de desempenho às Administrações Públicas, o TdC está numa situação privilegiada para selecionar as medidas cuja execução irá escrutinar. Deverá explicar os critérios dessa seleção e, no seu relatório, informar sobre o modelo de governança das medidas, os resultados alcançados (incluindo, se os houver, os extraorçamentais) e os desvios face aos impactos previstos inicialmente pelo MF, entre outras dimensões que considerar relevante avaliar. A exposição das razões por detrás dos sucessos e dos insucessos é essencial pois a intenção última destes exercícios de avaliação ex post é fornecer ao País conhecimento sobre a qualidade das suas políticas públicas. Evitar a repetição de erros e apostar na consolidação dos fatores de sucesso serão as principais prioridades destas avaliações do TdC.

1.3.1.8 *Estabilização do enquadramento financeiro das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais*

88. Para finalmente induzir estabilidade no enquadramento das finanças subnacionais e gerar previsibilidade para todos os interessados quanto às regras do jogo orçamental, propõe-se o seguinte:

- (i) por norma, as regras orçamentais passam a ser alteráveis somente no âmbito de um processo de revisão geral das leis de enquadramento financeiro destes níveis de governo;⁴
- (ii) fora desse processo, nomeadamente em sede de OE, só com maioria qualificada na AR será possível legislar sobre regras orçamentais dos governos regionais e das autarquias locais.

89. A concretização desta recomendação requer uma iniciativa legislativa. Pode ser muito simples, através de um diploma especificamente criado para dar letra de lei às disposições (i) e (ii) ou inserindo norma apropriada na LEO. Em alternativa, pode-se aproveitar um diploma novo e mais vasto do que o primeiro, quicá o resultado da maturação política desencadeada pelo acervo de recomendações neste relatório. Opinião jurídica autorizada terá que ser escutada sobre a melhor forma legal de fazer prevalecer a exigência de maioria qualificada.

³ Trata-se do [Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 21 de maio. Estabeleceu a obrigação para todos os países que partilham a moeda europeia de apresentarem à Comissão Europeia, até 15 de outubro de cada ano, o seu Projeto de Plano Orçamental (*Draft Budgetary Plan*). Padroniza a informação resumida que todos os Estados-Membros da área monetária têm de remeter à Comissão Europeia sobre as suas propostas de orçamento cobrindo todos os subsectores das Administrações Públicas em contabilidade nacional.

⁴ Regiões Autónomas: [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#). Autarquias Locais: [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro.

1.3.1.9 Limitação expressiva dos cavaleiros orçamentais

90. Propõe-se um novo mecanismo para limitar drasticamente a inserção de cavaleiros orçamentais nas leis do OE. Tem duas partes.

- Primeira: inserção na ordem jurídica nacional de uma disposição não alterável pela própria lei do OE que imponha a conformidade da POE (articulado, mapas contabilísticos e, no futuro, as demonstrações financeiras) com as leis em vigor à data da entrega da POE na AR. Deixa-se para opinião jurídica competente a melhor forma de concretizar este princípio. Reconhecendo que, nalgumas situações concretas, poderá ser ténue a linha de separação entre uma norma financeira e uma norma não financeira e entre uma norma financeira de natureza intemporal e uma norma financeira para valer apenas no ano do OE (no fundo, entre ser ou não ser um cavaleiro orçamental), será avisado criar, a título experimental, uma cláusula de salvaguarda para casos de fronteira. Daqui resulta a segunda parte do mecanismo proposto.
- Segunda: atribuição ao Parlamento do poder de decidir, durante a apreciação da POE, se tais normas de fronteira devem ou não passar para a lei orçamental. Um grupo de Deputados seria mandatado para identificar todos os artigos em causa, *i.e.*, todas as normas no articulado proposto pelo Governo passíveis de serem classificadas como “cavaleiro orçamental”. Poderia ser assistido nesta tarefa por técnicos da AR. A lista dessas normas seria depois remetida para o processo deliberativo. Nesse processo, os artigos em causa seriam votados à parte para haver a oportunidade de votar a aprovação ou a rejeição de cada um desses possíveis cavaleiros, mas sempre sem possibilidade de alteração de conteúdo na AR. Esta cláusula, para ser mesmo experimental, terá de ter uma validade limitada a três ou quatro anos (*sunset clause*). No fim do período experimental, a AR avaliaria o progresso entretanto alcançado no combate à utilização abusiva de cavaleiros orçamentais e deliberaria em conformidade.

1.3.1.10 Travagem na intromissão excessiva das leis orçamentais na gestão corrente das entidades públicas

91. Estão em causa as normas habituais na lei orçamental, com densificação no decreto-lei de execução orçamental, que deslocam da esfera da gestão para o domínio da política a autonomia para praticar atos de gestão corrente das entidades públicas, administrativas e empresariais. Como se disse acima, os domínios da gestão corrente em que esta usurpação de autonomia acontece são a aquisição de serviços e a contratação de recursos humanos.

92. Para estes cavaleiros orçamentais específicos, a UTAO propõe uma solução específica. Tratando-se de matéria de gestão de empresas e serviços das AP às quais o MF parece ser sensível, a ponto de repetir as normas nas sucessivas POE e nos sucessivos decretos-lei, considera-se prudente a AR chamar a si a iniciativa de racionalizar estas intromissões do poder político executivo em atos de gestão corrente das organizações públicas. A fim de ponderar o mérito eventual de passar a impedir estes cavaleiros orçamentais específicos, recomenda-se um processo de audição às partes interessadas e conhecedoras do problema: o Governo, naturalmente, mas também antigos e atuais gestores públicos.

1.3.1.11 Reforço da assistência técnica especializada aos Deputados em economia dos impostos

93. O diagnóstico tornou clara a existência de um défice na capacidade de escrutínio da AR sobre os efeitos económicos de medidas fiscais. Recomenda-se, assim, um reforço da capacidade humana da UTAO para prestar mais e melhor aconselhamento técnico em iniciativas legislativas na AR com natureza fiscal. Trata-se, não só, de poder elaborar previsões de efeitos na receita, mas também de poder identificar e analisar os incentivos comportamentais dos agentes económicos embutidos nas normas jurídicas e alertar para possíveis efeitos contrários às intenções do legislador. O alargamento do radar da UTAO neste domínio precisa contemplar a diversificação de competências técnicas especializadas entre os analistas.

94. Há uma oportunidade preciosa para o Parlamento robustecer a sua capacidade de fiscalização do Governo e de produção legislativa própria em matéria tributária. Estando o Governo interessado na

criação de uma unidade técnica independente para monitorizar e avaliar regularmente a eficácia dos benefícios fiscais que estiverem em vigor, recomenda-se a ponderação da atribuição à UTAO destas competências, mediante uma reestruturação apropriada que garanta os objetivos pensados para essa unidade técnica independente com as sinergias identificadas na Secção 5.12. Esta proposta complementa a recomendação de um processo legislativo orçamental com duas etapas para dar mais tempo à preparação das propostas dos Grupos Parlamentares para a POE — os contributos técnicos da UTAO sugeridos no Ponto 1.3.1.3 poderiam ser mais numerosos e mais substantivos. Este reforço de capacidade analítica poderia também ajudar os Deputados a identificar os cavaleiros orçamentais de natureza fiscal no âmbito da recomendação sumariada no Ponto 1.3.1.9.

1.3.2 Reestruturação da UTAO

95. O Capítulo 9 justifica e apresenta com maior desenvolvimento as propostas para reestruturação da UTAO. Algumas mudanças importantes na sua organização, no seu modo de funcionamento e nas relações com o Parlamento adquiriram pertinência e urgência em face da experiência acumulada ao longo dos 15 anos da sua existência e das matérias analisadas neste documento. Mesmo que nada mude no processo legislativo orçamental, a estrutura atual precisa ser reforçada para responder com eficácia e em tempo útil a pedidos avulsos de análise económico-financeira formulados pelos membros da AR. Com apenas quatro analistas⁵ e tão absorvidos nas publicações periódicas que integram os planos anuais de atividade, falta tempo para a produção de publicações não-periódicas. Estas deverão ser estudos por iniciativa da Unidade sobre temas de fundo da economia e das finanças públicas (que, para além do interesse público próprio, geram externalidades intelectuais positivas para as demais publicações) e estudos avulsos que os Deputados entendam solicitar para os apoiar no trabalho político, nomeadamente as avaliações de impacto de iniciativas legislativas no Parlamento. A capacidade de apoio analítico em economia da tributação, matéria tão importante na produção legislativa do Parlamento e tão ausente da generalidade da documentação de suporte a essa produção, é um bom exemplo temático do que a Unidade deveria poder abraçar.

96. Para além de reforçar a capacidade de apoiar os trabalhos parlamentares, importa atribuir-lhe condições de independência, transparência e responsabilização para prosseguir a sua missão. A UTAO é uma unidade orgânica dos Serviços da AR sujeita à disciplina hierárquica de qualquer divisão e com um dever especial de reporte à comissão parlamentar competente sobre finanças públicas. Este dever e a ausência de estatuto do seu líder são as únicas diferenças formais face às demais unidades orgânicas dos Serviços. A situação de partida é, pois, frágil na dimensão da independência. O indicador mais positivo de independência é a prática, até ao momento, de o poder político e o poder administrativo da Assembleia da República não interferirem no texto das análises produzidas, apesar de uma ou outra tentativa de condicionamento dos dois poderes no passado. Mas nem sequer uma garantia formal de não-interferência existe. Em outros vetores essenciais para o cumprimento de uma missão de apreciação técnica independente da política orçamental não estão minimamente assegurados os requisitos necessários de autonomia de gestão com responsabilidade. A UTAO compara mal com os seus pares estrangeiros nesta matéria. Entre outras insuficiências na garantia de independência no seu desempenho, podem apontar-se vários traços de desenho institucional. Os vínculos laborais do pessoal e da liderança são precários, não há requisitos formais de mérito específico na escolha dos recursos humanos, incluindo o da liderança, não é garantida a liberdade da entidade elaborar estudos por sua iniciativa, depende da vontade do braço político e do braço administrativo da AR para ter as suas publicações na *Internet* (na verdade, na situação atual estes podem recusar-se a publicar e podem retirar publicações do portal da AR), não é ouvida obre a exequibilidade dos estudos que o poder político lhe manda fazer, o próprio poder político não se coordena entre si nos pedidos avulsos que faz à Unidade, a liderança não tem uma palavra sobre as remunerações do pessoal, não tem capacidade legal para fazer um euro sequer de despesa no seu funcionamento, a UTAO não pode ter presença nas redes sociais, a própria representação externa da entidade pelo seu Coordenador não está salvaguardada e não pode sujeitar-se a avaliações externas independentes. Finalmente, em resultado da escassez de autonomia

⁵ Outros capítulos referiram a existência de cinco analistas em 2020 e partes de 2021. Importa informar que a Unidade perdeu uma analista, no final de outubro de 2021, para uma entidade concorrente.

de gestão, a UTAO acaba por ser menos transparente para os cidadãos do que deveria ser enquanto instituição orçamental independente. Não dá informação sobre o passado profissional dos seus recursos humanos para que o mérito e a ausência de conflitos de interesse possam ser escrutinados publicamente, não há peritos externos a poder avaliar e ajudar a instituição a melhorar as suas metodologias, não tem presença na Internet para poder mostrar as suas metodologias em detalhe, as suas análises podem ser removidas ou impedidas de afixação na Internet, não é ouvida pela comissão parlamentar competente sobre os seus estudos nem os seus documentos de gestão, não dá conferências de imprensa para poder ser questionada pela comunicação social sobre o conteúdo das suas análises, entre outros aspetos menos positivos em matéria de transparência interna. Alguns dos traços identitários acima são, simultaneamente, limitações à capacidade de o poder político parlamentar e a sociedade em geral poderem pedir contas à UTAO. É por isso que independência e transparência conjugam com responsabilização.

97. As linhas de reestruturação abaixo sugeridas justificam-se quer haja ou não desdobramento em duas etapas do processo legislativo orçamental. A recomendação de desdobramento visa dar mais tempo aos atores políticos para prepararem técnica e politicamente as suas contribuições para cada POE. Neste contexto, a recomendação sumariada no Ponto 1.3.1.3 oferece apoio analítico para prever efeitos económicos e nas contas públicas dos contributos que os Grupos Parlamentares (incluindo os DNI e os DURP) entenderem negociar com o Governo durante a primeira etapa do novo processo legislativo orçamental. Todavia, resulta também evidente do diagnóstico institucional que a decisão política parlamentar ao longo do ano, e não apenas no período orçamental, muito poderia beneficiar da assistência técnica profissional da UTAO se os pedidos de estudos avulsos forem feitos com prazos razoáveis e a Unidade for dotada dos recursos humanos adequados.

98. As sugestões de mudança apresentadas sob esta epígrafe também estão alinhadas com as melhores práticas internacionais. O relatório dedica bastante atenção, no Capítulo 6, às práticas dos parlamentos e dos PBO nacionais na geografia OCDE (e Brasil). Fá-lo para explicar como as questões levantadas no diagnóstico são tratadas noutros países com os quais faz mais sentido comparar as instituições portuguesas e para conhecer os melhores padrões internacionais. A reestruturação da UTAO abaixo proposta está, pois, alicerçada nesses padrões e completamente adaptada ao contexto português.

1.3.2.1 Criação de diploma orgânico com valor legal

99. A primeira recomendação que resulta diretamente do diagnóstico é a criação dos Estatutos da UTAO. Deverá ser um diploma com valor legal fixando os principais traços identitários da UTAO. As recomendações seguintes são contributos para o futuro diploma orgânico.

1.3.2.2 Missão e atribuições

100. Propõe-se a inserção de uma norma no diploma orgânico definindo a missão e as atribuições da entidade. Para além do poder político parlamentar, também a sociedade em geral tem interesse em análises técnicas independentes sobre a economia e as finanças públicas. A credibilidade das mesmas exige rigor e transparência por parte de quem as produz.

101. Para a missão, sugere-se o seguinte texto: “produzir análises técnicas profissionais, independentes e partidariamente isentas acerca de matérias económicas e financeiras que apoiem o processo de decisão parlamentar sobre finanças públicas e melhorem a compreensão pública da realidade económico-orçamental, assim contribuindo para a transparência das contas públicas e a qualidade das decisões políticas.”

102. A emissão de juízos de valor sobre o mérito das iniciativas políticas deverá ficar expressamente fora do âmbito funcional da UTAO. A análise técnica deve ser positiva e abster-se de ser normativa. Deverá, com objetividade, identificar, quando for o caso, as consequências previsíveis das iniciativas políticas

em apreço na economia e nas finanças públicas, mas não emitirá opinião sobre a qualidade ou o mérito dessas consequências.

103. Uma lista de atribuições mais consentânea com a missão proposta e o diagnóstico efetuado poderia ser a produção de análises técnicas nos seguintes domínios:

- (i) apreciação dos Programas de Estabilidade ou de documentos equivalentes sobre a programação orçamental de médio prazo;
- (ii) apreciação das Propostas de Orçamento do Estado ou de documentos equivalentes sobre a programação orçamental anual;
- (iii) apreciação das contas anuais encerradas das Administrações Públicas;
- (iv) acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública;
- (v) acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional;
- (vi) acompanhamento da dívida pública e do financiamento da economia;
- (vii) acompanhamento das Parcerias Público-Privadas;
- (viii) acompanhamento do Sector Público Empresarial;
- (ix) estudos sobre o enquadramento orçamental;
- (x) estudos económicos sobre fiscalidade;
- (xi) avaliação da eficácia de benefícios fiscais, incluindo o cumprimento de metas além da receita fiscal;
- (xii) estudos de avaliação, retrospectiva ou prospetiva, de impacto de medidas de política nas contas públicas;
- (xiii) Estudos sobre outros domínios que relevem para o cumprimento da missão da UTAO.

104. Haverá estudos periódicos e estudos não-periódicos. Sugere-se que as atribuições que têm por objeto documentos de política regulares do Governo sejam executadas sob a forma de publicações regulares, disponibilizadas a tempo dos debates parlamentares, em datas a acordar com a comissão parlamentar competente. É a situação atual. Os planos anuais de atividade precisarão as coleções periódicas e os prazos de publicação. A Unidade precisa, todavia, de reforçar a sua capacidade analítica em temas que, embora não sendo objeto de discussão política regular no Parlamento, são instrumentais para vários fins socialmente úteis. Pela sua natureza, não terão periodicidade pré-estabelecida e destinam-se a adquirir conhecimento atualizado para i) enquadrar as análises periódicas, ii) capacitar a Unidade na resposta a pedidos avulsos da comissão parlamentar sobre os mais variados temas e também para iii) disponibilizar ao País conhecimento sobre matérias importantes para a formação de opinião pública e dos legisladores acerca de eventuais necessidades de mudança para melhor acompanhar a evolução dos desafios às finanças públicas.

105. O braço político poderá requerer à UTAO a realização de estudos. Este é um traço distintivo entre os PBO e os *Fiscal Councils*, o outro ramo significativo de IOI. A UTAO, enquanto PBO, tem de ter capacidade para prestar assistência técnica ao Parlamento no âmbito da sua missão. Esta assistência acontece através da carteira de produtos periódicos e não periódicos sem necessidade de um pedido expresso da AR nesse sentido. Contudo, atenta a dinâmica da atividade parlamentar, importa criar condições para que o braço político possa requerer estudos avulsos que considere particularmente úteis para fundamentar o processo de decisão sobre iniciativas em apreciação parlamentar. O diploma orgânico deverá, pois, consagrar a obrigatoriedade dos pedidos avulsos serem aprovados pela comissão parlamentar competente em finanças públicas e os resultados entregues a todos os Deputados.

106. Atento o diagnóstico feito, é altamente recomendável estabelecer um procedimento de diálogo prévio à aprovação de pedidos avulsos. Um mecanismo possível poderá ser o seguinte. A entidade proponente informa o Presidente da comissão de finanças públicas sobre o estudo que pretende e o prazo desejável e este consulta o líder da UTAO para se pronunciar sobre a exequibilidade e os eventuais sacrifícios a fazer em atividades constantes do plano de atividade em vigor. Poderá ser promovida uma reunião entre as partes para melhor se combinar os termos do estudo. Com base na informação desta consulta, a comissão de finanças públicas decidirá sobre o pedido a enviar formalmente à UTAO.

107. O diploma deverá prever a autonomia da UTAO para realizar atividades por sua própria iniciativa.

As vantagens desta faculdade foram resumidas na Subsecção 1.2.4.

1.3.2.3 Liderança

108. Propõe-se um estatuto para o líder, a concretizar numa série de artigos no diploma orgânico. As características a considerar deverão ser:

- **condições de elegibilidade e impedimento para a posição** — A escolha deverá ser limitada a pessoas com reconhecidos mérito profissional, experiência e isenção e o exercício de funções pressuporá algumas inibições. O mérito profissional relevante será atestado pela evidência de conhecimento e competências teórico-aplicadas em microeconomia, macroeconomia e economia das finanças públicas nacionais e internacionais. A experiência profissional comprovada em gestão de organizações deverá ser um fator preferencial. Por fim, o nomeado deverá ser igualmente reconhecido como idóneo e independente de interesses partidários e económicos. Recomenda-se que não possam ser consideradas para esta posição as personalidades que sejam ou tenham sido nos últimos dois anos Deputadas nos parlamentos europeu ou nacional, membros dos Governos central, regional ou local, membros de órgãos executivos nacionais de partidos políticos ou gestores públicos;
- **processo de escolha** — Atenta a centralidade do Parlamento na missão da UTAO, recomenda-se que a escolha seja aprovada pelo braço político da AR. Poderá ser uma votação maioritária na comissão parlamentar competente em finanças públicas, embora outras soluções sejam equacionáveis. Deverá ficar expreso no diploma quem propõe e como a personalidade ao órgão responsável pela decisão de aprovação da nomeação. O órgão responsável pela decisão poderá querer promover uma audição pública antes de confirmar a decisão, bem como poderá solicitar pareceres externos a peritos independentes;
- **número e duração dos mandatos** — A fim de promover a independência no exercício de funções e a indispensável separação face à duração dos ciclos políticos, defende-se a consagração de um mandato longo e único, com uma duração de sete ou nove anos. A impossibilidade de renovação comporta um incentivo mais forte para o exercício independente e isento de funções, pois o comportamento do líder deixa de ser condicionado, ainda que inconsciente ou involuntariamente, pela expectativa de renovação. A duração indicada está alinhada com a duração máxima das lideranças em instituições que preveem uma renovação de mandatos, seja em Portugal ou no estrangeiro, e para as quais também se colocam exigências especiais de independência face ao poder político;⁶
- **exercício a tempo inteiro e em exclusividade** — A exclusividade como princípio é um seguro contra potenciais conflitos de interesse entre a missão da UTAO e a missão de outras organizações, públicas ou privadas, para as quais pudesse trabalhar, ainda que a tempo parcial. Questão consensualmente diferente em todo o mundo e, em particular, no universo das IOI para efeitos de comparação, é a aceitação do exercício a tempo parcial de funções docentes em instituições do ensino superior e o desenvolvimento de atividades de investigação científica, desde que fique assegurada a centralidade do trabalho em prol da UTAO;
- **condições para cessação do mandato** — Propõe-se o princípio habitual em entidades reguladoras independentes, CFP e Banco de Portugal e nas IOI estrangeiras: mandatos são para cumprir até ao fim e gozam da propriedade de inamovibilidade. Porém, poderão cessar antes do prazo por razões de força maior (tais como renúncia a pedido do próprio, falecimento ou incapacidade física ou mental do incumbente) ou por falhas graves no cumprimento das suas obrigações. Esta circunstância terá de ser justificada pela AR e provada por entidade independente e equidistante do incumbente e da AR, antes de o órgão que nomeou o líder poder deliberar o seu afastamento pela mesma regra da maioria usada para o escolher.

⁶ Para os seis PBO com número de mandatos limitado (evidência na Tabela 23, p. 125), a duração máxima média é 8,7 anos. Em Portugal e noutros países já é frequente os bancos centrais, as entidades reguladoras de atividades económicas e outros tipos de IOI terem lideranças com durações máximas entre os seis e os dez anos. No Conselho das Finanças Públicas (CFP), a duração máxima é de sete anos.

1.3.2.4 Relação com o poder político parlamentar

109. Vários aspetos desta relação deverão ficar acautelados. A escolha da liderança é um deles, nos termos acima propostos. Outro também já foi exposto: adoção de um mecanismo eficaz de coordenação entre comissões, Presidente da AR e UTAO para definir as condições em que estudos avulsos poderão ser executados pela Unidade. Um terceiro aspeto que se deixa à consideração pública é a previsão de audições formais da liderança sobre determinadas matérias técnicas e também sobre o funcionamento da própria instituição (*corporate discussions*). Numa UTAO reestruturada seria mutuamente vantajoso que os Deputados pudessem inquirir de viva voz (anualmente, de dois em dois anos ou sempre que se justificar) sobre as condições de funcionamento de uma entidade criada explicitamente para os assistir tecnicamente, até por que será deles o poder para decidir sobre os meios a ela confiados. Uma audição para fins de governança interna anterior à apresentação do plano anual de atividades poderia ser um momento auspicioso; os Deputados ficariam mais conscientes dos desafios da UTAO e teriam a oportunidade de discutir eventuais ajustamentos na carteira de atividades. Sem prejuízo da auscultação de preferências, a responsabilidade pelo conteúdo dos planos de atividade e dos relatórios de atividade deverá ser da UTAO. Esta autonomia é um traço identitário do valor acrescentado que a independência de um PBO pode trazer aos seus produtos.

1.3.2.5 Órgão consultivo

110. A existência de um pequeno órgão consultivo formado por peritos nas matérias analisadas pela UTAO seria um incentivo poderoso à melhoria constante da qualidade. O diploma orgânico deveria prever a possibilidade de a instituição beneficiar de aconselhamento estratégico e técnico de alto nível a prestar por peritos de mérito reconhecido em matérias importantes para os estudos da UTAO. A liderança deverá poder convidar até cinco peritos para ouvir, ordinariamente uma ou duas vezes por ano, conselhos sobre a qualidade técnica das publicações e eventuais melhorias metodológicas ou na organização do trabalho. Os membros deste órgão deverão ser personalidades reconhecidas pelo seu mérito técnico e pela sua independência face a interesses económicos e interesses partidários. O encargo financeiro deste órgão consultivo seria modesto, com uma remuneração dos peritos baseada em senhas de presença a definir pela comissão de vencimentos abaixo proposta.

1.3.2.6 Comunicação institucional

111. Recomenda-se a consagração no futuro diploma orgânico de autonomia para a UTAO realizar comunicação institucional de modo profissional, nomeadamente através dos seguintes instrumentos:

- **gestão de conteúdos em portal *Internet* com capacidade bilingue** — A UTAO deve poder ter um sítio *Internet* próprio e com a gestão dos conteúdos assegurada por si. Este sítio deve ter uma versão em inglês. Não precisa ser tão ampla quanto a versão em língua portuguesa, mas deverá conter, pelo menos, os resumos executivos das principais publicações e informação sobre governança da UTAO;
- **notas à imprensa sobre os produtos da instituição** — A eficácia na presença mediática exige às instituições um tipo de discurso diferente daquele que os analistas foram treinados a fazer, sínteses que têm de conjugar rigor técnico com estilo jornalístico;
- **tradução para língua inglesa dos sumários executivos** — Propõe-se a atribuição à UTAO de capacidade para traduzir os sumários executivos num prazo tão curto quanto possível após a saída dos textos em português. Por razões de economia, não se propõe a tradução integral dos relatórios;
- **formatação das publicações** — Trata-se de assegurar capacidade interna para paginar e garantir a coerência de estilos de formatação em todas as publicações da instituição;
- **liberdade de intervenção da liderança na comunicação social** — Corresponde a reconhecer o direito do líder, enquanto representante da UTAO, a poder explicar na imprensa os resultados dos estudos realizados pela instituição e a comunicar sobre a concretização da sua missão. Esta fa-

culdade não está proibida atualmente, até porque tem uma ligação direta à liberdade de expressão individual, mas ficaria bem plasmá-la num diploma que explicita a independência e a transparência no funcionamento da UTAO;

- **presença em redes sociais** — A comunicação institucional deve também poder ser feita de modo sóbrio e competente nas principais redes sociais. As plataformas clássicas de difusão da informação perderam expressão e, para chegar ao público em geral e mesmo a audiências especializadas, as organizações públicas necessitam estar presentes num conjunto selecionado de redes sociais. A par do portal *Internet*, o diploma orgânico deverá prever a autonomia da UTAO para gerir a sua presença nas redes sociais;
- **planos de comunicação** — Trata-se de admitir o direito de a UTAO poder elaborar e concretizar planos próprios de comunicação institucional. Corresponde a aceitar uma prática já comum em inúmeras organizações da Administração Direta e da Administração Indireta do Estado.

1.3.2.7 Avaliação ex-post de Benefícios Fiscais

112. Há vontade política de criar uma unidade técnica para avaliar o cumprimento das metas traçadas aquando da criação ou renovação de benefícios fiscais. O Governo pareceu acolher esta intenção proposta no estudo sobre benefícios fiscais que recebeu em 2019.⁷ Sabe-se que uma missão técnica do Fundo Monetário Internacional foi encarregada em 2021 de aprofundar o assunto. A mesma reuniu com o Coordenador da UTAO e a liderança de outras entidades nacionais, tendo sido abordadas características institucionais desejáveis para uma futura unidade técnica vocacionada para realizar profissionalmente aquela avaliação.

- Com frequência, os benefícios fiscais são criados no pressuposto de que irão ter determinados impactos nas contas públicas e em indicadores de resultado de políticas sectoriais. Todos os anos a AR renova benefícios fiscais sem os Deputados e os cidadãos conhecerem os resultados da sua vigência passada.
- Importa também notar que a despesa fiscal que representam não é imputada ao orçamento dos ministérios interessados nos benefícios fiscais, pelo que constitui um acréscimo de recursos financeiros pouco transparente aos tetos de despesa que o Parlamento aprova todos os anos em sede de Orçamento do Estado.
- Importaria, pois, passar a haver no país e, em particular, no Parlamento, capacidade de avaliação ex-post dos benefícios fiscais permanente e independente dos interesses económicos e políticos nos mesmos.

113. A reunião na mesma instituição das atribuições atuais da UTAO e da avaliação ex-post de benefícios fiscais tem enormes sinergias. As complementaridades desta junção estão explicadas nos parágrafos 293 e 294 deste relatório. Recomenda-se, assim, a integração na UTAO da função de avaliação pública independente e profissional das metas orçamentais e extraorçamentais dos benefícios fiscais. Trata-se de uma análise positiva, despojada de juízos normativos sobre o mérito da manutenção ou alteração dos benefícios fiscais. A análise normativa ficaria para os cidadãos e os legisladores, que, no entanto, passariam a poder contar com medições de impacto nos resultados para fundamentarem as suas decisões políticas.

114. Sugere-se um diálogo tripartido da UTAO com a AR e o Governo sobre a concretização desta atribuição. Uma vez que o Governo desencadeou os estudos acima referidos, é mais do que natural ouvi-lo sobre a oportunidade de cometer à UTAO a avaliação ex-post de benefícios fiscais. A consagração desta proposta terá implicações no funcionamento da Unidade. Será, porventura, necessário dar à UTAO no diploma orgânico a capacidade administrativa para celebrar protocolos de acesso a informação (por exemplo, dados anonimizados da AT) e a capacidade para recrutar e treinar profissionais de várias disciplinas (economia pública, mas também fiscalidade e auditoria, por exemplo) e com experiência em bases de dados e na avaliação de políticas públicas. Ver mais no Ponto 1.3.2.9.

⁷GRUPO DE TRABALHO PARA O ESTUDO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS (2019). [Os benefícios fiscais em Portugal: conceitos, metodologia e prática](#), maio. Consultado em 19 de julho de 2021. Ver a recomendação nas pp. 38 e 39.

1.3.2.8 Regime de Pessoal

115. Os recursos humanos são o ativo mais valioso numa organização vocacionada para pensar a economia e as finanças públicas. O regime de pessoal tem de estar à altura desta vocação. O futuro diploma orgânico deverá dedicar várias normas a este domínio. Sugerem-se, seguidamente, várias propriedades a ter em conta na redação, que visam superar cada uma das deficiências identificadas no diagnóstico da situação atual.

- **Autonomia da liderança para selecionar os recursos humanos** — deverá ser a própria UTAO, sob a direção do seu líder, a poder escolher e dispensar o pessoal com que funciona. Atribuir à IOI a responsabilidade pela composição do seu principal ativo é reconhecido internacionalmente como uma boa prática, nomeadamente por ser instrumental para assegurar a independência e a credibilidade das análises técnicas. Esta autonomia estende-se também à fixação dos salários individuais em respeito pela tabela remuneratória aplicável e pelos critérios que vierem a ser estabelecidos por uma comissão de vencimentos (ver Ponto 1.3.2.9 abaixo).
- **Primado do mérito profissional** — a regra para o recrutamento deverá ser o procedimento concorrencial qualquer que venha a ser a modalidade jurídica do vínculo laboral. Os critérios de escolha deverão contemplar os conhecimentos técnicos, a experiência, a capacidade de redação e, de uma maneira geral, as provas dadas em assuntos e instrumentos de análise passíveis de inferência sobre a capacidade dos candidatos contribuírem para a produtividade da instituição.
- **Formação profissional** — A instituição deverá poder contratar serviços de formação e valorização profissionais especializados. O trabalho é muito diferenciado e haverá áreas de atividade da UTAO, como a de economia fiscal, que, por força da escassez de recursos em Portugal, necessitarão de uma atenção formativa especial nos primeiros anos. Cuidar da valorização dos trabalhadores é uma forma importante para promover e manter talento na instituição.
- **Estabilidade e previsibilidade na duração dos vínculos laborais** — O diagnóstico evidenciou a precariedade dos vínculos de quem trabalha na UTAO no regime de cedência de interesse público e mostrou como essa precariedade mina a credibilidade na independência da entidade e a reputação na qualidade dos seus estudos. Por isso, o diploma orgânico deverá consagrar um regime laboral próprio e distinto do da AR sem esta fragilidade. Há, aliás, outras razões a recomendar tal consagração — constam das propriedades seguintes do regime de pessoal e do estatuto remuneratório proposto no Ponto 1.3.2.9 abaixo, que não são possíveis no Estatuto dos Funcionários Parlamentares.
- **Possibilidade de contratar recursos para qualquer nível de senioridade, com reconhecimento dessa maturidade na remuneração** — Esta situação é impossível no contexto laboral da AR e desencadeia vários efeitos perversos no desempenho da Unidade, como foi diagnosticado. Defende-se, por isso, a salvaguarda no diploma orgânico da capacidade da UTAO oferecer remunerações diferenciadas em função das qualificações e da experiência anterior, para além, naturalmente, da produtividade esperada na UTAO.
- **Faculdade de contratar em diferentes modalidades jurídicas** — O contrato individual de trabalho deverá ser a modalidade preferencial, mas é necessário acolher também a possibilidade de recrutamento através de acordos de cedência com outras entidades empregadoras. Concretamente, sugere-se a consagração da possibilidade de celebração de contratos individuais de trabalho, cedências de interesse público com titulares de uma relação jurídica de emprego público e acordos para colaboração de pessoal pertencente a quadros de pessoas coletivas de direito público, dos sectores empresariais do Estado, local e regional, e de empresas privadas. Finalmente, deverá também existir uma norma que permita a transição dos trabalhadores atuais para o novo regime.
- **Cargos de direção intermédia** — O líder da instituição deverá poder nomear, por sua iniciativa, diretores de área temática por mandatos de quatro anos, renováveis até duas vezes. Servirão para o coadjuvar na orientação da UTAO, com responsabilidades diretas no planeamento e na supervisão de tarefas, bem como na revisão de textos antes da sua publicação, dentro da área temática que lhes for atribuída. A par destas funções de direção, as pessoas em causa manterão a atividade técnica original. À Comissão de Vencimentos competirá fixar o suplemento remuneratório devido pelos acréscimos de trabalho e responsabilidade destes profissionais.

- **Avaliação regular do desempenho individual** — Este princípio importa para orientar a valorização profissional do capital humano, objetivar as possibilidades de promoção remuneratória e alinhar os interesses dos trabalhadores com os da instituição.

1.3.2.9 Estatuto remuneratório da liderança e do pessoal

116. Propõe-se o acolhimento no diploma orgânico da UTAO de um regime remuneratório único para todos os recursos humanos, incluindo o líder. Pelas razões expostas nas Secções 9.9 e 9.10, o estatuto remuneratório atual é economicamente irracional e gera dificuldades sérias na atração e na retenção de talento. Sugere-se a adoção da Tabela Remuneratória Única dos trabalhadores que exercem funções públicas (criada pela [Portaria n.º 1553-C/2008](#), de 31 de dezembro), com as atualizações que forem definidas anualmente pelo poder político. O que existe para as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo é uma boa referência. Em concreto, propõe-se um regime remuneratório com as seguintes características:

- ao pessoal da UTAO, independentemente da sua relação jurídica de emprego, é aplicada a referida tabela remuneratória única para efeitos de fixação da remuneração-base mensal, paga 14 vezes por ano;
- ao pessoal que exercer funções de direção intermédia é atribuído um abono mensal para despesas de representação até 40% da remuneração-base, pago 12 vezes por ano;
- ao líder da UTAO é atribuída uma remuneração-base mensal correspondente ao último nível remuneratório da tabela remuneratória única com um acréscimo até 30% sobre este valor, paga 14 vezes por ano, e um abono mensal para despesas de representação até 40% da remuneração-base, pago 12 vezes por ano;
- à Comissão de Vencimentos é atribuída a responsabilidade de fixar em concreto o valor da remuneração-base do líder e as percentagens do abono a título de despesas de representação do líder e dos dirigentes intermédios.

117. Propõe-se, pois, a criação de uma Comissão de Vencimentos para exercer as funções acima mencionadas. A proposta contribui para a independência da UTAO e a razoabilidade das remunerações por ela praticadas. Deverá ser constituída por elementos externos à UTAO, à AR e ao Governo para evitar conflitos entre os interesses próprios de cada parte e a independência da instituição. Aventa-se a sugestão de serem o Tribunal de Contas, o Banco de Portugal e a Ordem dos Economistas a indicar, cada um, uma pessoa para esta comissão. O diploma deverá ainda fixar critérios genéricos para esta ter em conta na formulação das suas decisões — sugestão desenvolvida na Secção 9.10.

118. O acolhimento destes princípios, a par dos propostos na Secção 9.9 para o regime de pessoal, contribuirá decisivamente para alcançar vários fins. Em primeiro lugar, garantirá coerência na fixação de todas as remunerações da UTAO. Em segundo lugar, garantirá salários competitivos no mercado relevante de emprego público e comportáveis na restrição orçamental. Em terceiro lugar, garantirá a atratividade da UTAO para diferentes níveis de senioridade. Finalmente, o regime de pessoal e os princípios remuneratórios propostos garantirão, em função da avaliação individual de desempenho, o reconhecimento e a promoção do mérito, do conhecimento, do empenho e da satisfação de todos os membros da equipa, tudo isto sem discriminar ninguém em função do vínculo de emprego público através do qual estiver a trabalhar na UTAO.

1.3.2.10 Possibilidade de contratação de serviços externos especializados

119. O alargamento das competências da UTAO fará crescer a necessidade de ferramentas analíticas e dados que não estão no domínio público. Para poder responder com profissionalismo e utilidade a perguntas dos Deputados, designadamente sobre impactos económicos e nas contas públicas, será necessário apostar em treino especializado, mormente no domínio fiscal. Será muito promissor poder contar também com apoios pontuais de especialistas externos para montar modelos de previsão e simulação, quiçá utilizáveis diretamente por Deputados e cidadãos em geral para responder a perguntas

simples de análise positiva. Para os modelos correrem, é indispensável a UTAO poder aceder às bases que alojam esses dados. Por exemplo, há informação indispensável para responder a muitas questões típicas da comissão parlamentar especializada que estão alojadas em servidores de ministérios, como as bases de dados da previdência social, das contas e dos balanços sociais do SNS e as bases de dados tributárias. Sob reserva de confidencialidade e anonimização de dados individuais, afigura-se importante, para bem cumprir as suas tarefas, a UTAO poder aceder e tratar estes dados. Há que reconhecer que o acesso às bases de dados públicas, para além de carecer de autorização por parte das entidades detentoras, precisa, muitas vezes, de desenvolvimentos informáticos para estabelecer a passagem de dados, desenvolvimentos que têm custos de oportunidade para as entidades detentoras. A experiência mostra, aliás, que a mera existência de uma norma legal dando à UTAO o direito a aceder a dados na posse de Serviços do Ministério das Finanças não é suficiente para tal acesso acontecer em tempo útil.

120. Assim, recomenda-se que o futuro diploma orgânico abra a possibilidade legal e financeira de a UTAO estabelecer contratos e protocolos com entidades externas. Deve ser dada à UTAO capacidade legal para autonomamente estabelecer contratos, protocolos e outras formas de acordo com pessoas singulares e coletivas necessários para cumprir com eficácia a missão atribuída. No caso de a implementação do acordo exigir pagamento às contrapartes, a mesma ficará sujeita a cabimento no orçamento da instituição.

1.3.2.11 Apoio logístico-administrativo em matéria de instalações e gestão administrativa e financeira

121. O funcionamento da UTAO requer instalações físicas e atividade administrativa e financeira para suportar as atividades nucleares. Haverá duas maneiras de conseguir o espaço físico e os recursos humanos para a gestão administrativa e financeira, incluindo as atividades de comunicação institucional. A primeira alternativa será através da atribuição de meios legais e financeiros próprios para a UTAO contratar estes recursos no mercado, incluindo na pesquisa, naturalmente, os ativos imobiliários e os recursos humanos disponíveis em entidades públicas. A outra possibilidade é o estabelecimento de protocolos de utilização destes recursos com entidades públicas, com um mecanismo de compensação das entidades cedentes para que os incentivos delas e da UTAO fiquem alinhados e se minimize o ruído nas relações futuras entre as partes. O segundo caso permitirá externalizar parte da função administrativa e financeira, mas nunca a totalidade, e sem pôr em causa os regimes de autonomia administrativa, financeira, remuneratória e de pessoal.

1.3.2.12 Financiamento

122. O financiamento da UTAO deverá ser público. Os produtos da sua atividade têm uma natureza largamente imaterial e pretende-se que sejam acessíveis a todos os cidadãos, sem rivalidade no consumo. São, pois, bens públicos, pelo que a forma eficiente de os financiar será através de tributação em geral, ou seja, através do Orçamento do Estado. Propõe-se, assim, a inscrição de uma dotação a favor da UTAO na lei do Orçamento do Estado.

123. Será desejável a definição de uma dotação orçamental plurianual. A bem da independência e da previsibilidade sobre a restrição orçamental, é recomendável a existência de uma dotação de referência definida sobre períodos móveis de quatro anos, a preços e atribuições constantes, que contemple os recursos necessários e adequados à prossecução das suas atribuições em velocidade de cruzeiro com gestão eficiente.

124. As propostas de orçamento da UTAO deverão ser acompanhadas de um parecer independente da proponente e dos órgãos responsáveis pela submissão e pela aprovação das Propostas de Orçamento do Estado. A UTAO justificará por escrito as suas propostas de orçamento anual e, quando a revisão se impuser, de orçamento plurianual. Poderá ser atribuído a personalidades independentes, como o presidente do Tribunal de Contas e o Governador do Banco de Portugal, o dever de emissão de parecer conjunto sobre as propostas de orçamento anual e plurianual da UTAO. Estas propostas, acompanhadas

dos pareceres, serão enviadas pela UTAO à entidade responsável pela inscrição da dotação na Proposta de Orçamento do Estado.

125. A UTAO prestará contas publicamente sobre a utilização dos recursos que lhe forem confiados. Sem prejuízo das demais obrigações previstas em leis de aplicação transversal, o relatório anual de atividades incluirá as demonstrações orçamentais e financeiras do seu funcionamento, acompanhadas das necessárias explicações. Audições parlamentares regulares sobre a governança da instituição aumentarão o escrutínio sobre a utilização pela UTAO do financiamento público (ver par. 109).

1.3.2.13 Acesso a informação

126. O cumprimento da missão exige o acesso a informação que não é do domínio público. Trata-se de informação numérica e qualitativa indispensável para trabalhar em qualquer um das atribuições propostas. Uma norma legal habilitante pode ajudar, mas não é suficiente para garantir o acesso aos dados necessários e em tempo útil. O diagnóstico sobre a eficácia e a eficiência dos estudos de avaliação de impacto das Propostas de Alteração à POE/2021 evidenciou esta conclusão, que a UTAO também alicerça na sua experiência de vida anterior.

127. Propõe-se, pois, a inserção no diploma orgânico de uma disposição que confira à UTAO um direito generalizado de acesso a informação. No mínimo, deverá haver uma norma de cumprimento obrigatório por parte de todas as entidades públicas, em todos os subsectores. Poderá ter a seguinte redação:

“1 – No exercício das suas competências, a UTAO pode solicitar aos competentes serviços e organismos das Administrações Central, Regional e Local e às demais entidades de direito público todos os elementos informativos de que careça, incluindo os relativos ao sector empresarial público, recaindo sobre aqueles o dever de os fornecer atempadamente.”

128. Desejavelmente, poderá ser considerada uma norma adicional especificamente dirigida a dados das AP para os quais a preservação da anonimização seja essencial. Pode ser colhida inspiração na lei italiana sobre o respetivo PBO. Os dois números que se seguem são uma adaptação livre dos números 6 e 7 do art. 18.º da [Legge n.º 243, de 24 de dezembro de 2012](#).

“2 – As entidades referidas no número anterior devem assegurar à UTAO o acesso a todas as bases de dados sobre economia, finanças públicas e segurança social que tenham constituído ou alimentado, salvaguardando a anonimização dos dados sobre entes estatísticos individuais.

3 – Para exercerem as suas atribuições e protegerem a integridade dos dados, a UTAO e as entidades referidas no número 1 poderão estabelecer entre si as formas de colaboração que considerarem mais adequadas.”

129. Finalmente, uma norma sobre entidades privadas poderá também ajudar. O diploma orgânico poderá incluir uma disposição que atribua às entidades não abrangidas pelo número 1 do parágrafo 127 o dever de colaboração com a UTAO na cedência de dados necessários para exercer as suas competências que não violem o sigilo comercial.

1.3.2.14 Avaliação externa

130. A abertura ao escrutínio técnico independente é uma boa prática. Contribui para a transparência da instituição e incentiva-a a melhorar. A autocrítica deve ser acompanhada da crítica externa independente e competente. O órgão consultivo proposto no Ponto 1.3.2.5 acima vai neste sentido, mas recomenda-se a possibilidade de o diploma orgânico reforçar o papel da avaliação externa.

131. Sugere-se, assim, a inserção no diploma orgânico de uma norma que permita à UTAO submeter-se a avaliações externas independentes. Com uma periodicidade não superior a 10 anos, deve a UTAO poder requerer a um painel internacionalmente reconhecido de peritos uma avaliação externa independente sobre o seu desempenho global. As entidades que forem escolhidas para realizar estas avaliações deverão ouvir as partes interessadas na produção da UTAO e poderão incluir recomendações

para ação futura. Também esta proposta contribui para um dos princípios de boa governança das IOI subscritos por Portugal.

PARTE II

Diagnóstico

2 Introdução

132. Este relatório reflete sobre a participação técnica e política da Assembleia da República na apreciação e na votação das propostas de Orçamento do Estado. Surge na sequência da primeira aplicação do artigo 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) ocorrida em novembro de 2020. Cumprindo o requisito nele inserido, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) faz um balanço desta primeira experiência, comunica as razões pelas quais não conseguiu realizar em tempo oportuno uma das avaliações de impacto económico-orçamental solicitadas por grupos parlamentares a propostas de alteração submetidas pelos Deputados à Proposta de Orçamento do Estado em discussão, e propõe medidas para melhorar, no futuro, a capacidade e a utilidade destas avaliações.

133. Capacidade e utilidade são duas propriedades interligadas. A capacidade apenas importa se os estudos de avaliação puderem ser disponibilizados com suficientes maturidade e antecedência para que os seus resultados sejam internalizados pelos agentes políticos no processo de decisão e possam, se assim for entendido, ajudar a melhorar a qualidade da legislação. Nem a capacidade está garantida com a dimensão atual da Unidade e prazos de seis a oito dias úteis para execução simultânea de vários estudos, nem a utilidade minimamente assegurada com entregas de estudos entre seis e 24 horas antes da votação das propostas de alteração avaliadas. O equilíbrio entre estas duas propriedades exige olhar para o próprio processo de decisão política praticado no Parlamento e ir mais além para refletir sobre a participação da Assembleia da República (AR) no processo legislativo orçamental previsto na própria LEO. Como se explicará ao longo do documento, existem vulnerabilidades neste processo suficientemente importantes para preocupar a qualidade das próprias finanças públicas e a eficácia das políticas públicas. O âmbito material das leis orçamentais anuais em Portugal é demasiado amplo para que prazos tão curtos e propostas de alteração tão diversas na ordem das muitas centenas possam ser analisadas, debatidas e finalmente votadas em consciência e com conhecimento adequado sobre a sua exequibilidade e as suas implicações na economia, nas finanças públicas e nas políticas sectoriais que visem promover. Todos os anos há um esforço humano exageradíssimo por parte dos Deputados e dos técnicos parlamentares que os assessoram durante o período orçamental que potencia o erro e cuja bondade merece ser ponderada. Não haverá formas mais racionais de o Parlamento participar na aprovação do Orçamento do Estado? O mero facto de estes problemas se repetirem e agravarem ano após ano e de o modo de participação ter a mesma moldura desde, pelo menos, 1993, depois de a lei de enquadramento orçamental ter sido alterada 13 vezes até 2020, é, em si mesmo, um elemento de reflexão. Por isso mesmo, o balanço neste documento vai além da oportunidade dos estudos da UTAO ao abrigo do art. 75.º-A para avaliar também as propriedades do processo institucional a montante e a jusante de tais estudos. Diagnostica fragilidades do próprio processo de decisão política orçamental na AR e no Governo que atravessam legislaturas e propõe soluções.

134. O processo de decisão política sobre os Orçamentos do Estado (OE) tem várias fases. Em anos normais, começa em junho com a construção da Proposta por parte do Governo, assistido pelos Serviços da Administração Central. Segue-se a interação entre Governo e AR no outono, durando até 50 dias, para apreciar, negociar e votar os objetos da Proposta do Governo e das Propostas de Alteração surgidas no Parlamento, objetos que, nos termos legais, estão sujeitos a deliberação pelos Deputados. Assim, o diagnóstico do processo legislativo orçamental obriga a avaliar todas estas fases.

135. A assessoria técnica da UTAO sobre finanças públicas vai muito além do período até 50 dias em que as POE estão na AR. O Parlamento produz decisões sobre inúmeras iniciativas legislativas com impacto nas contas públicas ao longo de todo o ano. Por isso, a atividade da UTAO é permanente e manifesta-se, essencialmente, através de relatórios periódicos que informam os Deputados e o País sobre o estado da economia e das finanças públicas e relatórios avulsos solicitados pelos Deputados como assistência técnica para a tomada de decisões sobre iniciativas específicas. Assim sendo, o diagnóstico sobre a capacidade e a utilidade desta entidade tem de ir além dos estudos de avaliação de impacto produzidos durante a presença das POE na AR para abranger todo o ciclo produtivo e o seu modo de

relacionamento com o ecossistema em que se insere: poder político e poder administrativo no Parlamento, entidades das Administrações Públicas, trabalhadores, comunicação social e cidadãos em geral.

136. O estudo está estruturado em quatro partes. A primeira destina-se a um sobrevoo sobre os principais resultados diagnosticados e as recomendações para melhorar as fragilidades identificadas, tanto no processo legislativo orçamental como no desenho institucional da UTAO. Cumpre esta finalidade através de uma sinopse com pouco mais de uma página e um resumo desenvolvido no Capítulo 1 com cerca de 32 páginas. A segunda parte é dedicada ao diagnóstico. Após este capítulo introdutório, o Capítulo 3 enquadra o tema do ensaio com informação institucional sobre as avaliações solicitadas à UTAO e os modos de construção, negociação e deliberação das POE. O Capítulo 4 descreve com pormenor o primeiro processo de aplicação do já referido art. 75.º-A da LEO, em novembro de 2020. A caracterização de todas as fases do processo legislativo orçamental surge no Capítulo 5. A avaliação para efeitos construtivos da situação portuguesa não poderia ficar completa sem dar conta de como outros países se organizam para tomar o mesmo tipo de decisões políticas. Por isso, o Capítulo 6 dá conta da realidade diversa no espaço da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE), através de uma síntese da UTAO baseada no estudo de bases de dados internacionais, documentos de política, análises técnicas de organizações internacionais e na experiência profissional do autor. Esta digressão permite identificar tendências e reconhecer boas práticas de desenho institucional, tanto para o processo legislativo orçamental como para a UTAO. A terceira parte reúne as recomendações. São sugestões de melhoria do quadro institucional analisado na parte anterior, acompanhadas das explicações necessárias. No Capítulo 8 estão as medidas de reforma do processo legislativo orçamental e no Capítulo 9 as medidas de reestruturação da UTAO. Finalmente, o relatório fecha na quarta parte com 10 anexos; contêm evidências factuais de inúmeras afirmações no diagnóstico e na fundamentação das recomendações.

3 Enquadramento

137. O tema do relatório carece ser enquadrado para melhor se perceber o seu desenvolvimento. Esta é a razão de ser do presente capítulo. Assim, a Secção 3.1 recorda o que é o artigo 75.º-A da LEO e as obrigações que dele decorrem para a UTAO. É também instrumental ter em conta o próprio processo deliberativo da AR em sede de Proposta de Orçamento do Estado, cuja apresentação resumida acontece na Secção 3.2.

3.1 O artigo 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental

138. A AR aprovou em julho de 2020 a terceira alteração à Lei de Enquadramento Orçamental de 2015. Através da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, foi introduzido o artigo 75.º-A na LEO ([Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#)). Este artigo veio estabelecer condições para a acoplagem ao processo legislativo orçamental de avaliações dos impactos expectáveis nas finanças públicas pela execução de iniciativas legislativas. Por um lado, atribui ao Governo o dever de apresentar, juntamente com cada diploma da sua iniciativa, a quantificação dos efeitos previsíveis na despesa, na receita e no balanço consolidado do sector Administrações Públicas (a partir do momento em esta peça de relato contabilístico existir). Por outro, dá aos grupos parlamentares o direito de solicitarem estudos de impacto económico-orçamental sobre iniciativas legislativas propostas por Deputados durante a discussão da Proposta de Orçamento do Estado (POE). A realização destes estudos está a cargo da UTAO. Reproduz-se integralmente o novo artigo para maior clareza.

“Artigo 75.º-A

Dever de informação e transparência no processo de decisão

1 — A aprovação de iniciativas legislativas com implicações orçamentais por parte do Governo é acompanhada pela quantificação dos seus impactos na despesa ou na receita para o ano corrente e para anos futuros, bem como do efeito potencial sobre o balanço consolidado das administrações públicas, de acordo com o sistema contabilístico em vigor.

2 — Os grupos parlamentares representados na Assembleia da República podem solicitar um estudo técnico para a análise de quaisquer alterações apresentadas em sede de discussão do Orçamento do Estado, com potencial impacto na receita ou na despesa, de modo a contribuir para a melhoria do debate parlamentar.

3 — O número máximo de propostas de cada grupo parlamentar para as quais pode ser solicitada a análise referida no número anterior é o seguinte:

a) Até 10 deputados — 1 análise;

b) Até um quinto do número de deputados — 2 análises;

c) Um quinto ou mais dos deputados — 3 análises;

d) Por cada um quinto de deputados a mais além do disposto na alínea anterior — mais 1 análise.

4 — Os estudos técnicos a que se referem os números anteriores são realizados pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), devendo o Governo facultar obrigatoriamente no mais curto espaço de tempo toda a informação que a UTAO solicite, atentas as propostas em análise.

5 — No caso de a UTAO não conseguir, em tempo útil ou pela complexidade, produzir um estudo técnico, deve emitir uma declaração justificativa, apontando as medidas a adotar para que no futuro a razão impeditiva não volte a suceder, submetendo-a ao conhecimento da comissão parlamentar competente e do Presidente da Assembleia da República, a fim de analisarem a eventual tomada de recomendações ou soluções.”

Citação da Lei de Enquadramento Orçamental, na [redação atualmente em vigor](#).

139. Existe uma aparente assimetria nos graus de profundidade técnica e transparência entre as avaliações da responsabilidade do Governo e as avaliações da responsabilidade da UTAO. No primeiro caso, a obrigação informativa (número 1 do artigo) restringe-se à apresentação de uma quantificação de impactos. No limite, o requisito pode ser cumprido numa única linha de texto, sem apresentação da metodologia, dos pressupostos nem discussão dos resultados. É o que tem sucedido todos os anos com a avaliação das principais medidas de política orçamental nos relatórios que acompanham as POE e

consubstanciam os Programas de Estabilidade — uma tabela com uma linha por medida nova.⁸ Já no segundo caso o legislador foi mais elaborado e exige um “estudo técnico”, estabelece dever de colaboração informativa do Governo e reconhece complexidade e necessidade de tempo para realizar cada estudo. Espera-se, claramente, uma investigação aplicada transparente cujo produto final não se poderá limitar a uma linha de texto.

140. A UTAO produz avaliações de impacto económico-orçamental há muitos anos. Os estudos com esta natureza iniciaram-se em 2010 e integram a coleção de publicações não-periódicas, Os últimos a ser produzidos antes do artigo 75.º-A existir foram publicados em 14 e 17 de julho, ambos sobre iniciativas legislativas em apreço na AR que pretendiam atribuir benefícios fiscais e em pensões de reforma a bombeiros voluntários.⁹ Isto mostra que não é necessária a presença na LEO de uma disposição expressa para que a comissão permanente responsável pela área do Orçamento e das Finanças pudesse requerer este tipo de estudos. Na verdade, a alínea f) do artigo 12.º do diploma que estabelece a “Estrutura e Competências dos Serviços da Assembleia da República” ([Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004](#), de 16 de fevereiro) consagra esta competência da UTAO: “O estudo técnico sobre o impacte orçamental das iniciativas legislativas que o Presidente da Assembleia da República lhe entenda submeter, quer por iniciativa própria, quer na sequência de solicitação da comissão parlamentar competente”. Esta disposição permite que aqueles estudos possam ser solicitados em qualquer momento, e não apenas no período de 50 dias reservado pela LEO (número 2 do artigo 38.º) para a discussão e votação parlamentares — na realidade, o calendário fixado pelo Parlamento para apreciar e votar a POE/2021 contou com apenas 45 dias, conforme se mostrará no final da próxima secção.

141. O que falta na AR é ponderar os meios necessários para que os estudos de avaliação de impacto da UTAO possam ser úteis para a decisão política. A capacidade e a utilidade da Unidade são indissociáveis, e importa que as decisões políticas sobre uma dimensão tenham a outra em conta. Nunca a UTAO foi auscultada por iniciativa do braço político do Parlamento antes de serem deliberadas as suas competências (e alterações às mesmas) e, tipicamente, os estudos de avaliação de impacto são solicitações avulsas de várias comissões parlamentares que não se articulam entre si, com prazos para conclusão dos mesmos predeterminados, sem diálogo prévio com o responsável da Unidade acerca da exequibilidade dos pedidos e do custo de oportunidade dos mesmos relativamente à eventual necessidade de sacrificar compromissos regulares assumidos no plano de atividades anual em vigor. O problema foi diagnosticado em julho de 2019 no [Relatório de Atividades da UTAO referente às terceira e quarta sessões legislativas da XIII Legislatura](#), que contém também pistas de solução, mas até agora nada mudou.

142. Mantêm-se atuais quase todas as reservas e melhorias sugeridas pela UTAO à formulação original do artigo 75.º-A proposta pelo Governo. Esta formulação constava da Proposta de Lei n.º 37/XIV/1.º (GOV) que deu entrada a 17 de junho de 2020 na AR e que [visava alterar a LEO](#). A redação original é reproduzida imediatamente abaixo deste parágrafo. A aprovação desta redação seria bastante danosa para a missão da UTAO e o cumprimento de todas as demais competências que lhe estão atribuídas no citado artigo 12.º da [Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004](#), de 16 de fevereiro. A chamada de atenção foi feita inicialmente pela própria Unidade na Secção 3.9 do [Relatório UTAO n.º 14/2020](#), de 24 de junho, e reforçada através de um [Memorando](#) do seu Coordenador para os membros da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) em 20 de julho. A versão aprovada do artigo 75.º-A, embora mitigue os problemas apontados, não elimina perigos importantes, nomeadamente de conflitualidade interna na AR e perda reputacional do Parlamento. A análise no próximo capítulo ao processo de avaliação das propostas de alteração à POE/2021 solicitadas pela COF mostrará que vários argumentos naqueles contributos da UTAO permanecem válidos e reclamam medidas resolutivas, que este documento propõe no último capítulo.

“Artigo 75.º-A

Dever de informação e transparência no processo de decisão

⁸ O exemplo mais recente está no [relatório que acompanhou a POE para 2021](#). Veja-se o Quadro 3.3 — Principais medidas de política orçamental em 2021, p. 65. Não é costume em Portugal as iniciativas legislativas (do Governo ou da AR) fora da POE, mas com impacto nas contas públicas, serem acompanhadas de um estudo de avaliação desse impacto.

⁹ [Relatório UTAO n.º 17/2020](#), de 14 de julho, e [Relatório UTAO n.º 18/2020](#), de 17 de julho.

1 — A aprovação de iniciativas legislativas com implicações orçamentais por parte do Governo é acompanhada pela quantificação dos seus impactos na despesa ou na receita para o ano corrente e para anos futuros.

2 — A análise das propostas de iniciativa legislativa da Assembleia da República, incluindo as alterações apresentadas em sede de discussão do Orçamento do Estado, com potencial impacto orçamental na receita ou na despesa em orçamentos futuros superior a 0,01% da despesa das administrações públicas é precedida de estudo técnico que verse o referido impacto.

3 — O estudo técnico a que se refere o número anterior é realizado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental e instrui a tomada de decisão relativa às propostas de iniciativa legislativa da Assembleia da República, incluindo a indicação, num quadro de neutralidade orçamental, de qual seria a alteração correspondente da receita.”

Reprodução do artigo 75.º-A que o artigo 4.º da [Proposta de Lei n.º 37/XIV/1.º \(GOV\)](#) pretendeu aditar à LEO.

3.2 O processo de apreciação e votação de uma Proposta de Orçamento do Estado na Assembleia da República

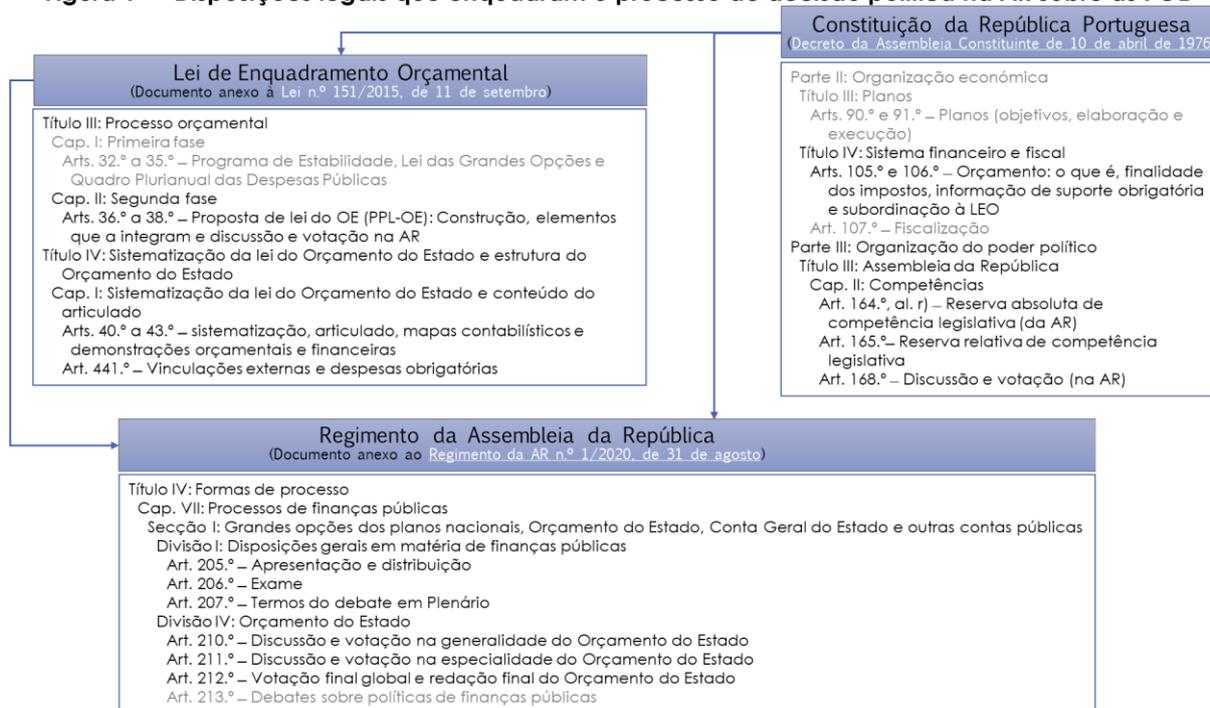
143. A análise no Capítulo 4 revelará a existência de uma ligação umbilical entre os estudos de avaliação de impactos económico-orçamentais e o processo legislativo orçamental. Como se mostrará, agir sobre a utilidade dos estudos requer também alterações nas regras do próprio processo legislativo. Estas regras serão dissecadas no Capítulo 5. É por isso oportuno incluir neste capítulo de enquadramento uma descrição sucinta dos traços fundamentais do processo de decisão política sobre as POE que decorre dentro do Parlamento. Tal é o propósito da presente secção.

144. Importa notar que este relatório apenas discorre sobre o processo das POE ordinárias e não sobre o processo próprio das propostas de alteração ao OE em vigor. Durante a vigência de um Orçamento do Estado (OE), é possível ao poder político introduzir alterações ao mesmo. Determinado tipo de alterações é da competência da AR e outro do Governo. Com a redação introduzida pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, o artigo 59.º da LEO passou a designar o tipo de alteração ao OE da competência do Parlamento como “revisão orçamental”. As alterações orçamentais da competência do Governo regem-se pelo artigo 60.º e continuam a designar-se formalmente como “alterações”.¹⁰ Este relatório apresenta e discute a arquitetura institucional aplicável às propostas de primeiro OE para o ano económico seguinte (POE ordinárias, por economia de linguagem).

145. A Figura 1 mostra então as normas legais que enformam o processo de discussão e deliberação parlamentares sobre as Propostas de Orçamento do Estado (POE) ordinárias. Há uma relação hierárquica entre três diplomas: Constituição da República Portuguesa ([Decreto da Assembleia Constituinte de 10 de abril de 1976, na redação após as alterações introduzidas pela Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto](#)), Lei de Enquadramento Orçamental (documento anexo à [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, após as alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto](#)) e Regimento da Assembleia da República (documento anexo ao [Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto](#)).

¹⁰ Presume-se que o aditamento do número 7 ao artigo 59.º tenha pretendido acabar com a controvérsia no discurso político entre “proposta de orçamento rectificativo” e proposta de orçamento suplementar”. Na verdade, nenhuma destas expressões existia na LEO então em vigor nem, naturalmente, na redação introduzida em agosto de 2020.

Figura 1 — Disposições legais que enquadram o processo de decisão política na AR sobre as POE



Fontes: Diplomas legais identificados na figura e construção da UTAO. | Notas: As entradas com caracteres cinzentos têm uma relação marginal com o processo legislativo das POE ordinárias.

146. A Constituição define os grandes princípios relativamente ao Orçamento do Estado. Na parte relativa à organização económica do sistema financeiro e fiscal, o artigo 105.º define o OE como um mapa de contabilidade orçamental abrangendo três subsectores das Administrações Públicas: Estado, Fundos e Serviços Autónomos e Segurança Social. Deve ser construído de acordo com as diretrizes principais dos planos de desenvolvimento económico e social (obrigatórios e definidos nos artigos 90.º e 91.º) e considerando os compromissos assumidos em lei ou contrato. Estabelece a regra da unicidade (orçamento único para aqueles subsectores), impede a existência de dotações secretas e permite a orçamentação por programas. A restrição orçamental é definida de modo suave do lado da despesa (não impõe um teto à despesa total) e de modo rígido do lado da receita (impõe um chão ao obrigar à arrecadação dos recursos necessários, incluindo por emissão de dívida, para cobrir as despesas). No artigo 106.º, a Constituição remete para a lei de enquadramento a definição dos processos de elaboração, estruturação e execução, bem como dos processos de apreciação e votação. Fixa, ainda, um conjunto de relatórios que deve acompanhar a proposta de OE para alimentar a respetiva discussão. Portanto, à LEO compete dar densidade ao preceituado nos artigos 105.º e 106.º da lei fundamental. Os demais artigos da Constituição na Figura 1 condicionam certos aspetos dos poderes da AR que relevam para o articulado da lei orçamental anual e as deliberações parlamentares sobre a mesma. A alínea r) do artigo 164.º reserva em exclusivo para a AR a competência legislativa sobre o “regime geral de elaboração e organização dos OE”, ou seja, o poder de aprovar a LEO e alterações à mesma. O artigo 168.º coloca na AR a apreciação e a deliberação sobre as propostas de lei orçamental anual, que é como quem diz, as POE. Já o artigo 165.º atribui ao Parlamento o poder legislativo sobre um conjunto vasto de outras matérias, sem prejuízo de o delegar, por sua autorização, no Governo. A experiência mostra que as leis orçamentais anuais incluem, com muita frequência e grande extensão, alterações nos diplomas legais que regulam estas matérias, mesmo que tais modificações pouco ou nada tenham a ver com o OE. Estes preceitos amarram, pois, tanto a LEO como o diploma que rege a organização interna do Parlamento (*i.e.*, o Regimento da AR) na feitura das propostas de lei e no processo de apreciação e votação das POE.

147. De acordo com a LEO, a elaboração da POE inaugura a chamada segunda fase do processo orçamental. A primeira decorre na Primavera, altura em que são apreciados na AR os documentos de programação de médio prazo da política orçamental: atualização anual do Programa de Estabilidade e Lei das Grandes Opções de planeamento da política económica e da Programação Orçamental Plurianual (artigos 32.º a 35.º). Os três documentos devem estar articulados entre si, para que o Programa

de Estabilidade reflita, para o ano corrente e os quatro seguintes, as projeções em contabilidade nacional macroeconómicas, orçamentais e na dívida pública decorrentes da concretização das grandes opções e dos tetos de despesa em contabilidade pública fixados indicativamente no chamado Quadro Plurianual das Despesas Públicas (art. 35.º). Este quadro é o objeto da parte da lei das Grandes Opções que abrange a Programação Orçamental Plurianual. Teoricamente, estes instrumentos de planeamento de médio prazo servem para enquadrar a elaboração da POE, a peça da política orçamental que consubstancia a segunda fase do processo orçamental e constitui o instrumento de programação orçamental de curto prazo (vale apenas para o exercício económico seguinte). Em concreto, as metas em termos de saldo em contabilidade nacional e os tetos de despesa em contabilidade pública devem corresponder, no primeiro caso, aos valores declarados no Programa de Estabilidade submetido à Comissão Europeia até 30 de abril anterior e, no segundo caso, aos tetos com natureza vinculativa para o ano de aplicação da POE fixados no Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Os trabalhos técnicos da segunda fase iniciam-se nos ministérios no final da Primavera para que a dimensão política da segunda fase decorra no Outono. O artigo 36.º determina a submissão da POE à AR até ao dia 10 de outubro e o artigo 38.º estabelece o prazo de 50 dias até conclusão da votação parlamentar.¹¹ O Governo tem o compromisso de submeter à Comissão Europeia, até 15 de outubro, um subconjunto de estatísticas com carácter imperativo para o exercício de supervisão multilateral das políticas orçamentais nacionais. Estas estatísticas são conhecidas por Projeto de Plano Orçamental e destinam-se a verificar a compatibilidade da POE com as regras orçamentais de nível europeu e as recomendações de política económica do Conselho em vigor especificamente para Portugal. O artigo 37.º especifica os elementos que compõem obrigatoriamente uma POE. Uns serão objeto de votação obrigatória pela AR e outros servem para informar o país e o Parlamento sobre o enquadramento económico nacional e internacional, a situação de partida das finanças públicas, as opções e as medidas de política orçamental, a situação passada e previsional da dívida pública, a situação presente e prevista para o ano do OE sobre benefícios fiscais e os riscos sobre as projeções económicas e orçamentais, entre outros elementos informativos. O artigo 38.º densifica as orientações da Constituição para a organização pela AR do processo legislativo relativo à POE. Dá centralidade à comissão permanente especializada no orçamento e atribui-lhe o poder de apreciar e votar na especialidade as peças que constituem a proposta de lei do OE: articulado, mapas contabilísticos (em contabilidade pública) e, quando as houver, as demonstrações orçamentais e financeiras previsionais (artigo 40.º).¹² Os artigos 41.º a 43.º detalham o conteúdo do articulado e identificam os mapas contabilísticos e as demonstrações orçamentais e financeiras. Naturalmente, a restrição orçamental dos subsectores sob orientação do Governo está plasmada nestas peças da contabilidade pública e tem de acomodar as opções e as medidas de política em concreto que o Governo pretende concretizar. Finalmente, o artigo 44.º determina a obrigação de os mapas contabilísticos da POE assegurarem os meios suficientes para a Administração Central e a Segurança Social pagarem os compromissos assumidos em lei ou contrato e decorrentes de sentenças judiciais. A inscrição de despesas e receitas nestes mapas deve também garantir o cumprimento das regras de disciplina orçamental vigentes na ordem jurídica nacional e europeia, nomeadamente os tetos fixados no Quadro Plurianual das Despesas Públicas, o objetivo de médio prazo (regra do saldo orçamental em contabilidade nacional) e outras obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia.

148. O Regimento da Assembleia da República (RAR) estabelece as regras do processo legislativo orçamental. Como se mostrou na Figura 1 e explicou nos parágrafos anteriores, estas regras decorrem de princípios fixados na Constituição e na LEO, princípios que remetem para o foro interno do Parlamento o seu modo de concretização, ao mesmo tempo que lhe deixam ampla autonomia para balizar a apreciação e as matérias a deliberar no âmbito da POE, como é o caso das propostas de alteração à proposta de lei do Governo com origem na própria AR. Os artigos 205.º a 212.º regulam a tramitação do processo referente i) à proposta de lei das Grandes Opções de planeamento da política económica e

¹¹ Até à entrada em vigor da Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, a POE podia ser entregue até ao dia 15 de outubro e o prazo subsequente para a apreciar e votar corria por 45 dias.

¹² Sem prejuízo das possibilidades de avocação pelo Plenário previstas no artigo 168.º (número 4) da Constituição.

da Programação Orçamental Plurianual e ii) à proposta de lei do Orçamento do Estado. Também dispõem sobre o que fazer com a Conta Geral do Estado e outros documentos de finanças públicas submetidos pelo Governo.¹³ Os próximos parágrafos detalham as “regras do jogo” referentes à discussão e à votação das POE.

149. O artigo 205.º dispõe sobre o início do processo. A POE, uma vez submetida pelo Governo (até 10 de outubro, o prazo fixado na LEO), é distribuída a todos os Deputados e publicada no *Diário da AR* (jornal oficial do Parlamento português). Inicia-se, no dia da submissão, a contagem de prazos para a produção de pareceres pelas comissões parlamentares.

150. Os prazos para elaboração dos pareceres e arranque da apreciação na generalidade estão fixados no artigo 206.º. Cada comissão parlamentar permanente que é o espelho de uma área do Governo dispõe de oito dias para remeter o seu parecer sectorial à comissão parlamentar permanente em razão da matéria. Todos os prazos indicados neste artigo começam a contar no dia seguinte ao da entrega da POE na AR. Por economia de linguagem, designe-se doravante pelas iniciais COF esta comissão; COF é a abreviatura pela qual é conhecida a Comissão de Orçamento e Finanças na legislatura a decorrer (XIV Legislatura) e a COF é a comissão parlamentar permanente competente em razão da matéria Orçamento do Estado. Cada um destes pareceres sectoriais é escrito sob a responsabilidade do Deputado que for nomeado Relator pela sua comissão, sendo também subscrito, após aprovação na comissão, pelo presidente respetivo. Tipicamente, resume, sob a epígrafe “Considerandos”, os aspetos com interesse sectorial constantes do relatório do Ministério das Finanças que acompanha a POE ou das peças da mesma sujeitas a votação. Existem duas outras partes (epigrafadas) fixas nestes pareceres que, normalmente, são muito breves: Opinião do Deputado Relator e Conclusões. Na maioria dos pareceres, o Relator exime-se a dar a sua opinião, reservando-a para os debates na generalidade ou na especialidade que decorrerão mais tarde. As Conclusões são mais variadas, mas raramente vão além de chamadas de atenção quanto a aspetos formais e terminam determinado o encaminhamento do documento para a COF. Opcionalmente, os pareceres têm anexos.¹⁴ Os membros do Governo devem remeter às comissões parlamentares permanentes, que são espelho das suas áreas, informações escritas a tempo de serem refletidas nos pareceres das mesmas, mas, geralmente, tais notas escritas só chegam durante a fase de discussão na especialidade. A COF dispõe de mais dois dias (10 no total) para elaborar e aprovar o seu parecer. Segue a mesma estrutura dos sectoriais. Na parte reservada aos considerandos, costuma haver referências ou citações à avaliação preliminar da UTAO à POE e ao Parecer do Conselho das Finanças Públicas (CFP) sobre o cenário macroeconómico previsional. Este parecer termina com a junção, em anexos, dos pareceres das comissões sectoriais, do relatório de avaliação preliminar da UTAO e do parecer do CFP. O artigo 206.º fixa o prazo de 10 dias para a entrega à COF de uma análise técnica da proposta de lei do OE. Não se percebe se este preceito se aplica à UTAO ou a outra unidade orgânica da AR porquanto i) a UTAO faz análise económica à POE e não análise jurídica e ii) os planos de atividade da Unidade aprovados pela COF sempre previram a entrega de, não um, mas de dois relatórios de apreciação técnica à POE, tendo o primeiro um prazo mais apertado do que estes dez dias. Com efeito, tem sido habitual disponibilizar o relatório preliminar até à audição na COF do ministro responsável pela área das Finanças. Ora esta audição deve ocorrer, segundo o número 6 deste artigo, no prazo de oito dias após a submissão da POE. Todos os Deputados da AR podem participar na reunião da COF que marca o arranque da apreciação da POE na generalidade. Esta sessão, referida no número 6, conta com a presença dos ministros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Segurança Social. O Parecer da COF referente à proposta de OE para 2021 (POE/2021), incluindo os anexos mencionados, foi aprovado em 27 de outubro e tem 311 páginas na [edição do Diário de 29 de outubro de 2020](#). A edição, preparada pela Divisão de Redação dos Serviços da AR, inclui ainda os pareceres dos Governos das Regiões Autónomas, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, numa publicação com 384 páginas.

¹³ A expressão “Programa de Estabilidade” não consta da versão em vigor do Regimento da AR. Tem o tratamento conferido genericamente pelo artigo 213.º a “outros debates sobre finanças públicas”.

¹⁴ A estrutura dos pareceres de todas as comissões parlamentares às quais compete a apreciação de iniciativas admitidas em qualquer processo legislativo da AR está fixada no artigo 137.º do RAR.

151. O artigo 210.º regula a discussão e a votação da POE na generalidade. Concluídas as tarefas de avaliação política preliminar descritas no artigo 206.º (pareceres e audição de dois ministros na COF), o Plenário reúne para debater na generalidade a Proposta com o Governo. A sessão dura entre dois e três dias. No final, procede-se à votação da proposta de lei na generalidade. A discussão decorre de acordo com os termos definidos pela Conferência de Líderes da AR (artigo 207.º).

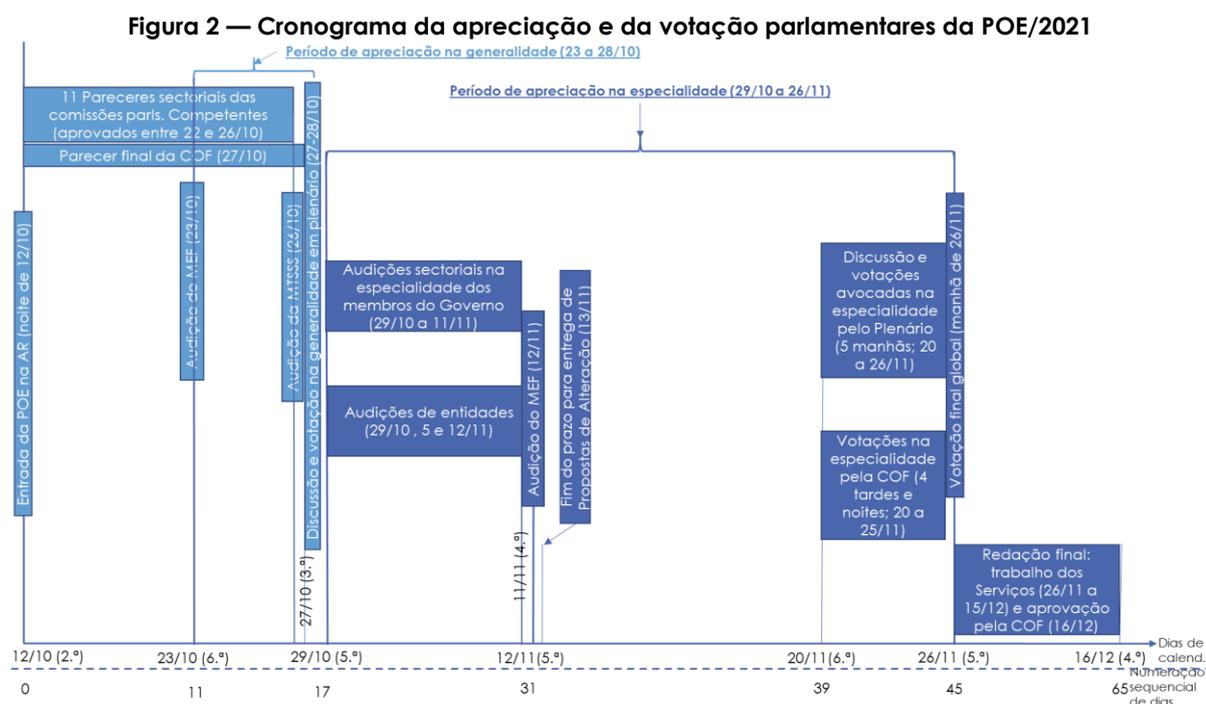
152. A discussão e a votação na especialidade decorrem segundo as regras especificadas no artigo 211.º. Esta fase do processo legislativo pode durar até 30 dias e é organizada pela COF. Serve para apreciar, em reuniões sucessivas, as propostas de orçamento para cada ministério — na prática, são reuniões também dedicadas a discutir a estimativa de execução do ano corrente e outros temas de interesse sectorial. Estas reuniões são abertas aos membros das comissões sectoriais permanentes e contam obrigatoriamente com a intervenção dos membros do Governo competentes em razão da matéria. Note-se que não é finalidade destas reuniões debater redações concretas dos artigos na proposta de lei e, muito menos, votá-las, pois estas tarefas estão reservadas para os últimos dias da fase da especialidade. O número 3 do artigo em apreço dá ao Plenário até cinco dias para debater, precisamente, o articulado da proposta de lei do Governo e as propostas de alteração a esses artigos que os Deputados tenham apresentado.¹⁵ O Regimento não estabelece um prazo para a submissão das propostas de alteração, competindo à Conferência de Líderes a sua fixação em cada ano.¹⁶ Na apreciação da POE/2021, os Deputados puderam revelar as suas propostas de alteração até ao dia 13 de novembro. Quanto à votação, artigo a artigo, da proposta de lei, dos mapas orçamentais e das propostas dos Deputados para alteração de artigos da proposta de lei do Governo, a regra geral é ela decorrer na COF, em reuniões expressamente convocadas para o efeito no mesmo período de cinco dias em que decorre o debate em Plenário. Tipicamente, as reuniões plenárias decorrem de manhã e as da COF à tarde e de noite. Sob proposta de algum partido, o Plenário pode, porém, chamar a si a votação de artigos da proposta de lei e das respetivas propostas de alteração, mesmo que umas ou outras já tenham sido aprovadas na COF.

153. Finalmente, o artigo 212.º discorre sobre a votação final global e a redação final do OE. Estes são os últimos passos da decisão política no Parlamento. A reunião derradeira do Plenário para debater a POE na especialidade encerra com uma segunda votação global da proposta de lei. Recorde-se que os mapas contabilísticos (e, quando os houver, os balanços e as demonstrações de resultados) fazem parte da proposta de lei. A primeira votação global foi a que fechou a fase da generalidade e a segunda culmina a fase da especialidade. Esta reunião tem de ocorrer dentro do prazo de 50 dias fixado na LEO para concluir a aprovação da POE. No caso da POE/2021, aconteceu na manhã do dia 26 de novembro de 2020. Segue-se um período até 15 dias para trabalho técnico dos Serviços da AR. Visa melhorar a redação jurídica e o seu resultado é levado a uma reunião da COF, no final do prazo, para aprovação da redação final da lei aprovada. De seguida, a lei aprovada é remetida à Presidência da República para efeitos de promulgação.

154. É instrutivo observar o calendário do processo de decisão política na AR que conduziu à aprovação da Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021). Conhecida a intenção de o Governo entregar a documentação referente à POE/2021 no dia 12 de outubro de 2021, a Conferência de Líderes aprovou, na sua reunião de 23 de setembro, o calendário que se reproduz no Anexo 1, p. 173. Determina as horas de início de cada uma das reuniões (em comissão e plenário) para executar as tarefas descritas nos parágrafos anteriores.

¹⁵ Nos termos do número 2 do artigo 153.º, qualquer Deputado pode apresentar e defender propostas de alteração legislativa, independentemente das comissões parlamentares a que pertencer.

¹⁶ Ignora-se se a COF ou, no mínimo, o seu Presidente é ouvido antes de esta decisão ser tomada.



Fontes: UTAO, com base na legislação identificada na Figura 1. | Notas: (i) Imagem construída a partir do calendário aprovado pela Conferência de Líderes da AR na sua reunião de 23 de setembro de 2020 — disponível no Anexo 1, p. 173. (ii) Significado de siglas: MEF — Ministro de Estado e das Finanças; MTSS — Ministra do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social. (iii) Os dias no eixo horizontal inferior (linha do tempo) incluem sábados, domingos e feriados.

155. Para comodidade de leitura, a Figura 2 mostra, através de um cronograma, os marcos essenciais do processo. O acervo do Governo foi entregue na noite de 12 de outubro, dia que iniciou a contagem de prazos para a conclusão das várias tarefas. As apreciações preliminares das comissões permanentes sectoriais e da COF puderam ser preparadas desde o dia 13 para ficarem concluídas até ao final da manhã do dia 27 de outubro. Entretanto, arrancou no dia 23 o período de apreciação política na generalidade, com a primeira audição do processo ao ministro responsável pela pasta das Finanças. Este período concluiu-se com a votação na generalidade da POE, o que sucedeu no final da tarde de 28 de outubro. O período de apreciação na especialidade iniciou-se no dia seguinte e prolongou-se por 29 dias de calendário, até à votação final global concluída pela hora de almoço de 26 de novembro. No total, o processo de apreciação e votação parlamentares da POE/2021 durou 45 dias de calendário, menos cinco do que o máximo autorizado pelo número 2 do artigo 38.º da LEO. O trabalho dos serviços de apoio para apuramento da redação final decorreu até 14 de dezembro e esta foi aprovada na reunião da COF realizada dois dias depois. O diploma seguiu, depois, para a Presidência da República para efeitos de promulgação.

156. A terminar esta apresentação institucional, umas palavras sobre a estabilidade do Regimento da AR. O RAR caracterizado nesta secção foi adotado em 31 de agosto de 2020 (documento anexo ao diploma [Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020](#), desta data). Revogou o que fora aprovado 13 anos antes, através do diploma [Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007](#), de 20 de agosto. A Tabela 1 dá conta das mudanças introduzidas em 2020 nos artigos que regem o processo de decisão política sobre as POE.

Tabela 1 — Comparação das normas sobre processos de finanças públicas entre o Regimento da AR atual e o anterior

Número do artigo	Regimento da AR n.º 1/2007, de 20 de agosto (com as alterações introduzidas pelo Regimento da AR n.º 1/2010, de 14 de outubro): reprodução das normas que foram alteradas em 2020	Regimento da AR n.º 1/2020, de 31 de agosto: diferenças face ao Regimento da AR n.º 1/2007
205.º	2 - Admitidas as propostas de lei, a Conta Geral do Estado ou outras contas públicas, o Presidente da Assembleia ordena a sua publicação no Diário e a distribuição imediata aos Deputados e aos grupos parlamentares 3 - As propostas de lei, a Conta Geral do Estado ou outras contas públicas são remetidas à comissão parlamentar competente em razão da matéria, para elaboração de	2 – É suprimido o trecho "ou outras contas públicas" neste número. 3 – É trocado "relatório" por "parecer" e "elaboração de parecer" por "elaboração de parecer setorial, relativo às áreas das respetivas competências".

	<i>relatório, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de elaboração de parecer.</i> 4 - São igualmente publicados no Diário e remetidos à comissão parlamentar competente em razão da matéria os pareceres que o Tribunal de Contas ou o Conselho Económico e Social tenham enviado à Assembleia.	4 – O excerto “o Tribunal de Contas ou o Conselho Económico e Social” é alterado para “o Tribunal de Contas, o Conselho Económico e Social ou o Conselho das Finanças Públicas”.
206.º	1 - As comissões parlamentares elaboram o respectivo parecer e enviam-no à comissão parlamentar competente em razão da matéria no prazo de: a) 15 dias, referente às propostas de lei das grandes opções dos planos; b) 15 dias, referente à proposta de lei do Orçamento do Estado; c) 20 dias, referente à Conta Geral do Estado 2 - A referida comissão parlamentar competente em razão da matéria elabora o relatório final e envia-o ao Presidente da Assembleia no prazo de: a) 25 dias, referente às propostas de lei das grandes opções dos planos; b) 20 dias, referente à proposta de lei do Orçamento do Estado; c) 30 dias, referente à Conta Geral do Estado.	1 – Encurtamento dos prazos referidos, que passam a ser de oito dias nas alíneas a) e b) e 15 dias na alínea c). 2 – <i>Idem</i> , que passam a ser de 10 dias nas alíneas a) e b) e 20 dias na alínea c).
209.º	1 - Os planos nacionais e os relatórios de execução são apresentados pelo Governo à Assembleia da República, nos prazos legalmente fixados. 2 - O Presidente da Assembleia remete o texto do relatório de execução dos planos ao Conselho Económico e Social, para os efeitos do disposto na respectiva lei. 3 - À apreciação dos planos nacionais e dos relatórios de execução são aplicáveis, com as devidas adaptações, as disposições dos artigos anteriores.	A expressão “planos nacionais” é trocada pela expressão “Grandes Opções do Plano” e desaparece, do número 3, a referência a “planos de execução”.
211.º	1 - A apreciação na especialidade do Orçamento do Estado tem a duração máxima de 20 dias, sendo organizada e efectuada pela comissão parlamentar competente em razão da matéria, ouvida a Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, de modo a discutir-se, sucessivamente, o orçamento de cada ministério, nele intervindo os respectivos membros do Governo. 3 - O debate na especialidade dos artigos da proposta de lei e das respectivas propostas de alteração decorre no Plenário da Assembleia da República, tendo a duração mínima de três dias e a máxima de quatro.	1 – É alargado para 30 dias o prazo máximo para a apreciação na especialidade. 3 – São alterados os limites do prazo para o debate na especialidade. Desaparece o limite inferior e o superior é alargado para cinco dias,
212.º	2 - A redacção final incumbe à comissão parlamentar competente em razão da matéria, que dispõe, para o efeito, de um prazo de 10 dias.	2 – O prazo referido neste número sobe para 15 dias.

Fontes: UTAO, com base na legislação identificada na linha de títulos.

157. As alterações não têm materialidade. Limitam-se a refletir no Regimento mudanças entretanto ocorridas na LEO sobre designação de documentos (Grandes Opções em vez de Grandes Opções do Plano) e o aparecimento do parecer do CFP. Por opção própria dos Deputados, são encurtados alguns prazos processuais e alargados outros, dentro da margem de 50 dias para apreciação e votação final das POE permitida pela LEO na alteração publicada em 18 de agosto de 2020.

158. A parte do enquadramento institucional das finanças públicas que depende da organização interna da AR tem sido muito estável. Como se mostrou acima, as normas sobre a decisão política no Parlamento acerca das POE é praticamente igual desde 2007. Por sua vez, o Regimento de 2007 revogou o Regimento fixado na [Resolução da Assembleia da República n.º 4/93, de 2 de março](#). Neste, as normas comparáveis com a matéria em apreço nesta secção constam dos artigos 217.º a 225.º. É curioso notar que as alterações feitas em 2007 à redacção de 1993 também se limitaram a prazos processuais e questões semânticas sem materialidade para a análise de economia política deste relatório. Por economia de espaço, não se indagou o conteúdo de regimentos anteriores do Parlamento português. A evidência aqui trazida é suficiente para concluir que o processo de decisão política no Parlamento sobre a adoção dos orçamentos anuais se rege praticamente da mesma maneira, pelo menos, nos últimos 28 anos. Como se verá nos próximos capítulos, estabilidade processual na AR não casa necessariamente com qualidade no enquadramento institucional das finanças públicas.

4 Os estudos da UTAO em novembro de 2020

159. Este capítulo relata a primeira participação da UTAO na aplicação do art. 75.º-A da LEO e precede o diagnóstico institucional da entidade. Serve para comunicar, nos termos do número 5 do referido artigo (reproduzido após o par. 138), as razões da impossibilidade de avaliação de uma Proposta de Alteração à POE/2021 requerida pela COF, tendo em vista a tomada de medidas pelo Parlamento para evitar a repetição de situações semelhantes. Como se perceberá pelo relato, as causas são profundas e só por sorte não houve mais propostas com avaliação impossível com os meios disponíveis. As causas estendem-se ao próprio processo de decisão política, pelo que o esclarecimento cabal do poder político e dos cidadãos determinou o diagnóstico do próprio processo legislativo orçamental no Capítulo 5. Ficará também claro no final desse capítulo que é importante ir mais longe na investigação das condições institucionais necessárias e suficientes para sustentar a capacidade de a UTAO entregar aos Deputados e ao País assistência técnica independente, rigorosa e útil no espectro muito largo das medidas de política que relevam financeiramente na relação entre as AP e os utentes-contribuintes — esta consciência justificará a comparação da UTAO com as instituições congêneres no espaço da OCDE feita na Secção 6.4 e a análise holística ao desenho institucional da UTAO no Capítulo 9.

160. O presente capítulo está assim organizado. A Secção 4.1 mostra que os quatro estudos sobre seis Propostas de Alteração apresentadas por Deputados se somaram a dois relatórios extensos sobre o conteúdo da POE submetida pelo Governo em outubro de 2020. O crescimento expressivo ao longo dos anos no número de Propostas de Alteração é evidenciado na Secção 4.2. As seis Propostas de Alteração cuja avaliação de impacto foi solicitada à UTAO são identificadas na Secção 4.3. A secção seguinte justifica pormenorizadamente as razões que a impediram de realizar uma das avaliações em tempo útil. A Secção 4.5 explica o que é uma avaliação de impacto económico-orçamental de uma medida de política no contexto temporal específico do art. 75.º-A da LEO. A secção mais importante em termos de ensinamentos para o futuro é a sexta e última. Procede a uma avaliação benefício-custo dos estudos executados no âmbito da referida norma jurídica: identifica as medidas de benefício ou eficácia para os destinatários dos estudos e as medidas de custo ou eficiência na produção dos estudos. O balanço entre uma e outras surge com clareza aos olhos dos leitores.

4.1 As publicações da UTAO sobre a POE/2021

161. A UTAO produziu seis relatórios sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2021. Fê-lo entre 12 de outubro e 25 de novembro de 2020. O propósito desta secção é enquadrar os estudos de avaliação de impacto económico-orçamental das propostas de alteração apresentadas pelos Deputados no conjunto da produção realizada sobre o tema-chapéu, a POE/2021. Os estudos referidos sucederam, no tempo, a duas análises abrangentes à programação orçamental proposta pelo Governo. É por elas que esta secção começa.

162. O Governo entregou a Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021) à Assembleia da República na noite de 12 de outubro de 2020. Este foi o dia zero no cronograma dos trabalhos de apreciação política da programação orçamental anual no Parlamento (ver Figura 2, p. 50). A AR agendou a audição do Ministro de Estado e das Finanças em sede de apreciação na generalidade para as 15h00m do dia 23, i.e., no 11.º dia do cronograma.

163. A UTAO entregou a sua apreciação preliminar ao Senhor Presidente da COF no dia 22 de outubro, pelas 15h41m. Tratou-se do [Relatório UTAO n.º 24/2020](#). Como se mostrou na Secção 3.2, o processo de decisão política parlamentar envolve duas reuniões da COF com o membro do Governo responsável pela área das Finanças, a primeira a abrir a fase de apreciação na generalidade e a segunda a fechar a ronda de debates sectoriais na fase de apreciação na especialidade. Ao longo dos anos, instituiu-se o hábito de a UTAO realizar duas apreciações técnicas à POE, a entregar e divulgar ao País através do portal *Internet* da AR, na véspera de cada uma destas audições. A época orçamental de 2020 não foi exceção. A matéria a analisar é bastante extensa e complexa, exigindo sempre interações entre a UTAO

e Serviços do Ministério das Finanças (e, por vezes, de outros ministérios), e os prazos a cumprir bastante exíguos. No caso da POE/2021, o prazo para o primeiro relatório, embora apertado para trabalho técnico, foi adequado, o que nem sempre tem sucedido. A lista de assuntos analisados e que serviram de apoio à discussão política está reproduzida na Figura 3.

Figura 3 — Índice geral do Relatório UTAO n.º 24/2020: apreciação preliminar da POE/2021

Índice Geral.....	i
Índice de Figuras.....	ii
Índice de Tabelas.....	ii
Índice de Gráficos.....	ii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos.....	iii
Sumário executivo.....	1
Introdução.....	1
Cenário macroeconómico.....	2
Medidas de política.....	3
Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	4
A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu.....	5
Ventilação económica em contabilidade pública.....	6
1 Introdução.....	9
PARTE I: CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO.....	
2 O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças em contexto histórico e analítico.....	17
2.1 Previsões para 2021.....	17
2.2 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação.....	18
2.3 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos.....	20
2.4 Mercado de trabalho.....	21
2.5 Conta externa.....	23
3 Comparações com os previsores oficiais.....	27
3.1 Previsões para a economia internacional.....	27
3.2 Previsões para a economia portuguesa.....	28
3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2021.....	30
PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL.....	
4 Medidas de política.....	35
4.1 Contas das Administrações Públicas e conceitos.....	35
4.2 Medidas permanentes do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021.....	37
4.3 Novas medidas permanentes de política orçamental.....	41
4.3.1 As medidas definidas pelo MF como novas e permanentes.....	41
4.3.2 Revisão da UTAO.....	42
4.3.3 Descrição breve das medidas.....	45
4.3.4 Contributo das novas medidas permanentes para a consolidação orçamental: 2021 e os cinco anos anteriores.....	46
4.4 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes.....	47
4.5 Balanço das implicações das medidas de política na variação do saldo orçamental.....	49
5 Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	53
5.1 Estado de vigência das regras.....	53
6 A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu.....	55
6.1 A coordenação de políticas económicas no Semestre Europeu.....	55
6.1.1 Enquadramento e sequência lógica do semestre europeu de 2020.....	56
6.1.1.1 Fase preparatória: Análise da situação e seguimento do ano anterior.....	58
6.1.1.2 Fase 1: Orientação política a nível da UE.....	61
6.1.1.3 Fase 2: Objetivos, políticas e planos específicos por país.....	63
6.1.1.4 Fase 3: Implementação.....	64
6.1.2 Recomendações do Conselho da União Europeia.....	65
6.2 A reação da POE/2021 às recomendações do Conselho da União Europeia.....	66
PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA.....	
7 Ventilação económica em contabilidade pública.....	71
7.1 Considerações sobre a qualidade da informação prestada.....	71
7.2 Ponto de partida: a estimativa da execução para 2020 e comparações com 2019 e previsões passadas para 2020.....	73
7.3 A POE/2021 e o cenário orçamental das Administrações Públicas em 2021.....	78
7.3.1 Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas.....	78
8 ANEXOS.....	83
8.1 Anexo 1: Quadros detalhados da execução orçamental em contabilidade pública.....	85

Fonte: Relatório UTAO n.º 24/2020, de 22 de outubro.

164. A apreciação final da POE/2021 ficou concluída no dia 11 de novembro de 2020. Foi entregue ao Senhor Presidente da COF pelas 20h30m. A segunda audição do Senhor Ministro de Estado e das Finanças iniciou-se às 16h00m do dia seguinte. Cumpriu o prazo acordado previamente, mas seria desejável ter sido entregue um dia antes para permitir mais tempo aos atores políticos (Deputados e Membros do Governo) para a apreciarem. Apesar das muitas horas de trabalho noturno e nos fins-de-semana, é muito difícil comprimir este prazo sem comprometer a profundidade e o rigor da análise, e a qualidade da redação e da forma de apresentação. O segundo relatório reviu o primeiro e acrescentou uma extensa lista de matérias que costumam suscitar interesse na discussão política subsequente, como sejam: a orientação da política orçamental de 2014 a 2021, a posição perante as regras de disciplina orçamental, os recursos e as despesas na área da Saúde, as contas dos sistemas de proteção social, a explicação das implicações no saldo e na dívida públicas dos compromissos do Fundo de Resolução

perante a capitalização do Novo Banco e, uma matéria na qual a UTAO muito vem investindo desde março de 2020, os efeitos nas finanças públicas das medidas de política COVID-19. O índice deste relatório está reproduzido na Figura 4. O interesse não se circunscreve aos Deputados porquanto a comunicação social e muitos comentadores usam partes das análises da UTAO para informar e opinar sobre o estado das finanças públicas e os efeitos económico-orçamentais das opções políticas sobre a mesa.

Figura 4 — Índice geral do Relatório UTAO n.º 25/2020: apreciação final da POE/2021

Índice Geral	i
Índice de Figuras	ii
Índice de Caixas	ii
Índice de Tabelas	iii
Índice de Gráficos	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iv
Sumário executivo	1
Introdução.....	1
Cenário macroeconómico.....	2
Medidas de política.....	3
Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	4
A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu.....	6
Orientação da política orçamental.....	7
Evolução da dívida pública na ótica de Maastricht.....	7
Os determinantes da variação do saldo global.....	8
Receita efetiva.....	10
Instrumentos de controlo da execução da despesa sob decisão discricionária do Ministério das Finanças	
12	
Programa orçamental da Saúde e financiamento do SNS.....	13
Apreciação das contas dos sistemas de proteção social.....	14
Responsabilidades contingentes.....	15
Anexo 2: Fundo de Resolução, capitalização do Novo Banco e implicações no saldo e na dívida das AP	
17	
1 Introdução [REVISTO]	19
PARTE I: CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: DESEMPENHO PASSADO E PROJEÇÕES DE CURTO PRAZO	25
2 O cenário macroeconómico do Ministério das Finanças em contexto histórico e analítico	27
2.1 Previsões para 2021.....	27
2.2 PIB em volume e contributos do lado da despesa para a sua variação.....	28
2.3 Rendimento disponível e poupança de famílias e instituições sem fins lucrativos.....	30
2.4 Mercado de trabalho.....	31
2.5 Conta externa.....	33
3 Comparações com os previsores oficiais	37
3.1 Previsões para a economia internacional.....	37
3.2 Previsões para a economia portuguesa.....	38
3.3 Riscos a ter em conta no cenário macroeconómico da POE/2021.....	40
PARTE II: ANÁLISE DOS CENÁRIOS ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE NACIONAL	43
4 Medidas de política	45
4.1 Contas das Administrações Públicas e conceitos.....	45
4.2 Medidas permanentes do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2021	
47	
4.3 Novas medidas permanentes de política orçamental.....	51
4.3.1 As medidas definidas pelo MF como novas e permanentes.....	51
4.3.2 Revisão da UTAO.....	52
4.3.3 Descrição breve das medidas.....	55
4.3.4 Contributo das novas medidas permanentes para a consolidação orçamental: 2021 e os cinco anos anteriores.....	56
4.4 Medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes [REVISTO].....	57
4.5 Balanço das implicações das medidas de política na variação do saldo orçamental [REVISTO].....	61
5 Regras orçamentais do braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento	65
5.1 Estado de vigência das regras.....	65
5.2 Posição de Portugal nos indicadores das regras [NOVO].....	67
5.2.1 Saldo orçamental.....	67
5.2.2 Saldo estrutural.....	68
5.2.3 Dívida pública.....	69
6 A POE/2021 no contexto do Semestre Europeu	71
6.1 A coordenação de políticas económicas no Semestre Europeu.....	71
6.1.1 Enquadramento e sequência lógica do semestre europeu de 2020.....	72
6.1.1.1 Fase preparatória: Análise da situação e seguimento do ano anterior.....	74
6.1.1.2 Fase 1: Orientação política a nível da UE.....	77
6.1.1.3 Fase 2: Objetivos, políticas e planos específicos por país.....	79
6.1.1.4 Fase 3: Implementação.....	80
6.1.2 Recomendações do Conselho da União Europeia.....	81
6.2 A reação da POE/2021 às recomendações do Conselho da União Europeia.....	82
7 Orientação da política orçamental [NOVO]	85
7.1 A relevância económica da orientação da política orçamental.....	85

7.2	Orientação da política orçamental prevista na POE/2021	86
8	Evolução da dívida pública na ótica de Maastricht [NOVO]	91
8.1	Dívidas bruta e líquida de depósitos bancários	91
8.2	Decomposição da variação do rácio da dívida no PIB	92
PARTE III: ANÁLISE DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS EM CONTABILIDADE PÚBLICA		95
9	Os determinantes da variação do saldo global [MUDANÇA DE EPÍGRAFE]	97
9.1	Considerações sobre a qualidade da informação prestada	97
9.2	Ponto de partida: a estimativa da execução para 2020 e comparações com 2019 e previsões passadas para 2020	99
9.3	A POE/2021 e o cenário orçamental das Administrações Públicas em 2021	104
9.3.1	Evolução do saldo global e conta consolidada das Administrações Públicas	104
9.3.2	Análise das principais rubricas de receita e despesa e dos seus contributos para o saldo global de 2021 [REVISTO]	106
10	Receita efetiva [NOVO]	109
10.1	Os efeitos das medidas de política COVID-19 na receita em 2020 e 2021	109
10.2	Receita fiscal	114
10.3	Receita não fiscal nem contributiva	116
10.3.1	Receita corrente não fiscal nem contributiva	118
10.3.2	Receita de capital	120
11	Instrumentos de controlo da execução da despesa sob decisão discricionária do Ministério das Finanças [NOVO]	123
11.1	Evolução 2014 a 2020 e previsão para 2021 nos instrumentos convencionais	123
11.2	Instrumentos não convencionais	127
12	Programa orçamental da Saúde e financiamento do SNS [NOVO]	131
12.1	Programa orçamental da Saúde	131
12.2	Contextualização do SNS	133
12.3	Financiamento do SNS	134
13	Apreciação das contas dos sistemas de proteção social [NOVO]	137
13.1	Segurança Social	137
13.1.1	Medidas de política COVID-19 com impacto orçamental na Segurança Social em 2020 e 2021	137
13.1.2	Análise agregada: estimativa de execução em 2020 e proposta orçamental para 2021	139
13.1.3	Análise por sistemas de proteção social	143
13.2	Caixa Geral de Aposentações	146
14	Responsabilidades contingentes [NOVO]	149
14.1	Garantias e contragarantias concedidas pelo Estado	149
14.2	Garantias a conceder pelo Estado: limites máximos previstos no OE/2020 e na POE/2021	151
14.3	Contingências com origem nas medidas de política COVID-19	153
14.4	Responsabilidades contingentes assumidas por entidades do SEE	154
14.5	Riscos e Contingências com origem nas Parcerias Público-Privadas	157
14.5.1	Sector Rodoviário	158
14.5.2	Sector Ferroviário	159
14.5.3	Sector da Saúde	159
PARTE IV: ANEXOS		161
15	Anexo 1: Quadro detalhado da execução orçamental em contabilidade pública	163
16	Anexo 2: Fundo de Resolução, capitalização do Novo Banco e implicações no saldo e na dívida das AP [NOVO]	165
16.1	O Fundo de Resolução e os acordos celebrados com o Novo Banco e o Estado	165
16.2	Receitas e despesas previsionais do Fundo de Resolução na contabilidade pública das AP para 2021	166
16.3	Impactos nas finanças públicas de um eventual empréstimo da banca comercial ao Fundo de Resolução	168
16.4	O que é que as várias peças da POE revelam sobre o montante da eventual recapitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução?	169

Fonte: [Relatório UTAO n.º 25/2020, de 11 de novembro](#).

165. Seguiram-se quatro publicações para responder a pedidos da COF de avaliação de impactos económicos e orçamentais. Estes estudos foram publicados nos dias 22, 23, 24 e 25 de novembro. Resultaram de solicitações da COF à UTAO ao abrigo do artigo 75.º-A recentemente aditado à LEO, como recordado na Secção 3.1. Incidiram sobre cinco propostas de alteração escolhidas por dois grupos parlamentares. As Secções 4.3 a 4.6 evidenciam este processo e refletem sobre a eficiência e a eficácia do mesmo. Para melhor contextualizar a avaliação das propostas de alteração, é útil atentar na informação da Secção 4.2 sobre a evolução no número de propostas de alteração submetidas e aprovadas em cada um dos últimos cinco exercícios de decisão parlamentar sobre Propostas de Orçamento do Estado.

4.2 Estatísticas sobre Propostas de Alteração: da POE/2017 à POE/2021

166. Ao 32.º dia do calendário de apreciação parlamentar da POE, fechou o prazo para os Deputados submeterem as Propostas de Alteração (PA) que entendessem apresentar ao conteúdo deliberativo da POE/2021. A Figura 2, p. 50, mostra que esse prazo terminou no dia 13 de novembro. O momento de fecho pré-definido foi 17h00m, mas, a pedido de alguns grupos parlamentares, foi adiado numas horas mais no mesmo dia. Os Deputados puderam entregar PA desde o dia 29 de outubro, o primeiro do período de apreciação na especialidade. A submissão foi eletrónica, através do módulo de submissão de propostas (designado por IPA) da plataforma AR@PLOE.

167. Apresentaram 1547 Propostas de Alteração à POE/2021, um número que marca um novo máximo absoluto nesta estatística. A Tabela 2 revela que no outono de 2016, durante a apreciação da POE/2017, o número de PA submetidas foi 510. Desde então, tem sido sempre a subir, até se chegar a 1547 no outono de 2020.

Tabela 2 — Evolução no número de Propostas de Alteração submetidas e aprovadas, 2016 a 2020

	Outono 2016 (POE/2017)	Outono 2017 (POE/2018)	Outono 2018 (POE/2019)	Inverno 2020 (POE/2020)	Outono 2020 (POE/2021)
N.º total de PA submetidas	510	707	991	1333	1547
N.º total de PA aprovadas	213	217	234	287	291

Fontes: dados sobre as POE para 2018 a 2021 — Informação n.º 93/DAPLEN/2020, de 14 de dezembro; dados sobre a POE/2017 — consulta da UTAO em 19/03/2021 à [plataforma da AR para pesquisa de Propostas de Alteração à POE/2021](#). | Notas: PA — Propostas de Alteração; DAPLEN — Divisão de Apoio ao Plenário (da Assembleia da República).

168. Mais de metade das PA chegou no último dia do prazo. No dia 13 de novembro foram submetidas 810 PA, cerca de 52,4 % do volume total admitido ao longo dos 16 dias do prazo. A Tabela 3 decompõe o fluxo de entradas por dias e identifica as PA submetidas em cada um dos seis períodos nela considerados. É bem evidente a concentração de submissões nos últimos dias do prazo.

Tabela 3 — Fluxo de submissão de Propostas de Alteração à POE/2021, por períodos do prazo

Período	29/Out a 1/Nov	2–8/Nov	9–10/Nov	11/Nov	12/Nov	13/Nov	Soma
N.º de PA submetidas	232	197	80	120	108	810	1547
Identificação das PA submetidas	Da PA-1C à PA-215C	Da PA-216C à PA-398C	Da PA-399C à PA-476C	Da PA-477C à PA-590C	Da PA-591C à PA-689C	Da PA-690C à PA-1440C	—

Fontes: [plataforma de pesquisa de Propostas de Alteração à POE/2021](#), consulta da UTAO em 19/03/2021.

169. Impõe-se esclarecer uma aparente confusão na Tabela 3. A numeração sequencial das submissões é feita pelo sistema informático e vai de 1 a 1440. Todavia, há no sistema 1547 registos. Esta diferença é, porém, facilmente explicável. Os Deputados entregaram 1440 documentos com Propostas de Alteração na matéria sujeita a voto na especialidade. A votação na especialidade tem, nos termos do [número 4 do artigo 38.º da LEO](#), de incidir sobre os artigos, os mapas contabilísticos e, quando as houver, as demonstrações orçamentais e financeiras que integram a proposta de lei do OE apresentada pelo Governo. As votações são organizadas na AR por artigo e mapa. Por isso, se um determinado documento submetido por Deputados incidir sobre dois artigos da proposta de lei ou um artigo e um mapa contabilístico, os Serviços da AR desdobram esse documento em duas Propostas de Alteração: uma proposta para cada artigo ou uma proposta para o artigo e uma proposta para o mapa. Nesta tarefa, as Propostas desdobradas ganham um aditamento ao número do documento original (C-1, C-2, ... C-n). Nos exemplos acima, se o documento original tivesse adquirido o número 750 e fosse desdobrado em duas PA, estas seriam identificadas com os números 750C-1 e 750C-2 e desapareceria na base de dados o documento com o número 750. Repare-se que todos os registos de PA na plataforma que serviu de fonte à Tabela 3 têm a letra “C” após o número do documento que lhe deu origem.

170. Importa também informar que os Deputados podem entregar novas versões das PA até ao dia da votação do artigo ou do mapa da proposta de lei a que as PA respeitarem. A UTAO não foi alertada para esta situação e só descobriu por acaso que entraram na plataforma de PA novos documentos depois do dia 13 de novembro quando estava a horas de fechar um estudo de avaliação e, mais tarde, já durante a preparação deste relatório. Alerta-se para o facto de as novas versões ficarem registadas na plataforma com o mesmo número (num dos exemplos acima, 750C-1) e a mesma data de entrada da versão original. Pior, o registo de uma nova versão elimina a versão original; esta é removida da plataforma de pesquisa. Portanto, pela consulta à base de dados é impossível saber em que dia foram apresentadas as versões de substituição. Muito mais sobre o tempo dedicado às votações na AR será discutido no Capítulo 5.

171. A bem da transparência e para permitir a reconstituição da cronologia das PA, seria desejável manter em sistema os documentos originais e os documentos de substituição, com as datas respetivas

de submissão de uns e outros. O algoritmo em funcionamento no sistema informático que gere a documentação das iniciativas legislativas teria de ser mudado para acolher esta sugestão. A UTAO não verificou se também funciona com estas limitações para outras iniciativas legislativas, fora do âmbito das POE. Acresce que a possibilidade de apresentação de novas versões até ao dia da votação não assegura o tempo razoável para que todos os Deputados chamados a votar conheçam bem e decidam em consciência o que irão votar. Estas propostas não vão constar dos capítulos de recomendações deste estudo porque deixam de fazer sentido no novo modelo de discussão e votação das POE que será sugerido na terceira parte.

4.3 As Propostas de Alteração submetidas à UTAO

172. Os Grupos Parlamentares comunicaram em 16 de novembro de 2020 que pretendiam da UTAO a avaliação de impacto económico-orçamental a seis Propostas de Alteração. Nos termos dos números 2 e 3 do artigo 75.º-A da LEO, os Grupos Parlamentares (GP) do Partido Socialista (PS) e do Partido Social Democrata (PSD) solicitaram à UTAO, cada um, a avaliação de três Propostas de Alteração (PA). O prazo para apresentação das PA pelos Deputados terminara na sexta-feira, 13 de novembro, como se explicou na secção anterior. Terá ficado combinado na COF a entrega da lista de PA a estudar até às 16h30m da segunda-feira seguinte, o 35.º dia do processo de decisão política na AR. Recorde-se que o mesmo começou na manhã do 39.º dia e fechou na manhã do 45.º dia com a votação final global em Plenário. A entrega foi feita por cada GP à Equipa de Apoio a essa comissão. A Equipa de Apoio é um núcleo de funcionários da Divisão de Apoio às Comissões que presta assistência técnica e administrativa a cada uma das comissões especializadas da AR. No caso da COF, a Equipa de Apoio é constituída por quatro funcionárias. Foi a Equipa de Apoio à COF que, por mensagem de correio-e, transmitiu ao Coordenador da UTAO, nos últimos minutos do prazo estabelecido, os pedidos: o do GP- PS chegou às 15h56m e o do GP-PSD às 16h31m. A Tabela 4 identifica sumariamente as seis PA cuja avaliação de impacto nas contas públicas foi solicitada pelos dois GP. Para cada proposta, o quadro mostra o GP que solicitou o estudo, o número que o sistema informático da AR atribuiu à versão original, a sigla do partido político que a apresentou e uma sinopse do seu conteúdo indicando a peça deliberativa da POE sobre a qual a proposta incide. Infelizmente, pela razão exposta no parágrafo 170, a hiperligação ora disponível aponta para a última versão de substituição e não permite obter a versão original cujo estudo foi encomendado à UTAO.

Tabela 4 — Propostas de Alteração remetidas à UTAO para avaliação de impacto económico-orçamental

Reque-rente da avaliação	Número	Propo-nente	Tema
GP do PS	1139C	PSD	Artigo 265º-A — Propõe a redução da taxa de portagem, em 50% para todos os veículos de combustão e em 75% para os veículos elétricos e não poluentes, nas autoestradas A22, A23, A24 e A25
GP do PS	1143C	PSD	Artigo 265º-B — Propõe a redução da taxa de portagem, em 50% para todos os veículos de combustão e em 75% para os veículos elétricos e não poluentes, nas concessões da Costa de Prata, do Grande Porto e do Norte Litoral
GP do PS	1195C	PSD	Artigo 227.º — É suspenso o Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.PSD
GP do PSD	1C	PCP	Artigo 185.º — Suplemento remuneratório para os trabalhadores dos serviços essenciais
GP do PSD	6C	PCP	Artigo 228.º-A — Alteração à Lista II anexa ao Código do IVA
GP do PSD	455C	BE	Artigo 37.º-A — Dedicção Plena no Serviço Nacional de Saúde

Fontes: UTAO. | Notas: GP — Grupo Parlamentar; BE — Bloco de Esquerda; PCP — Partido Comunista Português; PS — Partido Socialista; PSD — Partido Social Democrata.

173. Porém, para benefício dos leitores, este relatório inclui em anexo os textos originais das PA enviadas à UTAO para efeitos de avaliação do impacto nas contas públicas. Por causa da limitação técnica acima referida na busca de PA dentro da aplicação AR@PLOE, as versões originais das PA que os GP

do PS e do PSD enviaram à UTAO para avaliação estão reproduzidas integralmente nos Anexos 3 a 8. Como se explicará na Secção 4.5, no caso da PA-1195C o estudo da UTAO incidiu sobre a primeira versão de substituição, pelo que também esta versão é reproduzida no final do documento, no Anexo 9.

174. Foi solicitada a avaliação de seis PA, mas os Deputados poderiam ter pedido o estudo de muitas mais. Esclarece-se que existe uma norma na LEO que determina o número máximo de PA que podem ser remetidas à UTAO pelo braço político da AR. Trata-se do artigo 75.º-A reproduzido integralmente na p. 43. Diz o número 2 que só grupos parlamentares podem requerer estes estudos de avaliação de efeitos económico-financeiros. Esta opção está, pois, vedada a Deputados Únicos e Deputados Não Inscritos. É o número 3 que fixa um teto ao número de PA, teto esse que é crescente com a dimensão do grupo parlamentar. Para melhor conveniência do leitor, esta norma é novamente reproduzida.

“3 — O número máximo de propostas de cada grupo parlamentar para as quais pode ser solicitada a análise referida no número anterior é o seguinte:

a) Até 10 deputados — 1 análise;

b) Até um quinto do número de deputados — 2 análises;

c) Um quinto ou mais dos deputados — 3 análises;

d) Por cada um quinto de deputados a mais além do disposto na alínea anterior — mais 1 análise.”

Citação do número 3 do artigo 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental, na [redação atualmente em vigor](#).

175. Para quantificar a restrição do número 3 do artigo 75.º-A, são necessários alguns cálculos auxiliares. A AR tem 230 Deputados, pelo que um quinto corresponde a 46 elementos. Este é o primeiro quintil da distribuição de Deputados. A Tabela 5 mostra os cinco quintis da AR (significado em nota à tabela).

Tabela 5 — Quintis de um Parlamento com 230 Deputados

	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto	Quinto
N.º de Deputados	46	92	138	184	230

Fonte: UTAO. | Nota: “Quintil” é a designação que se usa em Estatística para designar os números de corte da distribuição de uma população em cinco conjuntos com o mesmo número de indivíduos.

176. Na presente legislatura (a XIV) nem todos os Deputados integram Grupos Parlamentares (GP). O Regimento da AR não exige um número mínimo de Deputados para ser constituído um GP (vide artigo 6.º). Tem prevalecido o entendimento de que se requer pluralidade no número de Deputados que solicita por escrito ao Presidente a constituição do mesmo, pelo que bastam dois Deputados para formar um GP. Assim, os três partidos que elegeram apenas um deputado nas eleições legislativas de 2019 não têm GP e cada um deles é intitulado “Deputado Único Representante de um Partido” (DURP). Um Deputado que abandone o seu GP e se decida manter na AR passa à condição de “Deputado Não Inscrito” (DNI). Na atual legislatura existem sete GP. Existiram três DURP, um por cada um dos partidos políticos que elegeram apenas um representante nas eleições legislativas de 6 de outubro de 2019. Em 3 de fevereiro de 2020, a DURP do LIVRE passou a DNI. Em 25 de junho de 2020, uma Deputada do GP do PAN passou também a DNI. A Tabela 6 apresenta a situação em vigor no dia 16 de novembro de 2020, quando a COF enviou as seis PA para avaliação.

177. No seu conjunto, os Grupos Parlamentares poderiam ter incluído até 14 Propostas de Alteração nos seus pedidos de avaliação de efeitos económicos e nas finanças públicas. A Tabela 6 aplica os tetos das alíneas a) a d) da norma da LEO acima transcrita à composição partidária da AR vigente durante todo o período de discussão da POE/2021 e, em particular, no dia 16 de novembro de 2020. A expressão “até 10 deputados” usada na alínea a) pode suscitar a dúvida sobre se se trata de um intervalo aberto ou fechado no número 10. Com base na explicitação na alínea c) de que, neste caso, se trata de um intervalo à esquerda fechado no primeiro quintil (i.e., maior ou igual que 46 Deputados) a UTAO interpreta os intervalos à direita das alíneas a) e b) como sendo abertos nos números de corte indicados. Desta forma, o GP do Partido Comunista Português (PCP) tem direito a pedir até duas PA. Teria sido preferível a redação das alíneas ser mais clara para se evitar a necessidade de interpretação.

Tabela 6 — Apuramento do número máximo de Propostas de Alteração cuja avaliação pode ser solicitada à UTAO: situação em novembro de 2020

	Sigla do Partido	N.º de Deputados	N.º máximo de PA cuja avaliação cada GP pode requerer
Grupos Parlamentares	PS	108	4
	PSD	79	3
	BE	19	2
	PCP	10	2
	CDS-PP	5	1
	PAN	3	1
	PEV	2	1
Deputados Únicos Representantes de Partido	CH	1	0
	IL	1	0
	L	0	0
Deputada Não Inscrição	Não aplicável	2	0
SOMA		230	14

Fonte: UTAO. | Notas: (i) O número máximo de PA (coluna da direita) cuja avaliação de efeitos económico-financeiros cada GP pode solicitar resulta da aplicação do número 3 do artigo 75.º-A da LEO à composição da AR no dia em que fechou o prazo para tais pedidos no âmbito da apreciação parlamentar da POE/2021. (ii) As siglas dos partidos têm o seu significado exposto na Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos.

4.4 Justificação da decisão de não avaliar a Proposta de Alteração n.º 455C

178. Das seis Propostas de Alteração remetidas pela COF à UTAO, a Unidade concluiu não ter condições para avaliar os efeitos económicos e nas finanças públicas da PA n.º 455C. Esta secção explica a decisão. A mesma foi comunicada ao Senhor Presidente da COF no dia 18/11/2021, acompanhada de uma justificação, necessariamente sumária, após a apreciação preliminar das seis propostas. Esta apreciação foi efetuada nas 24 horas seguintes à receção dos pedidos de avaliação. Visou identificar as PA que reuniam as condições necessárias para poderem ser objeto de avaliação no exíguo período concedido pela COF para a realização dos estudos.

179. O artigo 75.º-A manda a UTAO justificar as decisões de não avaliação que eventualmente tenha de tomar. Diz o número 5 do artigo 75.º-A da LEO:

“5 - No caso de a UTAO não conseguir, em tempo útil ou pela complexidade, produzir um estudo técnico, deve emitir uma declaração justificativa, apontando as medidas a adotar para que no futuro a razão impeditiva não volte a suceder, submetendo-a ao conhecimento da comissão parlamentar competente e do Presidente da Assembleia da República, a fim de analisarem a eventual tomada de recomendações ou soluções.”

Reprodução do número 5 do artigo 75.º-A da LEO, na [redação atualmente em vigor](#).

180. Não seria necessária a disposição legal invocada para a Unidade sentir ser sua obrigação desenvolver neste relatório de balanço as razões que a levaram a comunicar a impossibilidade de avaliação da PA-455C. O brio profissional a isso obrigaria. E esta justificação, bem como as análises no resto deste capítulo e nos seguintes ao processo de avaliação da UTAO e ao próprio processo de decisão política parlamentar sobre as POE, contêm ilações que se espera possam ajudar eleitos e eleitores a refletir sobre o *status quo* e agir para o melhorar. A informação nesta secção deve, pois, ser interpretada no contexto dos objetivos deste relatório declarados no parágrafo que abre o capítulo introdutório (par. 132, p. 41).

181. A justificação para a impossibilidade de realizar o estudo solicitado sobre a PA-455C foi sintetizada na comunicação acima referida da UTAO para a COF. Nessa mensagem, escreveu-se:

“Daquele escrutínio (preliminar referido no par. 178 acima), concluímos não ter condições para avaliar minimamente a PA n.º 455C. A conclusão é fundamentada na elevada complexidade da informação que seria necessário recolher junto de várias entidades. As variáveis são demasiadas e de disponibilidade incerta. Mesmo que os dados existissem nos sistemas de informação, com elevada probabilidade requereriam um tratamento analítico e informático por parte dos detentores da informação que seguramente não seria facultado à UTAO nos próximos três dias. Haveria sugestões relevantes da UTAO para os legisladores, com natureza qualitativa, sobre a adequação dos meios propostos aos objectivos visados pelo proponente da PA, mas não há tempo disponível para o fazer.”

Reprodução parcial da mensagem de correio eletrónico de 18/11/2020 do Coordenador da UTAO.

182. A PA-455C visava criar o regime de dedicação plena para todas as carreiras profissionais do Sistema Nacional de Saúde (SNS). Aditando um artigo à lei do OE para 2021, o proponente pretendia concretizar juridicamente o princípio de "dedicação plena" para os trabalhadores do SNS plasmado na Lei de Bases da Saúde ([Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#)). Para o efeito, o articulado proposto (ver Anexo 5) criaria um regime de dedicação plena para todas as profissões, de adesão obrigatória para os profissionais em exercício de funções dirigentes e de adesão voluntária para os demais trabalhadores. A proposta continha incentivos económicos para estimular a adesão voluntária: majoração remuneratória de 40% para todos e redução progressiva do horário de trabalho em direção ao limite de 35 horas semanais para alguns (concretamente, para os profissionais maiores de 55 anos com horários de, pelo menos, 40 horas semanais e em exclusividade há, pelo menos, cinco anos). Nada é dito na PA sobre os incentivos e as compensações já em uso no SNS para aumentar o tempo de trabalho a ele dedicado, como sejam, a remuneração de horas extraordinárias, os programas de redução das listas de espera em determinados atos clínicos, os suplementos e as compensações no regime remuneratório das unidades de saúde familiar, o regime de tempo inteiro e o regime de dedicação exclusiva.

183. Tentar prever o impacto financeiro para as Administrações Públicas de uma mudança estrutural no funcionamento do SNS não é tarefa exequível com seriedade no período de seis a oito dias concedido pela COF. O estudo de avaliação seria extremamente complexo e dependente de muita informação que não estava acessível à UTAO. Nem provavelmente seria extraível dos sistemas de informação do Ministério da Saúde em menos de dez dias.

184. Em primeiro lugar, o estudo deveria dividir a população-alvo em dois conjuntos: os dirigentes e os demais profissionais. Tal seria necessário porque, no primeiro caso, a adesão, sendo obrigatória, não exigiria a modelização de comportamentos individuais. Porém, no segundo, seria necessário construir diferentes cenários de adesão ao regime de dedicação plena e, a partir dos mesmos, partir para a simulação de efeitos nas finanças públicas.

185. Em segundo lugar, haveria que montar um modelo de avaliação que permitisse distinguir efeitos na despesa e efeitos na receita. Os primeiros seriam os encargos com pessoal, incluindo contribuições patronais obrigatórias para os regimes de proteção social. Mesmo neste caso, haveria que ter o cuidado de tomar em conta, de alguma maneira adequada, a passagem de profissionais que estivessem no ano zero (31/12/2019 ou outra data mais recente para a qual houvesse informação completa sobre *stock* e remunerações) em regimes de dedicação exclusiva para o novo regime. Seria necessário perceber como mudariam os salários e assumir hipóteses sobre horas trabalhadas e fluxos de migração dos regimes atuais para o novo. Mudar salários e horas trabalhadas teria implicações nas remunerações percebidas pelos trabalhadores no SNS e fora do SNS (para os que ponderassem desistir da acumulação com o exercício liberal ou em relação jurídica de trabalho com instituições dos sectores social e privado). Isto seria relevante para se poder estimar intervalos de variação da receita pública, por via do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e das contribuições patronais e dos trabalhadores para a Segurança Social e a ADSE. Na medida em que o IRS é um imposto progressivo, seria necessário conhecer o perfil de rendimentos tributáveis dos profissionais do SNS a fim de estimar a variação na coleta de IRS. Cada trabalhador pode ter outros rendimentos para além do salário, sujeitos a englobamento, a tributação autónoma ou à opção do sujeito passivo por um destes regimes no momento da entrega da declaração de IRS e seria, pois necessário, conhecê-los para aproximar a taxa marginal de cada trabalhador.

186. As variáveis a medir seriam diversas e muito exigentes em termos de informação a apurar. Na apreciação preliminar realizada internamente em 24 horas às seis PA, foram identificadas para o estudo da PA-455C as seguintes variáveis:

1. Número e remuneração total (base e todos os suplementos pagos) dos titulares de cargos de direção de departamentos e serviços de natureza assistencial, e de coordenação de unidades funcionais de cuidados de saúde primários, por ano (2017 a 2019);

2. Número e remuneração (base e todos os suplementos pagos) de todos os demais trabalhadores em todos os grupos profissionais que integram o SNS, independentemente da natureza da relação jurídica de emprego, por ano (2017 a 2019);
3. Receita das Administrações Públicas sob a forma de IRS e Contribuições Sociais dos trabalhadores e das entidades patronais para sistemas de proteção social pública cobrada em cada um dos anos 2017 a 2019 sobre Honorários no regime de profissional liberal e sobre a Remuneração em instituições de saúde dos sectores privado e social (trabalho subordinado ou de prestação de serviços) de todos os trabalhadores do SNS que, naqueles anos, tenham prestado serviço em tais instituições. Esta será receita pública perdida. Haveria que pedir a discriminação apropriada por modalidade de dedicação plena, ou seja:
 - 3.1. Receita cobrada no universo dos titulares de cargos de direção ou coordenação no SNS definido pelo n.º 3 do art. 37.º-A;
 - 3.2. Receita cobrada no universo dos demais trabalhadores do SNS (abrangidos pelo n.º 4 do art. 37.º-A).
4. As variáveis 1 e 2 seriam necessárias para medir a despesa pública com o incentivo pecuniário de 40% — al. a) do n.º 8). A atribuição do incentivo não pecuniário — alínea b) do mesmo número — obrigaria o SNS a pagar as horas perdidas a outros profissionais, se se admitir a hipótese razoável de que elas são uma restrição ativa para satisfazer a procura de cuidados de saúde. Assim, seria também necessário conhecer, para cada trabalhador que, a 31 de dezembro de 2017, 2018 e 2019 tivesse idade superior a 55 anos e estivesse em regime de dedicação exclusiva há, pelo menos, cinco anos, o seguinte:
 - 4.1. Para os titulares de cargos de direção de departamentos e serviços de natureza assistencial, e de coordenação de unidades funcionais de cuidados de saúde primários, o Número de horas acima das 40 trabalhadas em média semanal em cada um dos anos de 2017, 2018 e 2019;
 - 4.2. Para os demais profissionais do SNS, o Número de horas acima das 40 trabalhadas em média semanal em cada um dos anos de 2017, 2018 e 2019.
5. Finalmente, ter-se-ia que calcular o ganho de receita pública (IRS, Contribuições Sociais e para a ADSE) associado ao pagamento do suplemento pecuniário e da remuneração das horas de substituição. Idealmente, este cálculo deveria ser feito indivíduo a indivíduo, cruzando a informação a obter do Ministério da Saúde para as variáveis acima com a informação sobre outros rendimentos e as tabelas de taxas médias e marginais do IRS.

187. A construção de qualquer uma das variáveis 1 a 4.2 acima seria um enorme quebra-cabeças. Tratar-se-ia de obter da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) uma gigantesca base de microdados com informação por carreira e trabalhador acerca da situação profissional (dirigente ou não dirigente), horas trabalhadas, remunerações brutas, descontos obrigatórios para sistemas de proteção social, descontos para ADSE, etc.. Estes dados deveriam, idealmente, ser cruzados com os da Autoridade Tributária e Aduaneira, via código e protocolo a estabelecer, sobre todos os rendimentos para se conseguir uma estimativa fina dos impactos na receita de IRS. Mesmo sem este cruzamento e usando médias grosseiras para aproximar as taxas marginais de tributação, estar-se-ia perante uma tarefa hercúlea para a ACSS e, depois, de modelização e simulação com microdados por parte da UTAO. De permeio, a ACSS deveria anonimizar os dados antes de os entregar à UTAO. A crescer à dificuldade está o facto de a UTAO nunca ter realizado programação para simular com microdados. Estar-se-ia, portanto, perante uma tarefa de vários meses e que, provavelmente, exigiria a contratação externa de serviços especializados de microsimulação. Ora a UTAO não tem autonomia para fazer qualquer despesa. A desproporção entre a dimensão das implicações de uma PA para o desempenho e o orçamento do sector-alvo e os meios atribuídos à UTAO (recursos humanos, tempo, orçamento) para avaliar os efeitos económico-orçamentais daquela dificilmente poderia ser maior do que no caso da Proposta de Alteração n.º 455C.

4.5 O processo de avaliação do impacto económico-orçamental

188. O processo de avaliação começou com duas conversas de planeamento com o Presidente da COF em finais de setembro de 2020. Pelas razões explicadas no [Memorando de 20 de julho](#), o Coordenador da UTAO receava uma avalanche de pedidos de avaliação a poucos dias do início das reuniões da COF para votação na especialidade, que se sabia então estarem previstas para decorrer entre 20 e

26 de novembro (conforme cronograma na Figura 2, p. 50). Perguntou o Coordenador se seria viável começar a receber pedidos e a iniciar os estudos no início de novembro (recorde-se que o período de apreciação na especialidade iria começar a 29 de outubro), em troca de não ser realizado o segundo relatório de apreciação à POE/2021. Consultada a COF, a resposta foi de que a Comissão não pretendia prescindir de um segundo relatório, a divulgar na véspera da segunda audição ao ministro responsável pela área das Finanças, e que só no final do prazo para submissão de Propostas de Alteração (13 de novembro) é a que a Comissão estaria em condições de decidir as PA a enviar à UTAO para avaliação. As mesmas acabaram sendo comunicadas à Unidade apenas a meio da tarde do dia 16 de novembro, 35.º dia do processo orçamental na AR. A Subsecção 4.5.1 descreve, em linhas gerais, as tarefas que compuseram a avaliação das PA e a Secção 4.6 apresenta e discute medidas de eficiência e eficácia deste processo.

4.5.1 Tarefas

189. Entregue o segundo relatório de apreciação da POE/2021, a UTAO deu início no dia 14 de novembro à sua preparação para o processo de avaliação de PA. Neste sábado, houve uma videoreunião interna para discutir e fechar a estrutura comum a todos os relatórios de avaliação a elaborar, bem como para combinar os critérios de apreciação da exequibilidade de avaliar, no prazo então conhecido, cada uma das PA que a UTAO viesse a receber nos dias seguintes. Deve notar-se que a UTAO não sabia, no dia 14, quando é que iria ser notificada das PA a avaliar. Sabia apenas que havia 1542 Propostas de Alteração depositadas no sistema de informação da AR às 12h00m desse dia.¹⁷ Esperava tomar conhecimento das mesmas daí a dois ou três dias, mas não recebeu da COF nenhuma indicação prévia precisa. Nos contactos de setembro com a COF, foi dito ao Coordenador que a Comissão poderia agendar a discussão e a votação das PA que a UTAO avaliasse para o último dia de debate na especialidade, tarde de 25 de novembro. Em conformidade, a Unidade planeou a sua atividade para poder enviar os estudos até à noite de 24 de novembro. Este dado foi, naturalmente, tomado em conta nas decisões de planeamento interno, tanto a de 14 de novembro, como a que ocorreu três dias depois. O Gráfico 1 assinala a duração desta tarefa e das demais seis que compuseram a produção dos estudos de avaliação de impactos económico-orçamentais das seis PA submetidas à UTAO.

190. A escolha da COF quanto às PA a submeter a avaliação foi comunicada a meio da tarde do dia 16 de novembro. Às 15h56m chegou, por correio-e, o pedido apresentado pelo GP-PS contendo as PA com os números 1139C, 1143C e 1195C. Às 16h31m, pela mesma via, foi recebido o pedido do GP-PSD com as PA 1C, 6C e 455C. De imediato, iniciou-se a segunda tarefa, a apreciação de exequibilidade.

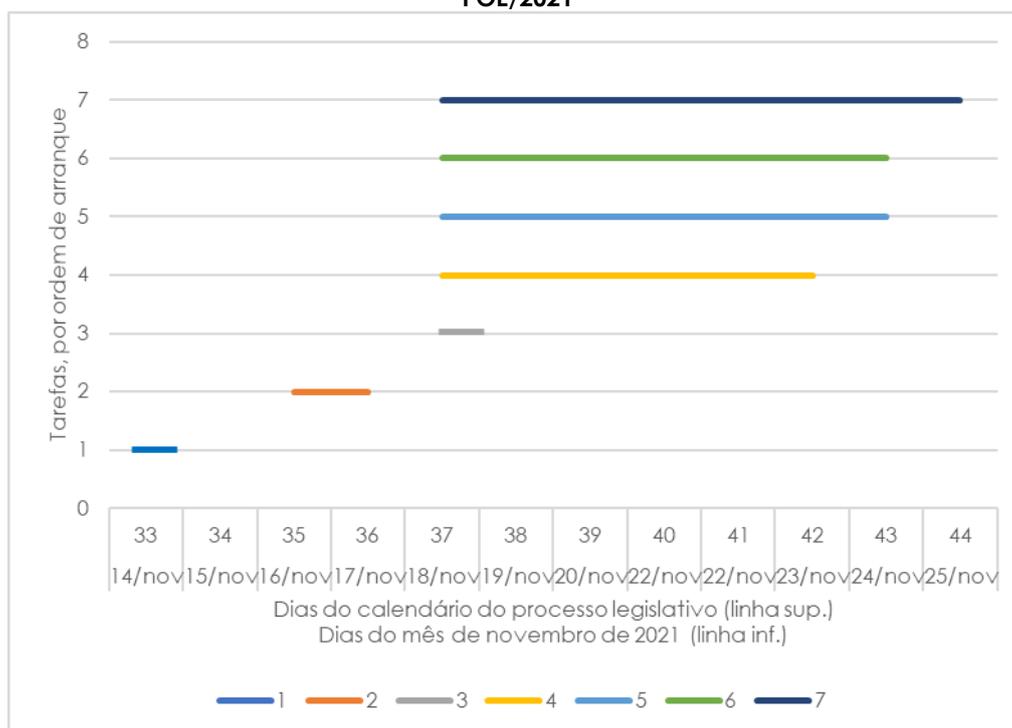
191. A apreciação de exequibilidade dos estudos terminou no dia seguinte, 17 de novembro. Cada elemento técnico da UTAO, incluindo o Coordenador, refletiu sobre o conteúdo integral das seis Propostas de Alteração tendo em vista a tomada de uma decisão coletiva no final da videoreunião agendada para a tarde do dia 17. Tratava-se de determinar, para cada uma das seis PA sobre a mesa, se a UTAO disporia das condições mínimas para conseguir entregar até ao final do dia 24 uma avaliação tecnicamente sólida dos efeitos previsíveis na economia e nas contas públicas de, pelo menos, um ano completo de aplicação da(s) medida(s) de política preconizadas pelo proponente. Para fundamentar cada decisão, foram considerados os seguintes critérios:

- Grau de simplicidade na compreensão geral dos objetivos da PA;
- Rapidez na identificação qualitativa das variáveis de impacto nas finanças públicas;
- Disponibilidade imediata da informação necessária para construir as variáveis de impacto (acesso público ou em bases de dados a que a UTAO tenha acesso);
- Graus de extensão e complexidade previsíveis dos dados a obter (no caso de não estarem acessíveis imediatamente);
- Identificação das entidades públicas ou privadas que poderão dispor de informação relevante;

¹⁷ Esse número veio a subir para 1547, como resultou da consulta à [plataforma de pesquisa de Propostas de Alteração à POE/2021](#), que a UTAO fez em 11 de março de 2021 para construir este relatório — vide Tabela 2 e Tabela 3.

- Outras considerações (a identificar, caso a caso, na investigação individual).

Gráfico 1 — Cronograma do processo de avaliação de impactos das Propostas de Alteração à POE/2021



Fontes: UTAO. | Notas: O gráfico evidencia a duração de cada uma das sete tarefas descritas no texto. As tarefas são:
 1 — Preparação e execução de videoreunião interna para decidir a estrutura comum dos estudos e os critérios de exequibilidade das avaliações;
 2 — Apreciação da exequibilidade das avaliações e distribuição dos estudos a realizar pelos analistas da UTAO;
 3 — Comunicação justificada da decisão sobre a exequibilidade da avaliação de impacto de cada PA;
 4 — Produção do estudo da PA-1C (Relatório UTAO n.º 26/2020);
 5 — Produção do estudo da PA-6C (Relatório UTAO n.º 27/2020);
 6 — Produção do estudo da PA-1195C (Relatório UTAO n.º 28/2020);
 7 — Produção do estudo das PA-1139C e 1143C (Relatório UTAO n.º 29/2020).

192. A UTAO informou a COF dos resultados da apreciação de exequibilidade no dia 18 de novembro.

A reunião no final do dia 17 concluiu que seria possível produzir nos sete dias seguintes uma avaliação relevante para a tomada de decisão política relativamente a cinco das seis PA. Gerou-se a convicção fundamentada de ser possível construir e explicar previsões de impacto quantificadas para a maioria dessas cinco Propostas. Se, nalguma delas, tal quantificação se viesse a revelar impossível, sempre seria viável e desejável aduzir argumentos económicos suscetíveis de corrigir determinadas debilidades encontradas nas redações propostas. Quanto à PA-455C, a equipa concluiu pela inexistência de condições mínimas para entregar um contributo válido para a tomada de decisão pelos membros do Parlamento. As razões da ausência de exequibilidade foram já amplamente aduzidas na Secção 4.4.

193. Analisado o processo em retrospectiva, a UTAO reconhece que teve “sorte” nas seis PA que lhe foram remetidas.

Em seis, foi possível satisfazer cinco pedidos dos GP. Nas 1547 PA há, de certeza, muitas centenas que, se tivessem sido remetidas pela COF, não poderiam ser avaliadas. Esta convicção baseia-se na experiência acumulada pela equipa, ao longo dos anos, no acompanhamento do processo legislativo parlamentar e na realização de muitas avaliações de impacto económico-orçamental. Do confronto entre a exiguidade do tempo concedido para executar os estudos, o leque de competências técnicas residentes na Unidade e os critérios de apreciação acima definidos, resultariam, inevitavelmente, muitas impossibilidades naquele universo de 1547 PA. Mais, o facto de ter conseguido avaliar cinco PA em 2020 não dá qualquer garantia de que, no futuro, será capaz de avaliar igual número de propostas. Cada PA é um caso, os recursos humanos e de tempo podem ser diferentes no futuro e há que reconhecer “sorte” nas cinco PA avaliadas em 2020. Esta observação importa para o futuro e o seu valor pedagógico será tido em conta nas recomendações que encerram este documento.

194. A construção de cada relatório de avaliação exigiu a execução de 15 etapas. A Tabela 7 sintetiza os passos típicos dados pela UTAO para realizar o estudo de avaliação do impacto económico-orçamental de uma Proposta de Alteração à POE. São os passos que se seguiram ao trabalho de apreciação preliminar do lote de seis PA recebido da COF e que foi explicado nos parágrafos anteriores.

Tabela 7 — Passos na produção de um relatório de avaliação

1	Estudo cuidadoso da PA
2	Compreensão dos incentivos ao comportamento dos agentes económicos criados pela PA
3	Identificação dos alvos da PA nas contas públicas previsionais
4	Modelização dos mecanismos de transmissão de efeitos da proposta legislativa às variáveis-alvo das finanças públicas
5	Definição da informação institucional e numérica indispensável para a elaboração das previsões de impacto
6	Recolha da informação disponível livremente na <i>Internet</i>
7	Identificação das entidades, públicas ou privadas, detentoras da informação indispensável não encontrada na <i>Internet</i> e formulação precisa dos pedidos de colaboração
8	Interações com as entidades
9	Apreciação preliminar e tratamento dos dados qualitativos e quantitativos recolhidos por todas as vias
10	Construção dos objetos a inserir no relatório
11	Redação do texto
12	Duas revisões para apuramento da qualidade do produto
13	Formatação final de cada ficheiro contendo o relatório (versões Word e PDF)
14	Envio do relatório ao Presidente da COF
15	Comunicação

Fontes: UTAO.

195. A produção de um estudo iniciou-se com o exame atento da PA e terminou na comunicação do mesmo. O analista encarregado de cada estudo começou por ler cuidadosamente as justificações preambulares e o clausulado da PA que lhe coube. Alguns estudos tiveram dois analistas. Todos mantiveram interações frequentes com o Coordenador da Unidade em todas as etapas, tendo este participado ativamente na redação de todos os relatórios. O estudo cuidadoso de cada PA envolveu também perceber o seu enquadramento na Proposta de Lei do OE/2021 (PPL)¹⁸ e as remissões para legislação publicada. Este exame pretendeu traduzir a proposta legislativa para o quadro mental dos economistas: por um lado, perceber o contexto económico e institucional em que a medida de política atua, e identificar os agentes económicos diretamente influenciados por ela e os incentivos comportamentais nela embutidos. Por outro, visou também identificar os agregados de finanças públicas que seriam diretamente impactados pela concretização das medidas de política preconizadas na PA. Dependendo da natureza da medida, poderiam ser variáveis com impacto no saldo orçamental ou agregados com impacto direto em ativos ou passivos das Administrações Públicas (AP). A quarta etapa desenhou o(s) mecanismo(s) de transmissão de efeitos da legislação proposta ao comportamento dos agentes económicos e destes às variáveis-alvo de finanças públicas. No escasso tempo disponível, a modelização nesta etapa foi abstrata, mas não passou pela construção de um modelo matemático. Com este esqueleto, foi possível definir a informação em falta como *input* para afinar o conhecimento dos processos económicos e alimentar os algoritmos de cálculo das previsões de impacto. Tratava-se de dados de natureza institucional e dados numéricos, tanto administrativos como sobre quantidades procuradas e oferecidas e sobre receitas e despesas relevantes nos três anos mais recentes. O que não foi encontrado sob a forma de acesso livre na *Internet* foi solicitado em termos tecnicamente muito precisos e operacionais, por mensagens escritas do Coordenador da Unidade, às entidades públicas ou privadas que a UTAO julgou detentoras dessa informação. A obtenção de respostas exigiu interações subsequentes, por correio-e e telefone, e demorou alguns dias. Paralelamente, os autores foram escrevendo o que era possível em termos de enquadramento e das finalidades de cada PA e preparando as folhas de cálculo para construção dos gráficos, das tabelas e das figuras a exportar oportunamente para os ficheiros de Word. À medida que os dados iam chegando, eram imediatamente verificados quanto à sua conformidade com os pedidos e tratados por forma a produzirem as estimativas numéricas através dos algoritmos criados nas folhas de cálculo. Assim que ficava disponível uma primeira versão completa de cada relatório, o Coordenador procedia à sua primeira revisão, solicitando os contributos adicionais aos analistas

¹⁸ PPL — [Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º](#) (Aprova o Orçamento do Estado para 2021).

que se revelassem necessários. Depois, efetuava a segunda revisão para controlo de qualidade e fechava os problemas de formatação final dos ficheiros Word e PDF que subsistiam, às vezes com a ajuda do analista mais versado nestes programas informáticos. Concluída a 13.ª etapa em cada estudo, o Coordenador enviou o relatório respetivo, por correio-e, ao Presidente da COF, com conhecimento para a sua equipa, a Diretora do Serviço de Apoio Parlamentar e a Equipa de Apoio à COF. Por fim, a Equipa de Apoio à COF, articulada com o respetivo Presidente, distribuiu o relatório a todos os Deputados desta Comissão e, algum tempo depois, procedeu ao seu carregamento no portal *Internet* da AR e na área da POE/2021 do portal Intranet. Por seu lado, a UTAO carregou o ficheiro na sua página de Intranet.

4.5.2 Modelização da reação dos agentes económicos às medidas de política preconizadas nas Propostas de Alteração

196. Importa esclarecer que apenas foi possível estimar os efeitos diretos da legislação proposta nos agregados das finanças públicas. Em geral, a aplicação de uma medida de política modifica o comportamento dos agentes económicos. Por exemplo, se a taxa de um imposto indireto subir, é provável que a procura do bem em causa se contraia (*i.e.*, diminuição da quantidade procurada a qualquer nível de preços) e a oferta se expanda (acréscimo da quantidade oferecida a cada nível de preços). Porém, o impacto na quantidade transacionada e no preço de equilíbrio dependerão da sensibilidade dos dois lados do mercado a alterações de preços (o que os economistas chamam elasticidades-preço diretas) e da magnitude da variação na taxa do imposto. Saber se a receita fiscal irá aumentar ou diminuir em consequência da medida de agravamento da taxa de tributação é uma questão empírica pois depende daqueles parâmetros. Uma resposta rigorosa exige modelização microeconómica estrutural (desenho de um modelo matemático que descreva o comportamento da procura e da oferta) e a estimação econométrica desse modelo estrutural. Desta forma, teria sido possível prever o efeito direto nas contas públicas (o que ocorre estaticamente, ou seja, sem mudança de comportamento dos agentes afetados pela medida) e o efeito induzido nas contas públicas, *i.e.*, o impacto adicional nos agregados orçamentais decorrente do ajustamento no comportamento realizado pelos agentes económicos. A realização de um trabalho desta natureza é de tal modo consumidora de tempo que nem sequer foi ponderada pela UTAO. No exemplo deste parágrafo,¹⁹ o que a UTAO poderia ter feito no tempo exíguo de que dispôs era assumir que a quantidade e o preço de equilíbrio se mantinham após a subida da taxa de imposto e quantificar o impacto esperado desta subida na receita fiscal como a variação relativa da mesma na exata proporção da variação da taxa de imposto. Naturalmente, as previsões efetuadas sob a hipótese de não reação dos agentes foram depois qualificadas nos estudos com vários tipos de argumentação económica, desde a simulação de cenários com diferentes padrões de reação (e de gradualismo na saída da situação pandémica vivida em 2020 e previsivelmente em 2021) até à chamada de atenção do legislador para eventuais efeitos perversos na economia ou nas finanças públicas embutidos nos incentivos criados pela legislação proposta.

197. A abordagem analítica da UTAO está em linha com as práticas das instituições congéneres internacionais. Em abono da verdade, a metodologia descrita no parágrafo anterior é a que tipicamente todas as instituições orçamentais independentes congéneres da UTAO seguem quando avaliam os impactos económico-orçamentais de medidas de política, sobretudo na fase *ex ante* (*i.e.*, antes da adoção da legislação proposta). A metodologia alternativa, conhecida por "*dynamic scoring*", embora simples de descrever e intelectualmente mais atrativa para um economista por tomar explicitamente em conta a reação dos agentes à medida de política na previsão numérica dos impactos nas contas públicas, é extremamente complexa de operacionalizar e não está isenta de riscos de desvio ideológico por parte dos analistas na medida em que exige a incorporação de julgamento sobre muitos parâmetros indispensáveis aos cálculos e para os quais não há evidência sólida. O artigo Adam e Bozio (2009)²⁰ continua a ser uma excelente e tempestiva discussão acerca das vantagens e dos inconvenientes de estimar efeitos induzidos (*dynamic scoring*) nas avaliações de impacto *ex ante* de medidas de política.

¹⁹ Exemplo que não está longe do de uma PA avaliada em novembro de 2020, concretamente a PA-6C.

²⁰ ADAM, Stuart e BOZIO, Antoine (2009), "[Dynamic scoring](#)", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 9, n.º 2, pp. 107-132.

4.5.3 Contactos com entidades externas à AR para obtenção de informação

198. A avaliação de impactos económicos e orçamentais exige o acesso a informação que não é do domínio público. Prever impactos quantitativos, seja em variáveis económicas ou em variáveis das finanças públicas, obriga o analista a conhecer o enquadramento económico-institucional em que decorrem as atividades mais influenciáveis pela medida de política preconizada na PA. Exige também séries com valores passados sobre os agregados indispensáveis à modelização da previsão. Dificilmente haverá uma medida de política para a qual a informação qualitativa e quantitativa imprescindível para a análise esteja disponível livremente na *Internet* ou mesmo em publicações em papel. Todas as PA submetidas à UTAO em novembro de 2020 para estudo estavam nesta situação. Por isso, como se deu conta no parágrafo 195, foi incontornável ter que solicitar por escrito pedidos bem precisos a um conjunto vasto de entidades exteriores ao Parlamento, a maioria pertencente às AP e algumas situadas no sector privado. Com apenas seis a oito dias para executar as 15 tarefas que compõem cada estudo, esta interação com as entidades detentoras da informação é um elemento crucial para o desfecho do mesmo. Não há margem para falhar na identificação precisa das variáveis a solicitar e, do lado das entidades, tem de haver vontade e capacidade para reunir e enviar à UTAO os dados requeridos no máximo de 48 horas. Importa, ainda, assinalar que, por muita boa-vontade e disponibilidade para horas extraordinárias por parte das entidades, haverá sempre casos na avaliação de PA para os quais os dados indispensáveis para concluir o estudo não existam, pura e simplesmente. Esta situação até aconteceu com as PA de novembro de 2020.

199. Foi indispensável abordar cinco entidades para aceder a informação. A Tabela 8 descreve as interações havidas para cada uma das Propostas de Alteração (PA) que passaram à fase de avaliação. Como se explicou na Secção 4.4, a PA-455C não reuniu as condições mínimas requeridas para avançar para esta fase. Uma delas foi, precisamente, a convicção entre os analistas da UTAO de que o Ministério da Saúde e a Autoridade Tributária e Aduaneira não conseguiriam entregar em tempo útil os microdados indispensáveis à avaliação, mesmo que eles existissem nas suas bases de dados. Houve necessidade de conversas a nível operacional entre as partes, por telefone e correio eletrónico, nos casos das PA-1195C, 1139C e 1143C. De uma maneira geral, a reação das entidades foi deveras construtiva, mesmo quando as variáveis originalmente solicitadas pela UTAO não existiam ou não seriam apuradas no prazo de 48 horas. A interposição de um fim-de-semana prejudicou, obviamente, o apuramento oportuno dos dados no caso das PA 1139C e 1143C. Salienta-se a colaboração de uma empresa privada. A UTAO não chegou a obter qualquer resposta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social no caso da PA-1C, mas também reconhece que a informação solicitada era extremamente exigente e dificilmente entregável nas 72 horas cujo respeito foi pedido (prazo que terminaria num Sábado).

Tabela 8 — Interações para obtenção de dados de acesso privado

N.º da PA (por ordem do momento do envio)	Solicitação de dados pela UTAO		Resposta	
	Entidade	Momento do envio	Momento da recepção	Observações
1C	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	14h04m de 18/11/2020		Não foi respondida
6C	Autoridade Tributária e Aduaneira	16h46m de 18/11/2020	16h51m de 20/11/2020	Toda a informação solicitada foi recebida
1195C	Autoridade Tributária e Aduaneira	18h19m de 18/11/2020	11h18m de 20/11/2020	Dados solicitados foram recebidos do Gab. do SEAAF. Telefonema posterior foi útil para clarificar a informação
1139C e 1143C	Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, SA)	17h20m de 19/11/2020	As primeiras respostas chegaram na manhã do dia seguinte e a última às 17h01m do dia 23/11/2020.	Foram necessários telefonemas e correio eletrónico para esclarecer dúvidas de parta a parte. Não existiram dados para todas as variáveis solicitadas.
	Scutvias – Autoestradas da Beira Interior, S.A.	17h50m de 19/11/2020		

Fontes: UTAO.

200. Uma norma legal habilitante pode ajudar, mas não é suficiente para garantir o acesso aos dados necessários e em tempo útil. A UTAO dispõe de uma norma legal destinada a agilizar o acesso a informação residente em Serviços do Ministério das Finanças (MF). Trata-se do número 3 do artigo 27.º-A da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República. Foi aditado pela Lei n.º

13/2010, de 19 de Julho e, por conveniência, é reproduzido após este parágrafo. Esta norma tem ajudado a desbloquear o acesso a informação para muitos estudos da UTAO, e não apenas para avaliar impactos económico-orçamentais de PA. Porém, a existência da norma, só por si, não chega para garantir o acesso. Para a UTAO poder solicitar, precisa antes saber que informação existe nos Serviços do Ministério das Finanças (MF); há perguntas que só são formuláveis conhecendo a estrutura da informação residente nas bases de dados dessas entidades. Mesmo com a norma em vigor, mesmo sabendo que a informação existe, nem sempre as respostas a pedidos que a UTAO já formulou ao longo dos anos ao MF chegaram em tempo útil ou chegaram de todo. Há muitas maneiras de se cumprir formalmente a obrigação legal sem ceder a substância solicitada. Por isso, tão ou mais importante do que a norma legal, é a cultura de colaboração interinstitucional e a observação do dever de transparência na prestação de contas, dois valores que dizem respeito aos dirigentes dos Serviços, mas também às suas tutelas políticas. A UTAO tem também recolhido provas de que a existência de norma legal habilitante não é condição necessária de acesso a dados e a Tabela 8 fornece um exemplo na última linha. Tanto a entidade pública como a empresa privada nela identificadas estão fora da alçada da disposição legal citada e, no entanto, cederam à UTAO a maior parte da informação quantitativa solicitada neste caso, dados de tráfego nas autoestradas em apreço. Em síntese, a experiência acumulada sugere a vantagem de o legislador alargar o universo de entidades compelidas a ceder informação à UTAO, indo além do MF e do sector das Administrações Públicas, mas será sempre necessário fazer a pedagogia da transparência e da mesma não deverá a própria AR eximir-se de intervir politicamente quando estiverem em causa faltas graves de informação para a UTAO poder realizar o seu trabalho.

“No exercício das suas competências, a UTAO pode, com a anuência da comissão parlamentar permanente junto da qual funciona, solicitar aos competentes serviços e organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) todos os elementos informativos de que careça, incluindo os relativos ao sector empresarial do Estado, recaindo sobre aqueles o dever de os fornecerem atempadamente.”

Número 3 do artigo 27.º-A da [Lei n.º 77/88, de 1 de Julho](#) — Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR)

4.6 Medidas de eficácia e eficiência dos estudos de avaliação realizados pela UTAO

201. Num relatório de balanço espera-se um contributo para a reflexão sobre os benefícios e os custos dos estudos da UTAO para a Assembleia da República. A presente secção visa dar este contributo. Para o efeito, começa por apresentar, na Subsecção 4.6.1, a ferramenta desenvolvida para fornecer aos leitores uma visão sinóptica sobre o trabalho realizado e os resultados que ficaram disponíveis para a finalização do processo legislativo relativo à POE/2021. A Subsecção 4.6.2 sintetiza os impactos das PA previsíveis nas contas públicas, assim como recomendações úteis para limar lapsos e omissões na legislação a aprovar. Uns e outras são os benefícios que a Unidade julga ter dado aos legisladores e aos cidadãos em geral. Outra forma de olhar para os benefícios é inferir a utilidade dos mesmos para o processo de decisão política no Parlamento; este outro olhar enforma a Subsecção 4.6.3. No fundo, elementos apresentados nestas duas subsecções podem ser interpretados como medidas da eficácia dos estudos de avaliação de impacto da UTAO. A face gémea da eficácia é a eficiência, tema abordado na Subsecção 4.6.4. Esta oferece vários indicadores dos custos de avaliação das seis PA submetidas a escrutínio técnico pela COF. Do confronto dos benefícios com os custos, da eficácia com a eficiência, emanarão várias ilações para revisão do próprio processo legislativo orçamental na AR que a UTAO deixa à consideração dos agentes políticos e do País no Capítulo 8.

4.6.1 Informação sintética sobre cada estudo

202. Sobre cada estudo foi elaborada uma ficha informativa resumindo os principais factos da avaliação realizada. Esses factos são instrumentais para a análise de benefícios e custos dos estudos de avaliação. Foram extraídos dos próprios estudos e são apresentados neste relatório da forma padronizada que a Tabela 9 mostra. As fichas devidamente preenchidas, uma por cada PA, integram o Anexo 2. No caso das PA 1143C e 1149C, a ficha é comum porque as propostas de alteração tinham o mesmo objeto e o mesmo instrumento de intervenção, diferindo apenas nas autoestradas abrangidas. Por economia processual, foram estudadas no mesmo relatório.

Tabela 9 — Apresentação sintética dos resultados da avaliação (modelo de ficha informativa por PA)

Propósito da PA												
Proponente da PA: Grupo Parlamentar (GP), Deputado Único Representante de um Partido (DURP) ou Deputado Não Inscrito (DNI)												
Data de entrada da PA no sistema de informação da AR												
Grupo parlamentar que solicitou o estudo da UTAO												
Forma, data e hora da solicitação do estudo												
Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO ao Presidente da COF												
Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO aos demais membros da COF												
Dia e hora de início da reunião da COF que apreciou a PA												
Entidades às quais a UTAO pediu informação necessária para o estudo e sua reação												
Impacto previsto pela UTAO nas finanças públicas												
Outros resultados da avaliação												
Desfecho da PA												
Tempo de trabalho exigido por este estudo, por autor e por dia (ciclo das 00h00m às 24h00m de cada dia de calendário). Pausas para almoço e jantar não incluídas. Também não inclui tempo dedicado a outras tarefas na UTAO. Unidade: sistema sexagesimal.												
Tempo total de trabalho = hh:mm. O quadro abaixo mostra a distribuição da duração total por dia de novembro e autor (inclui o Coordenador da UTAO). A linha "Todos" reúne a imputação a esta PA do tempo dedicado pelos seis membros da UTAO ao conjunto das PA submetidas antes da repartição de cada PA aceite pelos elementos da equipa (dias 14, 16 e 17 de novembro de 2021).												
Autores	Sáb, dia 14	2.ª, dia 16	3.ª, dia 17	4.ª, dia 18	5.ª, dia 19	6.ª, dia 20	Sáb, dia 21	Dom., dia 22	2.ª, dia 23	3.ª, dia 24	4.ª, dia 25	Soma
A												
B												
(...)												
Todos												
Soma												
Salvo melhor informação, deu entrada no sistema de informação da AR outra PA com propósito semelhante?												
Em caso afirmativo, número da PA com propósito semelhante												
Desfecho da PA com propósito semelhante												
Se a PA objeto desta ficha foi aprovada com alterações, indicam-se abaixo os excertos modificados após a entrega do estudo da UTAO e a eventual relação percecionada com o mesmo												
Texto original da PA (o que foi avaliado pela UTAO)												
Texto da 1.ª Substituição à PA avaliada pela UTAO												

Texto publicado na lei orçamental para 2021	
Parece haver relação entre o texto aprovado e os resultados do estudo da UTAO?	

Fontes: UTAO, a partir da Base de dados da AR sobre Propostas de Alteração à POE/2021 e do relatório UTAO de avaliação à PA em causa. | Notas: escritas caso a caso para cada PA.

203. Os campos de cada ficha contêm informação útil para vários fins. Desde logo, para construir indicadores de eficácia e eficiência nas subsecções seguintes. Permitem também, aos leitores interessados, uma visão sinóptica sobre o processo de avaliação de cada PA: intenção, quem a pediu, quando, momentos decisivos da avaliação técnica e da deliberação política, impactos previsíveis nas finanças públicas, efeitos económicos, sugestões UTAO de melhoria da redação, comparação de desfechos na votação entre a PA e outras afins e, ainda, a comparação de redações entre as normas da PA avaliada pela UTAO, as normas da primeira alteração àquela e as normas na lei do OE/2021 aprovada e publicada em Diário da República — [Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro. Cumpre informar que a UTAO tomou conhecimento *a posteriori* da entrada no circuito legislativo de alterações a algumas das PA que a COF lhe pediu para estudar. No caso da PA-1195C, foram submetidas quatro propostas de alteração à PA-1195C. As novas versões podiam surgir até à véspera do dia da votação do artigo da PPL que a PA em causa pretendia alterar. Por economia de texto, as fichas no Anexo 1 só apresentam o texto da PA original e o texto da primeira versão de substituição. Mostram também o texto da versão aprovada, nos casos em que houve aprovação. Finalmente, importa também para o conhecimento dos cidadãos sobre o processo legislativo saber que, nalguns casos, a PA estudada pela UTAO (ou uma versão de substituição da mesma) foi votada em concorrência com outras PA que visavam alterar a mesma norma da POE (*vide* os três campos referentes a “outra PA com propósito semelhante”). Só *a posteriori*, durante a investigação realizada para este relatório, é que a UTAO se apercebeu da existência de propostas de alteração concorrentes e, portanto, alternativas às que estavam em avaliação pela Unidade. Sabendo da existência de alternativas no momento em que fizeram a sua lista de pedidos à UTAO, ignora-se por que é que os Grupos Parlamentares do PS e do PSD pediram para avaliar umas PA deixando de fora as suas concorrentes.

4.6.2 Contributos das avaliações para a reflexão política

204. Esta subsecção sintetiza os resultados principais dos estudos de avaliação de impactos realizados pela UTAO em novembro de 2020. Para economia de espaço, reproduz três campos da ficha normalizada de cada um dos estudos: “propósito da PA”, “impactos previstos nas finanças públicas” e “outros resultados”. Deste modo, é possível dar ao leitor uma ideia sinóptica sobre a evidência fundamentada que a UTAO forneceu aos decisores políticos no Parlamento, em sede de apreciação e votação das Propostas de Alteração à Proposta de Orçamento do Estado para 2021. Correspondem, por isso, a medidas do benefício colocado à disposição do processo de decisão política na AR. Os próximos parágrafos cruzam a informação nos campos homónimos das cinco tabelas seguintes (uma por cada PA) para sobressair as conclusões relevantes sobre as potencialidades e as limitações deste tipo de estudos.

Tabela 10 — Principais resultados da avaliação da PA n.º 1C pela UTAO

Propósito da PA
Inserção de um artigo novo, com o n.º 185.º, na PPL para atribuir um suplemento remuneratório a todos os trabalhadores que assegurem serviços essenciais em 2021, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com SARS-CoV-2.
Impacto previsto nas finanças públicas
Impossível de calcular. O exercício de previsão do impacto da PA na receita e na despesa das AP, além de prejudicado pelas dificuldades causadas na aplicação do artigo 185.º (ver abaixo), foi abortado, em definitivo, pela ausência de dados quantitativos sobre o passado recente. A quantificação dos impactos orçamentais diretos exige microdados sobre a remuneração-base dos trabalhadores de serviços essenciais, julgamento quanto aos dias em que podem prestar trabalho sujeitos ao risco de contrair COVID-19, taxa efetiva de tributação em sede de IRS e, ainda, evidência estatística sobre a correlação, em 2020, entre a curva epidémica e os dias em que os trabalhadores na base de microdados prestaram atividade (para se ter em conta a condição de exposição ao risco de contágio exigida pelo proponente).

Outros resultados

Existem inúmeras dificuldades de monta na operacionalização da medida prevista na PA-1C, quer no que concerne à delimitação do universo de trabalhadores abrangidos pela medida em causa, quer no que respeita à identificação das condições exigidas para a atribuição do suplemento remuneratório. Na avaliação da UTAO, “há um enorme trabalho técnico de densificação a fazer antes de se poder fechar a redação proposta para o artigo 185.º da proposta de lei. Está em causa a definição das condições necessárias para a iniciativa poder ser aplicada. Receia-se um volume ciclópico de trabalho administrativo para todas as entidades que empregam trabalhadores elegíveis e para os serviços públicos que venham a ser mandatados para gerir a execução da medida ou uma simplificação excessiva desta classificação que pode determinar uma aplicação diferente da que estará subjacente ao espírito do legislador. Esta situação de insuficiente definição poderá causar um elevado grau de descontentamento entre todas as pessoas envolvidas, para além de muitas reclamações nas entidades empregadoras por parte dos trabalhadores que se sintam injustamente excluídos da perceção do suplemento remuneratório.” — [Relatório UTAO n.º 26/2020](#). Densificação destas dificuldades nos pars. 19 a 32 desse relatório.

Tabela 11 — Principais resultados da avaliação da PA n.º 6C pela UTAO

Propósito da PA

Inserção de um artigo novo na PPL, com o n.º 228.º-A.º, para reduzir, da taxa normal para a taxa intermédia, a tributação em sede de IVA das transmissões de serviços de bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias. Na prática, pretende repor a tributação à taxa intermédia de todos os serviços de alimentação e bebidas que existiu até 2011.

Impacto previsto nas finanças públicas

A previsão numérica para 2021 contempla apenas o efeito orçamental estático da medida e assentou em dois cenários construídos com base em dados históricos de anos anteriores. O efeito estático é o que se obtém assumindo que a redução no parâmetro fiscal não altera a quantidade transacionada de alimentação e bebidas nem o preço destes serviços. Os dados históricos são a base tributável e o imposto a favor do Estado observados pela Autoridade Tributária e Aduaneira entre o 1.º semestre de 2017 e o 1.º de 2020.

Tendo por base os cenários projetados, prevê-se que a medida de política fiscal na PA-6C tenha como efeito estático uma redução do imposto a favor do Estado entre 396,5 M€ e 339,3 M€, i.e., entre 20 a 22% da receita de IVA que seria obtida sem a medida.

Outros resultados da avaliação

Embora tenha sido impossível quantificar outros efeitos no escasso período disponível para o estudo, a UTAO forneceu a seguinte lista de impactos microeconómicos qualitativos, que poderão reverter ou agravar a queda de receita pública.

- i) Em resposta à descida na taxa de IVA, a quantidade transacionada de serviços de alimentação e bebidas será forçosamente maior do que a que foi considerada no efeito estático quantificado. O preço pago pelos consumidores será menor, pelo que a base tributável (o produto da quantidade por este preço) poderá afinal aumentar ou diminuir. Como a taxa de IVA que multiplica pela base tributável descerá, a nova receita fiscal poderá ser maior ou menor do que na situação sem a PA-6C.
- ii) A pandemia e as medidas para a conter afetam o comportam de consumidores e produtores. Determinam a redução na quantidade transacionada e um efeito indeterminado sobre o preço de equilíbrio.
- iii) Juntando as implicações da pandemia à reação do mercado perante a descida na taxa de IVA, conclui-se que:
 - a. a quantidade transacionada poderá aumentar ou diminuir face a uma situação inicial sem pandemia e com bebidas tributadas à taxa normal.
 - b. na mesma comparação de situações, é impossível prever o sinal do impacto total (decorrente da redução da taxa de IVA e da COVID-19) na receita fiscal. Tudo irá depender das elasticidades-preço da procura e da oferta e da magnitude dos choques contracionistas na procura e na oferta.

Tabela 12 — Principais resultados da avaliação das PA n.ºs 1139C e 1143C pela UTAO

Propósito da PA

As duas PA versaram a mesma matéria, definindo a mesma medida para dois conjuntos de autoestradas. Por economia processual, a UTAO estudou-as em conjunto, no mesmo relatório. O propósito de cada uma era reduzir a taxa de portagem, em 50% para todos os veículos de combustão e em 75% para os veículos elétricos e não poluentes, em todos os lanços e sublanços do seu conjunto de rodovias. As condições das portagens estão definidas num decreto-lei próprio de cada conjunto de autoestradas, razão pela qual cada PA visa alterar o decreto-lei respetivo, através do aditamento de um artigo à PPL. Em concreto, a PA-1139C versou sobre as concessões Algarve, Beira Interior, Interior Norte e Beira Litoral/Beira Alta. As concessões abrangidas pela PA-1143C são Costa de Prata, Grande Porto, e Norte Litoral.

Impacto previsto nas finanças públicas

A perda direta de receita (portagens e IVA) para as entidades que a ela têm direito situar-se-á entre 64,4 M€ e 82,1 M€ no 2.º semestre de 2021 e entre 116,9 M€ e 148,9 M€ no ano de 2022. O estudo justifica que estes são também os intervalos de perdas esperadas para o saldo das AP nos mesmos períodos. Trata-se de efeitos orçamentais estáticos porquanto a estimação assume que os descontos não alteram o volume da procura (n.º de passagens em cada pórfico) — hipótese incontornável na ausência de recursos para modelizar economicamente o comportamento da procura, aliás comum em estudos de custeio de medidas efetuados por instituições estrangeiras congéneres. Os limites inferiores (superiores) dos intervalos correspondem a um cenário

de estagnação (recuperação moderada) da procura face a 2020. Esta avaliação inclui os efeitos da revogação dos regimes de desconto atualmente aplicados aos veículos de mercadorias estabelecido na Portaria n.º 328-A/2018, de 19/12. Foram simulados outros exercícios para capturar a sensibilidade da receita à variação dos níveis de tráfego e à penetração da eletrificação no parque automóvel — o efeito positivo sobre a receita provocado pela recuperação dos níveis de tráfego supera, em larga medida, a perda de receita atribuída à maior redução das portagens para os veículos elétricos e não poluentes.

Outros resultados

O estudo sugeriu ao Parlamento a correção de um aparente erro na identificação dos decretos-lei a alterar: as duas PA querem revogar regimes de desconto que já não estão em vigor desde 30/09/2012.

Os intervalos numéricos de perdas de receita das AP acima identificados foram submetidos à análise qualitativa de impacto de vários argumentos económicos. Uns levam a esperar perdas maiores e outros perdas menores.

Alertou, ainda, para o facto de a medida de política proposta dever ser ponderada também à luz de critérios económicos para além do impacto nas contas públicas. Como os descontos preconizados são percentagens substanciais, é de esperar que, com os anos,

- reduzam o congestionamento em vias alternativas, impactando favoravelmente no ambiente e no tempo despendido na mobilidade rodoviária;
- reduzam o custo de transporte para famílias e empresas, tanto por via da redução nas taxas de portagem que darão mais excedente de consumidor e, portanto, mais bem-estar a estes agentes, como pela via da libertação de tempo para utilização em atividades concorrentes.
- promovam uma aceleração na tendência de eletrificação do parque automóvel, assim contribuindo para a descarbonização da economia.

Tabela 13 — Principais resultados da avaliação da PA n.º 1195C pela UTAO

Propósito da PA

Adita os números 4 e 5 ao art. 227.º da PPL.

Suspensão dos Pagamentos Por Conta (PPC) de IRC para os sujeitos passivos pertencentes às categorias institucionais de cooperativas e micro, pequenas e médias empresas, durante o período de duração das medidas restritivas de funcionamento da atividade económica.

Durante a vigência desta disposição aplica-se a este universo institucional o pagamento de IRC de acordo com o apuramento dos resultados do exercício fiscalmente aceites.

Como se dá nota na ficha do Anexo 2, a UTAO estudou a 1.º substituição à PA-1195C e o propósito indicado neste campo corresponde ao desta substituição. Difere da versão original pelo facto de acrescentar um n.º 5 ao art. 227.º — o seu efeito é restringir o universo de beneficiários da medida de política preconizada no n.º 4 (a suspensão de PPC).

Impacto previsto nas finanças públicas

Os pagamentos por conta de IRC constituem adiantamentos de imposto a realizar pelo sujeito passivo no ano em curso, definidos com base no seu volume de negócios e no imposto liquidado no ano imediatamente anterior. Assim, a suspensão dos PPC de IRC não altera as regras da liquidação de imposto e, como tal, não tem um impacto permanente na receita das AP. Não obstante a sua neutralidade intertemporal, a PA 1195-C altera o ritmo de cobrança de imposto no biénio 2021–2022 e em 2021 penaliza a sua receita em 29,4% (– 1511,3 M€). O acréscimo de receita em 2022 não é simétrico da diminuição de 2021 (1511,3 M€), mas esta diferença decorre da diminuição do valor da liquidação de IRC dos sujeitos passivos em 2021 e não da medida de política. Mesmo sem esta medida, a diferença seria um acerto de liquidação a favor dos sujeitos passivos, devolvida por via dos reembolsos.

Outros resultados

Os efeitos orçamentais diretos não devem ser os únicos a pesar na decisão de adotar a medida de política da PA 1195-C. Tratando-se de uma medida com impacto orçamental intertemporal nulo, os seus efeitos na liquidez das empresas merecem especial destaque na conjuntura recessiva atualmente vivida:

- i) O eventual agravamento da situação económica em 2021 face ao esperado pelo MF na POE/2021 é um risco assimétrico para a tesouraria das empresas e a tesouraria do Estado. A materializar-se, os PPC excederão a liquidação em 2021 e traduzir-se-ão também em reembolsos excessivos em 2022;
- ii) Há que ter em conta que o Estado se tem conseguido financiar em mercado a taxas negativas em maturidades até um ano, pelo que a eventual troca de empréstimos dos contribuintes por empréstimos dos mercados financeiros beneficiará a liquidez das empresas e poderá ter um impacto líquido positivo na tesouraria do Estado.

O estudo deixa a sugestão de se beneficiar a liquidez de mais empresas e dos profissionais liberais em 2021 sem sacrificar mais do que os 1511 M€ de impacto estimado. A explicação “de como” está no relatório [par. 37(vi)].

205. Para a maioria das PA foi possível estimar impactos quantitativos das medidas de política nas finanças públicas portuguesas. A possibilidade de prever efeitos quantitativos deste tipo depende, entre outras condicionantes, do modo concreto como a medida está desenhada na proposta legislativa e do fornecimento atempado aos avaliadores da informação externa necessária. A PA-1C não preenchia estes requisitos, assim como a PA-455C que nem sequer pôde ser avaliada quanto a outros efeitos (como se explicou na Secção 4.4). A redação da PA-1C era demasiado vaga para ser aplicada. Deixava de-

masiadas pontas soltas na definição operacional do universo de trabalhadores abrangidos pelo suplemento remuneratório que pretendia criar e das condições para a sua atribuição. Só por si, a inexistência de microdados sobre o passado recente dos trabalhadores-alvo da medida foi condição suficiente para abortar a possibilidade de quantificar impactos nas contas públicas. Quanto às outras quatro PA, foi possível estimar efeitos estáticos quantitativos nas finanças públicas, ou seja, sob hipótese de comportamento exógeno dos agentes económicos. Nos casos apropriados, a UTAO sinalizou o sentido da variação do impacto na receita ou na despesa das AP decorrente das reações plausíveis dos agentes à introdução da medida de política. A incerteza que pauta estes exercícios de previsão aconselha a limitar o período de projeção de resultados e a utilizar cenários de evolução plausível de determinados parâmetros decisivos para a materialização da receita ou da despesa. Assim, o período de projeção foi limitado ao ano de 2021 na PA-6C, 2021 e 2022 no caso da 1195C e 1 de julho de 2021 a 31 de dezembro de 2022 no caso das PA 1139C e 1143C (por estas estarem desenhadas para entrar em vigor apenas no segundo semestre de 2021). Para três PA (6C, 1139C e 1143C), as previsões foram apresentadas sob a forma de um intervalo de valores plausíveis, cujos extremos correspondem a cenários alternativos simulados nos estudos. Finalmente, cumpre notar que a PA-1195C não produz efeitos permanentes nas finanças públicas, sendo a perda de receita em 2021 compensada pelo acréscimo da mesma em 2022.

206. O campo “Outros resultados” nas tabelas acima mostra impactos adicionais das medidas de política que vão além dos efeitos estáticos nas finanças públicas. São resultados que habilitam os decisores políticos com melhor informação sobre as implicações económicas das PA. O estudo das PA foi além da quantificação dos impactos nas contas públicas sob hipótese de exogeneidade no comportamento dos agentes. Nos relatórios publicados, a UTAO analisou, quando possível e apropriado, os efeitos induzidos nas contas públicas pela endogeneidade no comportamento dos agentes aos instrumentos da medida de política (“dynamic scoring”), explorou efeitos económicos para além dos impactos nas contas públicas, identificou gralhas na redacção das PA, assinalou insuficiências operacionais no desenho das medidas e sugeriu melhorias na eficácia das medidas para um mesmo custo financeiro para as AP. Estes contributos são, seguidamente, explicados:

- **“Dynamic scoring”** — como se explicou na Subsecção 4.5.2, as estimativas de impactos diretos nas finanças públicas assumem que os agentes não mudam o seu comportamento após as AP aplicarem a medida. No mundo real, esta hipótese simplificadora não se verifica. Por isso, os estudos da UTAO alertaram os legisladores para o intervalo de valores plausíveis dessas estimativas tendo em conta a reação dos agentes. Apenas houve condições para realizar esta análise em termos qualitativos, mas tal foi suficiente para mostrar que nem sempre o impacto final nas contas públicas tem o sinal dado pelo efeito direto estático. Por exemplo, no caso da PA-6C, a tomada em consideração da endogeneidade dos consumidores e dos vendedores de serviços de bebidas revelou que, dependendo da magnitude das elasticidades, a passagem da taxa normal para a taxa intermédia aumenta a quantidade transacionada e pode provocar um acréscimo na receita de IVA, um resultado contrário ao esperado na análise estática.
- **Efeitos económicos além das contas públicas** — o impacto nas finanças públicas é, obviamente, importante, mas não deve ser o único efeito económico a ter em conta no momento da decisão política. Os estudos mostraram como estes efeitos podem surgir. Por exemplo, no caso das PA 1139C e 1143C, a redução preconizada nas taxas de portagem tende a reduzir o congestionamento em rodovias alternativas aos troços portajados, com redução em emissões poluentes e nos tempos de deslocação. A medida também ajuda à eletrificação do parque automóvel. Já no caso da PA-1195C, mostrou-se qualitativamente como o possível agravamento da conjuntura económica em 2021 face ao que era antecipado pelo MF na POE/2021 causaria um risco assimétrico para a tesouraria das empresas e a tesouraria do Estado. Também se mostrou que, com taxas de juro negativas nas emissões de dívida pública até um ano (Bilhetes do Tesouro), a implementação da medida poderia redundar em benefício para a própria tesouraria do Estado em 2021, ao contrário do efeito direto predito nas contas públicas.
- **Gralhas na redacção das PA** — Houve casos em que o estudo das propostas e o seu confronto com a legislação que as mesmas invocavam ou pretendiam alterar permitiu assinalar lapsos legais. Foram os casos das PA 1139C e 1143C que queriam revogar diplomas legais que já não estavam em vigor e da PA-1C que posicionava o artigo proposto num capítulo da PPL que não tinha a ver com o objeto da proposta.
- **Insuficiências operacionais no desenho de medidas** — Algumas PA apresentavam dificuldades de monta para a sua aplicação. Nesta situação encontraram-se as PA 1C e 455C. A intenção dos

proponentes esbarrava em dificuldades na operacionalização das medidas por o seu desenho ser excessivamente vago ou exigir informação que não existe. Estavam em causa as próprias condições necessárias para as iniciativas legislativas poderem ser aplicadas. Sentiu-se, pois, a ausência de amadurecimento técnico por detrás das normas legais propostas a ponto de a aplicação não ser exequível. Só com densificação significativa e adequada à capacidade administrativa dos Serviços a responsabilizar pela sua implementação seria possível concretizar as intenções do legislador. Destes estudos, e da experiência profissional dos elementos da UTAO, resulta a recomendação de as normas a propor passarem por um teste de exequibilidade verificável pelos pares antes de serem submetidas à votação. Foi sintomático deste diagnóstico a solução encontrada no Parlamento para aprovar uma versão revista da PA-1C que acabou remetendo para o Governo a densificação indispensável à sua aplicação em sede de uma portaria. Salvo melhor opinião, remeter para o futuro e para outro órgão de soberania o preenchimento de lacunas na lei orçamental é adiar a sustentação técnica da medida e correr o risco de a densificação poder subverter, ainda que parcialmente, as intenções do proponente.²¹

- **Melhoria na eficácia sem sacrifício no custo financeiro das medidas** — no caso da PA-1195C foi possível demonstrar a exequibilidade de beneficiar a liquidez de mais empresas e dos profissionais liberais em 2021 (do que as entidades presentes no universo de beneficiários proposto) com o mesmo custo para o erário público da medida proposta. Os detalhes sobre “como” foram explicados na p. 14 do [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro.

4.6.3 O impacto percebido na legislação aprovada

207. Os próximos parágrafos descrevem a percepção formada pela UTAO acerca do aproveitamento dos seus estudos pelo processo de decisão política. A subsecção anterior resumiu os impactos na economia e nas finanças públicas que os estudos de avaliação realizados na fase final do processo legislativo orçamental disponibilizaram aos decisores parlamentares. Esta evidência técnica são os benefícios dos estudos e constitui uma medida da eficácia dos mesmos. A qualidade dos benefícios, embora condicionada pelos prazos, a capacidade de resposta das entidades consultadas e a disponibilidade de informação, dependeu, sobremaneira, da competência dos recursos humanos que constituem a Unidade. Há, no entanto, uma outra maneira de medir a eficácia dos estudos. Corresponde a saber em quanto os seus resultados influenciaram o desfecho político das PA estudadas, i.e., em medir a utilidade dos estudos para o processo de decisão parlamentar. Nesta perspetiva, a eficácia depende, sobretudo, da organização do processo legislativo e da vontade de os Deputados aproveitarem os benefícios dos estudos.

208. Esta medida de eficácia não é diretamente observável, mas pode ser inferida. Não existem inquéritos aos Deputados sobre o grau de aproveitamento dos benefícios dos estudos, mas podem ser colhidos indícios sobre esse grau analisando com atenção os dados recolhidos pela UTAO nos demais campos das fichas normalizadas presentes no Anexo 2. Os campos mais relevantes para inferir a utilidade dos estudos para o processo legislativo parlamentar são:

- Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO aos demais membros²² da COF;
- Dia e hora de início da reunião da COF que apreciou a PA;
- Parece haver relação entre o texto aprovado e os resultados do estudo da UTAO?

O conteúdo destes campos está replicado na Tabela 14 para comodidade dos leitores.

²¹ Um exemplo da materialização deste risco sucedeu com uma norma sobre pagamentos por conta e pagamentos especiais por conta do IRC fixada na Lei n.º 29/2020, de 31 de julho. O caso é descrito no [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro. O art. 2.º daquela lei estabeleceu a suspensão de tais adiantamentos de IRC para o universo institucional das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas até ao final do ano de vigência das medidas restritivas da atividade económica para combater a pandemia. Contudo, o art. 5.º dessa lei remetia para despacho de membro do Governo por elaborar a regulamentação das condições de aplicação de tal benefício. O despacho em causa surgiu a 28 de agosto (Despacho n.º 9320/2020, do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais) e formalizou a regulamentação daquela norma, mas de uma maneira que impossibilitou a aplicação da suspensão daqueles adiantamentos de receita ao fisco.

²² “Demais membros” porque o Presidente é sempre o primeiro a receber os estudos da UTAO, em mensagem de correio-e do Coordenador para ele.

Tabela 14 — Indicadores de percepção da utilidade dos estudos no processo de decisão política

PA	Data e hora de entrega aos deputados da COF	Dia e hora de início da reunião da COF que apreciou a PA	Parece haver relação entre o texto aprovado e os resultados do estudo?
1C	2.ª f, 23 de nov., 09h41m	Mesmo dia, 15h00m	Pouco crível. O Relatório UTAO n.º 26/2020 alertou no par. 13 para um problema formal da PA-1C e o facto de a PPL conter já um artigo no Cap. IX (Outras disposições) sobre o mesmo tema, mas com abrangência mais restritiva e no universo e no montante do subsídio remuneratório. A versão aprovada recupera parte essencial da PA original para este artigo proposto pelo Governo, corrigindo, assim, o aparente lapso de numeração referido pela UTAO. O número 4 aprovado parece também reconhecer parte das observações da UTAO sobre dificuldades operacionais na definição do universo de trabalhadores abrangidos (pars. 21 a 27), na identificação das condições exigidas para atribuição do suplemento (pars. 28 a 31) e no apuramento da informação indispensável para implementar a medida. A resposta a estas dificuldades foi adiada para uma portaria a publicar pelo Governo. A redução na expressão pecuniária do suplemento e o reencaminhamento para o Governo do ónus pela solução dos problemas de implementação terão resultado, presumivelmente, de negociação política que a UTAO não testemunhou. O parágrafo acima é a relação percebida <i>a posteriori</i> , i.e., após a publicação da lei orçamental e a descoberta da substituição da PA. Todavia, atendendo às poucas horas que mediaram entre a entrega do relatório aos membros da COF e a aprovação da segunda versão da PA em Comissão, afigura-se pouco crível que tenha sido o estudo da UTAO a influenciar a substituição da PA original e a aprovação pela AR da nova versão.
6C	3.ª f, 24 de nov., 09h28m	Mesmo dia, 15h00m	Não há evidência dessa relação. A PA foi rejeitada em Comissão, bem como as duas PA que o DURP da Iniciativa Liberal apresentou com o mesmo propósito.
1139C + 1143C	4.ª f, 25 de nov., 11h25m	Mesmo dia, 15h00m	Não. O texto publicado apenas difere do apreciado pela UTAO na parte relativa à exigência de renegociação dos contratos de concessão em caso de perdas de receita para os concessionários não serem compensadas pelo Governo com contrapartidas financeiras disponíveis no OE. Esta exigência desaparece em troca da autorização concedida ao Governo para promover as alterações orçamentais necessárias para financiar a compensação das eventuais perdas de receita. O relatório da UTAO não sugeriu esta alteração. Depreende-se da passagem das versões originais das PA às suas substituições e, finalmente, às versões aprovadas que tal substituição terá decorrido de negociações políticas. Nem a recomendação da UTAO para correção do aparente erro jurídico das PA quererem revogar regimes de desconto que não estão em vigor foi considerada. Dito isto, é verdade que os números do impacto orçamental estimados pela UTAO foram invocados por alguns deputados na COF e em Plenário.
1195C	3.ª f, 24 de nov., 11h33m	25 de nov., 15h00m	Pouco crível. As sucessivas alterações à PA-1195C aconteceram (todas, exceto a última) antes de o estudo da UTAO ser conhecido. São compatíveis com a existência de conversações políticas na AR. A PA aprovada acabou por ser uma iniciativa de outro partido (PA-48C) e que dera entrada na base de dados da AR duas semanas antes da 1.ª versão da PA-1195C. A PA-48C é praticamente igual à PA estudada. A única diferença digna de nota é dizer que os sujeitos passivos "podem ser dispensados dos PPC", enquanto que a PA-1195C avaliada é taxativa, afirmando que "É suspenso o PPC". Fica a dúvida, para a aplicação da lei, se a fórmula aprovada não será equívoca quanto à aplicabilidade da intenção do proponente. Apesar de referências orais na reunião da COF ao estudo da UTAO, a verdade é que a comparação entre o texto aprovado e o texto estudado não permite descortinar a influência das conclusões do estudo, incluindo a sua sugestão. Pouco mais de 24 horas entre a distribuição do relatório e a reunião da COF, ocupadas por outras longas sessões, em plenário e comissão, também concorrem para a tese de o estudo ter tido uma eficácia negligenciável na decisão política.

Fontes: UTAO.

209. Em síntese, a evidência sugere que os estudos da UTAO tiveram uma utilidade bastante reduzida para o processo de decisão política. As colunas com dias e horas mostram que os estudos chegaram às caixas de correio dos membros da COF de manhã, enquanto muitos deles participavam nas sessões do Plenário da AR. Logo, é pouco crível que tivessem sequer tido oportunidade de ler os relatórios da UTAO. As reuniões em Comissão que deliberaram sobre as PA aconteceram na tarde do mesmo dia. No caso da PA-1195C houve um dia pelo meio. O Anexo 2 revela, com maior desenvolvimento do que a Tabela 14, que as PA enviadas à UTAO para estudo foram substituídas por novas versões enquanto a avaliação

das originais decorria e, portanto, sem ter em conta os resultados dos estudos. Isto sucedeu a todas as PA, exceto a PA-6C. Em rigor, as PA 1C, 1139C e 1143C foram substituídas uma vez e a PA-1195C foi substituída cinco vezes (a primeira no dia 20, as segunda, terceira e quarta vezes no dia 24 e a quinta na madrugada do dia 25). O facto de surgirem substituições enquanto decorriam os estudos de avaliação solicitados à UTAO é, em si mesmo, revelador do interesse dos deputados nos resultados de tais estudos. A coluna mais à direita na Tabela 14 contém a perceção formada pela UTAO acerca da relação entre as redações aprovadas na lei do OE para 2021 e os resultados dos seus estudos. Descrevem os indícios sobre a incorporação nas normas aprovadas das conclusões resumidas nos parágrafos 205 e 206. Para este efeito, são particularmente elucidativos os alertas sobre gralhas na redação das normas e insuficiências operacionais no desenho das medidas. Da leitura desta coluna resulta a convicção de que os resultados pouco ou nada influenciaram o processo de decisão parlamentar. Da matéria factual carreada neste parágrafo, sustentada com maior profundidade nas fichas do Anexo 2, a UTAO infere que os estudos de avaliação de impactos económico-orçamentais pouca ou nenhuma utilidade tiveram para o processo legislativo orçamental. Por outras palavras, não se encontrou evidência de as decisões tomadas sobre estas PA terem tido em conta os estudos da UTAO — com efeito, a evidência sugere que o destino político das PA teria sido o mesmo se os estudos não existissem. Deste ponto de vista, a eficácia dos mesmos foi muito baixa.

4.6.4 Medidas do custo de produção das avaliações

210. A eficiência de um processo produtivo é medida pelos custos económicos por ele gerados. Na produção dos estudos de avaliação da UTAO, o custo mais evidente é o tempo consumido na execução dos estudos. Para além desta variável, há a considerar as publicações regulares, previstas no Plano de Atividades da UTAO, que tiveram de ser sacrificadas para permitir a dedicação total aos estudos de avaliação de impacto. Finalmente, há a considerar os riscos para a saúde dos autores por estes terem sido submetidos a cargas de trabalho extremamente elevadas durante cerca de dez dias consecutivos. Este último aspeto, as consequências potenciais na saúde, é uma implicação das regras em vigor no processo legislativo orçamental que também onera, em muito, os próprios Deputados e os Funcionários dos Serviços da AR mobilizados para apoiar as reuniões e o sistema de informação deste processo.

211. A avaliação de impactos económico-orçamentais das seis PA submetidas à UTAO demorou mais de 494 horas. A Tabela 15 informa sobre o tempo de trabalho consumido na avaliação possível das seis Propostas de Alteração: 494 horas e 17 minutos. Esta duração é líquida das pausas para almoço e jantar e resulta da soma dos tempos trabalhados por cada um dos seis autores. O trabalho foi exercido entre os dias 14 (sábado) e as 11h16m do dia 25 de novembro (quarta-feira), assim incluindo dois fins-de-semana. Sendo o horário normal de trabalho de cada trabalhador nos Serviços da AR de sete horas de segunda a sexta-feira, o volume acima indicado equivale a 11,8 dias úteis prestados por seis trabalhadores. Na verdade, a UTAO usou apenas sete dias úteis para realizar este empreendimento porque trabalhou bem mais do que 42 horas (a duração diária normal de seis pessoas) em oito dos 11 dias indicados na Tabela 15. Nos dias de suposto descanso, as seis pessoas trabalharam, no conjunto, 9h30m no primeiro sábado (14 de novembro), 72h18m no segundo e 68h37m no domingo, dia 22.

Tabela 15 — Tempo de trabalho aplicado pela UTAO em cada Proposta de Alteração à POE/2021

Unidade: horas e minutos no sistema sexagesimal.

Dias do mês de novembro de 2020												
	14	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	Soma
PA-1C	1:35	2:23	7:23	4:00	14:00	7:00	16:00	18:00	3:40	0:00	0:00	74:01
PA-6C	1:35	2:23	7:23	16:05	13:35	12:50	23:45	12:45	33:20	10:55	0:00	134:36
PA-1139C e PA-1143C	3:10	4:46	14:46	15:00	14:45	14:45	16:33	21:52	14:18	34:57	25:12	180:05
PA-1195C	1:35	2:23	7:23	8:00	15:00	14:00	16:00	16:00	4:50	9:00	0:00	94:11
PA-455C	1:35	2:23	7:23	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	11:21
Soma	9:30	14:20	44:20	43:05	57:20	48:35	72:18	68:37	56:08	54:52	25:12	494:17

Fonte: UTAO. | Notas: (i) As células mostram tempo de trabalho dedicado a estudar cada PA e a escrever e rever os respetivos relatórios de avaliação de impacto económico e nas finanças públicas. (ii) os tempos indicados são líquidos das pausas para almoço e jantar.

212. A distribuição de cargas de trabalho por PA foi heterogénea. A PA que menos tempo consumiu foi, naturalmente, a 455C, uma vez que apenas pôde ser trabalhada até à conclusão da apreciação de exequibilidade das avaliações no final do dia 17. Excluindo as 11h21m a ela dedicadas, o tempo total para entregar cinco avaliações à COF somou 482h55m. O estudo mais demorado foi o que avaliou duas PA (1139C e 1143C), com 180h05m. A natureza das implicações financeiras para as contas públicas exigiu, neste caso, mais investimento, do que os demais estudos, nas tarefas de identificação, recolha e tratamento dos dados de enquadramento (estatísticas do tráfego automóvel, receitas passadas de portagem por concessão, evolução histórica dos descontos por concessão, composição do parque automóvel por ano e tipo de combustível). A PA-6C foi a que exigiu mais análise económica e concertação de posições entre os autores, nomeadamente para identificação qualitativa de efeitos microeconómicos potenciais se se removesse a hipótese forte de não reação da procura e da oferta à alteração fiscal. Isto explica ter sido o segundo estudo mais demorado.

213. O estudo detalhado de cada PA começou no dia 18 de novembro e teve de ser concluído em poucos dias. O dia 18 marcou o arranque da fase de estudo detalhado de cada PA, ou seja, o dia em que se iniciou a execução dos 15 passos metodológicos descritos na Tabela 7. A Tabela 16 indica também o momento em que cada avaliação terminou: data e hora em que o Coordenador da Unidade enviou o respetivo relatório ao Presidente da COF por mensagem de correio-e. Nesta fase, a PA-1C consumiu 62h40m, distribuídas por quatro dias completos e as primeiras 3h40m da segunda-feira, dia 23 — a duração total, incluído a fase de avaliação da exequibilidade, somou 74h01m, como indicado na Tabela 15. O relatório sobre a PA-6C foi o segundo a ser concluído, cerca das 4h30m do dia seguinte, tendo consumido 123h15m em seis dias e meia noite (mais 11h21m na fase de avaliação da exequibilidade, de 14 a 17 de novembro). Seguiu-se o relatório com a avaliação da PA-1195C com duração total de 94h11m, da qual 82h50m na fase de estudo detalhado. Finalmente, foi entregue a meio da manhã do dia 25 o relatório sobre as PA 1195C e 1143C, que absorveu 180h05m, das quais 157h22m entre os dias 18 e 25.

Tabela 16 — Período de dedicação a cada PA, após distribuição das autorias a 17 de novembro

Estudo	Primeiro dia de trabalho	Data e hora da entrega do estudo ao Presidente da COF
PA-1C	18 de novembro	23 de novembro, 3h38m
PA-6C	18 de novembro	24 de novembro, 4h26m
PA-1139C e PA-1143C	18 de novembro	25 de novembro, 11h16m
PA-1195C	18 de novembro	24 de novembro, 10h47m

Fonte: UTAO | Notas: (i) As Propostas de Alteração (PA) foram divididas pelos cinco analistas e pelo Coordenador no final do dia 17 de novembro, conforme explicação no parágrafo 191 e visualização no Gráfico 1. (ii) Os dados para elaborar esta tabela provêm das fichas por PA que integram o Anexo 2.

214. A realização destes estudos exigiu uma elevada intensidade de trabalho a cada um dos elementos da UTAO e o regime de trabalho à distância. A Tabela 17 mostra a duração das jornadas de trabalho de cada um dos autores. As células com fundo amarelo evidenciam as prestações na fase de estudo detalhado. Nesses oito dias consecutivos foi quase sempre ultrapassado, e por larga margem, o limite de sete horas de trabalho em dias úteis, sendo inúmeros os eventos entre as 10 e as 18 horas de trabalho consecutivo, durante vários dias seguidos. É importante notar que a maior parte do tempo for prestado a partir do domicílio e que, se não tivesse sido permitida esta flexibilidade, teria mesmo sido impossível entregar os quatro relatórios nos prazos exíguos acima indicados. Com efeito, houve muitas refeições tomadas de madrugada, períodos de três a quatro horas de sono entre duas jornadas seguidas, assistência mínima à família e tudo isto teria sido impossível se houvesse que comutar entre as instalações da AR e os domicílios durante a execução dos relatórios de avaliação. Cumpre ainda informar que muito trabalho extraordinário, com picos parecidos, já tinha sido prestado nas semanas anteriores pelas mesmas pessoas, a fim de poderem entregar as análises preliminar e final à POE/2021 nos prazos apertados definidos pelo poder político.

Tabela 17 — Tempo de trabalho, por membro da UTAO, em todo o processo de avaliação de Propostas de Alteração à POE/2021

Unidade: horas e minutos no sistema sexagesimal.

Autores	Propostas de Alteração	Dias do mês de novembro de 2020											Soma
		14	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
A	PA-1C	n.a.	n.a.	n.a.	00:00	11:00	07:00	14:00	11:00	00:00	00:00	00:00	43:00
	Todas	01:30	00:00	06:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	7:30	
	Soma	1:30	0:00	6:00	0:00	11:00	7:00	14:00	11:00	0:00	0:00	0:00	50:30
B	PA-6C	n.a.	n.a.	n.a.	10:05	09:35	10:20	13:15	10:45	14:20	02:55	00:00	71:15
	Todas	01:30	03:20	08:20	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	13:10
	Soma	1:30	3:20	8:20	10:05	9:35	10:20	13:15	10:45	14:20	2:55	0:00	84:25
C	PA-6C	n.a.	n.a.	n.a.	05:00	04:00	00:00	09:30	00:00	12:00	03:30	00:00	34:00
	PA-1139C/1143C	n.a.	n.a.	n.a.	05:00	05:00	04:00	00:00	09:30	00:00	11:30	06:15	41:15
	Todas	1:30	0:00	7:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	8:30
	Soma	1:30	0:00	7:00	10:00	9:00	4:00	9:30	9:30	12:00	15:00	6:15	83:45
D	PA-1139C/1143C	n.a.	n.a.	n.a.	08:00	08:45	08:45	14:48	12:22	13:18	16:57	06:57	89:52
	Todas	01:30	08:00	08:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	17:30
	Soma	1:30	8:00	8:00	8:00	8:45	8:45	14:48	12:22	13:18	16:57	6:57	107:22
E	PA-1195C	n.a.	n.a.	n.a.	07:00	12:00	12:00	12:00	14:00	02:00	02:00	00:00	61:00
	Todas as PA	01:30	02:00	07:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	10:30
	Soma	1:30	2:00	7:00	7:00	12:00	12:00	12:00	14:00	2:00	2:00	0:00	71:30
F	PA-1C	n.a.	n.a.	n.a.	04:00	03:00	00:00	02:00	07:00	03:40	00:00	00:00	19:40
	PA-6C	n.a.	n.a.	n.a.	01:00	00:00	02:30	01:00	02:00	07:00	04:30	00:00	18:00
	PA-1139C/1143C	n.a.	n.a.	n.a.	02:00	01:00	02:00	01:45	00:00	01:00	06:30	12:00	26:15
	PA-1195	n.a.	n.a.	n.a.	01:00	03:00	02:00	04:00	02:00	02:50	07:00	00:00	21:50
	Todas	02:00	01:00	08:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	11:00
	Soma	2:00	1:00	8:00	8:00	7:00	6:30	8:45	11:00	14:30	18:00	12:00	96:45
Total UTAO		9:30	14:20	44:20	43:05	57:20	48:35	72:18	68:37	56:08	54:52	25:12	494:17

Fonte: UTAO. | Notas: (i) As linhas "Todas" indicam o tempo aplicado por cada autor no estudo de todas as propostas (incluindo a PA-455C), atividade que decorreu até à afetação de propostas por autor no final do dia 17. (ii) As linhas associadas a cada PA em concreto indicam o tempo aplicado a essa PA a partir do dia 18 pelo autor a ela atribuído. (iii) O Coordenador da UTAO, que também foi autor, para além de orientador e revisor, dedicou ainda tempo a outras tarefas ao longo destes dias. Esse tempo não está aqui contabilizado. (iv) Todos os tempos indicados excluem a duração das pausas para almoço e jantar. (v) Abreviatura "n.a." — não aplicável. Nestes dias ainda não tinha ocorrido a distribuição de PA por autores. (vi) As células com fundo amarelo indicam as horas trabalhadas por cada elemento entre o início do dia 18 e a finalização das PA em que esteve envolvido.

215. O custo de oportunidade na carteira de publicações é a segunda medida de custo económico dos estudos de avaliação de impacto: foram sacrificadas três publicações periódicas e adiada uma quarta.

O custo de oportunidade é um conceito que traduz o benefício da afetação do tempo à segunda melhor alternativa. Em vez de trabalharem nas publicações dedicadas à POE/2021, a equipa UTAO teria realizado as análises previstas no Plano de Atividades para, aproximadamente, o mesmo período. Admite-se, no cômputo desta medida de custo, que as publicações da UTAO têm utilidade para os seus leitores, dentro e fora do Parlamento. Para além dos quatro relatórios de avaliação de cinco Propostas de Alteração divulgados entre 23 e 25 de novembro, a UTAO escreveu dois relatórios extensos de análise à própria Proposta de Orçamento do Estado para 2021, dos quais se deu conta na Secção 4.1: a apreciação preliminar publicada em 22 de outubro e a apreciação final publicada em 11 de novembro. O cumprimento destes objetivos de publicação exigiu a dedicação exclusiva, com muitas horas extraordinárias, à POE e suas PA de todos os seis elementos da UTAO durante um período alargado, sensivelmente entre 10 de outubro e 25 de novembro. Esta dedicação exclusiva durante os 45 dias da época de discussão e aprovação parlamentares da POE impediu a realização de quatro relatórios periódicos previstos no Plano de Atividades para a corrente sessão legislativa e o adiamento em seis semanas de um quinto. Como se explicará já a seguir, o custo de oportunidade estritamente associado aos quatro estudos de PA é representado por três relatórios sacrificados e o adiamento em duas semanas de um outro; o custo associado dos dois relatórios de apreciação da POE foi o sacrifício de uma publicação periódica e o adiamento em 30 dias de outra.

- Na coleção “Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas e do Sector Público Empresarial”, não foi realizado o relatório referente ao segundo trimestre de 2020, programado para o final de novembro.
- Na coleção “Acompanhamento mensal da execução orçamental em contabilidade pública”, ficaram por fazer três estudos: a apreciação desenvolvida à execução até final do terceiro trimestre de 2020, prevista para meados de novembro, e duas apreciações sintéticas.
 - A primeira destas, prevista para meados de outubro, cobriria a execução até final de agosto. Este sacrifício, no entanto, é um custo de oportunidade dos dois relatórios sobre a POE/2021 e não dos relatórios sobre as PA.
 - A segunda apreciação sintética, planeada para a primeira semana de dezembro, apreciaria a execução até final de outubro e incluiria a estimativa para o saldo do terceiro trimestre em contas nacionais.
- Na coleção “Acompanhamento da dívida pública e do financiamento da economia” foi adiado em mês e meio, para 17 de dezembro, o respetivo relatório trimestral previsto para o final de outubro (em compensação, o texto publicado cobriu os desenvolvimentos nos mercados até novembro de 2020).
 - Em rigor, se não tivesse havido estudos sobre as PA, o adiamento teria sido de apenas quatro semanas, pelo que o custo imputável à produção destes estudos é um adiamento de cerca de duas semanas.
- Salienta-se que a possibilidade de sacrificar ou adiar publicações periódicas está coberta pela ressalva no Plano de Atividades que atribui prioridade, em caso de conflito na utilização de recursos humanos, aos trabalhos de maior complexidade técnica ou ligados à análise de POE, Programas de Estabilidade e Contas Gerais do Estado.

216. Finalmente, há a considerar os riscos para a saúde dos trabalhadores da UTAO resultantes das elevadas intensidades de trabalho praticadas durante a época orçamental na AR. São a terceira medida de custo económico a considerar na avaliação da eficiência do processo produtivo dos estudos sobre as PA. Trabalho noturno em dias úteis e trabalho aos fins-de-semana e feriados acontecem sempre na Unidade durante a elaboração das análises às POE e aos Programas de Estabilidade. Também são frequentes quando é necessário acomodar pedidos avulsos do poder político na programação da Unidade. Deste ponto de vista, a acumulação de picos de elevada intensidade para conseguir entregar as avaliações das PA (entre 10 e 18 horas consecutivas, como acima se mostrou) não foi novidade. Contudo, isso não quer dizer que sejam desejáveis. A repetição deste fenómeno todos os anos tem efeitos negativos a médio e longo prazos na saúde das pessoas e pode mesmo provocar acidentes durante estes dias de elevada intensidade. Informa-se que, em 2019, aquando da satisfação de um pedido avulso da então Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para avaliar os impactos nas finanças públicas de duas iniciativas legislativos sobre ativos por impostos diferidos, um dos membros da equipa teve um acidente de viação no regresso a casa por ter adormecido ao volante após um ciclo parecido com os exibidos na Tabela 17. Portanto, os riscos de que este parágrafo fala são reais, a sua probabilidade de concretização não é certamente nula e devem ser tomados em conta na eficiência da produção dos estudos de avaliação de impacto das PA. Este ponto será reforçado no contexto do próximo capítulo para dizer que estes mesmos riscos correm os Deputados e muitos Funcionários noutras unidades orgânicas da AR durante a época das POE por causa das regras que enformam a discussão e a aprovação das mesmas.

5 O processo de decisão política sobre as Propostas de Orçamento do Estado

217. Este capítulo identifica um conjunto vasto de características do processo legislativo orçamental que fragilizam a qualidade das finanças públicas. O Capítulo 3 descreveu o enquadramento legal e regimental que disciplina o processo de decisão política sobre as propostas de Orçamento do Estado. Ao longo das próximas secções, ver-se-á que as fragilidades resultam do enquadramento e de dois modelos de participação dos agentes políticos na produção dos Orçamentos do Estado: o primeiro é a relação entre o Ministério das Finanças (MF) e os ministérios sectoriais e o segundo a negociação entre Governo e partidos políticos. Este capítulo analisa então o processo, ou seja, as “regras do jogo” que balizam a construção, a negociação e a votação das leis anuais do OE. As fragilidades adiante explicadas somam-se às que decorrem dos adiamentos sucessivos na aplicação plena do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e da Lei de Enquadramento Orçamental, ambos adotados juridicamente em 2015. As vicissitudes na concretização da reforma de 2015 não são aqui abordadas para não se perder o foco no processo legislativo orçamental e porque a Unidade teve já oportunidade de alertar para as consequências dos atrasos e de tentativas de reversão em relatórios recentes.²³ Neste aspeto, tem sido acompanhada pelo Tribunal de Contas (TdC) e pelo Conselho das Finanças Públicas (CFP).²⁴

218. Por processo legislativo orçamental, entende-se neste estudo as regras do processo de construção, discussão e votação das POE. A construção começa no Governo e termina na AR. O diagnóstico encontrou fragilidades estruturais, tanto na fase de construção no seio do Governo e no seu envolvimento com os Serviços, como na fase de construção, apreciação e deliberação na AR. Umhas são comuns às duas fases, enquanto outras são específicas de uma delas. Por causa da obrigação no número 5 do art. 75.º-A, a UTAO isolou nas primeiras seis secções deste capítulo as vulnerabilidades para a qualidade das finanças públicas decorrentes do modo como os contributos do Parlamento são incorporados nas leis orçamentais anuais. As sete secções seguintes expõem as consequências nefastas para essa qualidade que tanto podem resultar do modo como as PA dos Deputados são preparadas, discutidas e votadas como do modo como as próprias POE submetidas pelo Governo são elaboradas, negociadas e votadas. Em ambos os casos, a análise tornará claro onexo de causalidade entre as regras e as consequências. A 14.ª e última secção, em jeito de balanço, mostra como a irracionalidade das regras subjacentes à incorporação de PA nas leis orçamentais gera uma resposta paradoxal por parte do Ministério das Finanças: mitiga os riscos orçamentais das PA com medidas defensivas altamente lesivas da transparência nas contas públicas e da eficiência microeconómica na provisão de bens e serviços públicos.

219. O relatório tem um propósito construtivo. O facto de este e o capítulo anterior identificarem, com fundamentação, uma série alargada de fragilidades estruturais na moldura institucional que enquadra a elaboração, a negociação e a aprovação dos Orçamentos do Estado não significa ausência de virtualidades nessa moldura. Elas existem, mas não são abordadas, pois o objetivo fundamental da análise aqui disponibilizada é ajudar o País a melhorar o que está menos bem neste domínio. A própria limitação de páginas desaconselha a investigação do que está bem porque daí não advirão propostas para os Portugueses, em geral, e os decisores políticos, em particular, se pronunciarem.

Vulnerabilidades do processo orçamental causadas pelas regras sobre PA

²³ Ver, por exemplo, o [Relatório UTAO n.º 14/2020](#), de 24 de junho, que analisou a proposta de lei mais recente para alterar a LEO de 2015, e o Cap. 10 do [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de 14 de abril, que apreciou a Conta Geral do Estado de 2019.

²⁴ O TdC, enquanto entidade cimeira do sistema de controlo externo, tem realizado, desde 2016, várias auditorias à implementação da reforma e formulado inúmeras recomendações nos seus pareceres sobre as Contas Gerais do Estado. Ver, por exemplo, o Cap. 1 (“A reforma em curso”) da Parte I de [TRIBUNAL DE CONTAS \(2020\)](#), [Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019](#), 14 de dezembro. O CFP também assinalou reservas e formulou sugestões em [CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS \(2020\)](#), [Parecer relativo à proposta de alteração da lei de enquadramento orçamental](#), [Parecer n.º 1/2020](#), de 7 de julho.

5.1 Profusão de Propostas de Alteração: a ponta do aicebergue

220. Esta secção descreve e conclui sobre a atenção que os legisladores conseguem dedicar à incorporação das medidas de política por si propostas na lei orçamental anual do País. A evidência numérica apresentada recua ao outono de 2016, mas, com mais ou menos centenas de PA, as conclusões são generalizáveis a outras legislaturas. A Subsecção 5.1.1 mostra a evolução no número de PA discutidas e no número de PA aprovadas no passado recente, a Subsecção 5.1.2 documenta o tempo dedicado às PA para a POE/2021 e a Subsecção 5.1.3 identifica as falhas mais comuns no desenho de medidas de política com origem parlamentar.

5.1.1 Evidência estatística sobre a profusão

221. Haver centenas de Propostas de Alteração (PA) à POE para discutir e votar todos os anos num prazo curto é um problema sério e que se vem agudizando nos últimos anos. Desde já se esclarece que o direito dos partidos políticos representados na AR a apresentar contributos para a lei orçamental anual é uma marca distintiva da democracia e, em si mesmo, não coloca qualquer problema à qualidade das finanças públicas. As dificuldades decorrem antes do modo como esse direito é exercido, e o modo é regulado pelo enquadramento descrito no Capítulo 3. Atente-se na evidência reportada na Secção 4.2, abaixo reproduzida para conveniência do leitor.

Tabela 2 — Evolução no número de Propostas de Alteração submetidas e aprovadas, 2016 a 2020

	Outono 2016 (POE/2017)	Outono 2017 (POE/2018)	Outono 2018 (POE/2019)	Inverno 2020 (POE/2020)	Outono 2020 (POE/2021)
N.º total de PA submetidas	510	707	991	1333	1547
N.º total de PA aprovadas	213	217	234	287	291

Fontes: dados sobre as POE para 2018 a 2021 — Informação n.º 93/DAPLEN/2020, de 14 de dezembro; dados sobre a POE/2017 — consulta da UTAO em 19/03/2021 à [plataforma da AR para pesquisa de Propostas de Alteração à POE/2021](#). | Notas: PA — Propostas de Alteração. DAPLEN — Divisão de Apoio ao Plenário (da Assembleia da República).

Tabela 3 — Fluxo de submissão de Propostas de Alteração à POE/2021, por dias do prazo

Período	29/Out a 1/Nov	2–8/Nov	9–10/Nov	11/Nov	12/Nov	13/Nov	Soma
N.º de PA submetidas	232	197	80	120	108	810	1547
Identificação das PA submetidas	Da PA-1C à PA-215C	Da PA-216C à PA-398C	Da PA-399C à PA-476C	Da PA-477C à PA-590C	Da PA-591C à PA-689C	Da PA-690C à PA-1440C	—

Fontes: [plataforma de pesquisa de Propostas de Alteração à POE/2021](#), consulta da UTAO em 19/03/2021.

222. Em poucos anos chegou-se a 1547 PA admitidas no processo legislativo orçamental. De 510 durante a discussão da POE/2017, o número não cessou de crescer todos os anos, atingindo 1547 iniciativas legislativas propostas durante o processo legislativo da POE/2021. Nesta época orçamental, mais de metade das propostas surgiu no último dia do prazo, 13 de novembro, uma sexta-feira. A concentração das submissões nos últimos dias do prazo é, aliás, uma característica comum aos anos anteriores. Recorde-se o cronograma do processo da POE/2021 apresentado na Figura 2, p. 50. Significa que entre o fim das submissões e o dia da votação final em Plenário (manhã de 26 de novembro) decorreram 12 dias. De modo mais impressionante ainda, entre o fim das submissões e o primeiro dia de votação de PA (tarde do dia 20) passaram somente seis dias (incluindo um fim-de-semana). Este foi o período que o Parlamento dedicou à reflexão por parte de todos os deputados nela interessados e a possíveis negociações entre partidos.

223. As PA são entregues sem nenhum documento técnico de apoio. Isto significa que são ponderadas e votadas sem que se conheça a justificação técnica quanto à sua utilidade nem evidência quanto à sua exequibilidade ou capacidade de execução operacional pelos Serviços das AP. Muito menos há informação técnica sobre as consequências financeiras para os contribuintes e sobre os resultados para os beneficiários e os prejudicados pelas medidas propostas.

5.1.2 Tempo dedicado à apreciação política e votação das Propostas de Alteração

224. Mediaram apenas seis dias consecutivos entre o fim do prazo para submissão das 1547 PA e o início das reuniões para discussão e votação. O sistema de informação para depósito das PA pelos Deputados fechou no final do dia 13 de novembro, uma sexta-feira. Só a partir do dia seguinte ficaram todas estas iniciativas legislativas disponíveis para consulta pelos interessados. A primeira reunião formal para discussão e deliberação, sobre estes 1547 objetos de decisão e os demais 267 artigos e os 14 mapas contabilísticos da proposta de lei, iniciou-se cerca das 9h00m do dia 20.

225. O braço político da AR dedicou cerca de 51 horas, distribuídas por cinco dias, à discussão e à deliberação sobre as 1547 PA admitidas. Aplicando os artigos 211.º e 212.º do RAR, explicados nos parágrafos 152 e 153 acima, respetivamente, a Conferência de Líderes reservou cinco dias para apreciar e votar todos os artigos e mapas contabilísticos da proposta de lei submetida pelo Governo (PPL), contemplando neste processo todas as PA submetidas até 13 de novembro, bem como as alterações às PA que foram dando entrada nos dias subsequentes, até à reunião dedicada ao artigo em causa da PPL. Estes cinco dias encerraram a segunda fase do processo legislativo orçamental, a fase de apreciação na especialidade. De manhã, os Deputados reuniam em formação plenária e, à tarde e à noite, reuniam em comissão da especialidade, a COF. A Tabela 18 apresenta o calendário e a duração das reuniões. As sessões do Plenário duraram, no conjunto, 20h14m e as da Comissão 31h14m. Por dia, o braço político da AR esteve reunido 10h20m no dia 20, 10h55m no dia 23, 13h01m no dia 24 (incluindo os 22 minutos para além das 24h deste dia), 12h27m no dia 25 e 4h45m no dia 26.

Tabela 18 — Horas de início e fim das reuniões políticas regimentares

Data	Plenário		COF	
	Início	Fim	Início	Fim
20/11/2020	09h01m	13h16m	15h00m	21h05m
23/11/2020	10h05m	13h51m	15h00m	22h09m
24/11/2020	10h05m	13h44m	15h00m	00h22m
25/11/2020	10h05m	13h54m	15h00m	23h38m
26/11/2020	10h07m	14h52m		

Fontes: UTAO, a partir das Atas das reuniões da COF e dos relatos do Plenário publicados no Diário da AR, 1.ª série. | Notas: COF — Comissão parlamentar permanente de Orçamento e Finanças.

226. A fase final da discussão na especialidade é uma maratona para todas as pessoas envolvidas e não permite o aproveitamento dos estudos da UTAO. Como se depreende da Tabela 18, não são apenas os analistas da UTAO a ser submersos com uma carga de trabalho abissal durante o processo legislativo orçamental. Há os Deputados — muitos deles participando nas sessões plenárias e de comissão — os assessores dos Grupos Parlamentares e largas dezenas de técnicos de várias unidades orgânicas da AR.²⁵ As tarefas nestes cinco dias são as mais variadas, como as intervenções orais dos Deputados, a preparação das mesmas em gabinete e com o apoio dos assessores respetivos, as negociações fora das reuniões, o registo e a transcrição das intervenções, as operações sobre o sistema de informação das PA e das votações, etc.. É um ritmo de trabalho frenético para muitos dos participantes nestas atividades. Com pouco espaço para refletir e a necessidade de reagir em muito pouco tempo a surpresas na discussão política, a emoção ganha expressão e nem sempre a ponderação acontece — um quadro psicológico que potencia o erro. Ora é precisamente no meio deste turbilhão que chegam as avaliações da UTAO às PA. Pelos factos acima relatados facilmente se percebe que não há condições humanas por parte dos políticos e dos seus assessores para refletir sobre os contributos técnicos da Unidade referentes a meia dúzia de PA, aliás uma ínfima minoria das iniciativas legislativas a que têm de dar atenção nos últimos dias da fase de discussão da POE na especialidade.

²⁵ As unidades mais solicitadas serão a Divisão de Apoio ao Plenário, a Divisão de Apoio às Comissões (sobretudo a Equipa de Apoio à COF), a Divisão de Redação, a Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, a Direcção de Tecnologias de Informação e o Gabinete de Comunicação.

5.1.3 Falhas comuns no conteúdo das iniciativas legislativas

227. Nestas condições, o processo de escrutínio de cada PA admitida à discussão e votação é, obviamente, insuficiente. Por muito bem que os Grupos Parlamentares distribuam tarefas entre os seus membros e assessores, é humanamente impossível chegar à maratona das reuniões de discussão e votação com a consciência plena das implicações económicas, financeiras, administrativas e políticas de tantas medidas de política para inserir na lei do OE. Recorde-se que a Proposta de Lei n.º 37/XIV: alteração da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, se tivesse sido aprovada sem alterações ao artigo 75.º-A, teria atribuído à UTAO a missão impossível de avaliar obrigatoriamente, nesta janela estreitíssima de oportunidade, os impactos orçamentais futuros de, no limite, 1547 PA.²⁶

228. As limitações do escrutínio deixam passar para a legislação aprovada diversos tipos de falha. O acompanhamento, ao longo de vários anos, da discussão e votação de PA a Propostas de Orçamento do Estado, bem como de muitas iniciativas legislativas com impacto nas contas públicas ou sobre o enquadramento das finanças subnacionais, permite encontrar em inúmeras peças legislativas aprovadas vários tipos de falha. Entre os mais comuns, destacam-se:²⁷

- Especificação insuficiente dos critérios de aplicação da medida de política desenhada na iniciativa legislativa;
- Desproporção entre os objetivos e os meios desenhados na medida para os alcançar;
- Gralhas na identificação da legislação a montante ou jusante invocada, nomeadamente para efeitos de introdução de alterações ou mesmo de revogações;
- Desconhecimento sobre a capacidade operacional dos Serviços para executar a medida de política, tornando muito difícil a sua operacionalização.

229. As avaliações da UTAO permitiriam ponderar aquelas falhas e também efeitos eventualmente não antecipados pelos proponentes. As avaliações realizadas em novembro de 2020 ao abrigo do art. 75.º-A da LEO, bem como as avaliações realizadas ao longo dos anos a outras iniciativas legislativas, contêm, para além das previsões de impacto nas contas públicas, chamadas de atenção para efeitos potencialmente contrários à intenção dos proponentes e identificam efeitos na economia suscetíveis de ponderação política em conjunto com as implicações nas contas públicas. Infelizmente, dada a pressa como decorre esta fase do processo legislativo orçamental, estes contributos da assistência técnica especializada à COF passam, quase sempre, despercebidos.

230. Chegados a esta situação extrema, é tempo dos cidadãos e dos atores políticos se questionarem sobre a sanidade do processo. Não haverá uma maneira mais amigável da Razão de deliberar sobre o Orçamento do Estado para o ano seguinte, e em respeito absoluto pela Democracia? Por que é que o processo legislativo orçamental acima descrito se repete deste modo caótico ano após ano? Porquê

²⁶ O art. 75.º-A, na redação proposta pelo Governo, dispunha o seguinte:

"2 - A análise das propostas de iniciativa legislativa da Assembleia da República, incluindo as alterações apresentadas em sede de discussão do Orçamento do Estado, com potencial impacto orçamental na receita ou na despesa em orçamentos futuros superior a 0,01% da despesa das administrações públicas é precedida de estudo técnico que verse o referido impacto.

3 - O estudo técnico a que se refere o número anterior é realizado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental e instrui a tomada de decisão relativa às propostas de iniciativa legislativa da Assembleia da República, incluindo a indicação, num quadro de neutralidade orçamental, de qual seria a alteração correspondente da receita."

O limiar no número 2 impunha um procedimento inexecutável: para saber se o estudo técnico teria de ser feito era preciso antes avaliar a PA; sem essa avaliação, ainda que grosseira, não seria possível saber se a UTAO estaria ou não perante a obrigação de estudar a PA. Ora, com 1547 PA, a grande maioria com implicações nas contas públicas, é óbvio que a tarefa seria humanamente impossível no referido prazo de seis dias.

²⁷ Não querendo ser exaustivo, dão-se os seguintes diplomas como exemplo de iniciativas com, pelo menos, um destes tipos de falha:

- Regras orçamentais para municípios e regiões estatuídas na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Lei das Finanças Locais) e na Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças Regionais), conforme avaliação nas pp. 292 a 296 de BALEIRAS, R. N., DIAS, R. e ALMEIDA, M. (2018), *Finanças locais: princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, vol. 1, setembro, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.
- Proposta de Lei n.º 15/XIV/1.º e Projeto de Lei n.º 413/XIV/1.º, ambos sobre a concessão de incentivos à atividade voluntária dos bombeiros e analisados no [Relatório UTAO n.º 17/2020](#), de 14 de julho, e no [Relatório UTAO n.º 18/2020](#), de 17 de julho;
- Proposta de Alteração n.º 455C à Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º (POE/2021), sobre dedicação plena no SNS, reproduzida no Anexo 5 e apreciada, quanto à exequibilidade da sua avaliação de impactos, na Secção 4.4;
- Proposta de Alteração n.º 1C à Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º (POE/2021), sobre suplemento remuneratório para trabalhadores de serviços essenciais, reproduzida no Anexo 3 e avaliada no [Relatório UTAO n.º 26/2020](#), de 22 de novembro.

despender tanta energia de modo tão pouco racional? São perguntas que este relatório deixa à consideração dos leitores, a par da evidência apresentada até este parágrafo. Elas motivam boa parte das soluções sugeridas na terceira parte deste estudo.

231. Neste tempo de balanço, é oportuno alargar o radar construtivo a outras dimensões do processo legislativo orçamental. Não são apenas o modo e o momento das Propostas de Alteração à Proposta de Orçamento do Estado, bem como o aproveitamento dos estudos da UTAO que merecem reflexão crítica. Existem outras características do processo de decisão coletiva sobre os OE que, há muitos anos também, se vêm agudizando sem utilidade percebida. As próximas secções passam-nas em revista, esperando despertar o interesse dos leitores para as soluções propostas no Capítulo 8.

5.2 Excesso de detalhe orçamental sujeito a votação

232. Existem milhares de linhas nos 14 mapas contabilísticos para discussão e votação na AR. O Governo está obrigado pelo art. 42.º da LEO a submeter ao Parlamento 14 mapas em contabilidade orçamental pública (na ótica de caixa). Integram o acervo da POE para apreciação e deliberação da AR em cada época orçamental. Para se ter uma ideia do que está em causa, podem consultar-se [nesta página](#) da Direção-Geral do Orçamento (DGO) os mapas aprovados para o OE/2021. O nível de detalhe de muitos deles é imenso. Alguns exemplos de linhas:

- Receita prevista para o Imposto do Jogo (parte do Mapa 5);
- Despesa prevista para a prestação social de sobrevivência, por sistema e subsistema de proteção social (Mapa 7);
- Receita cessante resultante de benefícios fiscais em vigor para organizações internacionais (Mapa 10);
- Participação da freguesia de Caveira nos impostos do Estado, a título do Fundo de Financiamento das Freguesias (Mapa 13).

233. O que se critica neste relatório não é a produção destes mapas nem o seu envio ao Parlamento como parte do acervo das POE. Por um lado, a necessidade de o MF produzir estes mapas contabilísticos, com a colaboração dos Serviços pertinentes de outros ministérios, é indiscutível. Afinal, eles são a base do exercício de baixo-para-cima (*bottom-up*) na orçamentação das contas públicas. Assim como, num futuro que se espera próximo, as demonstrações orçamentais e financeiras previsionais serão essenciais para escorar as contas iniciais de acordo com o SNC-AP. Por outro lado, está também fora de questão criticar o envio dos mapas ao Parlamento para efeitos de informação. São um requisito básico de transparência sobre os fundamentos das previsões de receita e dos tetos de despesa por programa orçamental.

234. O que, salvo melhor opinião, é dispensável é manter a obrigação de a AR votar todas as linhas de todos os mapas. Os números 4 e 7 do art. 38.º da LEO atribuem à COF e ao Plenário, respetivamente, o poder de votarem os mapas contabilísticos e nada impede, na lei ou no regimento, a introdução de alterações a estes mapas por parte do Parlamento. Há três razões que desaconselham a manutenção em vigor desta disposição. Primeira, duvida-se que os Deputados disponham de melhor informação do que o Governo para projetar o conteúdo tão detalhado dos mapas contabilísticos, como são os elementos nos exemplos acima. Segunda, um Orçamento do Estado é como um *puzzle* em que mexer numa peça afeta a posição de muitas outras. São dezenas de milhares as ligações numéricas, manuais ou automáticas, entre os mapas contabilísticos agregados 1 a 14, os orçamentos de cada Serviço, inúmeras outras peças contabilísticas, os quadros de reporte obrigatório à Comissão Europeia e o texto e os objetos do relatório do MF que acompanha a POE. Mexer numa linha dos mapas sem alterar todas as suas implicações tem elevada probabilidade de gerar erros em todo o edifício orçamental: contra-dições, possível violação de identidades contabilísticas, possível violação de regras orçamentais, já para não falar do possível comprometimento das metas do Governo. Por exemplo, na época da POE/2021 foi aprovada a PA n.º 953C que aumentou a dotação de despesa do Tribunal Constitucional sem especificar o respetivo meio de financiamento. Não há condições técnicas em tempo real para corrigir todas essas ligações numéricas e se identificarem os eventuais erros referidos. Terceira, mexer nos números dos

mapas sem tomar em consideração as causas dos mesmos é uma operação suscetível de criar ilegalidades. Com efeito, os números em muitos milhares de linhas nos mapas contabilísticos resultam mecanicamente da aplicação da lei. Três bons exemplos são as transferências do Estado para os subsectores regional e local, que constam dos Mapas 11 a 13. Os montantes destas transferências resultam da aplicação das perequações financeiras em vigor nas leis de enquadramento orçamental dos subsectores. Será um erro alterar alguns destes valores sem, em simultâneo, alterar adequadamente os parâmetros das equações nas leis de finanças regionais ou locais. O Parlamento e a sociedade em geral terão sempre e em permanência ao longo do ano a possibilidade de verificarem se os valores resultantes da lei estão em conformidade com ela e agir em conformidade. O mesmo se pode dizer dos valores que resultem de contratos, embora aqui o controlo, prévio ou durante a execução, seja mais difícil porque, por regra, os contratos com entidades públicas não são públicos.

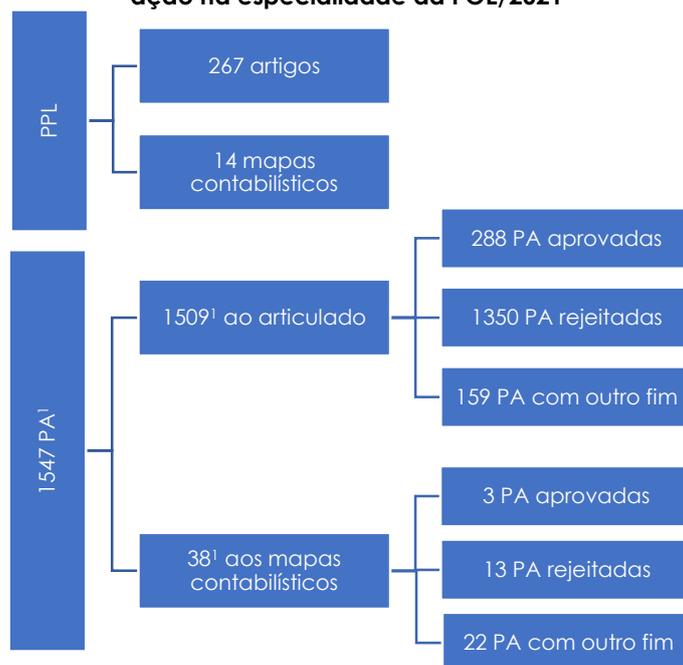
5.3 Risco de aprovação de mapas contabilísticos incompatíveis com as PA aprovadas

235. Em cinco dias de reuniões o Parlamento deliberou sobre 1828 peças da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2021. O articulado da proposta de lei de OE para 2021 continha 267 artigos. Os mapas contabilísticos foram 14. Sobre um e os outros, os Deputados admitiram à discussão 1547 Propostas de Alteração (PA) e um número indeterminado de alterações a estas PA. Não contando com estas, o número de peças da lei orçamental para 2021 sobre os quais os Deputados foram chamados a deliberar nas reuniões dos últimos cinco dias da fase de discussão na especialidade ascendeu, assim, a 1828. A Figura 5 visualiza estas contas e decompõe-nas por incidências na proposta de lei: articulado e mapas contabilísticos. No final desta fase, em 26 de novembro de 2020, das 1547 PA admitidas, foram aprovadas 291, rejeitadas 1363 e 181 tiveram outro destino (retiradas, eliminadas ou prejudicadas pela aprovação de outras). Todas estas decisões foram tomadas em apenas cinco dias, nas reuniões com a duração indicada na Tabela 18, p. 83. Como se percebe da evidência estatística replicada na Subsecção 5.1.1, o processo legislativo parlamentar conducente à aprovação do OE/2021 nada teve de atípico. A elevadíssima concentração de votações em tão pouco tempo acontece há muitos anos, e tem uma tendência crescente.

236. O risco destas deliberações conflituarem entre si é enorme. Certamente que há vontade e muito esforço por parte de Deputados, Assesores dos Grupos Parlamentares e Funcionários todos os anos para minimizar tais conflitos entre peças aprovadas, não só durante os cinco dias das votações na especialidade como ainda nos cerca de 20 dias subsequentes dedicados à fixação da redação final da lei aprovada. Só quem nunca passou por este processo poderá julgar que este empenho é suficiente para impedir a passagem de muitas contradições para a legislação em vigor. No que ao cerne desta secção respeita, importa atentar na relação entre as PA aprovadas e os mapas contabilísticos aprovados. Os exercícios de custeio da UTAO, realizados ao longo de vários anos e não apenas os que decorreram em novembro de 2020 ao abrigo do art. 75.º-A da LEO,²⁸ mostram como as PA podem ter impactos materiais significativos nos orçamentos de receita e despesa das AP. É fácil perceber que esses impactos necessitam ser acomodados nos mapas contabilísticos igualmente votados pelo Parlamento. Será necessário verificar se há espaço orçamental disponível nas dotações de despesa e na autorização para endividamento para acolher os novos compromissos. De igual modo, este exercício de verificação necessita ser efetuado também sobre as PA que implicam alterações orçamentais, de receita ou despesa.

²⁸ Disponíveis publicamente em https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx.

Figura 5 — Quantidade de iniciativas legislativas deliberadas pela AR nos últimos cinco dias da apreciação na especialidade da POE/2021



Fontes: tratamento da UTAO a partir da Informação n.º 93/DAPLEN/2020, de 14 de dezembro, e de consultas em 01/07/2021 à [plataforma da AR para pesquisa de Propostas de Alteração à POE/2021](#). | Notas: (i) PPL — Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (Aprova o Orçamento do Estado para 2021). (ii) PA — Propostas de Alteração. (iii) DAPLEN — Divisão de Apoio ao Plenário (da Assembleia da República). (iv) Nota 1 no interior da Figura — acresce um número indeterminado de alterações às próprias Propostas de Alteração.

237. O processo deliberativo parlamentar não só não garante a coerência interna da lei orçamental aprovada como potencia a criação de incoerências. Esta conclusão resulta do exposto. Ninguém assegura a compatibilidade das PA aprovadas com os mapas contabilísticos aprovados. Assim, estes não são alterados em função das PA aprovadas que modificam o articulado da proposta de lei. Mas seria humanamente possível realizar esse exercício de verificação e correção dos mapas em tempo útil (i.e., até à fixação da redação final), para evitar aprovações conflitantes? Não, não seria. Mesmo que só uma PA incidente sobre o articulado fosse aprovada nesta reta final do processo deliberativo, o exercício de custeio, complementado com o estudo das alternativas de compensação para respeitar a regra do equilíbrio contabilístico, nunca ficaria disponível a tempo de poder ser deliberado — quanto mais quando a escala das PA potencialmente geradoras de conflito com os mapas já anda na ordem das 300.

238. Por razões técnicas, só os Serviços ministeriais têm capacidade para escrutinar a necessidade de corrigir os mapas em função das mudanças no articulado aprovadas pela AR; no fim do processo, so-briariam decisões políticas para tomar, pelo Governo ou pelo Parlamento. Só o MF, em diálogo com os ministérios sectoriais afetados pelas PA, teria capacidade para verificar a existência eventual de folga suficiente nos orçamentos dos Serviços para acolher as PA aprovadas sem necessidade de corrigir algum mapa; e, tendo que ser corrigido, só o MF saberia que alterações promover. No limite, a escolha entre ajustamentos alternativos (por exemplo, entre fontes de financiamento da despesa adicional aprovada pelo Parlamento) teria que ser política, pondo-se a questão de saber se essa escolha deveria pertencer ao Governo ou ao Parlamento. Talvez por causa destas complicações técnicas e políticas, é que, salvo melhor conhecimento, nunca esta questão — a adoção de legislação orçamental internamente incoerente — foi suscitada.

5.4 Risco de as PA aprovadas implicarem violação automática das regras orçamentais

239. A elaboração, a aprovação e a execução de um Orçamento das Administrações Públicas obedece a regras de disciplina legalmente imperativas. De entre as regras em contabilidade pública (que não existem na legislação europeia, são apenas nacionais, mas não deixam de ser imperativas), importam para a matéria em apreciação o quadro plurianual das despesas públicas (doravante fixado na lei

das Grandes Opções, conforme o art. 35.º da LEO) e os limites ao endividamento estabelecidos na própria lei orçamental anual. Já para as regras orçamentais vertidas na legislação europeia e na LEO portuguesa relevam as metas de saldo e outros indicadores orçamentais em contabilidade nacional. O Governo, ao preparar a proposta que traz à AR todos os anos, tem o dever de assegurar o cumprimento das regras exigíveis *ex ante* (i.e., aplicáveis ao próprio orçamento) e de apresentar um orçamento cuja execução seja compatível com as regras exigíveis *ex post* (i.e., aplicáveis no fecho das contas). Como é o responsável único pela produção da POE, dispõe da capacidade necessária para montar as peças do Orçamento em respeito por estas regras.

240. O acolhimento de PA na fase de discussão na especialidade acarreta o risco de violação de alguma destas regras. A descrição do processo de discussão e aprovação das PA feita anteriormente é suficiente para tornar clara a inexistência das condições necessárias para a verificação e a correção, em tempo útil, de eventuais violações de regras *ex ante* ou do eventual comprometimento da satisfação de regras *ex post*. Como se explicou na Secção 5.3, não há capacidade para sequer verificar a necessidade de modificar os orçamentos dos Serviços para estes conseguirem acolher a execução das PA aprovadas, a par da execução de todos os demais compromissos e opções políticas dos ministérios. Por maioria de razão, os OE são aprovados todos os anos sem a garantia de que todas as suas disposições normativas são i) compatíveis com os limites de despesa fixados na lei das Grandes Opções, ii) cabem dentro dos tetos de despesa dos programas orçamentais aprovados em mapas anexos à lei orçamental, iii) cabem dentro dos limites de endividamento da própria lei orçamental (no caso da lei do OE/2021 são os artigos do Capítulo VIII: Financiamento do Estado e gestão da dívida pública) e iv) que são compatíveis com os objetivos anunciados pelo Governo na Proposta de OE para o saldo orçamental, o teto de variação no referencial da despesa, a evolução do saldo estrutural e os chãos de redução da dívida de *Maastricht*.

5.5 Opacidade na informação do MF sobre as consequências das PA aprovadas nas contas iniciais das AP

241. A AR, incluindo a UTAO, não tem capacidade para apurar os efeitos das PA aprovadas nos orçamentos iniciais dos Serviços e nos orçamentos consolidados dos subsectores e do conjunto das AP. Quem a tem então? Já se viu nas secções anteriores que a UTAO não dispõe dos meios indispensáveis à avaliação das folgas nem de legitimidade para estabelecer ou mesmo propor um OE com a incorporação das PA aprovadas e dos seus meios de financiamento. A UTAO tem cinco analistas (tinha em novembro de 2020). Um OE é preparado tecnicamente por muito mais de 100 técnicos distribuídos por todos os ministérios, durante vários meses. Os exercícios de custeio realizados pela UTAO ao longo dos anos deixaram claro quão granular tem que ser a informação de base para se conseguir apurar os efeitos diretos das medidas de política. A argumentação nas secções acima deixou claro que é tecnicamente impossível a uma entidade fora dos departamentos financeiros ministeriais apurar as consequências das PA aprovadas sobre o orçamento consolidado das AP e nos orçamentos consolidados dos subsectores públicos. Nestas circunstâncias, só a DGO em colaboração com esses departamentos poderá ser capaz com, pelo menos, dois meses de trabalho, de quantificar com o rigor necessário as alterações nas contas de abertura das AP e dos subsectores nas duas óticas contabilísticas. Mesmo assim, cerca de três centenas de PA a avaliar será um número excessivo para se pretender uma previsão útil, sobretudo quanto tantas PA trazem um desenho demasiado aberto para poderem ser quantificadas. Mas o que é que o MF costuma divulgar sobre o OE saído da AR?

242. A informação libertada pelo MF sobre as consequências financeiras das alterações introduzidas pela AR nas contas públicas de abertura do exercício económico costuma ser escassa e a de 2021 em contas nacionais nem sequer foi entregue à UTAO. A Unidade solicita todos os anos ao MF as contas iniciais das AP, detalhadas por subsector, resultantes da aprovação do OE pela AR. Para a UTAO, conhecer os orçamentos aprovados importa para, nos relatórios infra-anuais sobre execução, conseguir informar os seus leitores acerca das taxas de execução por rubricas de classificação económica e da relação ente os saldos verificados e o saldo anual orçamentado. Certamente que a equipa política do MF não dispensa conhecer com rigor os orçamentos iniciais aprovados, pois deles depende o sucesso da política orçamental e a eventual necessidade de travar ou a eventual disponibilidade para acelerar

a execução do OE. A verdade é que a informação libertada para o público, seja diretamente na Síntese de Execução Orçamental ou noutras publicações do MF, seja através da satisfação de pedidos expressamente formulados por entidades de avaliação independentes, é muito escassa. Não há divulgação dos impactos por PA aprovada. Apenas tem havido divulgação de resultados com elevado nível de agregação: os efeitos por rubrica de classificação económica (um dígito de desagregação) causados alegadamente pelo conjunto de todas as PA aprovadas. A Tabela 19 exemplifica, para o ano de 2021, a natureza da informação em contabilidade pública que a UTAO tem recebido ao longo dos anos, tipicamente entre a segunda quinzena de fevereiro e o final de março. Já a Tabela 20 mostra o grau de detalhe da informação em contabilidade nacional que o MF facultou à UTAO até 2020 sobre as diferenças entre a POE entregue na AR e o OE saído da AR. Os próximos parágrafos comentam a qualidade desta informação sobre os efeitos orçamentais diretos das Propostas de Alteração aprovadas pela Assembleia da República.

243. A informação em contas nacionais deixou de ser prestada em 2021; nos anos anteriores, não permitia conhecer que PA tinham sido avaliadas nem em quanto contribuía cada uma para as rubricas. O pedido de dados para 2021 foi recusado com o argumento de que o MF não tem obrigação de facultar contas em contabilidade nacional fora das Propostas de OE e do Programa de Estabilidade, sendo que a conta divulgada com este segundo instrumento já não é a inicial: reflete as operações entretanto ocorridas e novas previsões (até meados de abril), não permitindo, assim, identificar os impactos da aprovação do OE. Houve, pois, em 2021 um recuo na transparência do MF sobre esta matéria. Estes quadros são facultados à UTAO pelo MF sem notas explicativas. Ora é em contabilidade nacional que Portugal tem compromissos a cumprir no quadro da governação económica da União Europeia (UE). Não é, pois, de crer que não disponha de uma conta previsional inicial, por subsector público e consolidada para o sector das AP, tão cedo quanto os Serviços do MF consigam, com a quantificação dos efeitos financeiros das medidas aprovadas pelo Parlamento, pelo menos das que terão maior materialidade esperada. Por que é que a não divulgou ao País em 2021? A Tabela 20 mostra a informação que chegou à UTAO nos anos anteriores, a POE e o OE aprovado. Em 2016 e 2018 as previsões do MF para a receita total ou a despesa total mudaram na ordem das centenas de milhões de euros entre a entrada e a saída do documento na AR; nos outros anos as diferenças foram bem menores. Estes reportes do MF foram sempre muito agregados, ao nível exibido na tabela em apreço. Nunca permitiram conhecer os impactos financeiros diretos previstos pelo MF para cada uma das PA.

244. A informação prestada em contabilidade pública levanta dúvidas por causa das omissões que apresenta. Justifica-se, no contexto deste relatório, escrutinar com algum cuidado a informação divulgada pelo MF sobre as consequências financeiras das alterações introduzidas pelo Parlamento no OE de 2021. Há ilações a retirar sobre o que pode ser melhorado nesta frente. É esse o propósito dos próximos parágrafos. A Caixa 1 explica com detalhe por que é que os quadros transmitidos à UTAO pelo MF geraram dúvidas na sua compreensão. Também dá conta de que só com o recurso a informação omitida foi possível à UTAO compreender e agora explicar cabalmente aos seus leitores as diferenças entre o OE aprovado e a POE submetida à AR.

Tabela 19 — Comparação entre a POE e o OE aprovado pela AR, ano de 2021, por subsector, ótica da contabilidade pública

Unidade: milhão de euros.

Rubrica	Prop. de Orç. do Estado p/ 2021 (POE/2021)					Orç. do Estado p/ 2021 aprovado (OE/2021)					Diferenças (OE/2021-POE/2021)				
	AdC	AdR	AdL	SS	AP	AdC	AdR	AdL	SS	AP	AdC	AdR	AdL	SS	AP
(1) Receita Corrente	61 679	2 268	8 286	31 668	87 668	61 679	2 268	8 288	31 668	87 668	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0
Receita Fiscal	44 468	1 609	2 987	227	49 290	44 468	1 609	2 987	227	49 290	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impostos directos	19 052	562	2 959	0	22 573	19 052	562	2 959	0	22 573	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impostos indirectos	25 416	1 047	28	227	26 717	25 416	1 047	28	227	26 717	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuições de Segurança Social	3 913	0	0	18 928	22 841	3 913	0	0	18 928	22 841	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Venda de bens e serviços	3 955	58	908	32	4 953	3 955	58	908	32	4 953	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras receitas correntes	9 242	601	4 391	12 481	10 573	9 242	601	4 394	12 481	10 573	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0
Diferenças de consolidação	102	0	0	0	10	102	0	0	0	10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(2) Receita de Capital	3 008	400	1 197	7	3 779	3 008	400	1 197	7	3 779	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diferenças de consolidação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(3) Receita efetiva: (3) = (1) + (2)	64 687	2 668	9 483	31 675	91 447	64 687	2 668	9 485	31 675	91 447	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0
(4) Despesa corrente	69 156	2 352	7 008	30 667	92 950	69 159	2 352	7 010	30 667	92 953	3,2	0,0	2,6	0,0	3,2
Despesas com o Pessoal	18 721	1 222	3 125	317	23 385	18 721	1 222	3 125	317	23 385	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Remunerações Certas e Permanentes	13 911	906	2 320	317	17 454	13 911	906	2 320	317	17 454	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Abonos Variáveis ou Eventuais	1 122	82	134	0	1 338	1 122	82	134	0	1 338	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Segurança social	3 689	234	671	0	4 593	3 689	234	671	0	4 593	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aquisição de bens e serviços	11 700	669	2 742	176	15 288	11 700	669	2 745	176	15 291	0,0	0,0	2,6	0,0	2,6
Juros e Outros Encargos	7 083	144	54	12	7 279	7 083	144	54	12	7 279	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	28 407	242	564	28 936	42 343	28 416	242	564	28 936	42 350	9,4	0,0	0,0	0,0	6,8
Subsídios	1 202	53	366	1 201	2 284	1 202	53	366	1 201	2 284	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras despesas correntes	2 043	22	157	23	2 246	2 037	22	157	23	2 240	-6,1	0,0	0,0	0,0	-6,1
Diferenças de consolidação	0	0	0	0	124	0	0	0	0	124	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(5) Despesa de Capital	7 290	423	2 690	76	9 647	7 290	423	2 690	76	9 647	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos	5 133	203	2 320	58	7 714	5 133	203	2 320	58	7 714	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências de Capital	1 899	216	182	18	1 432	1 899	216	182	18	1 432	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras despesas de capital	163	4	189	0	356	163	4	189	0	356	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diferenças de consolidação	95	0	0	0	145	95	0	0	0	145	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(6) Despesa efetiva: (6) = (4) + (5)	76 446	2 775	9 698	30 743	102 597	76 449	2 775	9 701	30 743	102 600	3,2	0,0	2,6	0,0	3,2
(7) Saldo global: (7) = (3) - (6)	-11 759	-107	-216	932	-11 150	-11 762	-107	-216	932	-11 153	-3,2	0,0	0,0	0,0	-3,2
<u>Do saldo global ao saldo total</u>															
(8) Saldo da gerência anterior	224					224					0,6				
(9) Receita líq. de oper. com passív os finance	22 322					22 325					2,6				
Receita de passív os financeiros	114 468					114 471					2,6				
Despesa com passív os financeiros	92 147					92 147					0,0				
(10) Desp. líquida em oper. com ativ os finance	10 591					10 114					-476,6				
Receita de ativ os financeiros	6 857					6 857					0,0				
Despesa com ativ os financeiros	17 447					16 971					-476,6				
(11) Saldo total: (11) = (7) + (8) + (9) - (10)	196					672					476,6				

Fontes: MF — Contas previsionais iniciais até ao saldo global, fornecidas pela DGO à UTAO. Os elementos do saldo global ao saldo total referentes à AdC constam dos Mapas 3 e 5 da POE e do OE aprovado disponíveis no sítio-e da DGO. Tratamento de dados pela UTAO. | Notas: (i) Os valores do saldo global ao saldo total só estão disponíveis

para o subsector AdC e não são consolidados. (ii) Células com fundo verde identificam as diferenças entre o OE aprovado e a POE comunicadas pela DGO. (iii) Células com fundo amarelo assinalam diferenças incompreensíveis com o conjunto de informação facultado pela DGO à UTAO e só com a análise na Caixa 1 é possível entendê-las.

Tabela 20 — Comparação entre as POE e os OE aprovados pela AR, 2014 a 2021, conta consolidada das AP, ótica da contabilidade nacional
Unidade: milhão de euros.

Rubricas	POE								OE aprovado								Diferenças (OE - POE)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
(1) Receita Corrente	70 089	78 833	80 593	82 251	85 364	89 398	94 287	89 016	70 106		79 978	82 251	85 427	89 400	94 287	17	-615	0	63	2	0			
Receita Fiscal	41 241	45 729	46 962	47 601	49 747	52 553	54 709	50 441	41 237		46 960	47 601	49 807	52 553	54 709	-4	-2	0	60	0	0			
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	22 562	26 380	27 760	28 169	30 166	31 782	33 063	30 522	22 558		27 758	28 199	30 166	31 782	33 063	-4	-2	30	0	0	0			
Impostos correntes sobre o rendimento, património	18 679	19 349	19 202	19 432	19 580	20 771	21 645	25 733	18 679		19 202	19 402	19 640	20 771	21 645	0	0	-30	60	0	0			
Contribuições sociais	19 570	21 089	21 927	22 313	23 357	24 722	26 359	19 918	19 570		21 262	22 313	23 355	24 722	26 359	0	-665	0	-2	0	0			
Vendas ¹		6 868	6 874	7 200	7 557	7 251	8 035	6 872	4 573		6 874	7 200	7 557	7 254	8 035	21	21	0	0	2	0			
Outras Receitas correntes	9 277	5 146	4 831	5 137	4 704	4 872	5 184	5 970	4 726		4 882	5 137	4 709	4 872	5 184			0	5	0	0			
(2) Receita de Capital	1 847	1 722	1 628	1 902	1 361	1 321	1 028	2 608	1 858		1 628	1 902	1 361	1 321	1 028	10	0	0	0	0	0			
(3) Receita Total: (3) = (1) + (2)	71 936	80 555	82 221	84 153	86 725	90 719	95 315	91 623	71 964		81 606	84 153	86 788	90 721	95 315	27	-615	0	63	2	0			
(4) Despesa Corrente	75 198	80 611	81 852	82 172	83 265	84 773	87 647	92 167	75 222		81 278	82 236	83 460	84 800	87 663	24	-574	64	195	26	16			
Consumo Intermediário	7 758	10 509	11 525	10 680	11 256	10 980	11 595	11 972	7 754		11 525	10 741	11 323	10 983	11 595	-4	0	60	66	4	0			
Despesas com Pessoal	15 763	19 681	20 607	20 975	21 480	22 545	23 528	24 609	15 773		20 309	20 975	21 497	22 545	23 535	11	-298	0	17	0	7			
Prestações Sociais	38 320	34 709	34 922	35 615	37 056	38 398	39 952	41 952	38 327		34 645	35 615	37 128	38 419	39 961	6	-277	0	72	21	9			
Subsídios	1 272	975	1 132	1 104	1 094	1 069	918	1 861	1 201		1 132	1 106	1 094	1 071	918	-71	0	3	0	1	0			
Juros	7 324	8 886	8 489	8 297	7 126	6 867	6 365	5 487	7 324		8 489	8 297	7 126	6 867	6 365	0	0	0	0	0	0			
Outra Despesa Corrente	4 760	5 850	5 178	5 501	5 252	4 914	5 288	6 287	4 842		5 178	5 502	5 292	4 915	5 288	82	0	1	40	1	0			
(5) Despesa de Capital	3 532	4 803	4 494	4 996	5 493	6 331	7 134	8 588	3 535		4 512	4 935	5 545	6 331	7 137	3	18	-61	52	0	2			
Formação Bruta de Capital Fixo	3 004	4 373	3 660	4 177	4 525	4 853	4 922	6 019	3 003		3 677	4 116	4 577	4 853	4 925	0	17	-61	52	0	2			
Outras Despesas de Capital	529	431	835	820	967	1 477	2 212	2 569	532		835	820	967	1 477	2 212	3	0	0	0	0	0			
(6) Despesa Total: (4) + (5)	78 730	85 415	86 347	87 168	88 758	91 104	94 782	100 755	78 757		85 790	87 171	89 005	91 130	94 800	27	-557	3	247	26	18			
(7) Capacidade (+) / Necessidade (-) Financiamento Líquido: (7) = (3) - (6)	-6 793	-4 860	-4 125	-3 016	-2 034	-385	533	-9 132	-6 793		-4 183	-3 018	-2 217	-409	515	0	-58	-3	-183	-24	-18			

Fontes: MF, contas previsionais iniciais remetidas à UTAO, tratamento da própria. | Notas: (i) A tabela cinge-se, em cada ano, ao primeiro Orçamento do Estado que foi proposto e aprovado. Deixa, pois, de fora da comparação os OE de alteração (vulgarmente conhecidos como "retificativos ou adicionais"). (ii) Apesar de solicitada, a DGO não remeteu à UTAO a conta previsual inicial resultante da aprovação do OE de 2021, ao contrário da prática seguida em anos anteriores. (iii) Não foi possível encontrar a conta de 2015 nos arquivos da UTAO. (iv) Significado da nota 1 na linha "Vendas" — A POE/2014 não distingue entre "vendas" e "outras receitas correntes"; apresenta apenas a soma de ambas as rubricas.

245. A análise da UTAO permite concluir que o MF apenas incorporou na conta previsional das AP saída da aprovação do OE/2021 quatro das 291 PA adotadas pelo Parlamento. A justificação está na Caixa 1 e respeita à perspectiva da contabilidade orçamental pública. Do confronto entre a conta da POE e a conta do OE aprovado, apenas se encontra evidência das PA 55C, 379C, 953C e 1126C. As três primeiras incidem sobre o Mapa Contabilístico 4 e a quarta sobre o artigo 85.º da Proposta de Lei (PPL; passou a artigo 118.º na Lei do OE, a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro). No conjunto, e na consolidação ao nível das AP, as quatro PA aumentam a despesa efetiva em 3,2 milhões de euros (M€), não impactam na receita efetiva e agravam o saldo global naquele valor. O MF espera financiar este acréscimo no défice global com endividamento bruto de 2,6 M€ e o consumo de 0,6 M€ dos saldos da gerência de 2020.

246. Estes resultados causam perplexidade por omitirem o impacto financeiro de quase todas as PA aprovadas pela AR. Várias perguntas carecem de resposta.

- 1) Por que é que o MF só explicitou os efeitos de quatro Propostas de Alteração nas contas de abertura dos subsectores e na conta consolidada das Administrações Públicas? Na informação veiculada à UTAO, o MF não identifica as PA em concreto que avaliou. Refere que a conta do OE aprovado — colunas OE/2021 na Tabela 19 — reflete as modificações nos mapas contabilísticos (sem dizer quais) resultantes do desfecho da POE na AR. Seria, pois, legítimo concluir desta informação que as diferenças entre o orçamento entrado e o orçamento saído do Parlamento se deveriam à avaliação do MF às consequências financeiras de todas as PA aprovadas.
- 2) Assim sendo, perante as quase três centenas de PA aprovadas, não será estranho o impacto do conjunto no saldo global se limitar a – 3,2 M€? Só as PA 1139C e 1143C estudadas pela UTAO, e aprovadas pelo Parlamento, acarretavam uma perda esperada de receita pública e agravamento do saldo global entre 64,4 M€ e 82,1 M€ em 2021 (e entre 116,9 M€ e 148,9 M€ em 2022) — vide sinopse de resultados na Tabela 12, p. 71. Recorde-se que o Parlamento, para além das quatro acima mencionadas, aprovou outras 287 PA, a grande maioria delas com consequências financeiras para as AP.
- 3) Porquê as PA 55C, 379C, 953C e 1126C em concreto e nenhuma das outras 287 PA igualmente aprovadas? O raciocínio exposta na Caixa 1 permitiu deduzir que na revisão das contas previsionais feita pelo MF apenas há evidência da consideração das quatro PA acima identificadas. Também permitiu concluir que não é possível excluir a possibilidade de o MF ter também avaliado outras PA e concluído que cabiam nas contas previsionais submetidas ao Parlamento. Todavia, a questão que se pretende relevar neste parágrafo é mesmo a ausência de explicações do MF sobre os critérios que o levaram a apenas explicitar efeitos financeiros para aquelas quatro PA em concreto.
- 4) Terão as outras 287 PA aprovadas um valor despiciendo na avaliação do MF a ponto de não exigirem a correção de limites de despesa nem o agravamento do saldo global? Esta pergunta é um corolário da anterior. Com a informação facultada à UTAO num primeiro momento e ao público em geral num segundo momento, através das edições mensais da Síntese de Execução Orçamental, não é possível responder a ela neste relatório. Por outras palavras, a resposta tanto poderia ser afirmativa como negativa.
- 5) Terão as contas orçamentadas na POE folgas a mais e, por isso, é que o MF não teve de rever os orçamentos iniciais em maior extensão do que a reportada à UTAO e publicada depois, todos os meses, na Síntese de Execução Orçamental? É outra questão que resulta das anteriores. Os efeitos financeiros das demais 287 PA poderão ser grandes — na estimativa da UTAO, só as PA 1139C e 1143C impactariam o saldo global por muitos múltiplos do efeito que o MF reconheceu nas PA 55C, 379C, 953C e 1126C. Custa a crer que não obrigassem a rever os orçamentos iniciais de entidades, subsectores e sector das AP. Esta dúvida legítima perguntar se a POE/2021 não terá sido construída com folgas suficientemente grandes, mas não reveladas, para acomodar os riscos da negociação política do OE no período de 12 de outubro a 26 de novembro de 2020.
- 6) A falta de transparência do MF não compromete a credibilidade da própria POE que levou ao Parlamento? A análise aqui sumariada, mas fundamentada na Caixa 1, levanta dúvidas materialmente relevantes sobre a causalidade entre as decisões políticas do Parlamento e os orçamentos públicos iniciais que o MF entendeu explicitar. Há demasiadas perguntas sem resposta e muito pouca informação escrutinável é divulgada ao público sobre as consequências financeiras da

atuação do Parlamento. Afinal, porquê tanta preocupação do Governo com os riscos das decisões de um Parlamento em que não dispõe de maioria absoluta a apoiá-lo quando, nas contas do MF, as 291 PA apenas obrigam a subir o teto da despesa em 0,003%?²⁹ Fica, pois, no ar uma nota de preocupação quanto à verdadeira restrição orçamental do sector público.

247. Mesmo que uma PA seja acomodável na POE sem o sacrifício de nenhuma ação prevista pelo Governo, ela tem um custo de oportunidade para a sociedade e manda a transparência que os decisores políticos e os cidadãos conheçam o seu impacto previsional nas contas públicas de, pelo menos, o ano a que a POE se irá aplicar. Haverá, com certeza, PA aprovadas que cabem nos orçamentos das entidades públicas executantes sem necessidade de nenhuma alteração nos orçamentos propostos à AR. Uma PA deste género pode ser executada sem alteração nas contas previsionais dos subsectores nem na das AP. Todavia, esta possibilidade significa que havia folga na proposta inicial ou que seria possível ao Parlamento, ao Governo ou à própria Administração dar uma utilização diferente a esse dinheiro.³⁰ Por outras palavras, há sempre um custo de oportunidade associado a uma PA aprovada pela AR, quer obrigue ou não a refazer um mapa contabilístico ou as contas consolidadas em contabilidade pública ou em contabilidade nacional. Assim, em obediência aos princípios da transparência e da responsabilidade orçamentais, o País deveria ter conhecimento dos efeitos financeiros previsionais de cada uma das PA aprovadas.

248. A persistente falta de transparência orçamental ajuda a manter em ascensão o número de PA discutidas e aprovadas na AR sem noção dos seus efeitos nas políticas e nas contas públicas. Como o OE/2021 nada teve de diferente neste campo, e nem sequer *a posteriori* é apresentada uma avaliação dos efeitos financeiros das medidas de política introduzidas pelos Deputados, os cidadãos vivem sob um véu de ignorância acerca da intervenção do Parlamento nas relações de “deve-e-haver” entre eles e o Estado. A ignorância ilude a perceção das consequências e ajuda a manter acriticamente em funcionamento o processo legislativo orçamental. Esta falta reiterada de transparência funciona como uma desculpa para que a grande maioria das pessoas neste País, a começar pelos agentes políticos, não se questione sobre a irracionalidade do processo de decisão política conducente à aprovação dos Orçamentos do Estado.

249. A terminar, considera-se pertinente deixar ainda como elemento de reflexão a conveniência de estender às medidas de política inseridas na POE a divulgação pública dos impactos financeiros previsionais e dos impactos financeiros verificados a posteriori. O relatório que acompanha cada POE costuma trazer um quadro com a lista daquilo que o MF considera serem as principais medidas de política orçamental que o Governo se propõe concretizar. Cada medida é caracterizada nesse quadro pela sua designação e pelo seu contributo direto para o saldo (nem sempre é fácil perceber em que ótica contabilística os impactos financeiros estão avaliados). Tipicamente, a informação providenciada é demasiado escassa para a avaliação poder ser escrutinada por uma entidade independente. A confiança nos resultados apresentados melhoraria se o relatório passasse a incluir um anexo explicitando os pressupostos dos exercícios de avaliação de cada medida executados pelos Serviços do MF. O país ganharia, assim, uma POE mais robusta. Mas seria possível e quicá desejável ir ainda mais longe na vontade de reforçar a transparência e a qualidade do debate nacional sobre as finanças públicas. Por que não confrontar a execução com a previsão? Por que não conhecer as razões pelas quais uma determinada medida ficou muito aquém ou muito além dos objetivos preconizados em sede de aprovação do OE? Julga-se que haveria muitas e boas lições para a sociedade colher do exercício regular de avaliações externas independentes à execução de medidas de política. Entre outras virtualidades, esta prática nova poderia ensinar a construir melhores medidas de política no futuro, tenham elas origem no Governo ou na Assembleia da República. Os exercícios de avaliação *a posteriori* aqui propostos assemelham-se a auditorias de desempenho, um domínio de intervenção técnica para o qual o Tribunal de Contas se afigura particularmente habilitado — o número 1 do artigo 1.º e a alínea f) do número 1 do artigo 5.º da

²⁹ Esta percentagem resulta do rácio entre o impacto das PA reportado pelo MF na despesa efetiva, 3,2 M€, e a previsão de 102 597 M€ para este agregado constante da POE/2021.

³⁰ Por exemplo, uma medida de política aprovada na AR que acrescente 100 M€ de despesa na aquisição de bens e serviços pode não implicar automaticamente uma elevação no teto de despesa de um programa orçamental (Mapa 1), mas reduz certamente o espaço orçamental disponível, assim condicionando as escolhas coletivas.

sua [Lei de Organização e Processo](#) atribuem-lhe o poder de apreciar a boa gestão financeira à luz dos princípios técnicos da economia, da eficácia e da eficiência.

Caixa 1 — Exercício de compreensão das contas previsionais em contabilidade pública transmitidas à UTAO pelo MF

250. Em resposta a solicitações da UTAO, o MF remeteu-lhe dois dos três quadros reproduzidos na Tabela 19. São os quadros da esquerda e do centro. O primeiro, recebido em 18 de outubro de 2020, é a conta previsional para 2021 integrada no acervo da POE/2021. O segundo, recebido em 12 de fevereiro de 2021, é a mesma conta após as alterações aprovadas pela AR. Em rigor, o e-mail com este segundo quadro dizia que o mesmo refletia as modificações nos mapas da lei orçamental aprovada pelo Parlamento. Mais nenhuma informação acompanhou as mensagens do MF. Para este relatório, a UTAO justapôs os dois quadros na mesma tabela e acrescentou-lhe o quadro da direita, para evidenciar as diferenças introduzidas pela AR.

251. O nível de detalhe fornecido pelo MF em contabilidade pública não permite identificar os impactos das PA aprovadas pela AR nas contas previsionais iniciais. Este aspeto é bem evidente na Tabela 19. As diferenças entre a POE que entrou na AR e o OE que dela saiu estão assinaladas com fundo verde. Sabe-se que o Parlamento aprovou três PA incidentes sobre mapas contabilísticos:

- [PA-55C](#) incidiu sobre o Mapa 4 para acrescentar 6,8 M€ à despesa com transferências correntes da AdC a fim de reforçar o orçamento para projetos da Direção-Geral das Artes (DG-Artes, Ministério da Cultura). A contrapartida definida pela PA é a utilização (entenda-se redução) da dotação provisional do MF no mesmo montante;
- [PA-379C](#) incidiu sobre o Mapa 4 para retirar a autorização legislativa proposta pelo Governo para o Fundo de Resolução poder executar despesa até 476,6 M€ em ativos financeiros de bancos e outras instituições financeiras. Embora nada houvesse escrito na POE sobre a(s) instituição(ões) de destino deste montante, a autorização era “compatível com a operação (...) de capitalização do Novo Banco ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente, ou com outra(s) operação(ões) similar(es) que possam vir a ocorrer num outro Banco/Instituição Financeira”.³¹ Esta PA não estabeleceu nenhuma contrapartida contabilística;
- [PA-953C](#) (2.ª Substituição) incidiu também sobre o Mapa 4 para acrescentar 0,6 M€ ao teto de despesa efetiva do Tribunal Constitucional. O objetivo foi transferir esta verba para a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos e a Entidade para a Transparência. Traduziu-se num acréscimo neste valor da despesa da AdC com transferências correntes. A PA foi omissa quanto ao modo de financiamento desta despesa efetiva adicional.

252. Da conjugação destes dados para interpretar as células com fundo verde na coluna da AdC conclui-se que:

- A previsão de despesa em transferências correntes sobe cerca de 6,8 M€ (com as transferências da DG Artes para os promotores dos projetos por ela patrocinados);
- A previsão de outras despesas correntes desce 6,1 M€ (em resultado da utilização de 6,8 M€ da dotação provisional para financiar os projetos da DG-Artes e de despesas várias das entidades independentes que funcionam junto do Tribunal Constitucional no montante adicional de 0,6 €);
- A previsão de despesa com ativos financeiros desce 476,6 M€ em resultado da desautorização do Fundo de Resolução para investir em capital contingente de bancos ou outras instituições financeiras.

253. Ficam por explicar outras diferenças assinaladas a verde e todas as destacadas com fundo amarelo na Tabela 19. A nível das receitas e despesas efetivas, as PA acima identificadas não explicam os vários registos de 2,6 M€ na coluna do subsector local. Na passagem do saldo global para o saldo total da AdC, ficam sem explicação as alterações no saldo da gerência anterior (+0,6 M€) e na receita de passivos financeiros (+2,6 M€). Sem esclarecimentos adicionais do MF sobre as razões por detrás destes movimentos, não é possível acertar as contas. Sobram 2,6 M€ de despesa a mais em transferências correntes da AdC (diferença entre os 9,4 M€ da Tabela 19 e os 6,8 M€ resultantes da PA-55C); não se entendem também por que é que os acréscimos de “outras receitas correntes” e aquisição de bens e serviços da AdL não impactam na receita efetiva e na despesa efetiva consolidadas das AP. Estas dúvidas resultam, assim, da escassez de informação obtida junto do MF.

254. O Conselho das Finanças Públicas terá tido acesso a mais informação. Só assim se compreende a identificação dos 2,6 M€ na coluna da AdL que surge no seu [Relatório n.º 1/2021](#), de 10 de fevereiro. Refere, na sua Secção 2.2, que esse montante é o valor de um reforço na transferência do Estado para o Fundo de Emergência Municipal, sem indicar a Proposta de Alteração que lhe deu origem. Comparando então a proposta de lei com a lei orçamental aprovada, a UTAO localizou a origem dos 2,6 M€ no n.º 1 do art. 118.º desta última (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro) — o Parlamento passou de 3,0 M€ para 5,6 M€ o teto da autorização para a transferência anual do

³¹ Conclusão no par. 427 do [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro.

Estado para o Fundo de Emergência Municipal (FEM).³² Isto significa que o quadro com as contas das AP resultante da aprovação do OE/2021 que a UTAO recebeu da DGO contempla, pelo menos, uma PA ao articulado da proposta de lei. Consultada a base de dados da AR, descobriu-se que foi efetivamente aprovada uma PA com este fim. Trata-se da [PA-1126C](#), que trocou “3,0 M€” por “5,6 M€” no art. 85.º da PPL (renumerado como art. 118.º na lei do OE/2021).

255. Com este novo elemento informativo, já é possível acertar as contas e remover as dúvidas nas células com fundo amarelo na Tabela 19. Assim:

- 1) A PA-55C aumentou em cerca de 6,8 M€ a dotação da DG-Artes (pertence à AdC) para realizar transferências correntes para os promotores dos projetos por si patrocinados. A PA estabeleceu também o modo de financiamento, através da utilização de verba igual da dotação provisional do MF. Esta é registada em “outras despesas correntes” da AdC. Logo, a PA-55C teve impacto líquido nulo sobre a despesa efetiva da AdC e, consequentemente, sobre o saldo global deste subsector e do conjunto consolidado das AP;
- 2) A PA-379C reduziu a despesa autorizada da AdC e, consequentemente, também das AP, com ativos financeiros em 476,6 M€, o que se refletiu diretamente numa melhoria de igual montante no saldo total;
- 3) A PA-953C eleva em cerca de 0,6 M€ a autorização da AdC, por via das entidades independentes junto do Tribunal Constitucional, para efetuar “outras despesas correntes”, deixando ao MF o ónus de escolher o modo de financiamento desta despesa efetiva adicional — abaixo explicado no par. 255-5) abaixo;
- 4) A PA-1126C tem mais implicações contabilísticas previsionais. O FEM tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica. O Estado alimenta este fundo e as suas verbas chegam às autarquias locais mediante candidaturas das mesmas. Na conta da AdL, e sempre no montante de 2,6 M€, a PA-1126C produziu um acréscimo em “outras receitas correntes” e um acréscimo na aquisição de bens e serviços, já que o FEM se destina a efetuar pagamentos a fornecedores dos equipamentos deteriorados das autarquias locais. Por isso, não teve impacto no saldo do subsector. Porém, o financiamento adicional do Estado para o Fundo vale 2,6 M€ e é despesa da AdC em transferências correntes. Explica-se no par. 255-5) abaixo onde previu o MF obter o dinheiro para esta alimentação adicional do FEF;
- 5) As PA-953C e 1126C têm implicações em receita e despesa efetivas e deixaram em aberto o modo de financiamento. Contribuem, por isso, para o agravamento do saldo global da AdC e do saldo global das AP em 3,2 M€. Deslindada a origem das alterações registadas na coluna da AdL (Tabela 19), percebe-se agora que o MF optou por financiar esta despesa efetiva adicional (3,2 M€) através de duas operações não efetivas: mobilização de 0,6 M€ de saldos da gerência de 2020 e endividamento bruto adicional (receita de passivos financeiros) em 2,6 M€.

256. Conclui-se, assim, que o MF, na conta das AP, por subsector, subjacente ao OE/2021 aprovado incorporou apenas quatro das 291 PA à POE/2021 aprovadas pela AR. A conta em causa enviada à UTAO não continha notas explicativas. Esta é a conta inicial de 2021 que a DGO publica na coleção mensal [Síntese de Execução Orçamental](#) (pelo menos, era a que constava no número mais recente à data de fecho deste capítulo — execução acumulada até maio de 2021). A análise acima permitiu, com o fundamento apresentado, apurar que as diferenças entre a conta da POE e a conta do OE só encontram explicação em quatro PA aprovadas pelos Deputados: três PA incidentes sobre um mapa contabilístico (o n.º 4) e uma sobre um artigo do articulado da POE (art. 85.º). Tal não quer dizer que o MF não tenha avaliado as demais 287 Propostas de Alteração e concluído que elas não justificavam alterar as contas previsionais iniciais. A verdade é que o MF não esclareceu a UTAO nem os cidadãos em geral sobre o impacto financeiro previsível dessas 287 PA aprovadas nos últimos cinco dias de votações parlamentares.

5.6 Risco de subversão da estratégia orçamental do Governo

257. A política orçamental é um instrumento que os cidadãos confiam ao Estado para influenciar o estado da economia. Cobrando impostos e realizando despesa, o Estado altera a distribuição da riqueza e do rendimento, intervém sobre o nível de atividade económica e contribui para o fornecimento de bens e serviços à população. Nestas finalidades o leitor com formação económica reconhecerá as três

³² Este teto está limitado a 1% da dotação do Fundo de Equilíbrio Financeiro para os municípios do Continente, por via do n.º 1 do art. 13.º do [Decreto-Lei n.º 225/2009](#), de 14 de setembro. Na PPL (e na lei do OE aprovada), esta dotação vale 1995,5 M€, pelo que 1% corresponde a cerca de 20,0 M€. A PPL previa, no seu art. 85.º, uma autorização de 3,0 M€. A lei orçamental para 2021 substituiu esta norma pela decisão discricionária de 5,6 M€ — ambos os valores bem abaixo do limite fixado no diploma de 2009. O FEM destina-se a cofinanciar, pelo Estado, as despesas de recuperação de equipamentos públicos sob responsabilidade das autarquias locais ao abrigo de uma declaração de calamidade.

funções da política orçamental consensuais na profissão desde a contribuição seminal de Richard Musgrave em 1959: redistribuição, estabilização e afetação.³³ A utilização deste instrumento é limitada pela capacidade de o Estado pagar os seus compromissos atuais e futuros (sustentabilidade orçamental).

258. O que é uma estratégia orçamental? Trata-se de um exercício consciente de planeamento da política orçamental num horizonte temporal de médio prazo. Como dizia Lionel Robbins há já 90 anos, os recursos de uma economia são escassos e suscetíveis de utilização em finalidades alternativas.³⁴ Ora estas finalidades concorrentes têm desigual importância e, em democracia, os cidadãos delegam nas instituições políticas o poder de as valorizar, bem como o poder de organizar os instrumentos de política para melhor as promover. No final de cada ciclo parlamentar, os cidadãos são chamados a avaliar a qualidade da estratégia e, sobretudo, os resultados da sua aplicação. Consoante a arquitetura institucional de cada país, aos parlamentos cabe o papel de aprovar a estratégia e fiscalizar o seu cumprimento. No caso português, a estratégia orçamental é consubstanciada no Programa de Estabilidade; a Assembleia da República discute-a, mas não a aprova. Porém, tem o poder de fiscalizar o seu cumprimento. De uma forma geral, uma estratégia orçamental: i) define as prioridades da política orçamental para o prazo da sua validade, tipicamente quatro a seis anos, prioridades definidas sobre cada uma das três funções (à Musgrave) do orçamento público; ii) descreve as principais medidas de política que pretende ter no terreno para corporizar as prioridades; e iii) assume as metas numéricas que pretende cumprir em cada ano para garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Estas metas devem ser escrutináveis por entidades independentes ao longo do prazo e definidas diretamente sobre agregados orçamentais ou, por via indireta, sobre os indicadores das regras numéricas de disciplina orçamental a que a política esteja vinculada.³⁵

259. O órgão responsável pela definição da estratégia orçamental deve poder ser responsabilizado pelos resultados da sua aplicação. Em Portugal, a definição da estratégia orçamental está claramente atribuída ao órgão de soberania Governo. Segundo o art. 33.º da LEO, o Governo escreve e atualiza anualmente o Programa de Estabilidade respeitando a regulamentação pertinente da UE (número 1) e a AR discute-o (número 3). A Comissão Europeia aprecia a conformidade da estratégia com os limites em vigor para as regras orçamentais europeias e propõe ao Conselho a decisão de conformidade. Todavia, o Governo presta contas em Portugal aos cidadãos, através das eleições legislativas, e à AR a todo o momento no contexto do poder de fiscalização da execução orçamental e da reserva relativa de competência legislativa para criar e aprovar alterações a instrumentos das finanças públicas, como impostos e transferências financeiras entre subsectores — vide artigos 107.º e 165.º da Constituição. O Governo presta também contas aos cidadãos europeus no quadro da governação económica da UE, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento das regras orçamentais, atendendo ao interesse supranacional das políticas orçamentais nacionais. Ora bem, para que alguém possa efetivamente ser responsabilizado pelos resultados das suas ações, é preciso que tenha controlo sobre os instrumentos disponíveis para atingir as promessas estabelecidas na estratégia quanto a prioridades, principais medidas e metas orçamentais. Se a ação de outros se tornar suficientemente intrusiva, a ponto de comprometer a concretização da estratégia, o Governo fica com alibi para aligeirar responsabilidades e a política orçamental corre o risco de se tornar errática, imprevisível e financeiramente insustentável com prejuízo inequívoco para os agentes económicos.

260. A proliferação de medidas de política introduzidas na AR é um caminho perigoso para a coerência da estratégia orçamental de qualquer Governo. A análise nas secções anteriores revelou evidência subs-

³³ MUSGRAVE, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance: a study in public economy*, Nova Iorque: Mc-Graw-Hill.

³⁴ Apresentou a seguinte definição de economia: "Economics is the science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses". Fê-lo sintetizando contribuições anteriores de outros cientistas, conforme nota de rodapé na p. 16 de ROBBINS, Lionel (1945), *An essay on the nature & significance of economic science*, 2.ª edição revista e alargada, Londres: Macmillan and Co.. A citação constaria já da primeira edição do livro, publicada em 1933, mas à qual a UTAO não teve acesso.

³⁵ A UTAO propõe aqui uma formulação mais sintética do que é uma estratégia orçamental. A estratégia orçamental estabelece as prioridades políticas em cada uma das três funções do orçamento público, descreve as principais medidas de política para as atingir, ao mesmo tempo que garante a sustentabilidade das finanças públicas. Para o efeito, fixa também metas numéricas que sejam escrutináveis ao longo do prazo de validade da estratégia, sobre agregados orçamentais ou indicadores das regras orçamentais a que a política orçamental esteja sujeita.

tancial sobre o crescimento exagerado no número de Propostas de Alteração (PA) às Propostas de Orçamento do Estado (POE). Na discussão da POE/2021, foram 1547 PA apreciadas e votadas em contrarrelógio durante cinco dias, em maratonas diárias de mais de 11 horas diárias, sem tempo sequer para estudar as avaliações da UTAO a cinco PA. Os Deputados votaram as propostas uma a uma sem noção dos efeitos de cada uma e da soma das aprovadas nos pilares da estratégia orçamental do País. Nem sequer meses depois os Deputados e o País conhecem os efeitos individuais e agregados das 291 PA aprovadas; duvida-se que o próprio Governo tenha uma estimativa rigorosa das mesmas, o que é preocupante. Como se mostrou nas Secções 5.3 e 5.4 em particular, o processo legislativo orçamental não garante a coerência entre decisões da AR (compatibilidade das PA aprovadas com os mapas contabilísticos aprovados) nem garante a capacidade de o Governo satisfazer os compromissos políticos e legais em contabilidade nacional e contabilidade pública pelos quais é suposto ser avaliado. O País não sabe que medidas da estratégia orçamental terão que ser sacrificadas ou redimensionadas para acomodar na restrição orçamental as 291 PA introduzidas na AR. Nunca é feita uma avaliação após a execução sobre que medidas (as do PE, as da POE e as PA da AR) que permita a todos conhecer o que foi feito e o que ficou por fazer, bem como as razões respetivas a fim de todos aprenderem com o processo. Quer dizer, o Governo aprova uma estratégia de médio prazo, divulga todos os anos a sua atualização, mas sobra para todos a dúvida sobre a compatibilidade dos OE aprovados com as prioridades anunciadas, as medidas prometidas e as metas numéricas estabelecidas. Há um risco evidente de quebra na integridade da estratégia, mas sobre o qual parece haver pouca preocupação pública. É sobre este imenso manto de desconhecimento que a política orçamental tem de ser conduzida, as entidades de avaliação independentes executam o seu trabalho e a AR fiscaliza o Governo. A desintegração da estratégia orçamental não seria, em si mesma, um problema se a AR a substituísse por outra; o problema está em o País trocar racionalidade nas escolhas coletivas por discricionariedade avulsa e, com isso, incentivar a desresponsabilização política pelos resultados — num primeiro momento, perda de *ownership* sobre a estratégia e, num segundo, perda de *accountability* pelos resultados.

*****Vulnerabilidades do processo orçamental causadas pelas regras inerentes à POE e às PA*****

5.7 Falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política

261. A UTAO retoma nesta secção uma chamada de atenção crítica sobre a qualidade da discussão pública das medidas de política que enformam uma POE. Noutras publicações, seja em apreciações a Propostas de Orçamento do Estado ou em análises à Conta Geral do Estado (CGE), a UTAO tem evidenciado o facto de a informação sobre a dimensão financeira do que o Governo considera serem as principais medidas de política orçamental não permitir um debate objetivo sobre opções. Sobram intenções e faltam dados escrutináveis sobre os quais se possam construir posições fundamentadas. Vem a propósito reproduzir parcialmente o texto nas pp. 30 e 31 do [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de 14 de abril, que examinou a CGE de 2019.

“A discussão sobre medidas de política orçamental tem uma objetividade técnica inversamente proporcional à relevância política e mediática das mesmas. Todos os anos, as épocas de apreciação pública das POE e dos PE têm nas medidas de política que o Governo se propõe realizar um dos momentos altos de notoriedade nos discursos dos agentes políticos, nas notícias da comunicação social e nas opiniões publicadas. Fazem-se declarações inflamadas com base em estimativas de impacto nas finanças públicas constantes daqueles documentos de programação orçamental ou, na sua ausência, com base em convicções carentes de evidência empírica. No entanto, existe demasiada opacidade por detrás dos anúncios. Desde logo, a classificação das medidas como “principais” e, portanto, acompanhadas de um número de impacto esperado é uma escolha discricionária do MF. Nunca os documentos referidos justificam por que é que umas medidas têm custeio e outras descritas nos mesmos não. Há medidas que recebem esse tratamento num ano e o perdem noutros. Nunca é dada informação metodológica sobre os exercícios de previsão, pelo que se torna muito difícil a avaliadores externos independentes pronunciarem-se sobre a razoabilidade ou plausibilidade das estimativas. Nuns anos medidas que aumentam salários na função pública têm impacto na receita, mas noutros tal efeito é omitido. Nestas condições, os exercícios que a UTAO faz para tentar mostrar ao público como é que a variação do saldo

entre um ano e outros se decompõe em contributos das medidas permanentes antigas, das medidas permanentes novas, das medidas de efeito temporário ou não-recorrente e da repercussão pela economia de todos esses impulsos de política acaba sendo artificial e pouco útil.³⁶

O desinteresse político e mediático na prestação de contas sobre as medidas contrasta com a visibilidade dos anúncios. *Se é certo que a discussão pública de anúncios de medidas desperta paixões nas épocas das POE e dos PE, não é menos verdade que quase ninguém se interessa por conhecer a execução das medidas e, ainda menos, por tentar perceber por que é que os anúncios foram sub ou sobrecumpridos. Historicamente, os relatórios do MF sobre a CGE nada reportam sobre isto e os debates parlamentares também não incidem sobre a falta desta informação. Aliás, a duração dedicada na AR à apreciação da CGE é elucidativa da preocupação em aprender com os ensinamentos do passado.”*

Citação parcial dos parágrafos 109 e 110 do [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de 14 de abril.

262. Esta observação reforça a centralidade da recomendação feita no final da Secção 5.5. É importante o País encontrar um contexto institucional adequado para que a avaliação quantificada das medidas de política não seja um exercício menor na preparação das POE e dos PE, nem tão-pouco nos documentos para discussão pública sobre os mesmos. Da mesma forma, importa encontrar um mecanismo eficaz para se conhecer e debater com objetividade os resultados de, pelo menos, algumas medidas anunciadas na época do planeamento. Conhecer com transparência e objetividade os fatores de sucesso e insucesso das medidas planeadas deverá fazer parte do roteiro para melhorar continuamente as políticas públicas do País. Sugestões para atingir estes fins serão expostas no último capítulo.

5.8 Falta de espaço no calendário político para acomodar os contributos técnicos de entidades independentes

263. O século XXI viu nascerem a UTAO e o CFP; porém, o calendário do processo legislativo parlamentar não mudou. A legislação que criou estas unidades tornou obrigatória a emissão de pareceres ou relatórios com o fim explícito da sua entrega aos Deputados e até, no caso da segunda, a realização de audições por parte da COF durante o processo legislativo orçamental. A UTAO começou a produzir análises sobre as POE em 2007 e o CFP em 2012. No entanto, o Regimento da AR não mudou para dar aos Deputados o tempo necessário para lerem aqueles trabalhos antes das interpelações ao Governo. Como se informou na Secção 4.1, a primeira audição ao MEF no âmbito da POE/2021 iniciou-se às 15h00m de 23 de outubro de 2020, tendo a análise preliminar da UTAO sido entregue às 15h41m da véspera. A segunda audição começou às 16h00m de 12 de novembro e a apreciação final da UTAO foi entregue às 20h30m do dia anterior. Recorde-se que a POE só chegou à AR perto da meia-noite de 12 de outubro, tendo o MF entregue mais três versões diferentes de dados essenciais em contabilidade nacional nos sete dias seguintes. Os prazos para produção das análises da UTAO são muito exíguos e já houve, no passado, prazos mais curtos. Normalmente, as audições da COF ao CFP acontecem no dia seguinte à divulgação da sua apreciação à POE e têm lugar já numa fase avançada da apreciação na especialidade, o que também parece ser um prazo curto para a incorporação de resultados dessa análise nos trabalhos parlamentares. O alargamento em três dias no calendário do processo legislativo orçamental (decorrente da entrada da POE a 12 de outubro em vez da data-limite 15 de outubro anteriormente consagrada) não se traduziu em mais tempo para a produção das análises das entidades independentes que apreciam tecnicamente as finanças públicas nem em mais tempo para os Deputados e seus assessores as poderem estudar.

264. Nem sequer os estudos da UTAO sobre PA são tomados em conta na decisão política sobre a POE. Como se evidenciou na Subsecção 4.6.3, os Assessores dos GP e, ainda mais, os Deputados não tiveram tempo para ler os relatórios de avaliação das PA à POE/2021 que encomendaram à UTAO. O calendário de discussão política é de tal modo apertado face à quantidade de alterações propostas pelos Deputados que as poucas horas que medeiam entre a entrega dos estudos e as votações inviabilizam o aproveitamento da análise técnica. É um desperdício de recursos parlamentares; os estudos ficam disponíveis para a posteridade na *Internet*, mas não servem para a decisão política. O desperdício foi

³⁶ A racionalidade económica destes exercícios está explicada no [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro. A imagem que o Gráfico 22, p. 62, dessa análise UTAO à POE/2021 transmite sobre a importância relativas dos vários contributos tem, pois, a fragilidade de depender de informação de base que é incompleta numa extensão desconhecida

ainda mais bizarro, e até desrespeitador do trabalho técnico, quando entraram no circuito político novas versões das PA em avaliação pela UTAO antes mesmo de os estudos sobre as versões entregues à Unidade estarem concluídos. O facto de poderem dar entrada no circuito alterações a PA até praticamente o início da reunião que as vai votar limita consideravelmente o conhecimento de todos os votantes sobre os objetos das suas escolhas.

5.9 “Cavaleiros orçamentais” nas POE

265. Em Portugal está enraizado o hábito de incluir normas não financeiras ou normas financeiras de natureza intemporal nas leis do OE. Estes dois tipos de normas são designados como “cavaleiros orçamentais” na literatura jurídica de finanças públicas.³⁷ Do ponto de vista desta área científica, o aproveitamento da lei anual do OE para fazer passar disposições que nada têm a ver com a tempestividade do objeto, que é dar ao Governo em tempo útil os meios legais para executar um novo orçamento anual, é fonte de inúmeras controvérsias sobre o prazo de validade das normas em causa. Esses meios legais são, essencialmente, as autorizações parlamentares para cobrar receitas e efetuar pagamentos. Tanto assim é que o Tribunal Constitucional reconheceu, num acórdão de 2016, argumentos nos dois sentidos sobre se uma norma em concreto inserida na lei orçamental para 2015 perdia validade no final desse ano ou se se mantinha em vigor para além desse limite temporal.³⁸

266. Do ponto de vista da economia política, percebe-se a apetência do Governo e da AR pelos cavaleiros orçamentais. Uma proposta de lei do OE tem, quase sempre, um parto difícil nas reuniões longas do Conselho de Secretários de Estado e do Conselho de Ministros. Só as normas financeiras para as AP, essas sim, indispensáveis ao objeto da POE, são inúmeras, na ordem das muitas dezenas, com texto denso e muito detalhado. Todos os sectores da governação estão concentrados, nesses últimos dias antes do acervo chegar à AR, em tentar aprovar as matérias financeiras que consideram indispensáveis para o sucesso das políticas públicas pelas quais são responsáveis. Surgem várias versões de proposta de leis nessas maratonas, com artigos novos e novas redações para artigos que já existiam em versões anteriores. A paciência e a atenção à volta da mesa começam a diminuir a partir de certo ponto. Ao longo do ano, é normal qualquer sector sentir a necessidade de propor ao Conselho de Ministros a aprovação de legislação específica, sem natureza financeira ou com natureza financeira válida para além do ano civil seguinte. Também é normal em política, mesmo dentro de um Governo, haver sectores com interesses contrários sobre essas peças legislativas específicas. Ora bem, a experiência ensina que a inclusão de um cavaleiro na proposta de lei orçamental, sobretudo numa das últimas versões, poderá encontrar menos resistência entre pares do que se esse cavaleiro for o objeto de um projeto de diploma próprio agendado fora do âmbito da POE. Não é por acaso que a epígrafe dos artigos que concretizam cavaleiros muitas vezes apenas contém o número da lei a mudar em vez de mencionarem o conteúdo ou o objetivo a alcançar. Note-se que muitos cavaleiros orçamentais poderiam ser tratados sob a forma de decreto-lei, e, portanto, sem necessidade de serem incluídos numa proposta de lei a aprovar pelo Parlamento. Mas a resistência ao conteúdo de um cavaleiro que caiba na reserva legislativa da AR pode também ter anticorpos nalgumas bancadas parlamentares. Por isso, a sua inclusão na proposta de lei do OE pode ser um mecanismo mais discreto e, portanto, sujeito a menor resistência política para a sua aprovação. Aliás, também os Deputados podem introduzir cavaleiros no processo legislativo orçamental através, precisamente, da figura das Propostas de Alteração tão amplamente discutida neste relatório. Nas 1547 PA submetidas em novembro de 2020, haverá muitas com esta natureza e o cansaço próprio nas reuniões para votação dos artigos da proposta de lei e das PA poderá dar uma ajuda a superar resistências.

267. Para a qualidade do processo legislativo em geral, o abuso da figura do cavaleiro orçamental gera entropia e opacidade. Uma discussão focada no diploma específico que determinado cavaleiro pretende alterar proporcionar muito mais transparência e consciência entre os decisores sobre o alcance

³⁷ Ver, por exemplo, a recensão bibliográfica no [Parecer n.º 62018 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República](#) (publicado em 11/06/2018 no *Diário da República*) ou os [Apontamentos de finanças públicas](#), referentes à aula de 05/12/2011, do Prof. Guilherme Waldemar de Oliveira Martins.

³⁸ [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 3/2016](#), de 2 de fevereiro.

dessa disposição. Colocar o OE a dar boleia aos cavaleiros é uma forma de esconder os seus efeitos previsíveis e de os tentar aprovar minimizando o debate, seja no seio do Governo ou na AR. A publicidade sobre as disposições à boleia da POE não tem condições para ser exercida, dada a falta de tempo para as ler, quanto mais para as estudar por parte de quem nelas tem interesse ou por elas é afetado, de membros do Governo em geral a Deputados, comunicação social, comentadores, grupos de pressão, e cidadãos em geral. Outro inconveniente do abuso desta figura é a complexificação do próprio diploma orçamental. O texto das POE e das leis do OE fica desnecessariamente muito mais extenso e intrincado, alongando todo o processo de apreciação e deliberação na AR, exigindo muito mais atenção na redação final do articulado e potenciando o desconhecimento das leis em vigor junto dos destinatários das mesmas: cidadãos, empresas, administrações públicas e até operadores da área da Justiça.

268. A prática enraizada de cavaleiros orçamentais esteve na base da primeira rejeição na generalidade de uma POE na AR. A 27 de outubro de 2021 o Parlamento reprovou a POE para 2022 no final da discussão na generalidade. Foi a primeira vez em 47 anos de democracia. Na base do voto contra dos partidos que apoiaram a solução governativa desde final de 2015 estiveram cavaleiros orçamentais. É do domínio público que fracassaram as conversações entre o Governo, por um lado, e o Bloco de Esquerda (BE) e o Partido Comunista Português (PCP), por outro, sobre propostas destes últimos que pretendiam consagrar na lei orçamental medidas de política cuja natureza extravasava a tempestividade do OE para o ano seguinte. O BE pretendia, por exemplo:³⁹ i) na previdência social, revogar o fator de sustentabilidade no cálculo do valor das pensões de velhice e invalidez; na legislação laboral, revogar as medidas ainda em vigor que foram tomadas entre 2011 e 2015; no Serviço Nacional de Saúde (SNS), consagrar a autonomia do órgão máximo de gestão dos serviços e estabelecimentos de saúde para celebrar contratos de trabalho, criar o regime de dedicação plena em todas as carreiras profissionais e criar a carreira de técnico auxiliar de saúde. O PCP pretendia:⁴⁰ na economia, subida do salário mínimo nacional no quadro de um aumento geral de salários, controlo público dos sectores de atividade estratégicos (banca, energia, transportes, correios e telecomunicações) e substituição de importações por produção nacional nas pescas, na agricultura e na indústria; no SNS, valorização de carreiras, incentivos para dedicação exclusiva e autonomia de gestão por parte dos serviços e estabelecimentos de saúde; na legislação laboral, revogação da caducidade da contratação coletiva. Não se discute o mérito de nenhuma destas propostas. Facilmente se percebe, pela abrangência dos temas e a necessidade de muito trabalho técnico para assegurar a sua operacionalização que a discussão e a deliberação sobre a lei orçamental para o ano seguinte não é o espaço próprio para negociar matérias que, no fundo, deveriam ser tratadas noutra sede, no caso vertente, no acordo para viabilização parlamentar de um Governo no início da legislatura. São aqui recordadas unicamente para demonstrar que a importação para o debate e a lei orçamentais de normas não financeiras ou normas financeiras de natureza intemporal pode ter consequências tão sérias como uma crise política.

269. As LEO têm tentado sem sucesso limitar a profusão de cavaleiros orçamentais. A lei de 2001 (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto) já continha uma disposição com este objetivo. Era o [número 2 do art. 31.º](#): “As disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado devem limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira” — sublinhado da UTAO. O legislador de 2015 terá tido consciência de que o abuso no recurso a cavaleiros orçamentais prosseguiu durante a vigência daquela lei. Assim, na revisão de 2015, optou por mudar de verbo naquele preceito e a norma homóloga na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que é o [número 2 do art. 41.º](#), passou a rezar assim: “As disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado limitam-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira” — sublinhado da UTAO. Apesar de a mudança verbal acentuar a imperatividade da contenção de normas que não são indispensáveis para executar o OE, a prática continua e atinge uma dimensão deveras preocupante. A propósito e a título ilustrativo, remete-se o leitor interessado para a evidência documentada na [Nota Técnica da UTAO de 23/10/2007](#) sobre a presença de cavaleiros na POE/2008 (encontrou dezenas de

³⁹ Ver BE (2021), *Orçamento do Estado para 2022: 9 propostas do Bloco de Esquerda apresentadas ao Governo*, documento alojado no [sítio do partido com data de 18/10/2021](#).

⁴⁰ Síntese com base em dois documentos alojados no sítio-e do partido: PCP (2021a), [Comunicado do Comité Central do PCP](#), 24/10/2021; PCP (2021b), [Há soluções e o PCP bate-se por elas](#), intervenção de João Oliveira no encerramento do debate na generalidade da POE/2022, Assembleia da República, 27/10/2021.

alterações em diplomas legais e discutiu alguns exemplos em concreto). Manifestamente, esta prática abusiva não é exclusiva daquela POE nem do Governo que a produziu. Atravessa várias legislaturas. Claramente, as disposições usadas nas duas LEO acima citadas não são suficientes. A Secção 8.9 deste relatório proporá uma solução diferente.

5.10 Autorização política de atos de gestão corrente para contratar serviços e recrutar trabalhadores

270. Instalou-se na década passada o hábito de usar a lei do OE e o decreto-lei de execução orçamental para atribuir ao poder político executivo o poder de autorizar atos de gestão das entidades públicas para contratar serviços e recrutar recursos humanos. Todos os anos, o articulado da POE contém disposições que retiram aos gestores das entidades da administração e das empresas públicas a autonomia e a responsabilidade de decidirem sobre a contratação de serviços e o recrutamento de trabalhadores. Podem propor, mas a autorização é do membro do governo da área das Finanças em conjunto com o colega da área sectorial a que a entidade ou a empresa pertence e, no caso dos recursos humanos, também do colega responsável pela Administração Pública. O decreto-lei de execução orçamental costuma acrescentar detalhes a estas disposições da lei orçamental.

5.10.1 Uma forma concreta de cavaleiros orçamentais com incentivos económicos perversos

271. As disposições com este fim são, na prática, cavaleiros orçamentais, nos termos e com os efeitos descritos na Secção 5.9. Adiante se explicará em que consistem, mas desde já se esclarece que são normas não financeiras à boleia do processo legislativo orçamental. Também se adianta já que a inexistência das mesmas não acarretaria agravamento do saldo nem o desrespeito pelas autorizações de despesa aprovadas pela AR. A história mostra que a AR tem deixado passar sem alterações o que o Governo propõe acerca destes cavaleiros.

272. Refletir sobre a manutenção desta prática impõe-se no contexto deste documento porque os seus malefícios vão além dos que caracterizam genericamente todos os cavaleiros orçamentais. Os malefícios genéricos, entropia e opacidade no processo legislativo, foram explicados na Secção 5.9. A eles somam-se os seguintes prejuízos económicos na gestão pública: travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público, desincentivo à entrada de trabalhadores diferenciados na administração e nas empresas públicas, ineficiência na produção pública de bens e serviços, desmotivação dos gestores públicos e perda de transparência no Orçamento do Estado. A UTAO tem alertado para estes problemas nos dois últimos anos, mas sem sucesso, já que a AR continuou a aprovar estes cavaleiros orçamentais nas suas deliberações sobre as POE para 2020 e 2021. Uma vez que o objeto deste relatório é, precisamente, contribuir tecnicamente para a melhoria do enquadramento orçamental e tem enfoque especial no processo de decisão que decorre dentro do Parlamento, entende a UTAO que se justifica aproveitar o ensejo para destacar aqui este problema e apelar à sua eliminação. Os próximos parágrafos explicam resumidamente o que está em causa, fazendo uma adaptação livre de material escrito nas seguintes publicações da própria Unidade: [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, sobre a POE/2020; [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro, sobre a POE/2021; e [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de 14 de abril, sobre a CGE/2019. A exposição das normas problemáticas justificará as afirmações neste parágrafo.

273. Os cavaleiros orçamentais de que aqui se cuida não contendem com a restrição orçamental fixada pela AR às entidades públicas. Nos relatórios acima identificados, a UTAO tem vindo a alertar para a subsistência, anos a fio, de regras nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que obstaculizam a tomada de decisões de gestão corrente com cabimento orçamental aprovado pela AR. O Governo propõe e o Parlamento aprova os tetos de despesa das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. Todavia, a mesma lei introduz, há inúmeros anos, um conjunto avultado de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, na maioria das vezes, banais, com necessidade de autorização prévia por parte dos membros do Governo das áreas sectorial, das Finanças e, no caso dos recursos humanos, também da área da Administração

Pública. O mesmo conjunto de restrições é estendido, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, nestes casos atribuindo o poder de aprovação prévia aos órgãos políticos próprios de cada uma. A generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial não escapa à alçada destes instrumentos de restrição da despesa.

5.10.2 Identificação das normas problemáticas

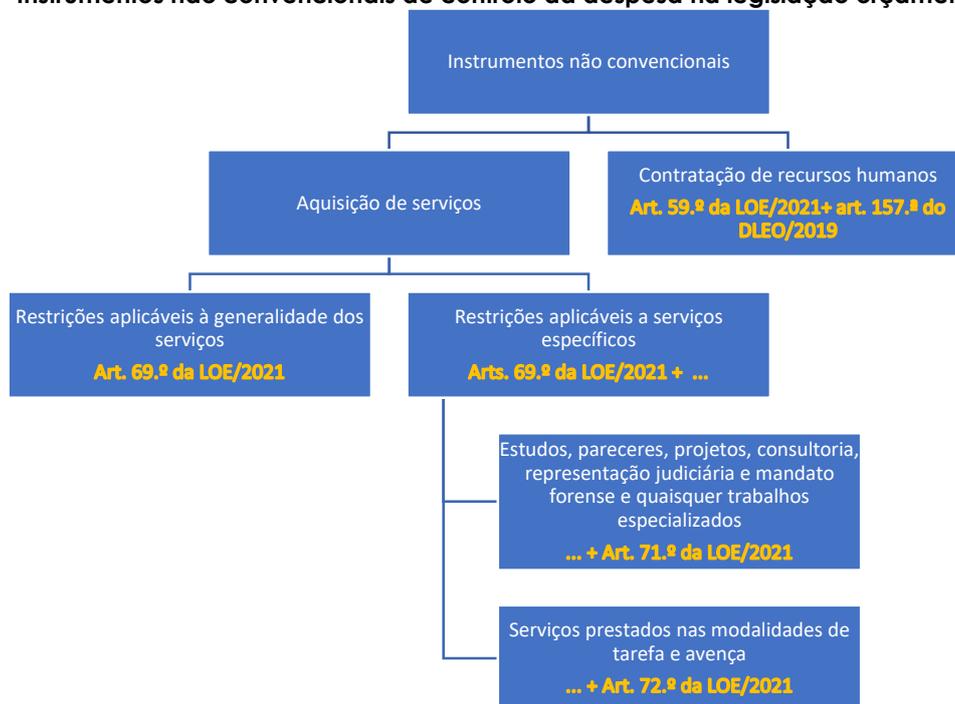
274. A UTAO tem vindo a designar este conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa. Fá-lo por inspiração terminológica na política monetária, domínio em que se passou a classificar deste modo uma série de formas novas de intervenção dos bancos centrais para assegurar o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos tradicionais ou convencionais (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretas, reservas cambiais). Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública em pessoal e aquisição de serviços nasceram depois dos instrumentos de controlo orçamental mais conhecidos (cativeiros, dotação provisional, reservas orçamentais e dotações centralizadas de despesa), razão para a analogia terminológica com a política monetária. Do ponto de vista macroeconómico, o resultado de um e outro tipos de instrumento é o mesmo: impedir que a despesa chegue ao teto aprovado pelo Parlamento.

275. A Figura 6 ajuda a compreender o que está em causa. Para o efeito, socorre-se do OE de 2021 como exemplo. A lei do Orçamento do Estado de 2021 ([Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro) autorizou os gestores públicos a contratar serviços e a recrutar trabalhadores. Porém, em normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão, estabeleceu exigências processuais que culminaram na intromissão fina do poder político em atos de gestão corrente envolvendo aquisição de serviços e pessoal. O decreto-lei que está a fixar as normas de execução do OE deste ano à data de conclusão deste capítulo (ainda é o [Decreto-Lei n.º 84/2019](#), de 28 de junho; DLEO/2019) densificou as exigências relativamente à contratação de recursos humanos.

276. Os instrumentos não convencionais, tal como os convencionais, visam conter, caso a caso, a entrada de trabalhadores para as AP e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas concretas. Depreende-se que a finalidade deste edifício jurídico seja, através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e da área das Finanças, conter o crescimento no volume de trabalhadores e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas às AP. Porém, estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva (ou total em contabilidade nacional) de cada unidade orgânica, porquanto esse travão é assegurado nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual (designadamente, no Mapa 4 — “Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da Administração Central”). A menos que se pretenda, de modo opaco, atingir uma despesa efetiva inferior à que se propôs à AR e que esta aprovou — impedindo a aplicação nos Serviços das restrições orçamentais aprovadas pela AR, fixando-lhes, pela via política, tetos inferiores de montante incerto até ao fecho de contas. Em contrapartida, retiram à gestão dos serviços e das empresas públicas a flexibilidade necessária para ajustar a sua tecnologia (i.e., a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens ou serviços fornecidos à sociedade). Para perseverarem no esforço de persuasão das tutelas, as unidades orgânicas necessitam empenhar um esforço significativo na construção das peças processuais exigidas para habilitar a decisão política, esforço significativo que se estende a várias entidades chamadas a dar pareceres ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade administrativa: são os serviços de controlo sectorial (entidades gestoras dos programas orçamentais) e os serviços de aconselhamento dos membros do Governo nas áreas das Finanças (DGO) e da Modernização e Administração Públicas (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público). Quando estiver em causa a aquisição de serviços no domínio das tecnologias de informação, os pedidos de autorização às tutelas devem também ser acompanhados de pareceres dados pelo Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P.. Estando em causa a compra de serviços jurídicos, haverá que obter um parecer prévio do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP). Tudo isto, claro, sem prejuízo das demais consultas obrigatórias previstas na lei.

277. No mínimo, há uma clara desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. Os pesados processos administrativos não são escalados em função do volume de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar.

Figura 6 — Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na legislação orçamental de 2021



Fontes: UTAO, análise à Lei do OE de 2021 (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro) e ao Decreto-Lei da execução orçamental em 2019 (Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho). | Notas: para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, os atos de gestão referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores estiveram também condicionados pelas normas dos dois diplomas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

5.10.2.1 O problema nas aquisições de serviços

278. O primeiro destes instrumentos opera no âmbito da aquisição de serviços. Desdobra-se em restrições aplicáveis à generalidade dos serviços e em restrições aplicáveis a serviços específicos. **Comece-se por apreciar o primeiro desdobramento.** A Lei do Orçamento do Estado de 2021 (LOE/2021) repetiu a prática de anos anteriores no art. 69.º, ainda que este ano com uma técnica legislativa diferente e que consistiu em apenas dizer quais eram as alterações cirúrgicas a promover sobre a redação da lei orçamental de 2020.⁴¹ Efetuando as substituições devidas, chega-se ao conteúdo dos quatro primeiros números. Ei-lo:

“1 — Os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços, com exceção dos contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEEE, ou financiados por transferências de outras entidades da Administração Pública com origem em fundos europeus, não podem ultrapassar os encargos globais pagos em 2019.

2 — Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2021, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2019 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2019.

3 — A celebração de um novo contrato de aquisição de serviços com objeto diferente de contrato vigente em 2019 carece de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, com possibilidade de delegação, devendo o pedido ser acompanhado de indicação, por parte do dirigente máximo do serviço com competência para contratar, da compensação a efetuar para efeitos do cumprimento do disposto no n.º 1.

4 — Em situações excecionais, prévia e devidamente fundamentadas pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar, e após aprovação do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode autorizar a dispensa do disposto nos números anteriores.”

⁴¹ Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na redação em vigor (é a que resulta das alterações introduzidas até à Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho). O artigo desta lei que foi resgatado, com alterações, para a LOE/2021 é o 64.º.

279. O MF tem, pois, o poder discricionário de impedir a execução de aquisição de serviços nos casos em que a Assembleia da República aprovou o financiamento necessário para tal execução. O efeito prático dos números 1 e 2 é cativar qualquer euro a mais, face à execução de 2019, que a unidade orgânica tenha inscrito no seu orçamento. Esta norma aplica-se também às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias (excluindo fundos comunitários).⁴² A eficácia no desenvolvimento normal da atividade de uma unidade orgânica da AdC ou da Segurança Social, como sucede com qualquer empresa privada, pode exigir mudanças na composição da despesa sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Essas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar contratos com o mesmo objeto que envolvam mais encargos (basta pensar que o número 2 acima se repete há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, e que comprar mais qualidade no futuro para um serviço prestado no passado não envolve mudança no objeto da contratação) ou mesmo por gastar mais no ano t na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-n$, com $n = 1, 2, \dots, N$, em que N é o ano mais antigo que limita a despesa da rubrica no exercício t . Por outras palavras, a manutenção, anos a fio, dos números 1 e 2 é um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas pela administração e pelas empresas públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública (aquela restrição coloca o prestador a trabalhar no interior do espaço de possibilidades de produção). Não se percebe a vantagem de manter estas normas em vigor quando a sua retirada não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pelo Parlamento (seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública). Os números 3 e 4 descrevem o princípio geral de “descativação”, que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações cativadas formalmente. A terminar, recorda-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido sempre um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica, portanto, sujeita a cativações convencionais e a cativações não convencionais, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

280. A dupla obstaculização à boa gestão das entidades públicas é ainda agravada no caso de determinados tipos de serviços. São eles: i) Estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) Serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e às cativações não convencionais identificadas no parágrafo 279, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Constam dos artigos 71.º e 72.º, respetivamente, da LOE. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do art. 71.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Pode até entender-se o privilégio dado à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há tantos anos, como se verá nos próximos parágrafos. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só será possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças. Em milhares de casos, os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos de centenas ou meia dúzia de milhares de euros por ano (basta pensar no caso de um tarefeiro para substituir uma trabalhadora indiferenciada que tenha entrado em licença de maternidade). Causa enorme incredulidade que esta intromissão tão capilar na gestão corrente das organizações seja mesmo necessária ano após ano.

⁴² Para 2021 a lista de exceções foi alargada às aquisições de serviços financiadas pela Lei de Programação Militar ou pela Lei das Infraestruturas Militares (n.º 2 do art. 69.º da LOE/2021).

5.10.2.2 O problema na contratação de recursos humanos

281. O segundo tipo de constrangimento à gestão com aspetos parecidos aos da cativação de despesa sucede no âmbito da contratação de recursos humanos. Repetindo disposições de anos anteriores, a lei orçamental aprovada para 2021 estabelece, no art. 59.º, que a generalidade⁴³ das pessoas coletivas públicas e das empresas do sector público empresarial só podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos que o decreto-lei de execução orçamental estabelecer. A título de exemplo, o número 3 do art. 157.º do decreto-lei de 2019⁴⁴ diz: que“(…) fica autorizado o recrutamento destinado à substituição, para a mesma função, de trabalhadores que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, se a remuneração dos trabalhadores a contratar corresponder à base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno (…).” — sublinhado da UTAO. Só por si, esta norma, que vem acompanhada de várias condições, impede a substituição de ativos por trabalhadores com experiência, o que, em muitas circunstâncias, redundará em perda de capacidade produtiva dos serviços e das empresas públicas (outro atropelo à eficiência económica). Os números 4 e 5, a seguir reproduzidos, prescrevem para o recrutamento de pessoal o mesmo mecanismo que se analisou acima no caso das aquisições de serviços.

“4 — Do recrutamento a que se refere o número anterior não pode resultar um aumento dos gastos com pessoal face ao ano anterior, devendo estar preenchidos, no momento do recrutamento, os requisitos previstos nas alíneas b) a d) do número seguinte.

5 — Nos casos não abrangidos pelos números anteriores, o membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, pode ainda autorizar, em situações excecionais devidamente sustentadas na análise custo-benefício efetuada pelas entidades, com fundamento na existência de relevante interesse público, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos, o recrutamento de trabalhadores, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) Os encargos decorrentes do recrutamento estejam incluídos na proposta de orçamento anual e plurianual, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, quando existam;*
- b) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;*
- c) Seja impossível satisfazer as necessidades por recurso a pessoal que já se encontre colocado, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade;*
- d) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, na sua redação atual.”*

282. Até para cedências de interesse público o Governo retira aos gestores o poder de decisão. Nestes casos, o vínculo do indivíduo com o Estado já foi criado, não é a mudança de entidade patronal que irá criar esse vínculo. Com efeito, de acordo com o número 6 do mesmo decreto-lei, o procedimento de contratação de um trabalhador cedido por outra entidade pública está sujeito ao mesmo calvário do número 5 acima reproduzido.

“6 - O disposto no número anterior aplica-se, com as necessárias adaptações, à celebração de acordos de cedência de interesse público com trabalhadores de entidades abrangidas pelo âmbito de aplicação da LTFP (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).”

283. O membro do Governo responsável pela área das Finanças tem, pois, o poder discricionário de, a pedido do colega com a tutela sectorial, autorizar a utilização da dotação para pessoal devidamente inscrita no orçamento da entidade pública aprovado pela Assembleia da República. Esta conclusão resulta da leitura conjugada dos números citados, aceitando-se a manutenção em validade do decreto-lei de execução orçamental publicado em 2019. Em abono desta moldura, deve reconhecer-se que a enorme rigidez na operacionalização dos despedimentos por justa causa nas AP justifica rigidez

⁴³ O artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação desta norma.

⁴⁴ [Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#). Por sinal, este diploma parece estar ainda em vigor por força do seu art. 210.º, uma vez que o Governo não promoveu até ao fecho deste capítulo a publicação do diploma equivalente para 2020 nem para os anos seguintes.

equivalente na admissão de trabalhadores (o que não é o caso das cedências de interesse público), pelo que uma situação não deve ser apreciada sem a outra.

5.10.3 Ilacção

284. A AR não alterou a PPL para 2021 e a LOE/2021 é praticamente igual à LOE/2020, à LOE/2019 e a tantas outras da década passada. Urge terminar com estes cavaleiros orçamentais por causa dos malefícios genéricos e específicos identificados nesta secção. Os instrumentos não convencionais de controlo da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas de um ano para outro. No que diz respeito exclusivamente aos artigos que plasmam estas normas, a lei do Orçamento do Estado de 2021 saiu do Parlamento exatamente com a mesma redação com que entrara na proposta do Governo. Terá sucedido o mesmo nas outras vezes. As propostas de lei para um ano copiam estes cavaleiros orçamentais da lei orçamental em vigor, salvo pormenores sem substância: mudanças nos anos de aplicação, modificação pequena nas listas de entidades excecionadas do âmbito das normas e troca de normas entre a lei orçamental e o decreto-lei de execução orçamental. O essencial é sempre o mesmo. É por isso que as avaliações da UTAO realizadas ao articulado das POE/2020 e 2021 e aqui refrescadas a propósito da LOE/2021 permanecem atuais e servem, não só de alerta para o que poderá vir na POE/2022, como também, e sobretudo, deverão levar os legisladores a questionar-se e ao Governo e a gestores públicos passados e presentes sobre a necessidade de pôr fim a esta prática com tantos malefícios microeconómicos na gestão das instituições públicas.

5.11 Desestabilização das regras orçamentais das autarquias locais e das regiões autónomas

285. As leis de finanças das autarquias locais e das regiões autónomas consagram um regime financeiro assente em regras. A LEO remete para aquelas leis a concretização de um enquadramento estável de médio prazo, assente no domínio de regras sobre decisões discricionárias da AR. Por isso, a Lei das Finanças Locais e a Lei das Finanças Regionais, nas várias gerações que foram tendo ao longo das décadas, sempre contiverem normas apelando à responsabilidade financeira dos governantes e dirigentes subnacionais e lhes fixaram tetos ao endividamento, limites aos défices e restrições às taxas de tributação, à formação de transferências intersubsectoriais e à orçamentação de receitas incertas.

286. No contexto das finanças públicas nacionais, as regras orçamentais para governos locais e regionais servem duas finalidades essenciais. A explicação é importada de Baleiras *et al.* (2018, p. 68).⁴⁵

“A primeira é a de constituírem âncoras de previsibilidade para os próprios governos subnacionais. Ao definirem metas ou limites para as contas de cada um destes governos, clarificam a restrição orçamental de cada um a curto e a médio prazos. Isto facilita o planeamento plurianual e ajuda os governos e os destinatários da sua ação a concentrarem-se na qualidade das políticas locais, dado que um regime de regras minimiza a incerteza quanto à exequibilidade financeira das suas opções. A segunda finalidade é valiosa para os governos centrais: melhorar o planeamento da política orçamental e o cumprimento de regras definidas sobre o conjunto das Administrações Públicas. Com regras para as autoridades subnacionais, têm mais segurança sobre as projeções de curto e médio prazo acerca do impacto das contas regionais e locais nas contas consolidadas das AP. Em relação ao regime alternativo de discricionariedade total, o regime de regras reduz a exposição a pressões políticas para resgatar casos de insolvência ou até de insustentabilidade orçamental subnacional. Isto ajuda os governos centrais a cumprir eventuais regras de disciplina orçamental definidas para o conjunto das AP”. Claro que nenhuma destas finalidades é atingida se as regras mudarem quase todos os anos.”

287. Ora as leis anuais do Orçamento do Estado têm tido, precisamente, o defeito de alterar as regras em vigor no enquadramento financeiro dos governos locais e regionais. A descrição que se segue, igualmente retirada de *ibidem*, p. 282, exemplifica com a Lei das Finanças Locais aprovada em 2013 ([Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro) o sentido da frase anterior.

“Menos de três meses após a aprovação (desta lei), a Assembleia da República introduzia com o OE para 2014 as primeiras exceções àquele primado (das regras sobre a discricionariedade). Retomava, assim, uma prática com décadas no processo orçamental português. As sucessivas leis anuais do OE alargaram as exceções, suspenderam, modificaram e revogaram regras, várias vezes em sentido contrário, criando enorme instabilidade

⁴⁵ BALEIRAS, R. N., DIAS, R. e ALMEIDA, M. (2018), [Finanças locais: princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987](#), Coleção Livros do CFP, vol. 1, setembro, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.

quanto ao quadro legal vigente e dificultando, com isso, a tomada de decisões com implicações financeiras plurianuais. A quantidade e a profundidade das medidas de alteração introduzidas através da última LOE aprovada (LOE-2018, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) ultrapassaram de tal modo a prática recorrente de alterações anuais no enquadramento orçamental local que se pode mesmo questionar se, em Portugal, ainda existe um regime de regras."

288. A fonte consultada para produzir esta secção torna claro que esta prática de subversão de um regime de regras por restrições discricionárias, avulsas e muitas vezes com validade de um único ano não aconteceu apenas em momentos de crise nas finanças públicas. O Anexo I no livro citado lista as medidas tomadas nas leis orçamentais anuais para alterar regras orçamentais locais, com efeitos entre 2001 e 2018. "Nele se constata que, em 18 anos, apenas num a LOE se absteve de mexer no enquadramento de médio prazo: ano de 2009. Em todos os outros, houve mexidas em, pelo menos, um dos seguintes conjuntos de regras: participação nos impostos do Estado (transferências), dívida, despesa com pessoal, e outras regras de gestão orçamental ou financeira (como regras para cabimentação de despesas e receitas, orçamentação de receitas imobiliárias, metas numéricas para redução de pagamentos em atraso, etc.)". A evidência que acompanha esta análise em Baleiras *et al.* (2018) revela quão frequentes e, às vezes, contraditórias na mesma lei orçamental são as mudanças introduzidas.

"Umhas vezes expandem as restrições orçamentais locais, outras contraem-nas, no mesmo ano chega a haver medidas de efeito contrário. Com tanta volatilidade em pilares essenciais do regime de médio prazo, as regras perdem as suas (virtualidades essenciais), que são ser uma bússola para os decisores políticos e gestores financeiros locais, uma âncora de estabilidade para promover a qualidade das políticas e serviços públicos e a melhoria das organizações e da engenharia dos processos e, ainda, uma ferramenta poderosa para apoiar o Governo na condução de uma política orçamental sã."

Citação parcial da p. 282 de [Baleiras et al. \(2018\)](#), *op. cit.* na nota de rodapé 45.

289. O Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) é a principal receita própria dos municípios portugueses e uma fonte de excessiva instabilidade normativa. Na análise ao respetivo código feita em maio de 2018, *ibidem* (Secção 6.3) concluíam que "ao fim de 14 anos de vida vai já na 32.ª versão, e cada alteração mudou vários artigos. Só os artigos das taxas (112.º e 112.º-A) mudaram 13 vezes nos últimos 12 anos. (...) Em maio de 2018, pouco mais de 14 anos volvidos e após 31 alterações à lei que instituiu o imposto, eram já doze as circunstâncias em que a taxa podia diferir do nível normal no interior de cada concelho." Pode atualizar-se esta informação à data de 15 de julho de 2021: o código vai na sua 38.ª versão, o art. 112.º mudou 16 vezes desde a publicação original do código e foi entretanto aditado mais um artigo sobre taxas (o 112.º-B). A maioria destas alterações ao código do IMI é efetuada através das leis do OE.

290. Em conclusão, resulta deste vasto conjunto de alterações discricionárias no regime das finanças locais um enquadramento incoerente, pleno de exceções e novas condições. A análise detalhada às intervenções das leis do OE desde 2000 na lei das finanças locais mostra que "as disposições sobre o enquadramento orçamental e financeiro local são alteradas demasiadas vezes, com uma perspetiva de curto prazo e de forma avulsa para contemplar preocupações de diferentes áreas sectoriais. No final, perde-se, em larga medida, a visão sistémica e o reconhecimento da importância de haver um quadro estável de médio prazo para gerir as instituições e as políticas locais. Como é evidente, não é por criar exceções na lei que os passivos deixam de ser exigíveis. Mas a multiplicação destas situações avulsas torna as regras orçamentais inúteis e até perigosas. Elas deixam de ser instrumentos de orientação fiável para condutas economicamente sãs, podendo involuntariamente conduzir muitas gestões locais novamente para cenários de grave crise financeira",⁴⁶ como os que foram vividos na primeira metade da década anterior. Os factos apontados às regras do enquadramento financeiro das autarquias locais existem também no enquadramento financeiro das regiões autónomas.

5.12 Benefícios fiscais, Parlamento e UTAO

291. Existe, a curto prazo, uma oportunidade para, em simultâneo, dotar o País de capacidade de avaliação sistemática de benefícios fiscais e reforçar a capacidade analítica da UTAO para avaliar impactos económicos e nas contas públicas de medidas de política. Existem mais de 540 benefícios fiscais em

⁴⁶ *Ibidem*, p. 290.

vigor no panorama jurídico português. Muito pouco se sabe sobre quanto valem em termos de despesa fiscal, quem são os beneficiários e ainda menos se sabe sobre o grau de cumprimento dos objetivos extrafiscais que presidiram à sua criação. A AR é chamada, todos os anos, a decidir sobre a criação, a prorrogação ou a modificação destes instrumentos com base em fundamentação técnica praticamente inexistente sobre aqueles efeitos. O Governo tem consciência deste défice analítico e mandou estudar a criação de uma unidade técnica especializada para monitorizar a criação ou modificação de benefícios fiscais e avaliar regularmente os que estiverem em vigor. Recebeu um relatório sobre a situação dos benefícios fiscais em Portugal que recomendou esta inovação institucional.⁴⁷ Solicitou, depois, consultoria à *Divisão de Política Fiscal* do Fundo Monetário Internacional para desenhar a nova organização, trabalho que terá decorrido em 2021. Existe uma clara complementaridade no tema e nas competências profissionais entre esta possível unidade técnica e a UTAO e esta propriedade justifica ponderar uma possível integração entre ambas.

292. A política fiscal esteve na origem da instituição parlamentar e permanece, na atualidade, umas das suas principais justificações. A Magna Carta de 1215 deu ao Conselho Comum do reino de Inglaterra o direito exclusivo de aprovar os impostos do rei. Desde então, e até à contemporaneidade, a tributação permanece sendo uma das *raisons d'être* dos Parlamentos em todo o mundo. Portugal não é exceção e a COF e o Plenário apreciam, todos os anos, a execução fiscal e deliberam sobre inúmeras iniciativas legislativas neste domínio. No leque de publicações não-periódicas da UTAO avultam os estudos requeridos pela comissão especializada para avaliar efeitos económicos e nas finanças públicas de vários diplomas fiscais que passaram pela AR.

293. As sinergias entre as duas unidades técnicas são muito fortes. Ao longo dos anos, a UTAO tem prestado imensa assistência técnica aos Deputados na avaliação de medidas de política cujos diplomas legais passam pela AR. Tem já, pois, algum currículo na avaliação de instrumentos fiscais. Estas avaliações têm beneficiado do conhecimento que os seus analistas adquirem nos trabalhos periódicos de monitorização da execução da despesa e da receita por parte dos vários subsectores públicos. Aliás, as Propostas de Alteração à POE/2021, que ocuparam parte central deste relatório, são prova da capacidade de realização neste domínio, mas também de algumas limitações à sua capacidade de melhorar. Ganharia com a possibilidade de contratar desenvolvimentos informáticos no acesso a bases de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira e o recrutamento de recursos humanos especializados em competências profissionais que não existem presentemente na UTAO, como modelos computacionais de equilíbrio geral, microeconomia pública, auditoria fiscal e, mesmo, direito tributário. A fusão entre as duas unidades seria também vantajosa para a entidade especializada no acompanhamento e na avaliação de benefícios fiscais. Teria acesso ao conhecimento teórico-prático da UTAO sobre avaliação de medidas de política nos mais diversos domínios e à informação que algumas entidades públicas partilham com a UTAO. A linguagem técnica seria a mesma e a experiência da UTAO poderia ajudar bastante no novo desenho institucional, nomeadamente na identificação das vulnerabilidades a superar para aceder a informação de terceiros para estudar efeitos dos benefícios fiscais. Não menos importante, a associação à UTAO aceleraria a aquisição pela nova unidade da imagem de rigor, credibilidade e independência que é reconhecida à UTAO. Finalmente, importa lembrar quão estreito é o mercado de trabalho em Portugal para economistas dos impostos. A nova área de estudos necessitará de outros profissionais, certamente (direito, contabilidade, auditoria...), mas não dispensará analistas económicos com experiência teórica e prática no sistema tributário. Também a UTAO precisa ter pessoas com este perfil para cumprir melhor as tarefas de avaliação de medidas de política que frequentemente é chamada a executar. Ora são conhecidas as dificuldades de recrutamento de pessoas com estas valências em Portugal,⁴⁸ pelo que haveria vantagem para todos em centralizar os esforços de recrutamento numa única entidade e partilhar recursos escassos entre diferentes áreas dessa entidade.

294. A integração na AR daria centralidade, publicidade e independência aos estudos de monitorização e avaliação de benefícios fiscais. O desenho institucional da nova unidade com associação ao

⁴⁷ GRUPO DE TRABALHO PARA O ESTUDO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS (2019), [Os benefícios fiscais em Portugal: conceitos, metodologia e prática](#), maio. Consultado em 19 de julho de 2021.

⁴⁸ Vide diagnóstico e proposta de solução em BALEIRAS, Rui Nuno (2018), ["Faltam economistas dos impostos: o problema e uma proposta de solução"](#), jornal "Público", edição de 22 de outubro, p. 44. Consultado em 19 de julho de 2021.

Parlamento facilitaria a aquisição de notoriedade para os seus trabalhos, tanto junto dos Deputados como com a sociedade através da capacidade de comunicação institucional da AR em geral, e da UTAO, em particular. A pluralidade ideológica própria do Parlamento, combinada com a separação de funções entre trabalho político e trabalho técnico, garantiria facilmente a independência das análises de benefícios fiscais face ao poder político executivo e ao poder político parlamentar. Com a externalização de algumas funções administrativas nos Serviços da AR e a integração funcional com a UTAO atual, a futura configuração técnica seria mais económica do que uma organização criada de raiz e fora de um serviço das AP pré-existente. Para o exercício das suas funções, os Deputados passariam a contar não só com estudos periódicos não solicitados no domínio da fiscalidade como ainda com a possibilidade de requererem assistência técnica especializada em matéria fiscal com muito maior diversidade e profundidade do que até agora.

5.13 Demora no fecho das decisões políticas e incidentes técnicos nas POE

295. Tem vindo a aumentar a frequência de incidentes técnicos no acervo das propostas de OE. Por incidências, entenda-se casos de contradições entre peças da POE (por exemplo, entre quadros do relatório, entre quadros e texto de comentário aos mesmos ou entre esses quadros e mapas contabilísticos), insuficiências na identificação e no custeio das principais medidas de política, erros nos quadros de reporte obrigatório à Comissão Europeia (Projeto de Plano Orçamental), dúvidas e pedidos de dados que ficam por responder à UTAO e ao CFP, etc.. O [Relatório UTAO n.º 25/2020](#), de 11 de novembro, documentou as dificuldades deste tipo que se ergueram ante a necessidade de concluir atempadamente as avaliações preliminar e final à POE/2021. Por economia de linguagem, remete-se o leitor interessado nestas provas para o referido relatório (pars. 121 a 127). A situação não foi nova, mas teve maior dimensão do que em anos anteriores. Estava em causa a estabilidade de pilares quantitativos do OE. Vale a pena parar e refletir nas causas subjacentes. Uma delas tem ligação direta ao processo de decisão política sobre as POE que se mantém há décadas sem alterações significativas.

296. Atrasos no fecho das orientações do Governo para os Serviços e escassez de recursos humanos no MF explicam grande parte dos incidentes técnicos. O Conselho de Ministros tem a última palavra nas decisões políticas do Governo a verter pelos Serviços nos muitos documentos técnicos que constituem o acervo de uma POE. Depois de a equipa política do MF transmitir as orientações acordadas no Governo, dezenas de técnicos da DGO e do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) têm de ajustar os mapas contabilísticos e o articulado bem como as tabelas do Projeto de Plano Orçamental, e os quadros, os gráficos e o texto do relatório da POE para refletir as últimas orientações e assegurar a coerência técnica entre todas estas peças. Mexer no desenho de uma medida de política com materialidade expressiva quando quase todo o acervo está concluído exige uma intervenção “com pinças” sobre a teia complexa de inter-relações entre as peças. Há dezenas de milhares de ligações informáticas entre a base de dados da POE e as centenas de folhas de cálculo que estão por detrás dos mapas contabilísticos e do relatório. Pior, nem todas as relações podem ser automatizadas, pelo que a integração de uma derradeira medida política na POE exige uma atenção extrema por parte dos técnicos. Finalmente, é necessário reescrever texto em conformidade com as últimas instruções do poder executivo. São frequentes estas últimas instruções chegarem a 48 horas e menos de se esgotar o prazo de entrega da documentação na AR. Os últimos dias de elaboração de todo este acervo são maratonas com exíguo tempo de repouso para inúmeras pessoas no MF. A agravar a pressão colocada pelo arrastamento no fecho das opções políticas sobre a POE, está a escassez, mais ou menos crónica, de capacidade humana especializada instalada na DGO e no GPEARI. Nestas condições de corrida contra o tempo, não espanta a ocorrência dos tais incidentes técnicos. Se é verdade que *errare humanum est*, não é menos verdade que a inteligência temperada pela experiência ensina a minimizar o erro.

297. A fragmentação do Parlamento tem arrastado o fecho das decisões políticas sobre as POE. Já com Executivos dispendo de maioria absoluta no Parlamento, o arrastamento excessivo das orientações políticas era uma realidade. A necessidade de consensualizar POE dentro do Governo sempre exigiu, e continua a exigir, negociação entre ministros e a arbitragem do Primeiro-Ministro. Em legislaturas sem apoio parlamentar maioritário, soma-se a necessidade de negociar medidas com vários partidos antes

da entrega da POE (e também após a mesma ocorrer). O aparecimento de partidos adicionais nos últimos anos aumentou a imprevisibilidade do desfecho e os esforços de negociação. A fragmentação do Parlamento em si mesma poderia ser acomodada sem agravamento do risco de incidentes técnicos nas POE se dele houvesse a consciência clara nos atores políticos envolvidos e o desejo de atuar em conformidade.

298. O problema acontece todos os anos, pelo que não há desculpa para não ser prevenido. As dificuldades aqui relatadas são conhecidas por todos quantos já tiveram responsabilidades técnicas ou políticas na produção de Orçamentos do Estado. Custa, portanto, entender por que é que nada é feito para acabar com elas. É certo que as personagens políticas mudam com maior frequência e que a memória dos Gabinetes ministeriais se esfuma com a dissolução dos mesmos no final de cada mandato. Mesmo assim, ao fim de dois exercícios de preparação de POE a sensibilidade para com o problema está ganha. Acabar com ele é uma questão de vontade, organização e disciplina. Sabe-se da prática que a política tem horror ao vazio e que acredita ser possível mudar uma decisão até à “25.ª hora”. É este paradigma que deveria ser atacado. O risco de ocorrência de incidentes técnicos nas POE seria minorado, pelo menos na causa que tem a ver com o arrastamento excessivo no fecho das opções políticas do Governo, com a assunção clara, partilhada pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro responsável pela área das Finanças, de uma data-limite imperativa para fechar as negociações dentro do Governo e entre o Governo e os partidos políticos. A decisão deveria ser explicada, naturalmente, aos partidos. Não é uma questão de substância política que estaria em causa, como uma menor disponibilidade política para negociar, mas antes uma questão pragmática de método de trabalho político e de respeito para com o trabalho dos técnicos.

5.14 Observação conclusiva: os males do modo de aprovação das PA geram práticas na gestão orçamental lesivas das políticas e das contas públicas

299. Os riscos económico-orçamentais do modo de aprovação dos contributos partidários geram práticas defensivas do MF lesivas da transparência orçamental e da eficiência nas políticas públicas. O diagnóstico neste capítulo identificou determinados riscos concretos para a sustentabilidade das contas públicas: aprovação de mapas contabilísticos incompatíveis com as PA aprovadas (Secção 5.3); violação automática de tetos de despesa aprovados e outras regras orçamentais que vinculam o País (Secção 5.4); subversão da estratégia orçamental do Governo (Secção 5.6). Estes riscos resultam da natureza avulsa e pouco refletida, quanto aos seus efeitos nas partes interessadas e nas contas públicas, como as medidas de política nascidas no Parlamento são incluídas na lei orçamental. Julga-se ter deixado claro neste capítulo que o modelo vigente de preparação, discussão e deliberação dos OE conduz à introdução na lei de muitas PA, agora na ordem das centenas, sobre cujos efeitos nas finanças públicas e no bem-estar dos beneficiários e dos prejudicadas pouco ou nada se sabe antecipadamente. O mesmo se pode dizer das condições operacionais objetivas que os Serviços necessitam colocar no terreno para implementar estas medidas.

300. Nestas circunstâncias, não surpreende que o MF responda com uma atitude defensiva, mas lesiva da qualidade das finanças públicas. A fim de mitigar os riscos acima identificados e minimizar os efeitos nocivos das PA aprovadas no desempenho financeiro esperado das AP e até no esforço de adaptação técnico-administrativa dos Serviços para aplicar a lei, o Governo recorre, através do MF, a um conjunto de ferramentas que adiam ou reduzem o impacto da operacionalização de muitas medidas introduzidas pelos partidos na votação na especialidade. São os diplomas de regulamentação de artigos da lei orçamental com a densificação que deles não consta, mas que é indispensável para os Serviços implementarem as medidas; são os instrumentos de racionamento ou controlo da tesouraria da Administração Central (cativações, reserva orçamental, dotações centralizadas para fins específicos, e dotação previsional); são também as limitações finas da autonomia dos gestores para contratar serviços e recrutar trabalhadores (Secção 5.10). Este comportamento do MF prejudica a transparência do orçamento porquanto o que é aprovado pelo Parlamento não corresponde ao que poderá ser executado. Também pode defraudar as expectativas dos partidos proponentes das medidas de política aprovadas e as dos seus beneficiários. Todas as ferramentas geram incerteza na verdadeira restrição orçamental de cada serviço e de cada ministério, quando a aprovação parlamentar dos mapas contabilísticos era

suposta dar essa certeza. Todos estes instrumentos exigem um esforço adicional da gestão e das tutelas sectoriais para obter permissão do MF para aceder aos meios financeiros aprovados na AR; todas as ferramentas introduzem rigidez na gestão de recursos, colocando os *outputs* das políticas públicas abaixo da fronteira de possibilidades de produção.

301. Para além das ferramentas acima apontadas e geridas anualmente pelo MF, este responde aos riscos das PA também com o adiamento sucessivo da plena implementação da LEO. Os princípios da LEO de 2015 cuja concretização permanece adiada diminuirão, uma vez implementados, o poder centralizado do MF na gestão financeira pública, tendo que partilhar com os ministérios sectoriais a responsabilidade orçamental. A introdução da contabilidade financeira e de um sistema de informação do desempenho, culminando na adoção dos programas orçamentais orientados para a avaliação do desempenho financeiro e não-financeiro das políticas públicas, sendo avanços inequívocos na qualidade das finanças e das políticas públicas, é certo que têm problemas de compatibilidade com o modo desestruturado como atualmente os OE são aprovados.

302. Em suma, para responder a riscos sérios causados por um mau processo de incorporação dos contributos parlamentares na lei orçamental, o Governo responde com instrumentos subótimos de gestão orçamental e administrativa. O imobilismo de décadas nas regras do processo legislativo orçamental acaba fornecendo ao Governo um alibi para i) adiar a entrada em vigor dos vetores mais progressistas da reforma do enquadramento orçamental de 2015 e ii) manter no terreno as ferramentas que adiam ou reduzem a dimensão das medidas de política introduzidas pelos partidos no Parlamento e que causam ineficiência na provisão das políticas públicas.

303. Com a fragmentação crescente do espectro partidário representado na AR, os riscos para a política orçamental e as respostas ineficientes do órgão executivo só poderão agravar-se. Sem uma mudança substantiva no modo de acolher os contributos da pluralidade democrática nas contas públicas, as perspetivas de desanuviamento nos riscos e nas más respostas mitigadoras não existem. Um pouco por toda a Europa, são evidentes os sinais de fragmentação do espectro político-partidário, com a entrada de mais formações para os Parlamentos nacionais. Portugal não é exceção e, sem uma reforma de fundo no processo legislativo orçamental — nos aspetos que não foram tocados pelas alterações à LEO desde 2001 — as perdas de qualidade para as contas e as políticas públicas irão, no mínimo, continuar ao nível atual. É esta convicção que alicerça as pistas de solução integrada desenhadas na terceira parte deste estudo. Antes de avançar para a explicitação destas sugestões, afigura-se educativo olhar para a experiência de muitos países com os quais Portugal amiúde se compara.

6 Experiências de outros países: balanço e sugestões da OCDE

304. Este capítulo coloca o diagnóstico português em contexto internacional. Os capítulos anteriores estudaram o processo orçamental português, com destaque para o envolvimento do Parlamento na aprovação dos orçamentos públicos anuais e as avaliações da UTAO de impacto económico e nas finanças públicas das PA geradas no Parlamento. Este capítulo fornece informação factual sobre a realidade nacional nestes domínios no espaço dos Estados-Membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). Conhecer a experiência de outros países é certamente útil para relativizar o diagnóstico do caso nacional e ajuda a refletir sobre a natureza dos melhoramentos a ponderar para Portugal. Sendo certo que a heterogeneidade dos arranjos institucionais é uma característica que emerge claramente das comparações internacionais, também é verdade que nestas se detetam padrões mais ou menos comuns. Mais, havendo informação e conhecimento produzido sobre Portugal e os demais parceiros desenvolvidos por entidades internacionais reconhecidamente credíveis, é certamente valioso tomar em conta este património na avaliação da situação portuguesa e na sugestão de eventuais melhorias. A OCDE, enquanto organização, é uma entidade internacional tecnicamente muito competente e que, no domínio das finanças públicas, tem reputação como centro de observação e avaliação de experiências nacionais, disponibilizando publicamente muita informação comparável. À semelhança do que faz para outras políticas públicas, a OCDE também é reconhecida pelo estabelecimento, em diálogo com os Estados-Membros, de padrões internacionais de qualidade na gestão financeira pública: trata-se de boas práticas em matéria de enquadramento orçamental, envolvimento parlamentar nas finanças públicas, constituição de instituições orçamentais independentes e transparência orçamental, boas práticas que podem inspirar reformas em muitos países, pertencentes ou não a este espaço de partilha de conhecimento.⁴⁹ As próximas páginas apresentam evidência e recomendações sistematizadas nos últimos anos pela OCDE, permitindo ancorar as sugestões de melhoria nos Capítulos 8 e 9 em padrões internacionais.

305. A estrutura do capítulo é, pois, a seguinte. A Secção 6.1 recorda a primeira e única avaliação que a OCDE realizou, a pedido do Governo, ao enquadramento orçamental português. Contém conclusões e recomendações que permanecem válidas e relevantes para a matéria tratada neste estudo. As competências parlamentares para alterar propostas de orçamento dos órgãos executivos são comparadas na Secção 6.2. A secção seguinte dá conta da afirmação crescente entre as economias desenvolvidas do desdobramento em duas etapas do processo legislativo orçamental (primavera e outono); por um lado, há países que usam a primeira etapa para tomar decisões de natureza macro-orçamental agregada (metas para contas públicas e dotações máximas por programa orçamental), subordinando as escolhas da segunda etapa às decisões da primeira; outros usam a primeira etapa para discutir estratégia e entendimentos quanto a medidas de política sectorial que serão concretizadas na segunda etapa. A Secção 6.4 explica a valorização crescente que muitos parlamentos estão a dar a estruturas independentes de assistência analítica especializada aos Deputados; neste âmbito, a capacitação da UTAO é comparada com as instituições congéneres de dentro e fora da Europa. Finalmente, a Secção 6.5 e o Anexo 10 apresentam o conjunto de melhores práticas no espaço da OCDE de intervenção dos Parlamentos na construção dos orçamentos públicos nacionais. A situação da AR e, quando relevante, da UTAO, é comparada com as experiências internacionais documentadas neste capítulo.

⁴⁹ Trabalho levado a cabo por redes de cooperação técnica e política animadas pela [Divisão de Orçamento e Despesas Públicas](#) do Departamento de Governança Pública da OCDE. Esta divisão mudou, no decorrer da execução deste estudo, para *Public Management and Budgeting Division*.

6.1 A última avaliação pelos pares do enquadramento orçamental português

306. A avaliação em 2008 ao enquadramento orçamental é ainda extremamente atual uma vez que, na prática, poucas alterações foram entretanto introduzidas no sistema português e as recomendações de política então feitas inspiraram a nova LEO e aspetos da mesma que ainda não estão operacionalizados. A OCDE concluiu em julho de 2008 uma avaliação solicitada pelo Governo português ao enquadramento orçamental e, em particular, aos processos de reforma então em lançamento.⁵⁰ Até à data, esta foi a primeira e a última avaliação da OCDE ao enquadramento orçamental português. Trata-se de um exercício conduzido pelos pares (peer-review), integrado no programa de atividades do “Committee of Senior Budget Officials”⁵¹ (rede de representantes, a nível técnico, das autoridades orçamentais nacionais). Tem um diagnóstico e um conjunto de recomendações, não só sobre os processos então desencadeados pelas autoridades nacionais, como também sobre outros aspetos estruturantes para a qualidade das finanças públicas. A resenha a seguir apresentada limita-se aos assuntos tratados neste relatório.

307. É curioso verificar que o calendário da passagem da proposta de orçamento do Governo pelo Parlamento não mudou, no essencial, entre 2007 e a atualidade. A Figura 7 reproduz o “Table 2” da fonte. Descreve as etapas do processo legislativo orçamental, com indicação dos momentos de cada uma. As semelhanças com a atualidade são evidentes, se se comparar este calendário com o cronograma do processo vivido com a POE/2021 (vide Figura 2 ou Anexo 1). Esta constatação está em linha com a análise da UTAO nos parágrafos 156 a 158, que demonstrou a constância da parte do enquadramento orçamental que decorre na AR desde, pelo menos, 1993.

Figura 7 — Calendário orçamental da Assembleia da República

15 October	Finance minister's budget presentation.
15 October – late October	Debate on the government's budget proposal in the Budget Committee. This debate includes two hearings: one with the finance minister and one with the social security minister.
	Technical analysis of the budget by the UTAO unit within ten days of the finance minister's presentation.
	Sectoral committees send formal opinions on the government's budget proposal to the Budget Committee within 15 days of the finance minister's presentation.
	The Budget Committee gives its formal opinion within 20 days of presentation of the government's budget proposal.
Late October	General debate on the government's budget proposal in the plenary session.
Early November	The Budget Committee holds hearings with sectoral ministers.
Late November	The Budget Committee votes on proposed amendments. The plenary session votes on proposed amendments and the budget as a whole.
1 January	Start of the fiscal year.

Fontes: reprodução de Curristine *et al.* (2008), p. 29. | Notas: fonte identificada por extenso na nota de rodapé 50.

308. O painel de avaliadores considerou em 2008 que o Parlamento português tinha um envolvimento demasiado curto na discussão e na aprovação do orçamento público para o ano económico seguinte. Recomentou o seu alargamento para três meses. Na comparação com os pares da OCDE, Portugal destoava como tendo um processo legislativo no Parlamento relativamente curto (Figura 8). A Coreia (do Sul) tinha o segundo processo mais curto, demorando cerca de dois meses a votar a proposta de orçamento. O Congresso dos EUA era o mais demorado, com cerca de oito meses para discutir e votar as peças orçamentais para o ano económico seguinte. A OCDE (citação abaixo) entendeu recomendar a Portugal, com base nas melhores práticas internacionais e nesta evidência numérica, a extensão

⁵⁰ Versão longa: OCDE (2008), [OECD review of budgeting in Portugal](#), julho, Secretariado da Divisão de Orçamentação e Despesas Públicas e avaliadores de quatro Estados-Membros, Departamento de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Versão curta: CURRISTINE, Teresa, PARK, Chung-Keun e EMERY, Richard (2008), “[Budgeting in Portugal](#)”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, n.º 3, pp. 1–60.

⁵¹ À data da avaliação, o agrupamento dos diretores-gerais de orçamento dos EM da OCDE designava-se como “Working Party of Senior Budget Officials”. A mudança de designação foi [aprovada pelo Conselho da OCDE](#) em maio de 2021.

para três meses (o dobro da prática então e ainda agora seguida) do período de envolvimento da Assembleia da República na apreciação e na votação das POE.

“This current timetable is very tight compared with other OECD countries where, on average, parliamentary budget deliberation takes more than two to three months. The «OECD Best Practices for Budget Transparency» state that Parliament should have the opportunity and the resources to effectively examine any fiscal report that it deems necessary (...).⁵² The best practices recommend that Parliament have at least three months to review the budget. To improve transparency, therefore, the Portuguese government should consider providing Parliament with more time to review the government’s budget proposal.”

Extrato da p. 31 de Curristine et al. (2008), op. cit..

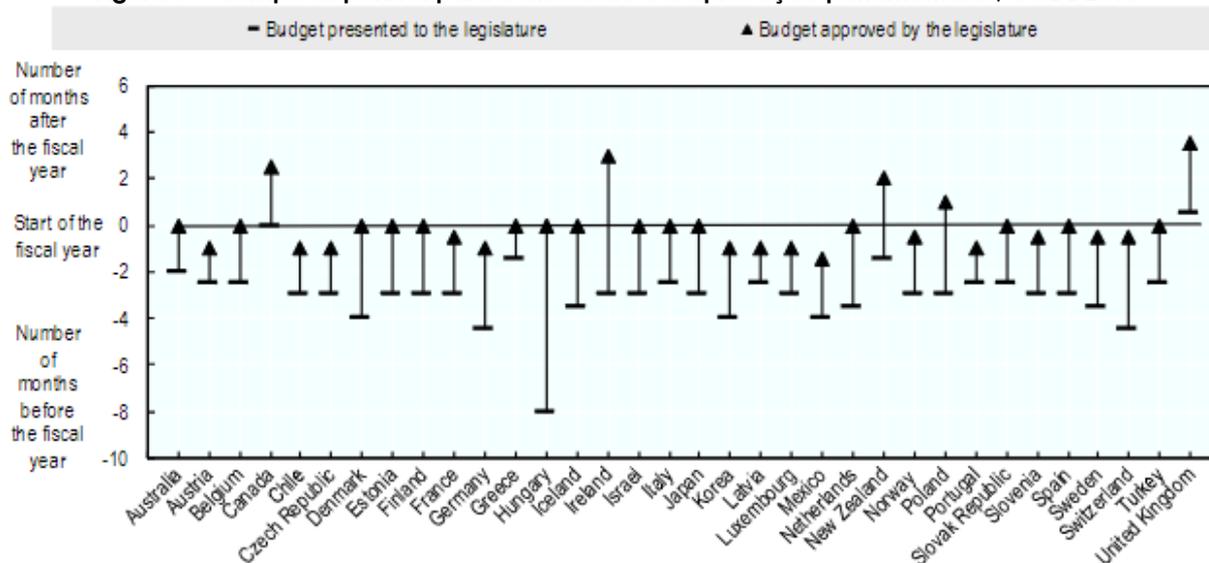
Figura 8 — Duração das intervenções parlamentares na aprovação dos orçamentos públicos, vários países da OCDE

	Start of fiscal year	Deadline for submission (A)	Deadline for approval (B)	Duration of budget review (B-A)
United States	1 October	First Monday in February	Before the start of the fiscal year	About 8 months
Netherlands	1 January	Third Tuesday in September	Before the start of the fiscal year	More than 3 months
Mexico	1 January	8 September	One month before the start of the fiscal year	About 3 months
France	1 January	First Tuesday in October	Before the start of the fiscal year	About 3 months
Japan	1 April	Within January	Before the start of the fiscal year	More than 2 months
Sweden	1 January	20 September	One month before the start of the fiscal year	More than 2 months
Korea	1 January	2 October	One month before the start of the fiscal year	2 months
Portugal	1 January	15 October	One month before the start of the fiscal year	1.5 months

Fontes: reprodução de Curristine et al. (2008), op. cit., p. 30. | Notas: (i) quadro elaborado a partir do inquérito [2007 OECD budget practices and procedures database](#). (ii) A é a data-limite para o Governo entregar a proposta de orçamento e B a data-limite para o Parlamento a votar.

309. Com dados colhidos em 2018, acentua-se a situação extrema da brevidade do processo português. Vem a propósito mostrar evidência internacional mais recente e variada sobre a duração dos processos legislativos orçamentais. Esta variável foi inquirida em 2018 junto de todos os membros da OCDE e os resultados estão reportados em OCDE (2019b)⁵³ e reproduzidos na Figura 9.

Figura 9 — Tempo disponível para a discussão e a aprovação parlamentares, OCDE 2018



Fontes: OCDE (2019b), op.cit. na nota de rodapé 53, Figure 5.5.

310. A avaliação de 2008 já considerava elevada a ordem de grandeza do número de PA então praticada na AR. Tomou conhecimento de 868 em 2007, das quais foram aprovadas 68. Notava que uma grande maioria das PA provinha de partidos da oposição (92,9% em 2007 e 94,6% em 2006), apesar da

⁵² OCDE (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, n.º 3, pp. 7–14.

⁵³ OCDE (2019b), “Parliament’s role in budgeting”, Cap.5 de *Budgeting and public expenditures in OECD Countries (2019)*, Abril, Divisão de Orçamentação e Despesas Públicas, Departamento de Governança Pública, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos.

taxa de aprovação das mesmas ser bastante inferior à das PA originadas na maioria parlamentar (1,2% contra 7,8% em 2007 e 1,2% contra 7,2% em 2006). Para contextualizar estes números, importa notar que aqueles anos corresponderam a uma legislatura de maioria absoluta de um único partido. A ordem de grandeza para as legislaturas a partir de 2016, situação de maioria relativa, escalou para o dobro, como se deu conta e analisou profusamente nas Secções 4.2 e 5.1. Escrevia a avaliação de 2008 que “the executive has no power to veto a parliamentary amendment of the budget”. Porém, não referiu que já então, quicá com maior propriedade do que agora por causa da maioria absoluta, o Governo dispunha de e usava, na prática, os seus poderes de regulamentação e comando sobre os serviços públicos para arrastar ou por outro modo condicionar a operacionalização de alterações à POE introduzidas pelo Parlamento.

311. A OCDE recomendou o reforço da capacidade da UTAO. O relatório pronunciou-se também sobre os recursos à disposição do Parlamento para cumprir o seu papel de apreciação e deliberação sobre as propostas orçamentais do Governo. A Secção 3.3 de Curristine *et al.* (2008) é inteiramente dedicada à UTAO. Recordava a criação da Unidade em 2006 e as suas tarefas. Na altura, esta tinha três analistas (um dos quais com contrato a termo certo de um ano), um número que considerava manifestamente insuficiente para o leque de responsabilidades que então lhe estava atribuído — “the capacity of this unit is limited because it only has three staff persons (two of whom are seconded). This is a very small number compared with similar organisations in OECD countries (ver Figura 10)”. Notando quão crítico para o desempenho deste tipo de entidades técnicas é o acesso em tempo útil a informação na posse de terceiros, alertava para a morosidade no acesso a dados dos ministérios — “Even though the staff are qualified specialists in fiscal policy, it is very demanding to cover all requests from the committee and to respond to the executive’s budget proposal within ten days”. Sublinha-se este último reparo, a escassez do prazo de dez dias para o primeiro relatório sobre a POE, para lembrar que a situação não melhorou até hoje, como se evidenciou nos pars. 163 e 263, com as dificuldades de acesso em tempo oportuno a informação essencial do MF a manter-se (pars. 295 e 296). Concluía a OCDE recomendando o acesso direto da UTAO aos serviços detentores de informação, o que foi entretanto conseguido, e o alargamento do seu quadro de especialistas num regime indutor de vínculos de trabalho estáveis. De então até hoje, o número de analistas passou de três para quatro (ou cinco, se se incluir neste conjunto o Coordenador que passou a existir em 2011), mas as responsabilidades também cresceram: a Resolução da AR n.º 57/2010, de 23 de junho, atribui duas novas tarefas (endividamento e investimento do sector público empresarial e densificação do conteúdo das apreciações às POE); a Resolução da AR n.º 60/2014, de 30 de junho, acrescenta três (avaliação e acompanhamento de contratos de Parcerias-Público-Privadas, contratos de concessão e contratos de reequilíbrio financeiro celebrados por qualquer entidade pública) e a Resolução da AR n.º 62/2014, de 2 de Julho, incumbe a UTAO de elaborar relatórios sobre a evolução dos encargos públicos com PPP e incorporar nela a função de “observatório das PPP” para escrutinar “todos os elementos administrativos e processuais sobre contratação, alterações contratuais, negociações, reequilíbrios financeiros e monitorização de contratos de concessão e de PPP”.⁵⁴ A primeira das resoluções citadas determinou em 2010, tendo em conta as competências então atribuídas e a apreciação do trabalho entretanto desenvolvido, o crescimento do pessoal da Unidade até 10 especialistas. Este número nunca foi atingido na prática e, à data de fecho do presente relatório, o pessoal técnico compreende apenas quatro analistas. A Secção 6.4 mostra uma comparação mais recente e alargada da UTAO com as entidades congéneres.

Figura 10 — Número de analistas nos PBO em países selecionados da OCDE (dados de 2007/8)

United States	Korea	Japan	Mexico	United Kingdom	Portugal
220	96	21	20	20	3

Fontes: reprodução de [OCDE \(2008\)](#), *op. cit.* na nota de rodapé 50. | Notas: (i) PBO — *Parliamentary Budget Office*; pode ser traduzido como Gabinete Parlamentar de Finanças Públicas; A UTAO é o PBO de Portugal. (ii) números não incluem dirigentes. (iii) dados para os outros países foram colhidos pelos autores no inquérito [2007 OECD Budget Practices and Procedures Database](#). Constam igualmente da versão reduzida [Curristine et al. \(2008\)](#) identificada mesma nota de rodapé.

312. A avaliação de 2008 argumentou em profundidade a favor da adoção de orçamentação do desempenho e forneceu várias sugestões a ter em conta na sua operacionalização, que ainda hoje não

⁵⁴ Nunca foram criados os meios legais, tecnológicos e humanos na UTAO para que esta função de observatório pudesse ser exercida.

aconteceu. Segundo a OCDE (2008, p. 95), o Governo comprometera-se no relatório da POE/2006 com a operacionalização até 2010 de um novo modelo de orçamentação para a Administração Central e a Segurança Social. Tratava-se, já então, da adoção de uma nova geração de programas orçamentais, construída com indicadores de custo e eficácia, e suportada num sistema de informação que permitisse a avaliação externa do desempenho das políticas públicas, desempenho esse que não se cingiria à dimensão financeira e abarcaria metas não-financeiras específicas das várias políticas e ministérios, e indicadores de monitorização da sua concretização. Este modelo de orçamentação é conhecido na literatura da gestão financeira pública como “performance budgeting”. Percebe-se no texto que o Governo procurou neste estudo beneficiar do pensamento crítico da OCDE e da comparação dos seus planos com as práticas de outros países. Como se sabe, o processo muito pouco avançou naquela legislatura, mas esta avaliação, a par dos trabalhos técnicos que foram sendo produzidos no MF, acabaram por inspirar a orçamentação por programas na reforma da LEO em 2015 e a adoção, em decreto-lei do mesmo ano, do SNC-AP. Todavia, também são conhecidos os sucessivos adiamentos na entrada em vigor da orçamentação do desempenho, pelo que Portugal permanece, mais de 16 anos após o compromisso do Executivo, sem orçamentação do desempenho nem contabilidade de acréscimo nas demonstrações financeiras consolidadas.

313. Houve quatro recomendações de política para melhorar a transparência do processo orçamental e o papel do Parlamento no mesmo. Nenhuma foi plenamente seguida. A Caixa 2 sintetiza as medidas preconizadas pela avaliação internacional para aqueles fins. A segunda recomendação, enunciada no par. 315, justifica uma explicação uma vez que este relatório não abordou antes o objeto de escrutínio e deliberação da COF. Os avaliadores registam o papel muito abrangente da comissão parlamentar responsável pelas finanças públicas. Consideram-no também muito detalhado, indo das metas para os principais agregados orçamentais (saldo, dívida, e tetos de despesa por programa orçamental) até a indicadores de execução e medidas de política respeitantes a cada um dos programas sectoriais. Para a (então) nova orçamentação por programas, propunham a atribuição às comissões sectoriais do poder de fiscalização do desempenho dos programas respetivos face às suas metas (financeiras e não-financeiras), deixando para a comissão do orçamento um papel fiscalizador de primeiro nível, *i.e.*, sobre as metas da política orçamental propriamente dita (abordagem *top-down*). Diziam ser essa a experiência dominante nos parlamentos da OCDE.

Caixa 2 — Recomendações da OCDE em 2008 para melhorar a transparência e o papel da Assembleia da República no processo orçamental

314. “The period given to debating the budget should be extended to at least three months to be in line with the OECD guidelines on budget transparency, established to ensure sufficient time for parliamentary review and action.

315. The parliamentary Budget Committee should adopt a more top-down approach, focusing on approving the total aggregates. In light of the introduction of programme budgeting and the development of a medium-term expenditure framework, consideration should be given to how parliamentary committees operate in the budget process. One proposal would be for the Budget Committee to approve the budget aggregates and then the sectoral committees would be given a large role in examining the proposed budget and the goals, performance indicators and results of individual programmes.

316. The Portuguese Parliament should consider increasing the number of staff in the technical support unit (UTAO) and increasing the duration of its mandate while ensuring the unit's independence. An increase in staff is important to provide sufficient support for Parliament under the current budgetary regime, and to help prepare for the upcoming programme budgeting. The introduction of programme budgeting will require this unit to conduct additional analysis of the budget proposals. More experts will be necessary to review the performance information provided by the government. The mandate of the unit should be extended, and an independent head would help to further increase the unit's credibility.

317. Parliament needs to be engaged and consulted in the development of the new programme budget. This can be done by having an ad hoc group or a subgroup of the Budget Committee to obtain the opinion of MPs, in advance, on the presentational details of the new budget. In addition, it would be helpful to have seminars to inform MPs and the Budget Committee of the details of programme budgeting and how their own roles will be affected.”

Fontes: [OCDE \(2008\)](#), *op. cit.* na nota de rodapé 50. | Notas: reprodução da caixa “Key recommendations for enhancing the transparency of the budget process and the role of Parliament” apresentada na p. 56 da fonte.

318. A terminar, dá-se conta de outros domínios do enquadramento orçamental que foram avaliados e objeto de recomendações. Muitas outras características estruturantes das finanças públicas portuguesas foram abordadas na avaliação de 2008 e cujo diagnóstico, 13 anos depois, se mantém plenamente

atual. Deram origem a várias recomendações de política adicionais. Na lista que se segue, há algumas que começaram a ser aplicadas durante a XI Legislatura (2011–2015), outras na XIII (2015–2019), enquanto outras não foram seguidas.

- Centralização da tesouraria das Administrações Públicas.
- Adoção de contabilidade financeira, ao nível de cada unidade orgânica das AP e ao nível das consolidações sectoriais.⁵⁵
- Implementação da orçamentação por programas orientada para a avaliação do desempenho.
- Descentralização da gestão financeira pública nos ministérios sectoriais com responsabilização política dos respetivos titulares pelos resultados alcançados, tanto na contribuição de cada um para as metas da política orçamental como na eficácia (financeira e não-financeira) das políticas de cada um.
- Simplificação substancial do processo imensamente burocrático de aprovação das alterações orçamentais da responsabilidade do Governo.⁵⁶

6.2 Poderes dos Parlamentos nacionais para alterar as propostas de orçamento dos Governos

319. A evidência internacional sobre a intervenção parlamentar nas propostas dos Governos espelha uma heterogeneidade considerável e o caso português cai num dos extremos do espectro de possibilidades. Um inquérito recente conduzido pela Divisão de Orçamentação e Despesas Públicas da OCDE recolheu, junto dos ministérios das finanças da geografia da organização, números sobre a extensão dos poderes dos parlamentos para alterarem o conteúdo das propostas de orçamento submetidas para discussão e deliberação pelos Governos dos países respetivos — OCDE (2018a).⁵⁷ As melhores práticas parlamentares de orçamentação — OCDE (2022b) também apreciam esta questão.⁵⁸ De uma maneira geral, conclui-se destas fontes haver uma maioria de parlamentos com poderes ilimitados para introduzir alterações às propostas de orçamento e um número quase igual de parlamentos com alguma forma de limitação de poderes para este fim — 18 na primeira situação, 16 na segunda. Portugal integra o lote de 18 países do inquérito OCDE (2018a) com poderes ilimitados. Não há respostas dos EUA no inquérito, mas sabe-se que o Congresso, ao poder reescrever completamente o orçamento proposto pela Administração, estaria no topo deste extremo. Próximos do outro extremo, estão vários parlamentos bicamerais (*herança de Westminster*), com uma tradição fraca de controlo *ex ante* e pouca capacidade de utilização das suas competências para aprovar alterações por, na prática política dessas nações, a utilização dos mesmos ser interpretada como um voto de desconfiança no Governo — OCDE (2022b). O segundo conjunto de 16 países integra, também, outras situações menos polares e que traduzem um contínuo de diversidade que importa comentar no próximo parágrafo. A Tabela 21 mostra então como 34 Estados-Membros responderam à seguinte pergunta: quais são os poderes formais do Parlamento para alterar a proposta de orçamento submetida pelo Governo?⁵⁹

⁵⁵ No relatório de avaliação há indicação de o Governo ter manifestado o desejo de ter este objetivo concretizado até final de 2008 e de aderir, no médio prazo, ao então padrão internacional de normas de contabilidade para o sector público. A avaliação considerou o primeiro objetivo profundamente irrealista. Deu conta de como países com um ponto de partida muito mais maduro do que o português tinham levado muito mais do que três anos a concretizar a contabilidade de acréscimo e apresentou sugestões práticas para o país concretizar a transição para o novo paradigma contabilístico. Como se sabe, a realidade veio a dar plena razão aos avaliadores.

⁵⁶ Este processo está descrito em BALEIRAS, Rui Nuno (2013), “A propósito de medição de desempenho e orçamentação no sector público”, in Banco de Portugal (coord.), *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*, Atas de conferência organizada por Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 28 a 30 de Janeiro de 2013, pp. 68–74. O diagnóstico aqui feito é ainda mais sombrio do que o efetuado pela OCDE em 2008. Ilustra uma desconfiança histórica dentro dos Governos entre os ministérios sectoriais e o Ministério das Finanças. Há uma semelhança burocrática grande entre o processo de autorização de alterações orçamentais envolvendo cativações e os que foram instituídos pelas leis orçamentais anuais da década passada e respetivos decretos-lei de execução orçamental para desbloquear atos de gestão banais dos serviços envolvendo recrutamento de pessoal e contratação de serviços (vide processos analisados na Secção 5.10 do presente relatório).

⁵⁷ OCDE (2018a), *OECD budget practices and procedures survey*, capítulo 5 (parliamentary engagement), Departamento de Governança Pública, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos.

⁵⁸ OCDE (2022b), *OECD best practices for parliamentary budgeting*, Divisão de Orçamentação e Despesas Públicas, Departamento de Governança Pública, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Em preparação.

⁵⁹ A pergunta exigia uma resposta entre cinco possíveis definidas pela coordenação do inquérito. São as respostas a) a e) na Tabela 21. Repare-se que a opção e) é aberta e pedia aos respondentes para descreverem a situação aplicável no seu país.

Tabela 21 — Poderes formais dos Parlamentos nacionais na OCDE para alterar as propostas de orçamento dos Governos: situação em 2018

Natureza das limitações de poder		País
a)	O Parlamento dispõe de poderes irrestritos para alterar a proposta do Governo	Áustria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Hungria, Israel, Japão, Letónia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Noruega, Portugal , Eslováquia, Suécia e Suíça
b)	O Parlamento apenas pode fazer alterações que não modifiquem o saldo total proposto pelo Governo	Eslovénia, Espanha, Estónia, França, Islândia, Itália, e Polónia
c)	O Parlamento apenas pode fazer alterações que reduzam a despesa ou a receita; não pode propor medidas de política que criem despesa ou receita	Chile
d)	O Parlamento não pode introduzir quaisquer alterações; só pode aprovar ou rejeitar a proposta do Governo na sua globalidade.	Canadá e Irlanda
e)	Outras situações	
	Sem poder para alterar medidas de política em vigor. Poder ilimitado para propor e votar alterações a medidas novas propostas pelo Governo	Austrália
	Só pode alterar a proposta preliminar do Governo e desde que não modifique a despesa total nem a despesa total dessa proposta (há um processo parlamentar biepíctico)	Grécia
	Só pode aumentar a despesa que o Governo consentir	Coreia do Sul
	O Governo dispõe de poder de veto sobre as alterações propostas pelo Parlamento que não tenham impacto vestigial nos agregados orçamentais	Nova Zelândia
	O Plenário não pode aprovar alterações que impliquem acréscimo de despesa ou redução de receita; a comissão de orçamento pode aprovar qualquer alteração	Turquia
	Sobre impostos, o Parlamento pode rejeitar quaisquer mudanças propostas pelo Governo; pode alterar essas propostas ou impostos existentes desde que tais alterações reduzam a receita. Sobre outros agregados orçamentais e medidas de política não fiscal, o Parlamento não pode aprovar alterações da sua iniciativa, embora possa apresentar medidas de redução simbólica da despesa. Fora deste quadro, a única escolha é aprovar ou rejeitar as propostas do Governo	Reino Unido (Grã-Bretanha)

Fontes: OCDE (2018a), identificação na nota de rodapé 57 e tratamento da UTAO. | Notas: (i) respostas colhidas junto de 34 autoridades orçamentais nacionais entre dezembro de 2017 e julho de 2018. (ii) não há respostas dos EUA e a Lituânia não era ainda membro da OCDE quando o inquérito foi realizado.

320. De entre as limitações ao poder dos Parlamentos para alterar as propostas de orçamento avultam restrições quanto ao impacto financeiro nas metas do Governo. De uma maneira geral, os 16 países com condicionamento do poder parlamentar impedem a aprovação de iniciativas próprias do órgão legislativo que agravem a despesa ou o saldo; concretamente, sete limitam a capacidade de iniciativa a medidas de política com efeito neutro sobre o saldo orçamental — resposta b) — e os outros, de maneiras diferentes, restringem o poder parlamentar à introdução de medidas de redução da despesa. Os parlamentos canadiano e irlandês apenas podem aprovar ou rejeitar a proposta do Governo e na Grécia o órgão legislativo apenas pode introduzir alterações numa primeira etapa do processo legislativo orçamental (conhecida como discussão da proposta preliminar do Governo). A Austrália impede o Parlamento de fazer alterações às medidas de política em vigor à data de submissão da proposta de orçamento (medidas de política invariantes). O Governo dispõe de poder de veto sobre as alterações propostas pelos deputados nos casos da Coreia do Sul e da Nova Zelândia. Na Turquia o plenário dispõe de menos poderes do que a comissão parlamentar especializada. É também interessante notar que há países com regras de proteção dos contribuintes que impedem o Parlamento de aprovar propostas próprias que aumentem os impostos (Chile e Reino Unido).

321. Inquéritos com esta abrangência sobre realidades institucionais tão diferentes têm dificuldade em captar as nuances de todos os sistemas nacionais. Isto é particularmente verdade no caso dos países que declararam poderes parlamentares de alteração ilimitados. Afirma OCDE (2019b, p. 81) que “more than half of OECD countries report wide-ranging powers to amend the budget; but such powers are not widely used in practice, in part because the government’s authority over the budget is usually a ‘confidence matter’ which can precipitate a change of government”.

6.3 Decisão política bietápica: uma tendência internacional em afirmação

322. A década de 10 deste século assistiu à emergência do desdobramento em duas etapas dos processos legislativos nacionais. A introdução do semestre Europeu nos países da UE está a mexer no modo como vários países lidam com a aprovação dos orçamentos anuais — OCDE (2019b), op. cit.. O par. 320 já referiu a Grécia como um caso bietápico. Este desdobramento visa dar mais tempo à preparação e à negociação das medidas orçamentais com o Parlamento e as partes interessadas. A Suécia é outro caso digno de nota. O seu Parlamento adquiriu o poder de votar na primavera as metas orçamentais a aplicar à execução do ano seguinte, deixando para o outono a deliberação sobre medidas de política; estas têm que caber dentro da restrição orçamental aprovada na primavera.

“Over recent years, there has been a trend towards stronger engagement of the parliament across the full budget cycle, with more countries reporting an ex ante role. In many cases this is related to the division of the budgetary cycle into a fiscal policy semester, followed by a resource-allocation (budgeting) semester, which allows for a sequential engagement by parliament and its committees at various phases; in other cases, the ex ante engagement relates to signalling of policy choices and priorities. There is also a marked tendency towards parliamentary approval or discussion of medium term budgetary frameworks, driven in part by the evolving fiscal framework within the European Union.”

Citação de OCDE (2019b), op. cit. na nota de rodapé 53.

323. Em 2018 eram já 12 os Estados-Membros da OCDE cujos Parlamentos votavam o quadro orçamental de médio prazo proposto pelo Governo. A preocupação com a sustentabilidade das finanças públicas tem levado cada vez mais países a adotar um conjunto de limites plurianuais à discricionariedade das escolhas públicas anuais. Para o efeito, estabelecem quadros de referência com tetos para um horizonte de três a cinco anos à despesa, à dívida, ao saldo ou até à receita fiscal. Em 12 dos 35 membros da OCDE em 2018, o Parlamento dispõe do poder de aprovar ou rejeitar o quadro de médio prazo proposto pelo Governo e os tetos são vinculativos para, pelo menos, o primeiro exercício orçamental anual subsequente — OCDE (2018b).⁶⁰ Tanto quanto se depreende da informação no inquérito, em nenhum país o órgão legislativo pode alterar a proposta do órgão executivo de quadro orçamental de médio prazo; aprova tal como proposto pelo Governo ou rejeita. Portugal está entre as nações cujo Parlamento não aprova limites plurianuais vinculativos, nem sequer para o ano económico seguinte. Destes 12 países, três eram de fora da UE (Canadá, Islândia e Israel), um saiu entretanto (Reino Unido) e oito eram e permanecem na UE (Áustria, Espanha, Eslovénia, Finlândia, Grécia, Itália, Letónia e Suécia).

6.4 A UTAO entre os seus pares

324. A UTAO pertence à família de instituições que prestam assistência técnica independente aos Parlamentos sobre finanças públicas na vertente económica. Na literatura internacional de gestão financeira pública, estas entidades são designadas como *Parliamentary Budget Offices* (PBO), uma expressão que se pode traduzir para a língua portuguesa como “Gabinetes Parlamentares Independentes de Finanças Públicas”.

6.4.1 Os PBO no universo das Instituições Orçamentais Independentes

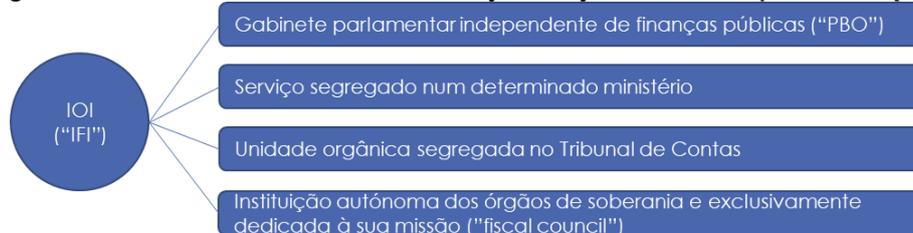
325. A independência tem vários níveis, mas o básico é a liberdade, com responsabilidade, sobre os conteúdos das suas análises. Só os Gabinetes Parlamentares com este nível básico de independência entram na classificação de PBO. Na realidade, há PBO no mundo com mais níveis de independência — como mandato longo e estatuto próprio da liderança, garantias formais de independência dos ciclos político-partidários no seu diploma orgânico, gestão de portal *Internet* próprio, autonomia para contra-

⁶⁰ OCDE (2018b), [OECD international database of parliamentary budgeting practice — 2018 edition](#), Divisão de Orçamentação e Despesas Públicas, Departamento de Governança Pública, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Não existem dados sobre o México e a Lituânia não foi incluída por não ser membro da organização aquando da recolha de respostas.

tar serviços especializados, autonomia para escolher, contratar, reter e despedir os seus recursos humanos, etc.. A UTAO cumpre apenas o nível básico. Na prática, os PBO são soluções organizacionais que funcionam dentro ou junto dos Parlamentos.

326. Os PBO, por seu turno, integram o conjunto mais vasto designado como *Independent Fiscal Institutions* (“Instituições Orçamentais Independentes” ou IOI, na língua portuguesa). A Figura 11 mostra os quatro ramos que compõem este conjunto. Os dois ramos que agregam mais entidades à escala mundial estão identificados na primeira e na quarta barras horizontais (PBO e *fiscal councils*). Os *Fiscal Councils* (Conselhos de Finanças Públicas) são, de uma maneira geral, entidades jurídicas autónomas, funcionalmente separadas de instituições com valência política (como parlamentos ou ministérios) ou judicial e, na maioria dos casos, criadas de raiz e apenas para desempenhar as funções, atribuídas por lei, de análise independente das finanças públicas. As duas barras intermédias identificam os dois outros tipos organizacionais que se dedicam ao escrutínio técnico independente das finanças públicas. Na segunda barra estão serviços organicamente integrados num ministério, mas dotados de um estatuto especial que os segrega da execução de políticas ministeriais e lhes garante ampla autonomia para avaliar a política orçamental.⁶¹ O terceiro ramo é constituído por unidades orgânicas integradas na autoridade máxima de controlo, tipicamente um tribunal de contas. A Comissão Europeia, a OCDE, o Grupo Banco Mundial (GBM) e o Fundo Monetário Internacional reconhecem estas instituições e produzem muitos inquéritos e análises sobre o que são e o que fazem.

Figura 11 — Os ramos da família de Instituições Orçamentais Independentes (IOI)



Fonte: UTAO | Notas: apresentam-se, entre parênteses, as siglas que identificam na literatura internacional as Instituições Orçamentais Independentes e os Gabinetes Parlamentares de Finanças Públicas.

327. OS PBO não devem ser confundidos com células de serviços parlamentares dedicadas ao apoio técnico-administrativo aos deputados. De entre os países que têm uma ou mais IOI, há muitos cujos parlamentos também possuem células de apoio técnico aos deputados, mas sem independência na produção dos seus textos e outras formas de intervenção pública. Estas células também existem em países sem IOI reconhecida. Algumas destas células são centros de investigação especializados em assuntos orçamentais (casos do *UK Parliament Scrutiny Unit* e do *Polish Parliament's Department of Social and Economic Research*). Outras são parte de um serviço parlamentar de investigação tematicamente mais vasto (Canadá, Estónia, Israel, Letónia, Noruega e República Checa, e também o Parlamento Europeu). Finalmente, há muitos países com pessoal especializado colocado junto das comissões parlamentares de finanças públicas para lhes prestar apoio técnico/administrativo (a Equipa de Apoio à COF em Portugal é um destes casos).

328. Ao contrário da UTAO, a esmagadora maioria das IOI dispõe de um sítio *Internet* próprio. São as próprias entidades que gerem o sítio, no qual alojam as suas publicações, dados sobre si próprias e muitas outras fontes de informação e ferramentas de análise com relevo para todos as partes interessadas no seu trabalho: deputados, membros do Governo, serviços públicos nacionais, académicos, orga-

⁶¹ O caso mais notável neste ramo é o [Central Planning Bureau](#), nos Países Baixos. Embora integrado no Ministério da Economia, tem uma reputação inquestionável de Independência e autoridade técnica que vem desde a sua fundação em 1945, e da primeira liderança, assumida pelo prémio Nobel de Economia em 1965, Jan Tinbergen (1945-1955). Hoje é uma das poucas IOI ("IFI") que realiza a previsão do impacto dos programas eleitorais nas contas públicas dos partidos políticos que, voluntariamente, a solicitam.

Tabela 22 — Instituições Orçamentais Independentes (IOI) de âmbito nacional no espaço OCDE+Brasil, 2021

Brasil e Estados-Membros da OCDE	Gabinetes parlamentares independentes de finanças públicas (<i>independent PBO</i>)	Conselhos de finanças públicas	Serviços ministeriais segregados	Unidade orgânica segregada no Tribunal de Contas	Não tem IOI ¹
Alemanha		✓			
Austrália	✓ ²				
Áustria	✓	✓			
Bélgica		✓	✓		
Brasil	✓				
Canadá	✓ ³				
Chile		✓			
Colômbia					✓
Coreia do Sul	✓				
Costa Rica					✓
Dinamarca		✓			
Eslováquia		✓			
Eslovénia		✓			
Espanha		✓			
Estados Unidos da América	✓				
Estónia		✓			
Finlândia		✓		✓	
França				✓	
Grécia	✓	✓			
Hungria		✓			
Irlanda	✓	✓			
Islândia		✓			
Israel					✓
Itália	✓				
Japão					✓
Letónia		✓			
Lituânia				✓	
Luxemburgo		✓			
México	✓				
Noruega					✓
Nova Zelândia					✓
Países Baixos			✓		
Polónia					✓
Portugal	✓	✓			
Reino Unido		✓ ⁴			
República Checa		✓			
Suécia		✓			
Suíça					✓
Turquia					✓
SOMA	11	20	2	3	9

Fontes: OCDE (2021) e tratamento da UTAO. | Notas: (i) A OCDE reconhece (à data da fonte) a existência de IOI em 30 países (29 Estados-Membros da organização e o parceiro Brasil). (ii) A OCDE tem 38 Estados-Membros desde 25/05/2021. (iii) O Brasil não é membro da OCDE, mas foi incluído no inquérito por ter com ela um importante programa de cooperação. (iv) A marca "✓" numa célula da tabela identifica a existência de uma IOI. (v) Com base no seu conhecimento específico, a UTAO mudou, nesta tabela, a classificação atribuída pela fonte a três instituições: passou a *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (Espanha) da classe "others" na fonte para o ramo "Conselhos (...)" na tabela; passou o *Haut Conseil des Finances Publiques* (França) da classe "fiscal councils" na fonte para o ramo "unidade segregada em tribunal de contas" na tabela; passou o *Bureau fédéral du Plan* (Bélgica) da classe "others" na fonte para o ramo "serviço ministerial segregado" na tabela. (vi) Significado das notas no corpo da tabela: 1 – Conjunto de países sem uma entidade reconhecida como IOI no inquérito OCDE (2021). Alguns países nesta coluna (bem como nas outras) possuem, porém, células de finanças públicas integradas num serviço parlamentar de investigação. O caso melhor conhecido na comunidade de IOI da OCDE é Israel (*Department of Budget Control*, unidade do *Research and Information Centre*. 2 – Para além do PBO nacional, tem um PBO no estado de Vitória. 3 – Para além do PBO nacional, tem um PBO na província de Ontário. 4 – Para além do conselho nacional, tem dois com jurisdição regional (escocesa e norte-irlandesa).

6.4.2 Comparação da UTAO com os seus pares PBO

330. Os próximos parágrafos comparam a UTAO com os outros 10 PBO independentes do ciclo político reconhecidos pela OCDE. São nove em Estados-Membros da organização e um no Brasil, todos com jurisdição nacional. Os dados constam da Tabela 23. São as respostas a 46 questões dadas pelos PBO em causa, com validação posterior por parte dos autores do inquérito por forma a garantir a comparabilidade das respostas. Caracterizam o modelo e as práticas de governação de cada um de acordo com os 22 princípios de boa governança de Instituições Orçamentais Independentes adotados pelo Conselho da OCDE em 2014 e aos quais aderiram formalmente 38 Estados-Membros, incluindo Portugal.

Estes princípios são apresentados na Secção 9.1. Por conveniência expositiva, os 22 princípios estão aglutinados em nove grupos, com as designações exibidas nas linhas de fundo azul claro na Tabela 23. Os leitores interessados em mais detalhe sobre cada grupo poderão consultar as respostas a todas as 242 questões do inquérito em OCDE (2021), identificada na nota de rodapé 63.

Tabela 23 — Comparação de características institucionais entre os 11 PBO de âmbito nacional que existem no espaço da OCDE e no parceiro Brasil, 2020

Questão	Austrália	Áustria	Brasil	Canadá	Coreia do Sul	EUA	Grécia	Irlanda	Itália	México	Portugal
1. Base legal e desenho institucional											
1.1 A criação do PBO fez parte de um pacote de reformas?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
1.4 Ano em que a instituição começou a funcionar	2012	2012	2016	2008	2003	1975	2011	2017	2014	1998	2006
1.8 A liderança é individual (Indiv) ou colegial (Coleg)?	Indiv	Indiv	Coleg	Indiv	Indiv	Indiv	Coleg	Indiv	Coleg	Indiv	Indiv
2. Liderança e recrutamento de pessoal											
2.1.a Legislação exige que os líderes sejam nomeados com base em mérito e competência técnica?	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
2.8 Os mandatos da liderança têm duração claramente definida?	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
2.9 Duração de cada mandato da liderança (n.º de anos)	4	5	4	7	n.a.	4	5	5	6	5	n.a.
2.10 Duração da legislatura na câmara baixa ou equivalente (n.º de anos)	3	5	4	5	4	2	4	5	5	3	4
2.12.a N.º máximo de mandatos da liderança	2	Não há	1	2	n.a.	Não há	2	Não há	1	2	n.a.
2.13 Existem critérios claramente definidos para justificar a demissão da liderança?	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não
2.16.a Os líderes têm controlo total sobre recrutamento de pessoal dentro dos limites orçamentais?	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não
2.17 Os líderes têm controlo sobre os salários do pessoal dentro dos limites do orçamento (não se lhe aplicam as grelhas salariais dos serviços do Parlamento nem da Administração Pública em geral)?	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
3. Missão e atribuições											
3.1.a Tem liberdade para definir o seu próprio programa de atividades dentro dos limites da sua missão, sem necessidade de aprovação externa?	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
3.1.b O seu próprio programa de atividades carece de aprovação externa?	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
3.2 Dispõe de liberdade para executar e publicar análises da sua própria iniciativa?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
3.27 O PBO tem um mandato oficial para avaliar o impacto financeiro de programas eleitorais?	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
3.25 O PBO tem um mandato oficial para avaliar o impacto financeiro de propostas legislativas fora de programas eleitorais?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim
3.3 N.º de relatórios analíticos requerido por legislação, memorando de entendimento ou ordem permanente (por ano)	0	0	2	0	0	6	6	0	2	5	30
3.31 N.º de relatórios de gestão do próprio PBO requerido por legislação, memorando de entendimento ou ordem permanente (por ano)	1	1	0	2	0	7	0	0	3	4	2
4. Recursos											
4.1 Orçamento anual (valores em Euros, com conversor cambial do Banco de Portugal em 06/01/2022; ano económico mais próximo do ano de calendário 2020)	5 233 870	900 000	291.835	4.855.361	15.831.902	50.633.672	500 000	880 000	6 000 000	2.201.687	n.a.
4.4 Dimensão do pessoal (n.º de trabalhadores equivalente a tempo integral, excluindo líderes)	39	7	6	41	138	264	7	10	25	60	6
4.4.1 do qual o n.º de analistas é (equivalente a tempo integral)	33	5	5	32	113	197	4	9	20	45	5
4.5 N.º de líderes máximos da instituição	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4.6 N.º de outros membros da direcção superior ("board/council") da instituição	0	0	2	0	0	0	4	0	2	0	0
4.8 O PBO é uma entidade distinta no mapa de dotações da instituição-mãe (Parlamento ou outra)?	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
4.11 O PBO submete o seu projeto de orçamento diretamente ao Parlamento para aprovação?	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
4.13.c O financiamento do PBO no médio prazo está sujeito a cortes ou precisa ser justificado todos os anos?	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim

Questão	Austrália	Áustria	Brasil	Canadá	Coreia do Sul	EUA	Grécia	Irlanda	Itália	México	Portugal
5. Relacionamento com o braço político do Parlamento											
5.3	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
5.4	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não
5.6	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
5.7	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
6. Acesso a informação para as análises do PBO											
6.1.c	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
6.2	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
7. Transparência											
7.1.a	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
8. Comunicação institucional											
8.3	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
8.4.a	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não
8.4.b	Não	Não	Não	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Não	n.a.	n.a.	Não
8.4.c	Sim	Sim	Sim	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Sim	n.a.	n.a.	Sim
8.6	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
8.9.c	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
8.1	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
8.11	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
8.12	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
9. Avaliação externa											
9.1	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
9.2.d	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
9.3.a a 9.3.c	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
9.3.d.	n.a.	Não	Não	n.a.	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fontes: [OCDE \(2021\)](#) com tradução e adaptação da UTAO. | Notas: (i) As 46 questões nesta tabela são um subconjunto escolhido pela UTAO das 242 que integram o inquérito da fonte e foram respondidas por todos os PBO nacionais da geografia OCDE, e ainda pelo do Senado brasileiro. A fonte contém as respostas às mesmas perguntas dadas pelas demais Instituições Orçamentais Independentes reconhecidas pelo Secretariado da OCDE. (ii) O inquérito visou avaliar em que medida as IOI se comportam de acordo com os 22 princípios de boa governança aprovados em 2014 pelo Conselho da OCDE (pormenores na Secção 9.1). Os mesmos foram ordenados pela fonte segundo os nove tópicos designados nas linhas da tabela acima com fundo azul claro. (iii) Significado das abreviaturas: PBO — *Parliamentary Budget Office*; n.a. — Não aplicável. (iv) As respostas referem-se ao ano civil de 2020 ou ao ano económico que mais dele se aproxime. (v) As respostas foram recolhidas e tratadas pelo Secretariado da fonte ao longo de 2021.

331. A maioria dos PBO nasceu no âmbito de um conjunto de reformas das finanças públicas nacionais e tem uma liderança individual. A UTAO e a instituição congénere mexicana são as únicas cujo nascimento não está associado a esse movimento reformador, embora se saiba que foi criada no meio da crise orçamental que levou Portugal ao seu primeiro défice excessivo no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento.⁶⁴ A instituição mais antiga nesta categoria de IOI é o [Congressional Budget Office](#), nos EUA, que funciona desde 1975. Apenas três em 11 PBO têm um modelo de liderança colegial, o que não é o caso em Portugal.

332. Mérito e competências técnicas são um requisito para a escolha dos líderes dos PBO, que tendem a possuir mandatos longos. Em sete PBO, o requisito é exigido na própria lei. Tal não sucede na AR porque o Coordenador da UTAO não tem sequer estatuto próprio. Na maioria dos PBO tal estatuto faz parte do diploma orgânico da instituição. No entanto, na prática, a escolha dos líderes nos demais quatro PBO (incluindo a UTAO) tem respeitado este princípio. De uma maneira geral, os mandatos têm uma duração claramente definida e há um número máximo de renovações previsto nos estatutos. A UTAO afasta-se desta situação pois, sem reconhecimento formal da posição de líder, nem faz sentido falar de mandato. O Coordenador pode ser despedido sem justificação e a qualquer momento, o que é uma fragilidade significativa nas garantias do Parlamento quanto à independência da instituição e contrasta com os seus pares. Em todos os 10 pares, o mandato do líder tem duração, pelo menos, igual à da legislatura. Tomando em conta o número de renovações permitido, o líder pode manter a sua posição entre quatro anos (Brasil) e 14 anos (Canadá). Há uma preferência por mandatos longos e superiores aos das legislaturas respetivas precisamente para dificultar nomeações sistematicamente alinhadas com os ciclos político-partidários. As razões admissíveis para despedir um líder antes do fim do mandato estão claramente definidas em cerca de metade das instituições.

333. A elaboração do plano de atividades cabe ao próprio PBO e nem todos carecem de aprovação parlamentar. Todos submetem o plano de atividades ao braço político do Parlamento; para informação em quatro casos (Brasil, Canadá, EUA e Itália) e para deliberação nos demais. Todos os PBO dispõem de liberdade para realizar relatórios analíticos por sua iniciativa, sem autorização de nenhuma outra entidade, desde que concorram para a sua missão e mesmo que não estejam expressamente previstos no plano de atividades. No caso da UTAO, esta característica tem sido assegurada nos últimos anos pela prática, mas não existe uma garantia expressa na lista de competências da Unidade prevista na [Resolução da Assembleia da República n.º 74/2018](#), de 20 de março — diploma que estabelece a estrutura e as competências dos Serviços da Assembleia da República.

334. Apenas a dois pares está interdita a realização de avaliações de impacto económico e financeiro de iniciativas legislativas parlamentares e a UTAO é o PBO obrigado a produzir mais relatórios periódicos. Com exceção do Brasil e da Grécia, as análises de custeio de propostas parlamentares cabem no leque de atribuições dos PBO. Há até dois casos em que a legislação lhes atribui a competência (e os meios) para avaliar programas eleitorais de partidos políticos antes das eleições — Austrália e Canadá. Seguem o exemplo, mais conhecido, da IOI neerlandesa, o [Central Planning Bureau](#). A UTAO destaca-se no número de análises técnicas por ano requerido por legislação ou documento com valor equivalente. São 30, quando o segundo número mais elevado é 6, nos EUA. Este desvio merece reflexão. Sendo a instituição com menos analistas (vide próximo parágrafo), é a que está obrigada, de longe, a um maior número de relatórios periódicos. Esta diferença espelha o facto de todos os outros PBO terem mais liberdade do que a UTAO para empreender estudos por sua iniciativa e sem periodicidade pré-definida.

335. A UTAO está entre os PBO com menor número de analistas e não há informação que permita comparar o seu orçamento com o dos pares. Os PBO diferem bastante na dimensão do pessoal⁶⁵ e no orçamento anual. Os maiores são o norte-americano e o sul-coreano, com 264 pessoas e 51 milhões de euros (M€) no primeiro caso e 138 indivíduos e 16 M€ no segundo. A UTAO dispunha no mesmo período (2020)

⁶⁴ A decisão do Conselho que declarou esta situação em Portugal foi tomada em setembro de 2005, mas os alertas da Comissão Europeia e as discussões no Conselho sobre esta perspetiva iniciaram-se em 2002. A cronologia do procedimento está disponível [aqui](#).

⁶⁵ A unidade de medida capta trabalhadores a tempo inteiro e a tempo parcial (um analista a 50% conta como 0,5 analistas ao serviço). O número de analistas não inclui os diretores nem os membros de órgãos colegiais (quando existentes), mesmo quando estes também fazem trabalho técnico.

de seis pessoas, das quais cinco analistas, e não foi possível apurar o custo orçamental da Unidade. Os números, sobretudo os relativos ao pessoal, são variáveis no curto prazo. Por exemplo, na consulta aos portais *Internet* em setembro de 2021, foi possível contar um número diferente de trabalhadores do que o que consta na base de dados OCDE (2021): mais dois no Brasil (passando dos seis nesta fonte para oito) e na Irlanda, mais um na Áustria, mais sete no Canadá, menos quatro nos EUA e menos um em Itália. Mas é preciso ter cuidado na comparação destes números entre PBO. No que diz respeito ao pessoal, uma dificuldade na comparação advém da contribuição dada por analistas que não pertencem ao quadro da instituição nem são por ela pagos. Por exemplo, o PBO austríaco tinha em 2020 ao serviço o equivalente a cinco analistas a tempo inteiro, o mesmo número que a UTAO. Porém, em setembro de 2021 já tinha oito e complementa amiúde esta força de trabalho com o recurso a quadros técnicos do banco central, do tribunal de contas e de um centro de investigação económica por períodos alargados de tempo para realizar tarefas específicas, recursos que nem são pagos pelo PBO.⁶⁶ Outra dificuldade na comparação é o facto de o líder principal e os vogais do órgão colegial poderem reforçar o quadro de analistas com tarefas pontuais de produção de relatórios analíticos. Isto sucede nos PBO brasileiro (quatro analistas mais três membros do órgão colegial), grego (quatro mais cinco), italiano (20 mais três) e português (cinco mais um). Os PBO que realizam avaliações de impacto orçamental de medidas de política são os que mais especialistas possuem, como os do Canadá e da Austrália. Por exemplo, só para estudos de política fiscal, este último emprega 12 especialistas. Para avaliar impactos de política fiscal, o *Central Planning Bureau*, dos Países Baixos (que, como se disse, não é um PBO, mas é uma referência mundial nos exercícios de *costing* de políticas públicas) possui 14 analistas — dados revelados na conferência da rede OCDE de PBO e *Fiscal Councils* que decorreu na Assembleia da República em janeiro de 2019. A Coreia do Sul e os EUA estão noutra campeonato, com equipas permanentes na ordem dos três dígitos e inúmeros especialistas em políticas sectoriais, quase todos com grau académico de doutoramento e experiência prática nos sectores, da defesa à indústria farmacêutica, passando por infraestruturas, saúde, segurança social e educação. Ainda assim, é possível concluir que a UTAO, com os seus cinco analistas (número que baixou para quatro em novembro de 2021) encontra-se entre os que mais funções desempenha — em comparação com os mais completos (EUA, Coreia do Sul, Canadá), só não produz previsões macro-orçamentais. O pessoal não analítico desempenha funções na ou no apoio à gestão da instituição (executivas, administrativas e jurídicas) e não está envolvido ativamente na análise económico-financeira às contas públicas. Varia entre um elemento em Portugal, Irlanda e Brasil e 67 nos EUA. Porém, também aqui é preciso cautela nas conclusões: há PBO em que as tarefas de comunicação institucional ou contabilidade estão externalizadas. Quanto a orçamentos, há também dificuldades de comparação. Os montantes indicados na resposta 4.1 da Tabela 23 correspondem à despesa executada no ano económico mais próximo do ano civil de 2020. Todavia, há PBO que declaram o valor da despesa com, tendencialmente, todos os fatores de produção (é o que sucede nos PBO com autonomia administrativa e financeira e, portanto, com linha própria no equivalente ao Orçamento do Estado em Portugal) e há PBO que não registam o custo de utilização de certos fatores com peso financeiro considerável, como trabalhadores emprestados por outras entidades, instalações físicas, infraestrutura tecnológica, telecomunicações, água e eletricidade (situação comum nos PBO instalados dentro dos parlamentos ou noutras instituições). Não foi possível apurar no orçamento da AR a despesa imputável à UTAO, situação única no contexto dos 11 PBO analisados. Finalmente, é interessante notar que já há PBO que beneficiam de uma garantia de financiamento plurianual estável. São quatro casos (Austrália, Coreia do Sul, Irlanda e Itália). Esta garantia é um requisito importante para salvaguardar a capacidade de a instituição prosseguir a avaliação da política orçamental sem o receio de represálias políticas no seu orçamento.

336. A maioria dos PBO é ouvida formalmente pela comissão parlamentar competente em matérias de finanças públicas; tal não sucede com a UTAO. Todos os PBO têm uma relação funcional privilegiada com o braço político dos parlamentos nacionais respetivos, em particular com a comissão que trata de assuntos orçamentais. Nos 11 PBO em comparação, só a UTAO e o NABO da Coreia do Sul (*National Assembly Budget Office of Korea*) não reúnem periodicamente com as comissões respetivas para discutir os resultados dos estudos económico-orçamentais realizados. Embora menos frequente, também é maioritária a audição das lideranças ou do pessoal par discutir os relatórios de gestão dos PBO (sucede em

⁶⁶ Informação transmitida pelo Diretor em conferência virtual participada pela UTAO em 10/09/2021. Dois oito analistas próprios nesta data só seis estavam registados no portal *Internet* consultado pela UTAO dias depois.

sete das 11 instituições). Uma maioria expressiva dos PBO (nove em 11) reúne em sessões de esclarecimento exclusivas para alguns deputados ou as suas equipas de assessores, seja para discutir relatórios analíticos da instituição, seja para tirar dúvidas sobre matérias económicas e orçamentais relevantes para o trabalho político dos parlamentares. Em todos os países, exceto na Irlanda, o braço político desempenha um papel na tomada de decisão sobre a nomeação ou o despedimento da liderança dos PBO.

337. Quase todos os PBO dispõem de instrumentos legais ou contratuais para facilitar o acesso a informação necessária para a concretização das suas missões. Com a exceção da Áustria, nos demais países existe legislação para forçar entidades públicas (e privadas também nalguns casos) a ceder informação qualitativa e quantitativa que lhe for solicitada pelo PBO. No caso português, o direito legal de acesso existe, mas está limitado aos dados na posse de entidades pertencentes ao Ministério das Finanças e carece da anuência prévia por parte da COF (número 3 do art. 27.º-A da [Lei n.º 77/88](#), de 1 de Julho). Para além de darem aquela garantia legal, outros países permitem que os seus PBO estabeleçam protocolos ou outros mecanismos contratuais diretamente com as entidades detentoras de informação para assegurar o acesso em tempo e modo ajustados às necessidades dos estudos e à capacidade de resposta das entidades. No caso português, esta modalidade só foi atribuída ao CFP.

338. A divulgação ao público em geral de todos os relatórios dos PBO é um traço comum de transparência quanto à atividade dos PBO e à partilha do conhecimento que adquirem sobre o estado das contas públicas. Com efeito, só o PBO irlandês não publica na *Internet* todas as suas análises e todos os seus relatórios de gestão.

339. A capacidade de comunicar diretamente com o público em geral é uma característica maioritária, embora com matizes diferentes entre os 11 PBO. Desde logo, seis dispõem de, pelo menos, um profissional sob sua orientação para realizar tarefas de comunicação institucional (não é o caso da UTAO); num número indeterminado de casos, esta função está externalizada numa empresa escolhida e contratada pelo PBO. A capacidade de o PBO controlar sozinho os conteúdos que entende partilhar com o público é um atributo importante de independência e credibilização dos PBO. Importa, por isto, sublinhar que todos têm, pelo menos, um veículo sob seu controlo para divulgação dos relatórios, a saber: um portal *Internet* próprio e independente do do Parlamento existe em seis PBO; os restantes cinco, nos quais a UTAO se inclui, dispõem de uma página no sítio do Parlamento com informação sobre si e acesso aos seus produtos, mas não conseguem impedir que o gestor de conteúdos remova, sem autorização do PBO, partes do conteúdo; oito PBO (nos quais a UTAO não se conta) comunicam as suas análises através de plataformas de uma de três redes sociais (*Facebook*, *LinkedIn* ou *Twitter*). Em seis PBO, incluindo o português, a liderança intervém na rádio e na televisão quando considera necessário e oportuno para discutir o trabalho da instituição. Todos os PBO têm liberdade para que os líderes ou o pessoal intervenham em conferências para discutir o trabalho da instituição. Quatro PBO, número no qual a UTAO não se encontra, costumam realizar conferências de imprensa para apresentação dos relatórios mais importantes ou substantivos.

340. Finalmente, importa dar nota da abertura das instituições a avaliações externas independentes. Seis PBO dispõem de um órgão consultivo composto por peritos externos de reconhecida qualidade profissional e independência face a interesses económicos e partidos políticos. Estes painéis servem para aconselhar os PBO sob os pontos de vista técnico e estratégico. Existem nos PBO australiano, brasileiro, sul-coreano, norte-americano, irlandês e italiano. Com a exceção da UTAO, os demais PBO já recorreram a peritos externos para reverem, pelo menos, um relatório analítico antes da sua divulgação. Um último traço de abertura à inovação é a possibilidade de se submeterem a avaliações sobre o seu desempenho, tendo em vista recolher contributos qualificados para melhorar a qualidade e o impacto das análises económicas sobre finanças públicas. Neste vetor, são ainda poucas as instituições que se sujeitaram ou tencionam sujeitar a semelhante exercício: só os PBO australiano e canadiano têm esta experiência.

6.5 Recomendações de política da OCDE para os processos de intervenção parlamentar nos orçamentos públicos nacionais

341. A OCDE tem em adiantado estado de maturação um guia com as melhores práticas de intervenção parlamentar no processo orçamental. Com o título provisório “*OECD best practices for parliamentary budgeting*”, o documento OCDE (2022b), *op. cit.* na nota de rodapé 58, visa disponibilizar orientação aos Estados-Membros que queiram reforçar a apropriação política e a responsabilidade financeira dos Parlamentos nos processos orçamentais nacionais. Cobre todas as fases do ciclo orçamental, desde a definição das regras de enquadramento das finanças públicas até à avaliação *ex post* das contas, passando pela discussão e pela votação dos orçamentos anuais e de médio prazo e pela execução intra-anual. O guia está a ser preparado seguindo a metodologia habitual da organização, envolvendo muita análise técnica, construção de bases de dados, avaliações a inúmeros enquadramentos nacionais de finanças públicas e consultas a todos os Estados-Membros e a organizações interparlamentares de cooperação (União Interparlamentar, Assembleia Parlamentar da Francofonia e Associação Parlamentar da Commonwealth, entre outras). Estima-se que a sua adoção venha a ocorrer em 2022. A UTAO teve acesso a uma versão preliminar com autorização para divulgação neste relatório. Assim, o Anexo 10, na p. 205, reproduz, na íntegra, as 17 recomendações dessa versão.

342. Para o objeto deste relatório são pertinentes as melhores práticas a seguir destacadas. Os seus números são os utilizados na numeração das 17 práticas descritas no Anexo 10.

343. Sobre responsabilidade orçamental:

- 1) O Parlamento deve ter a oportunidade de debater e aprovar o enquadramento nacional das finanças públicas e as alterações importantes ao mesmo; em particular, a intervenção parlamentar deve cobrir as regras orçamentais e o quadro orçamental de médio prazo abrangendo, pelo menos, três exercícios económicos. Um debate realista sobre as escolhas orçamentais não pode negligenciar a restrição orçamental global, pelo que o Parlamento deve discutir e aprovar os valores totais (e as outras variáveis que entram na determinação da restrição).
- 2) O Parlamento deve dar contributos para o debate sobre as prioridades e os dilemas orçamentais de maneira estruturada para que as suas visões possam influenciar a preparação da proposta de orçamento por parte do Governo. Esta prática pode ser implementada numa primeira etapa do processo legislativo orçamental (*pre-budget debate*).
- 3) Para demonstrar o seu compromisso para com a responsabilidade financeira, o Parlamento deve votar primeiro os totais do orçamento anual, amarrando o debate subsequente sobre medidas de política, escolhas para afetação de verbas e propostas de alteração ao desfecho dessa primeira votação.

344. Sobre a etapa de aprovação da proposta de orçamento:

- 4) O Parlamento deve dispor de tempo e oportunidades suficientes para rever, debater e votar a proposta de orçamento do Governo. A operacionalização desta prática passa pelas seguintes regras:
 - O Governo submete a proposta ao Parlamento pelo menos três meses antes do início do ano económico;
 - A proposta será remetida às comissões sectoriais para escrutínio aprofundado após a apresentação da mesma em sessão plenária.
 - O Parlamento e as suas comissões devem ter o poder de convocar pessoas a depor e aceder a qualquer informação que considerem necessária para bem cumprirem os seus deveres. Ferramentas nucleares de fiscalização incluem audições em comissão, interpelações orais e escritas e comissões de inquérito.
 - O Parlamento deve aprovar a lei orçamental anual antes do início do novo ano económico.
 - Em caso de rejeição da proposta de orçamento antes do início do novo ano económico, deverá ser adotado um orçamento provisório e imparcial. As regras a ele referentes devem estar claramente legisladas.

345. Sobre a organização da comissão parlamentar competente (é a de orçamento e finanças no caso particular da AR na XIV Legislatura):

- 8) O Parlamento deve ter uma comissão com responsabilidade geral pelo escrutínio orçamental.

- Deve ter, pelo menos, as seguintes tarefas:
 - Promoção da coordenação e da coerência na ação legislativa parlamentar e na implementação da disciplina orçamental, assegurando que os totais orçamentais e as afetações sectoriais agregadas são respeitadas;
 - Coordenação do encaminhamento para o relatório da comissão ao Plenário das recomendações efetuadas pelas comissões sectoriais nas suas áreas de especialização;
 - A presidência por um membro da Oposição melhora a fiscalização e reforça o compromisso para com um funcionamento consensual e não partidário.
 - A comissão deve dispor de pessoal adequado dos serviços parlamentares e ter a oportunidade e os meios para consultar ou contratar peritos externos.
- 9) As comissões sectoriais devem rever as partes do orçamento (e da respetiva proposta) relativas às suas competências e recomendar ação legislativa, mas respeitando a moldura orçamental global mantida pela comissão do orçamento. Aquelas comissões têm um papel particular a exercer na avaliação da informação de desempenho atinente às suas competências sectoriais.

346. Sobre assistência analítica:

- 15) O Parlamento deve ter apoio técnico especializado sob a forma de uma unidade interna de escrutínio ou um PBO independente que disponibilize análises técnicas, especializadas e não partidárias da política orçamental e do orçamento proposto.
- Os recursos atribuídos à unidade interna de escrutínio ou ao PBO independente devem ser proporcionais ao seu mandato (missão e tarefas).
 - A unidade interna de escrutínio ou o PBO independente devem ter acesso completo a toda a informação relevante em tempo útil.
- 16) A capacidade do Parlamento para se envolver no processo orçamental e em debates mais amplos de política orçamental é melhorada através do estabelecimento de uma instituição orçamental independente.
- Seja na forma de um PBO independente (gabinete parlamentar independente de finanças públicas), na forma de um conselho de finanças públicas ou num modelo alternativo, uma Instituição Orçamental Independente (IOI) fornece análises não partidárias da estratégia orçamental do Governo e das políticas orçamentais.
 - As funções típicas destes organismos incluem um papel na produção ou na avaliação das projeções macroeconómicas ou orçamentais, a monitorização do respeito pelas regras orçamentais, o custeio de medidas de política (previsão do impacto económico-orçamental de medidas de política), análises de sustentabilidade financeira a longo prazo e assistência aos parlamentares na análise dos orçamentos.
 - Devem existir mecanismos que estimulem a responsabilização apropriada da IOI perante o Parlamento.

PARTE III

Recomendações

7 Introdução à Parte III

347. As três conclusões principais do diagnóstico empreendido na Parte II são:

- 1) dentro das regras em vigor do processo orçamental, não há possibilidade de as Propostas de Alteração introduzidas pelo Parlamento à Proposta de Orçamento do Estado beneficiarem dos estudos de avaliação de impacto da UTAO;
- 2) as regras vigentes no processo orçamental promovem debilidades estruturais na qualidade das finanças públicas portuguesas e afastam-se, em dimensões importantes, das melhores práticas internacionais;
- 3) a UTAO compara mal com a generalidade das instituições congéneres internacionais (PBO), em termos de garantias formais de independência face aos poderes político e administrativo do Parlamento e na proporção entre capital humano e competências atribuídas.

348. A identificação de insuficiências no desenho da UTAO é aprofundada no Capítulo 9. A análise custo-benefício aos estudos de avaliação de impacto económico-orçamental das Propostas de Alteração à POE/2021, conduzida no Capítulo 4, bem como a comparação com os PBO nacionais da geografia OCDE oferecida na Secção 6.4 detetaram algumas insuficiências no desenho institucional: incompatibilidade entre os prazos da análise técnica e os prazos da decisão política, escassez de recursos humanos, limitações no acesso a informação não publicada, ausência de estatuto da liderança e de gestão do seu espaço *Internet*. Alargando a análise ao universo de responsabilidades atribuídas à UTAO, identificam-se muitas outras insuficiências no desenho da entidade que limitam seriamente a eficácia no cumprimento da sua missão e colocam em risco a própria continuidade da entidade. O assunto é suficientemente sério para ser prosseguido neste relatório. Por conveniência argumentativa, optou-se por reunir no Capítulo 9 o diagnóstico integral dos problemas de conceção da UTAO com a fundamentação das sugestões para os resolver.

349. A terceira parte deste estudo oferece à consideração dos leitores um conjunto integrado de recomendações dirigidas à correção das falhas identificadas e à dignificação do papel do Parlamento nas finanças públicas nacionais. Por se tratar de um documento com propósito construtivo, o relatório termina com uma oferta estruturada de pistas de solução para as debilidades estruturais e a valorização da assistência técnica à capacidade de intervenção política do Parlamento no processo de decisão orçamental. A análise nos capítulos anteriores mostrou que, tanto a utilidade dos estudos da UTAO para o processo de decisão orçamental, como a solidez das finanças públicas e a eficiência e a eficácia das políticas, dependem, crucialmente, das regras do jogo que governam as interações entre Governo e Parlamento no processo conducente à aprovação dos Orçamentos do Estado. Por conveniência expositiva, as sugestões para superar as muitas insuficiências diagnosticadas são divididas em dois capítulos. Assim, no Capítulo 8 cabem as recomendações para reformar o processo de decisão política gerador das leis orçamentais anuais, ou seja, as regras que enquadram a construção, a negociação e a votação das Propostas de Orçamento do Estado. O Capítulo 9 reúne as recomendações para reestruturação da UTAO, *i.e.*, para revisão do seu desenho institucional.

350. A lista de propostas em cada capítulo é integrada. Significa que todas concorrem e se reforçam mutuamente para a correção dos problemas diagnosticados. A própria reestruturação proposta para a UTAO, se bem que largamente necessária mesmo sem reforma do processo legislativo orçamental, está desenhada para reforçar os méritos das alterações sugeridas ao processo legislativo orçamental.

351. Esta parte do estudo decorre diretamente do art.º 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental. Com efeito, o seu número 5 apela à comunicação ao Senhor Presidente da Assembleia da República e à comissão parlamentar competente dos obstáculos encontrados na produção dos estudos de avaliação de impactos das PA à POE. A finalidade é, nos termos desta disposição, habilitar o Parlamento a tomar as medidas adequadas para os ultrapassar. A análise nos capítulos anteriores demonstrou que os problemas na produção e no aproveitamento dos estudos têm causas no próprio processo de interação

entre atores políticos e entre estes e os Serviços da AdC conducente à aprovação dos OE, razão bastante para também apresentar recomendações para colmatar as falhas institucionais nesse processo.

352. As recomendações neste relatório encontram amplo suporte nas melhores práticas internacionais.

O Capítulo 6 forneceu conhecimento e informação produzida ao longo dos anos por instituições internacionais com reputação estabelecida na análise e no aconselhamento sobre enquadramentos das finanças públicas e participação dos Parlamentos no processo legislativo orçamental. O trabalho da OCDE foi abundantemente citado por a organização ser, provavelmente, o maior centro global de competências para análises comparadas entre economias desenvolvidas, por conhecer relativamente bem o processo orçamental português, por estar familiarizada com o trabalho analítico das Instituições Orçamentais Independentes e por manter aberto ao público um riquíssimo acervo informativo (bases de dados, inquéritos, avaliações, e inúmeras análises na área da gestão financeira pública). As sugestões de melhoria propostas no presente relatório, tanto as que relevam para as interações entre Ministérios e entre o Parlamento e o Governo, como as que se aplicam à reestruturação da UTAO, estão ancoradas em padrões internacionais.

353. À cabeça, há uma recomendação preliminar, mas nuclear: um problema só existe se ele for reconhecido. Por isso, a terceira parte começa com um apelo a todas as partes interessadas na qualidade das finanças públicas — as que estão no espectro político, na comunidade de especialistas, na comunidade de comentadores técnicos e políticos e entre os cidadãos em geral. Reflitam sobre o diagnóstico apresentado neste relatório. Só reconhecendo os problemas identificados será possível ganhar mobilização coletiva para empreender as mudanças necessárias. A lista de remédios exposta nos capítulos seguintes não pretende, de modo algum, ser a única nem, tão pouco, a melhor. O documento terá cumprido o seu propósito se conseguir motivar o interesse dos seus leitores para se envolverem na busca e na implementação das melhores soluções para os problemas que existem no processo de elaboração, discussão, negociação e aprovação do principal instrumento de planeamento de curto prazo das finanças públicas: o Orçamento do Estado.

354. As recomendações que se adiante se farão não prejudicam as melhorias que importa introduzir em dois outros domínios do enquadramento orçamental que não foram objeto de estudo neste relatório.

As duas áreas são: i) normas da LEO de 2015 que, à data, permanecem sem implementação — têm a ver com a adoção da Entidade Contabilística Estado, dos programas orçamentais por missão de base orgânica e consequente avaliação do desempenho (*performance budgeting*), e demonstrações financeiras consolidadas com base no princípio do acréscimo, entre outras; ii) racionalização da programação de médio prazo das políticas públicas. Quanto a esta segunda área, importa ter presente que o enquadramento atual é demasiado burocrático e politicamente inconsequente. Portugal não dispõe de nenhum instrumento disciplinador das POE anuais com uma abrangência de médio prazo. Contudo, todos os meses de abril há um caderno de encargos documental extremamente pesado a cumprir: atualização anual do Programa de Estabilidade, atualização anual do Programa Nacional de Reformas e lei das Grandes Opções. Dão imenso trabalho a fazer em vários Serviços da AdC, caem no mesmo período e não vinculam nada na política orçamental nem na política económica em geral que não possa ser facilmente revertido poucos meses depois. Não há sequer uma distinção no grau de exigência ou profundidade entre o primeiro ano de uma legislatura e os anos seguintes. A análise deste tema não cabe no objeto do relatório, mas é suficientemente importante e conexo com ele para aqui ficar este registo. É matéria que o País deveria também visitar na próxima legislatura.

8 Recomendações para reformar o processo legislativo orçamental

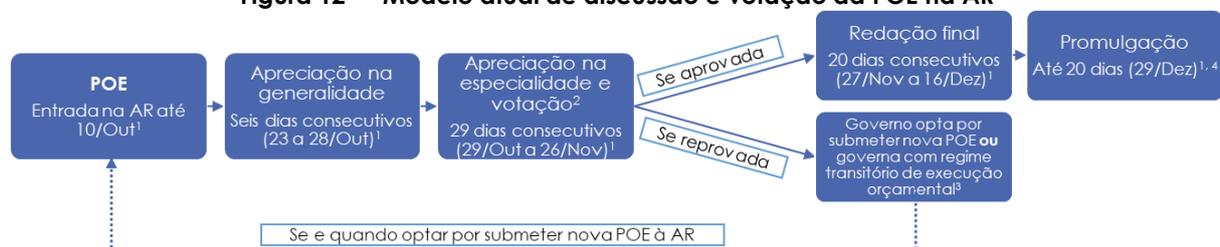
355. A principal sugestão neste domínio é trazer os contributos do Parlamento para dentro da própria proposta do Governo. Esta sugestão é explicada na primeira secção. Ver-se-á que, só por si, ela tem capacidade para eliminar ou reduzir substancialmente tanto o défice de eficácia das avaliações da UTAO como a maioria das debilidades estruturais no processo legislativo orçamental, um e outras diagnosticadas nos Capítulos 4 e 5, respetivamente. Seguem-se, nas demais secções, outras mudanças nas regras do jogo que visam solucionar as restantes fragilidades estruturais diagnosticadas no processo de construção, discussão, negociação e aprovação das POE.

356. As propostas não são apresentadas sob a forma de um texto legal. O relatório visa ser o ponto de partida para um debate nacional sobre a racionalidade do modo como os Portugueses elaboram e adotam as leis orçamentais anuais. Como tal, nesta fase, considerou-se ser importante identificar as fragilidades institucionais e apresentar, com justificação detalhada, um conjunto sistémico de possíveis melhorias. Entendeu-se que este objetivo é atingível com maior clareza através de um discurso analítico e não sob a forma de normas jurídicas a inserir em diplomas apropriados. O discurso analítico é mais propício ao debate e à geração de novas ideias do que um texto legal. Este deverá surgir na fase de decisão técnico-política, após esse debate. É por este motivo que o relatório não propõe as redações legais necessárias para incorporar as recomendações avançadas neste capítulo. A este respeito, informa-se apenas que elas envolverão, com elevada probabilidade, alterações à Lei de Enquadramento Orçamental e ao Regimento da Assembleia da República.

8.1 Integração de medidas dos partidos políticos na própria POE: modelo bietápico de negociação e deliberação dos Orçamentos do Estado

357. No modelo em vigor, o Governo propõe um OE à AR e depois os partidos, através dos Grupos Parlamentares, podem apresentar um número ilimitado de PA para discussão e votação em meia dúzia de dias. É certo que esta moldura legal não obsta a que haja conversações entre o Governo e os partidos nos meses anteriores à entrada da proposta na AR. Porém, a experiência demonstra todos os anos que todos os partidos fazem uso das faculdades do regime vigente para retomar ou iniciar negociações com o Governo, após este entregar a sua proposta no Parlamento, para acolhimento na lei orçamental das suas medidas de política. A fase do processo que decorre na AR tem muito eco mediático e oferece um palco privilegiado de notoriedade pública para os partidos. O fluxograma na Figura 12 descreve as fases do processo legislativo atual que decorre na AR, usando as datas aplicadas na apreciação da POE/2021 como ilustração.

Figura 12 — Modelo atual de discussão e votação da POE na AR



Fontes: UTAO. | Notas: 1 — Datas aplicadas à POE/2021 no ano de 2020. 2 — As 1547 Propostas de Alteração (PA) puderam ser submetidas até 13 de novembro (dia em que surgiram 810). Foram apreciadas e votadas entre 20 e 26 de novembro. Foram aprovadas 291 PA. 3 — O regime transitório é o previsto no art. 58.º da LEO. Não há prazo na lei para o exercício da opção; 4 — O regime da promulgação e do veto presidenciais consta do art. 136.º da CRP.

358. O problema essencial do modelo atual é o facto de não garantir a integridade do Orçamento do Estado. As PA introduzidas no Parlamento, após a entrada da POE, são enxertadas à pressa num instrumento que não foi estruturado para as acolher. O Governo constrói a sua proposta orçamental sem internalizar os contributos dos partidos. Daí, os riscos de subversão da estratégia orçamental e de violação de regras orçamentais, os defeitos técnicos no desenho de medidas, o desconhecimento sobre os

efeitos das medidas de política nos incentivos económicos e nas contas públicas, as prováveis contradições entre articulado e mapas contabilísticos, etc..

359. A duração do processo orçamental português afasta-se notoriamente da prática na maioria dos parlamentos da geografia OCDE: é um dos mais breves de todos. A revisão internacional no Capítulo 6 mostrou que o mês e meio de duração na AR é muito curto quando comparado com os pares das economias desenvolvidas, cuja média supera os três meses. Aliás, 90 dias é o prazo mínimo que a OCDE (2022b) preconiza na sua lista de melhores práticas de participação parlamentar no processo legislativo orçamental.

360. Nas propostas abaixo, também se teve em conta uma outra característica dos processos legislativos no espaço da OCDE: a tendência para o desdobramento do processo em duas etapas. Como se explicou na Secção 6.3, é cada vez maior o número de Estados-Membros que criou um período na primavera para discutir no Parlamento prioridades sectoriais, principais medidas de política, metas orçamentais e até, nalguns casos, para votar as dotações totais de cada programa orçamental vinculativas para, pelo menos, o orçamento do ano seguinte. Conhecidas as resistências no espectro político-partidário português à aprovação na primavera das metas orçamentais e dos tetos de despesa por programa, a proposta a seguir exposta concentra-se nos contributos do Parlamento para as medidas de política a incluir na POE.

361. Para ultrapassar o problema essencial e os seus inconvenientes, propõe-se então um modelo novo, bietápico, de negociação de medidas de política entre o Governo e os partidos políticos. A ideia é antecipar a negociação e colocar as propostas dos partidos na própria POE que o Governo apresentar ao Parlamento em outubro. Corresponde a criar em Portugal uma primeira etapa do processo orçamental parlamentar. As linhas gerais desta solução são apresentadas nos próximos parágrafos. A Figura 13 sintetiza as datas importantes de cada atividade preparatória até à submissão da POE ao Parlamento no outono (segunda etapa), sendo elas explicadas nos parágrafos 362 a 366. Os parágrafos seguintes explicam o que se passará na AR após essa submissão. A Figura 12 descreve, como se afirmou acima, o modelo atual de apreciação e votação da POE no Parlamento e as Figuras 14 e 15 ajudam a compreender o modelo novo na AR, que tem duas variantes abaixo explicadas.

8.1.1 Primeira etapa do novo processo legislativo orçamental

362. Até 31 de maio de cada ano, cada partido com representação parlamentar entrega ao Governo um pacote de contributos para a Proposta de Orçamento do Estado. Os contributos são as medidas de política que mais gostaria de ver consagradas na lei orçamental. Os meses anteriores são dedicados à preparação técnica e política dos contributos por parte dos seus proponentes. A entrega será feita pelo Parlamento ao Governo, na modalidade que o poder político escolher — dois exemplos possíveis: i) via entrega dos Grupos Parlamentares ao membro que representa o Governo na AR e com conhecimento ao seu Presidente, a fim de informar o Parlamento sobre as medidas que irão ser negociadas; ii) via Presidente da AR ao Governo, após receber os contributos dos Grupos Parlamentares.

363. Todos os partidos com representação parlamentar dispõem do direito de negociar com o Governo um determinado número de medidas de política da sua iniciativa. Para manter o processo negocial numa dimensão gerível, tem de haver contenção no número de medidas de política a propor ao Governo. Não é razoável haver centenas de propostas sobre a mesa, como se tornou hábito no modelo em vigor. Uma forma possível de garantir este princípio é fixar um teto para cada partido em proporção da dimensão do seu Grupo Parlamentar — uma fórmula aritmética no género da que o número 3 do artigo 75.º-A da LEO estabeleceu para o número máximo de estudos a requerer à UTAO. Pode ser considerado um mecanismo adicional para também permitir a Deputados Não Inscritos (DNI) e a Deputados Únicos Representantes de um Partido (DURP) a oportunidade de apresentarem contributos para o OE.

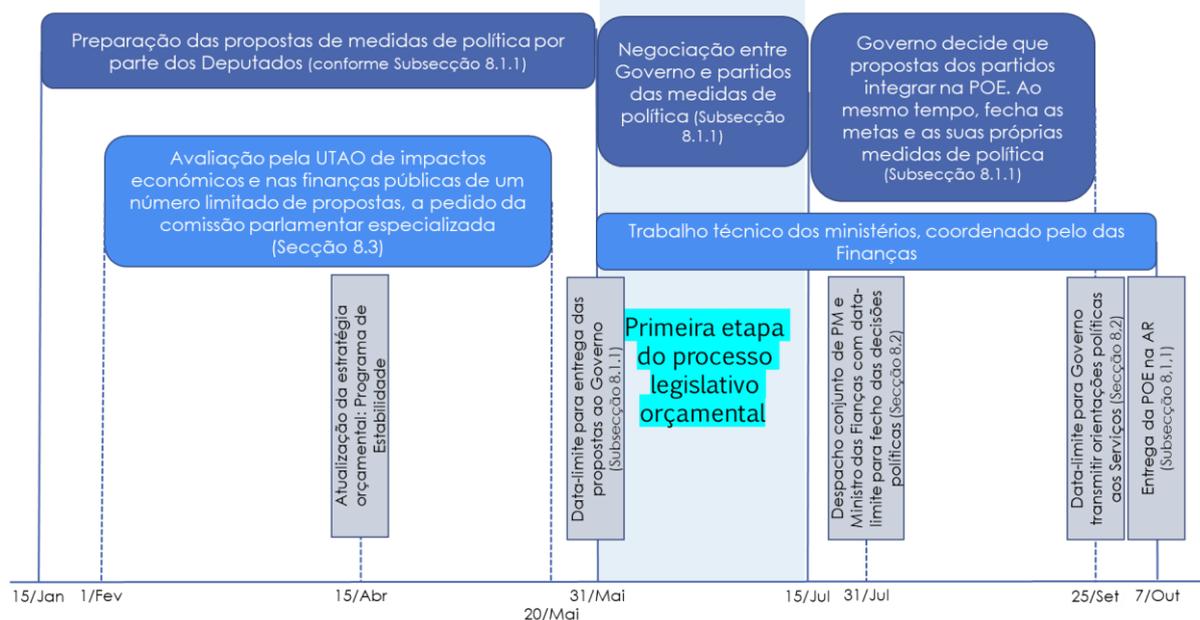
364. A Figura 13 resume, numa imagem, o encadeamento proposto para a consideração dos contributos do Parlamento para a POE. Nela estão assinaladas as datas importantes que marcam as várias tarefas, políticas e técnicas, no Parlamento, no Governo e entre os dois órgãos de soberania, no período que

decorre em cada ano até à submissão da POE na AR. A **primeira etapa do processo legislativo orçamental**, entendido como espaço de interação entre os dois órgãos de soberania, decorre entre 1 de junho e 15 de julho. Serão 45 dias a acrescentar ao único período que existe no modelo atual.

365. De 1 de junho a 15 de julho, o Governo conversa com os partidos na AR sobre o acolhimento das suas propostas na POE. Nesta primeira etapa, as partes discutem a razoabilidade de os contributos partidários serem integrados na proposta de Orçamento do Estado que o Governo vier a submeter à apreciação da AR no outono. Serão negociações no formato que às partes parecer mais eficiente. Estando o Programa de Estabilidade disponível desde 15 de abril, as partes tomarão em conta a estratégia orçamental de médio prazo nele inscrita, tanto no desenho das medidas propostas pelos partidos como nas eventuais medidas de compensação por parte do Governo para se cumprirem as metas macro-orçamentais dessa estratégia.

366. Até 7 de outubro, o Governo submete a POE ao Parlamento. O acervo da POE conterá as medidas de política propostas pelos partidos políticos que o Governo tiver entendido acolher. O Governo assume no articulado e nos mapas contabilísticos (e, quando as houver, também nas demonstrações financeiras previsionais) o desenho e as consequências financeiras que previr para os contributos dos partidos e correspondentes à versão final que tiver concertado com eles. É assistido pelos Serviços que tutela no desenho e na previsão de impactos.

Figura 13 — Cronograma das atividades de preparação da POE até à sua chegada à AR



Fontes: UTAO. | Notas: (i) O cronograma descreve as atividades de preparação da POE até 7 de outubro. Indicam-se, entre parênteses, os locais neste capítulo que explicam cada uma. (ii) Significado dos fundos coloridos: azul-escuro sinaliza atividade política, azul-claro atividade técnica e azul-acinzentado marcos temporais importantes. (iii) A data-limite de 25 de setembro é indicativa para efeitos de ilustração. Será fixada em cada ano pelo Despacho conjunto a publicar até 31 de julho. (iv) PM significa Primeiro(a)-Ministro(a).

8.1.2 Segunda etapa do processo legislativo orçamental

367. A segunda etapa do processo legislativo orçamental decorre na AR, a partir de 8 de outubro. Este é o primeiro dia após a submissão da POE pelo Governo. A segunda etapa termina com a aprovação da redação final da nova lei orçamental. Como se explicará adiante, poderá haver uma segunda POE submetida nesta etapa, pelo que a data de conclusão da mesma é incerta no início da etapa, mas seguramente terminará antes do dia 16 de dezembro. Recorde-se que este foi o dia em que a COF aprovou a redação final da lei orçamental para 2021. Como se concluirá na Figura 14 e na Figura 15, consoante o desfecho da votação da primeira POE e a variante que o poder político considerar para o modelo de votação, assim a data-limite para a aprovação da redação final será 13 de novembro, 23 de novembro, 10 de dezembro ou 15 de dezembro.

368. De 8 de outubro a 29 de outubro a Assembleia da República aprecia a POE e, no final, delibera. A ideia é o Parlamento julgar a proposta que recebeu, sem possibilidade de introduzir nesta etapa qualquer alteração nas peças sujeitas a voto. Até ao último dia daquele prazo, a AR decide aprovar ou rejeitar a POE. Admitem-se duas variantes em alternativa:

- a) Só há votação na generalidade;
- b) Há votação na generalidade seguida de votação artigo a artigo e votação mapa a mapa;⁶⁷

369. A Figura 14 e a Figura 15 resumem numa imagem o conteúdo proposto, em cada variante, para a segunda etapa do processo legislativo orçamental. Trata-se da segunda oportunidade de interação entre os dois órgãos de soberania para adoção do Orçamento do Estado para o exercício económico seguinte.

370. Sendo preferida a variante a) e o resultado for a rejeição, o Governo dispõe de 20 dias consecutivos para submeter nova POE. Tomará em conta os argumentos aduzidos pelos Deputados na apreciação da proposta original e preparará obrigatoriamente uma segunda POE. Poderá negociar modificações nalgumas medidas, mas terá de assegurar a coerência interna do acervo a entregar à AR até final daquele prazo.

371. Se a reforma do modelo optar pela variante b) do par. 368, e o resultado da votação for a rejeição da POE na generalidade, então o Governo dispõe de 20 dias consecutivos para submeter nova POE. Como esta variante inclui a votação na especialidade do articulado e dos mapas, o Governo usará os sinais dados pelos desfechos respetivos para ponderar a modificação dos aspetos que, na sua leitura, terão determinado a reprovação da POE na generalidade. A AR agendará um processo mais rápido do que o primeiro para deliberar sobre a segunda versão de POE — até 12 dias consecutivos. Tal como anteriormente, o Parlamento aprovará ou rejeitará a nova versão, mas não lhe poderá introduzir modificações.

372. Se a reforma do modelo optar pela variante b) do par. 368, e o resultado da votação for a aprovação da POE na generalidade e a rejeição de alguns artigos ou de partes do conteúdo de mapas da proposta de lei, então o Governo poderá seguir um de dois caminhos:

- (i) Conformer-se com a aprovação da POE amputada dos artigos rejeitados e corrigir em conformidade os mapas e as metas da política orçamental em contabilidade pública e em contabilidade nacional.⁶⁸ Terá que comunicar à AR, no prazo de 10 dias consecutivos, as correções introduzidas nos mapas para a habilitar a produzir e aprovar a redação final da lei do OE para o ano seguinte.
- (ii) Submeter uma nova versão dos artigos e dos mapas rejeitados no prazo de 15 dias consecutivos, assegurando também a correção de todos os mapas por forma a reestabelecer a coerência interna da nova POE. A AR deverá agendar um processo expedito de votação apenas das novas versões dos artigos e dos mapas que tiverem sido reprovados anteriormente (máximo de 12 dias consecutivos). Os Deputados não podem alterar a segunda versão das peças modificadas. As que forem reprovadas ficarão irremediavelmente de fora da lei orçamental — note-se que a AR não pode rejeitar um mapa contabilístico, o que pode é votar o conteúdo de algumas linhas. Após esta votação, o Governo dispõe de 10 dias consecutivos para entregar à AR a versão final dos mapas contabilísticos incorporando o desfecho desta segunda votação, a fim de ela ser integrada na redação final da lei do OE para o ano seguinte.

373. A AR preparará a redação final da lei orçamental para a aprovar a tempo de ser promulgada e entrar em vigor no dia 1 de janeiro do ano seguinte. Esta fase do processo legislativo orçamental nada tem de novo face ao que existe atualmente, a não ser a sua maior simplicidade. Não havendo Propostas de Alteração a introduzir durante a passagem da proposta de lei pela AR, a preparação da redação final será muito facilitada, aproximando-se o texto final do texto que tiver entrado na POE aprovada (primeira ou segunda, consoante o caso). Constará sempre com a preparação, pelo Governo, da versão dos mapas contabilísticos corrigida para refletir todas as deliberações tomadas pela AR. Pode, por isso,

⁶⁷ O conteúdo dos mapas contabilísticos sujeito a votação parlamentar deverá ser substancialmente menor do que atualmente. O novo formato dos mapas servirá para minorar os inconvenientes analisados na Secção 5.2.

⁶⁸ Note-se que não é tecnicamente possível omitir na lei orçamental aprovada qualquer um dos mapas contabilísticos definidos no art. [42.º da LEO](#).

ser encurtado o prazo para elaboração e aprovação da redação final. Em 2020, dispôs de 20 dias consecutivos. No novo modelo, julga-se que 15 dias consecutivos serão suficientes.

374. Com o novo modelo, é possível ter a lei orçamental promulgada pelo Presidente da República mais cedo do que no modelo atual. Recorde-se que o modelo vigente tem conduzido a promulgações nos últimos dias dos anos civis. Por exemplo, a lei orçamental para 2021 foi promulgada em 29 de dezembro de 2020, tendo a redação final sido aprovada em 16 de dezembro. Admitindo que a decisão de promulgar (ou vetar) levará os mesmos 13 dias consecutivos, é possível mostrar nas Figuras 14 e 15 as várias datas possíveis para conclusão do processo legislativo resultantes da adoção do novo modelo proposto neste capítulo. Assim:

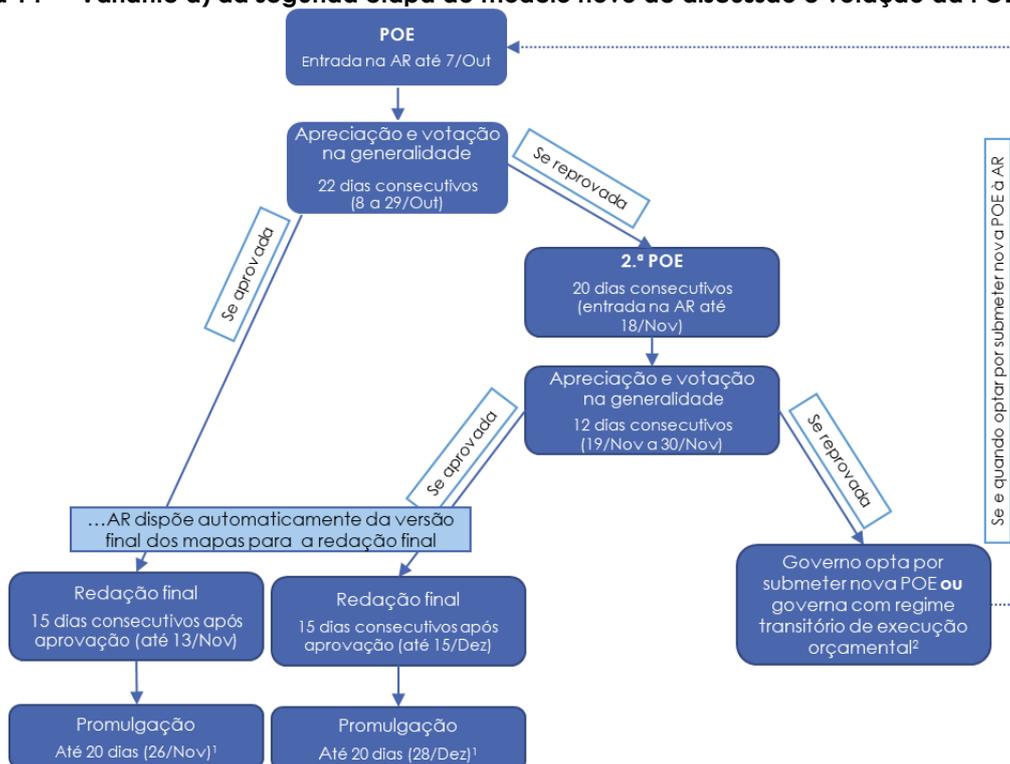
- a) se for escolhida a variante a) do par. 368 (só há votação na generalidade), então a promulgação acontecerá no dia 26 de novembro se a POE for aprovada ou no dia 28 de dezembro se for rejeitada e houver aprovação de segunda POE;
- b) Se for escolhida a variante b) do par. 368 (votação na generalidade seguida de votação artigo a artigo e votação mapa a mapa), então a promulgação acontecerá a 26 de novembro, 6 de dezembro, 23 de dezembro ou 28 de dezembro, consoante o desfecho da votação da primeira POE e a opção do Governo no caso de aprovação na generalidade com rejeição de alguns artigos ou linhas em mapas contabilísticos.

375. À AR caberá ajustar o seu modo de funcionamento a este novo modelo. Não se apresenta nenhuma recomendação neste sentido. O órgão deverá ponderar, face aos dias disponíveis para cada fase, que diligências empreender e como reunir para apreciar e votar. O desaparecimento de Propostas de Alteração durante os períodos de apreciação da POE (1.ª e, se for caso disso, 2.ª versões) alivia bastante a sobrecarga de trabalho político e administrativo que, no modelo atual, existe na fase de apreciação na especialidade (recordar o cronograma da POE/2021 na Figura 2, p. 50).

376. Em síntese, as linhas gerais do novo modelo acima descritas aproximam Portugal das melhores práticas internacionais e garantem: i) pluralidade partidária na lei aprovada; ii) internalização técnica no OE das propostas dos partidos com representação parlamentar;⁶⁹ iii) apropriação (*ownership*) política da estratégia orçamental pelo Governo — este não poderá nunca afirmar que o Parlamento lhe impôs uma estratégia que não é a dele, já que, sob o novo modelo, o OE é preparado pelo Governo incorporando os contributos dos partidos; iv) responsabilização (*accountability*) política do Governo pelos resultados da execução — já que todas as medidas de política vertidas na lei aprovada tiveram o consentimento informado do Governo, sejam as medidas com origem no Governo, as medidas com origem nas bancadas da oposição ou as medidas com origem na(s) bancada(s) que o apoia(m); v) responsabilização política de todos os partidos com assento parlamentar pelo desfecho da POE. Estas linhas gerais colocam Portugal em linha com as melhores práticas internacionais, em termos de apropriação política pelo Parlamento e de duração das fases de negociação, debate e deliberação parlamentares.

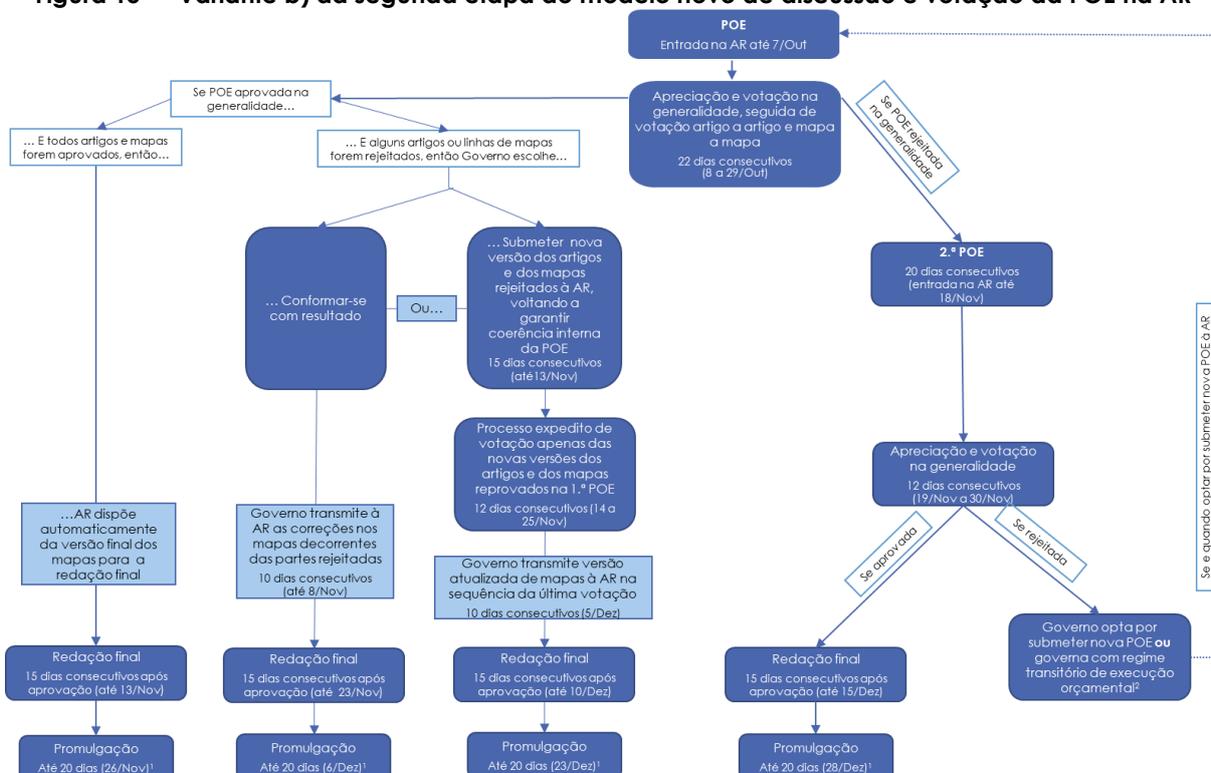
⁶⁹ Pluralidade que abrange os DNI e os DURP pois também terão oportunidade de submeter e negociar com o Governo propostas para o OE (conforme par. 363).

Figura 14 — Variante a) da segunda etapa do modelo novo de discussão e votação da POE na AR



Fontes: UTAO | Notas: 1 — O regime da promulgação e do veto presidenciais consta do art. 136.º da CRP, o qual atribui 20 dias para esta decisão. A data da promulgação na figura é indicativa e corresponde, para efeitos de ilustração, ao prazo efetivo de 13 dias consecutivos praticado em dezembro de 2020. 2 — O regime transitório é o previsto no art. 58.º da LEO. Não há prazo na lei para o exercício da opção. Dispositivo igual, portanto, ao do modelo atual.

Figura 15 — Variante b) da segunda etapa do modelo novo de discussão e votação da POE na AR



Fontes: UTAO | Notas: 1 — O regime da promulgação e do veto presidenciais consta do art. 136.º da CRP, o qual atribui 20 dias para esta decisão. A data da promulgação na figura é indicativa e corresponde, para efeitos de ilustração, ao prazo efetivo de 13 dias consecutivos praticado em dezembro de 2020. 2 — O regime transitório é o previsto no art. 58.º da LEO. Não há prazo na lei para o exercício da opção. Dispositivo igual, portanto, ao do modelo atual.

8.2 Data-limite para transmitir orientações políticas sobre a POE aos Serviços

377. O Governo terá de fechar entre si, com uma antecedência razoável, as orientações a dar aos Serviços para estes finalizarem a documentação da POE. O objetivo desta recomendação é acabar com a prática generalizada há décadas de chegarem novas instruções dos ministros aos Serviços até quase ao dia de entrega do acervo orçamental na AR. O problema foi diagnosticado na Secção 5.13. O Primeiro-Ministro deverá acordar com o Ministro responsável pela área das Finanças até 31 de julho a data-limite para o Conselho de Ministros fechar as metas e o articulado da POE. Essa data deverá ser publicada sob a forma de um despacho conjunto. As 24 horas seguintes servirão para os ministros transmitirem estas últimas decisões aos seus dirigentes com responsabilidades na preparação dos documentos. A título indicativo, a Figura 13 considerou o dia 25 de setembro como a data-limite para a última transmissão de orientações políticas. Depois deste dia, só os técnicos trabalham na POE.

8.3 Apoio possível da UTAO na fase anterior à submissão da POE

378. A UTAO pode ser chamada a colaborar na previsão de efeitos económicos e nas contas públicas. A preparação referida no parágrafo 362 pode beneficiar da assistência técnica da UTAO. Deverá ser solicitada através da comissão parlamentar especializada em finanças públicas, em moldes a articular com o Coordenador da Unidade. Há que garantir a exequibilidade do estudo em tempo útil para a decisão do Grupo Parlamentar interessado em levar a proposta ao Governo e dentro de custos razoáveis para a produção da Unidade. A viabilização deste apoio técnico e os moldes em concreto da sua mobilização requerem a consideração da reestruturação da UTAO proposta no Capítulo 9.

379. Cada Grupo Parlamentar poderá solicitar estudos até um determinado número de medidas de política. Também neste caso a intenção é assegurar capacidade de resposta. É natural que nem todas as propostas levadas ao Governo passem por uma avaliação de impacto económico-financeiro da UTAO. Os proponentes deverão ter o direito de prescindir deste serviço e até de acordar com o Governo a avaliação por parte de serviços sob a sua tutela. Aliás, estes serão sempre mais competentes para aconselhar sobre os requisitos operacionais da medida no contexto da política pública a que ela se dirige. Assim, é de considerar a imposição de uma quota em função da dimensão do Grupo Parlamentar, mas bastante mais pequena do que a que for estabelecida para o número de medidas a propor ao Governo (explicada no par. 363). A experiência da UTAO revela que muitos estudos seus permitem identificar vulnerabilidades no desenho de medidas de política, nomeadamente efeitos indesejados pelo proponente ou escassez de impacto económico. Assim, pode ser boa ideia permitir uma segunda avaliação se o proponente entender rever parâmetros da sua proposta original em função dos resultados apurados pela UTAO na primeira avaliação. A assistência técnica preconizada nesta secção estará disponível entre 1 de fevereiro e 20 de maio.

8.4 Relatórios da UTAO sobre a POE

380. A UTAO entregará à comissão permanente especializada a sua análise técnica à primeira versão da POE até ao 14.º dia consecutivo após a entrada desta na AR. Trata-se de um documento apenas e que ficará disponível para os Deputados, o Governo e os Portugueses em geral quando ainda faltarem oito dias para a votação parlamentar. É um prazo que já exigirá trabalho noturno e aos fins-de-semana. Menos do que 14 dias para apreciar e escrever uma análise sobre um acervo documental tão extenso e complexo não permitirá abordar todos os temas tratados nos últimos anos (vide exemplo da POE/2021 na Figura 4).

381. Havendo segunda POE para deliberar no Parlamento, a UTAO elaborará um relatório centrado na identificação das suas diferenças face à POE submetida inicialmente. Propõe-se um prazo de sete dias consecutivos, contado a partir da entrega da segunda POE à AR, para o relatório em causa ser entregue à comissão permanente especializada.

382. Face à prática no modelo atual, a Unidade continuará a elaborar duas análises à POE. Foram explicadas na Secção 4.1 as publicações da UTAO sobre a Proposta de OE habituais no modelo vigente: uma, com carácter preliminar, até à véspera da primeira audição do membro do Governo responsável pela área das Finanças, e outra até à véspera da segunda audição deste membro do Governo. O segundo relatório é uma versão revista e alargada do primeiro. No novo modelo, prevê-se que o primeiro relatório seja mais diversificado nos temas e mais extenso do que o segundo; este servirá, basicamente, para dar conta das alterações presentes na segunda POE e os impactos das mesmas nos principais agregados e nas metas orçamentais. Haverá tempo para, querendo, os Deputados aproveitarem as conclusões de ambas as análises para o seu trabalho político. No caso do primeiro relatório, faltarão oito dias para a votação; no caso do segundo, disporão de cinco dias.

8.5 Redução substancial do conteúdo dos mapas contabilísticos sujeito a votação

383. São vários milhares de linhas em 14 mapas contabilísticos que os Deputados podem alterar no modelo atual. Considera-se este número desnecessariamente excessivo para o efeito e as razões foram expostas na Secção 5.2. É útil manter na informação a remeter à AR com a POE o nível de detalhe atual, mas, pelas razões aí apontadas, é contraproducente haver deliberação parlamentar sobre todas as linhas de todos os mapas. O mesmo não deverá suceder com as previsões de receita e as dotações de despesa por programa orçamental em contabilidade pública, já que a votação destes valores é uma função essencial de controlo parlamentar sobre as contas públicas: autorização para gastar até determinado montante e concordância com o volume de receitas a cobrar para financiar esses tetos de despesa.⁷⁰

384. O MF deverá ser chamado a propor, em concreto, a supressão de linhas sujeitas a deliberação parlamentar. Este relatório fundamentou o princípio geral aqui recomendado: manutenção do nível atual de informação contabilística dispensada ao Parlamento e redução substancial no número de linhas sujeitas a deliberação parlamentar. Em razão da sua vantagem informativa, competirá ao MF propor, em concreto, o conteúdo granular, supérfluo, a retirar do alvo deliberativo. Há vários exemplos possíveis de matéria a dispensar de voto na Secção 5.2.

8.6 Clareza e rigor técnico na redação das normas a propor ao Governo

385. Recomenda-se clareza e rigor técnico no desenho das medidas de política a propor ao Governo. Algumas PA que, ao longo dos anos, a UTAO tem avaliado possuíam um texto ambíguo que levantava dificuldades de compreensão aos seus destinatários. Esta fragilidade do processo orçamental foi diagnosticada em vários blocos deste relatório. A Subsecção 5.1.3 detalhou os tipos de falha mais comuns que tem encontrado na redação das PA. Circunscrevendo a experiência da UTAO às PA para a POE/2021, o parágrafo 206 na Subsecção 4.6.2 identificou as gralhas e insuficiências operacionais então encontradas. Como foi dito na Subsecção 5.1.3, o tempo escasso para preparar, discutir, negociar e votar mais de um milhar de PA ajuda a explicar as falhas.

386. Com o novo modelo de decisão sobre as POE, haverá mais tempo para preparar a redação das medidas de política. Face ao modelo atual, o modelo novo recomendado na Secção 8.1 eleva de 13 dias para quatro meses e meio o tempo disponível para os proponentes e seus assessores trabalharem as iniciativas legislativas que pretenderem levar ao OE. Terão mais disponibilidade para ouvir especialistas que os poderão aconselhar no desenho técnico das medidas. Só por si, este alargamento do prazo

⁷⁰ Enquanto o número 4 do art. 105.º da CRP se mantiver, é para isto que as receitas públicas servem. O Parlamento controla, desta forma, a restrição orçamental: aprova as receitas não-financeiras por programa orçamental e o teto ao endividamento que completará aquelas receitas para financiar o teto de despesas autorizado.

contribuirá para reduzir substancialmente os constrangimentos experimentados até agora na preparação das medidas de política no Parlamento. Haverá também mais tempo e, espera-se, mais analistas na UTAO para prestar melhor apoio técnico às propostas que o procurarem. Deste modo, espera-se que a discussão com o Governo a partir de 31 de maio possa assentar em propostas com a densificação indispensável para serem aplicadas sem ambiguidade. A ambiguidade é uma fonte de conflitualidade na interpretação que, a bem da segurança jurídica, deve ser evitada na origem. Deixar para o Governo o poder de densificar deve ser bem ponderado pelo proponente — há o risco de a regulamentação posterior do que estiver em falta na norma do OE defraudar a expectativa do proponente.⁷¹

387. Trata-se de mais uma sugestão em linha com as boas práticas internacionais. Haver mais tempo para a preparação técnica e política das medidas de política a integrar na lei orçamental vai ao encontro das recomendações da OCDE de os processos legislativos serem superiores a três meses, com consulta de especialistas e partes interessadas. O desdobramento do processo em duas etapas, com uma antecâmara alargada (15 de janeiro a 31 de maio) de maturação e a possibilidade de recorrer à assistência técnica especializada e independente de uma UTAO reestruturada, aproximará Portugal do número crescente de países desenvolvidos com duas etapas para discutir e deliberar sobre os orçamentos anuais e com uma entidade de apoio analítico aos Deputados sólida e independente. Os ensinamentos internacionais relevantes para esta matéria estão presentes nas Secções 6.3 a 6.5.

8.7 Projeção e avaliação das principais medidas de política orçamental

388. Na situação atual a informação sobre estas medidas é insuficiente e não há prestação de contas sistematizada quanto à sua concretização. A Secção 5.7 alertou para o facto de a informação sobre a dimensão financeira do que o Governo considera serem as principais medidas de política orçamental não permitir um debate objetivo sobre as mesmas. A classificação de medidas como principal pelo MF é arbitrária e, com frequência, incoerente ao longo do mesmo relatório da POE. A opacidade do MF é ainda maior no caso das medidas de política introduzidas no Parlamento (Secção 5.5), sobre cujo efeito nas contas públicas quase nada se sabe. Tipicamente, não há prestação de contas pelo Governo nem avaliação externa independente sobre a execução dessas principais medidas de política. Apesar de um pequeno passo neste sentido ter sido dado no relatório da CGE/2019, publicado em junho de 2020, muito pouco se sabe sobre execução financeira e nada sobre as razões para os desvios expressivos entre promessas e concretizações, já para não falar em indicadores de realização extra-financeira que, pura e simplesmente, não existem ou não são divulgados.⁷² Esta secção irá apresentar duas recomendações. Antes disso, é útil recordar o que são as medidas de política que um regulamento europeu manda incluir nos planos orçamentais dos Estados-Membros da Área do Euro.

⁷¹ Infelizmente, este risco não é baixo. No estudo da PA-1195C a UTAO apercebeu-se que isso sucedeu com a publicação do Despacho n.º 8320/2020, de 28 de agosto, do SEAAF. Transformou a disposição "possibilidade de suspensão" (do terceiro pagamento por conta e do pagamento especial por conta do IRC) em termos a regular pelo Governo prevista na Lei n.º 29/2020, de 31 de julho, em "possibilidade de redução" nos termos de uma lei anterior (Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho — Secção 2.2 do [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro. Em vez daquela PA, foi aprovada uma outra (a PA-48C) cuja única diferença importante era dizer que os sujeitos passivos de IRC "podem ser dispensados" dos pagamentos por conta quando a PA-1195C dizia "É suspenso o pagamento por conta" (evidência apurada no último campo da ficha informativa da PA-1195C no Anexo 2). Fica a dúvida se a fórmula aprovada não será equívoca quanto à aplicabilidade da intenção do proponente. Uma situação mais grave e duradoura aconteceu, por exemplo, com as normas das leis de finanças regionais e locais aprovadas em setembro de 2015. Estabeleceram regras para o saldo corrente modificado e a despesa plurianual, mas remeteram os indicadores subjacentes para um decreto-lei a publicar nos 120 dias subsequentes à publicação das referidas leis. Até, pelo menos, setembro de 2018 esse decreto-lei não tinha aparecido e estas regras orçamentais, apesar de consagradas na lei, permaneciam sem aplicação (vide p. 293 de *Baleiras et al.* (2018), *ibidem*).

⁷² O [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de 14 de abril, reconheceu este pequeno progresso. Tratou-se da concretização muito parcial de uma recomendação formulada na apreciação da UTAO à CGE do ano anterior. A recomendação pedia um exercício de *avaliação ex post* da aplicação de medidas de política orçamental que, a ser implementado, seria um contributo positivo para a prestação de contas. Em aparente resposta, o relatório do MF com a CGE/2019 inseriu, pela primeira vez, um quadro com o impacto realizado na despesa e na receita e, portanto, com o contributo para o saldo orçamental de um determinado conjunto de medidas de política. Naquela avaliação da UTAO (Secção 2.5) estão registadas as insuficiências da informação prestada sobre a execução dos anúncios de medidas na POE/2019 e no PE do mesmo ano.

389. Os Projetos de Plano Orçamental têm de conter determinada informação sobre certas medidas de política. Este é um bom ponto de partida para as recomendações nos dois parágrafos seguintes. O [Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 21 de maio, estabeleceu a obrigação para todos os países que partilham a moeda europeia de apresentarem à Comissão Europeia, até 15 de outubro de cada ano, o seu Projeto de Plano Orçamental (*Draft Budgetary Plan*). Este documento é uma versão resumida de proposta de orçamento para o ano seguinte cobrindo todos os subsectores das Administrações Públicas. Todavia, é uma versão padronizada para todos os Estados-Membros, a fim de facilitar comparações e as avaliações pela Comissão Europeia sobre o grau de cumprimento das Recomendações Específicas por País e do Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural ou da trajetória de convergência para com o mesmo. A Comissão pronuncia-se também sobre a coerência entre as metas orçamentais e a proposta de orçamento de cada país. De entre a informação normalizada que Portugal tem de prestar nos seus Projetos de Plano Orçamental, constam a descrição e a quantificação das medidas de política que o País considerar necessárias no orçamento para o ano seguinte a fim de fechar o desvio entre as metas de receita e despesa e as previsões de receita e despesa do cenário de políticas invariantes.⁷³

390. A primeira recomendação da UTAO nesta secção respeita à transparência ex ante dos Orçamentos do Estado. O MF deverá inserir um anexo técnico no relatório que acompanhar cada POE relativo às chamadas *medidas principais de política orçamental*. Para este efeito, terão de ser obrigatoriamente classificadas como *principais* todas as medidas exigidas pelo regulamento europeu na alínea e) do número 3 do art. 6.º. Acessoriamente, o MF poderá incluir no anexo outras medidas de política que entender destacar, tendo de justificar por que é que o faz. Para cada medida classificada como principal, terá de haver um número, um título, uma breve descrição dos objetivos e dos instrumentos (no mínimo, meia dúzia de linhas), a remissão para a disposição legal que a cria (no articulado da própria proposta de lei orçamental ou noutra proposta de diploma ou a justificação para a ausência de norma habilitante à data da POE) e, finalmente, a previsão de impacto na receita e na despesa, por rubrica de classificação económica. Todos estes impactos têm que ser apresentados na mesma ótica contabilística e em milhões de euros com, pelo menos, uma casa decimal. O anexo deverá explicitar os pressupostos das previsões para que analistas independentes consigam entender como é que os números foram obtidos.

391. A segunda recomendação respeita à transparência ex post dos Orçamentos do Estado. Em cada ano, o Tribunal de Contas (TdC) deverá auditar um subconjunto das medidas de política principais explicadas no referido anexo do relatório da POE que as tiver anunciado. Como entidade independente de controlo e especializada em auditorias de desempenho às Administrações Públicas, o TdC está numa situação privilegiada para selecionar as medidas cuja execução irá escrutinar — o número 1 do art. 1.º e a alínea f) do número 1 do art. 5.º da sua [Lei de Organização e Processo](#) atribuem-lhe o poder de apreciar a boa gestão financeira à luz dos princípios técnicos da economia, da eficácia e da eficiência. Deverá explicar os critérios de seleção e, no seu relatório, informar sobre o modelo de governança das medidas, os resultados alcançados (incluindo, se os houver, os extraorçamentais) e os desvios face aos impactos previstos inicialmente pelo MF, entre outras dimensões que considerar relevante avaliar. A exposição das razões por detrás dos sucessos e dos insucessos é essencial pois a intenção última destes exercícios de avaliação *ex post* é fornecer ao País conhecimento sobre a qualidade das suas políticas públicas. Evitar a repetição de erros e apostar na consolidação dos fatores de sucesso serão as mais-valias principais destas avaliações do TdC.

⁷³ Relevam para a definição destas medidas de política as seguintes alíneas do número 3 do art. 6.º do citado regulamento:

"b) As projeções, feitas com base num cenário de manutenção das políticas em vigor, das despesas e receitas e suas principais componentes em percentagem do PIB, no que respeita às administrações públicas, com inclusão da formação bruta de capital fixo;

c) Os objetivos de despesas e de receitas e suas principais componentes, em percentagem do PIB, no que respeita às administrações públicas, tendo em conta as condições e os critérios utilizados na determinação da trajetória de crescimento da despesa pública, excluídas as medidas discricionárias em matéria de receitas previstas no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97;

e) Uma descrição e quantificação das medidas em matéria de despesa e receita a incluir no projeto de orçamento para o ano seguinte a nível de cada subsetor, a fim de colmatar a diferença entre os objetivos a que se refere a alínea c) e as projeções num cenário de manutenção das políticas apresentadas nos termos da alínea b)."

8.8 Estabilização do enquadramento financeiro das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais

392. Por definição, o enquadramento financeiro de qualquer nível territorial de governo deve ser estável.

Tal não sucede, há décadas, no caso dos governos regionais e dos governos locais em Portugal. Este problema foi identificado na Secção 5.11, que também explicou os seus inconvenientes para a qualidade das políticas públicas subnacionais e a sustentabilidade das contas públicas locais, regionais e nacionais. A um perito internacional causará enorme estranheza saber que o principal instrumento de-estabilizador é a própria lei orçamental nacional, todos os anos apreciada, negociada e votada no parlamento nacional. Formalmente, Portugal tem um regime de regras orçamentais para orientar as decisões de receita, despesa e endividamento tomadas pelos governos e os parlamentos regionais e locais. Porém, na prática, o enquadramento é paradoxal porquanto todos os anos, haja crise ou expansão, a lei do OE suspende, altera, revoga ou acrescenta regras ou adita exceções às regras, criando um enquadramento tão confuso que mesmo os dirigentes e os decisores políticos com pelouros financeiros têm muita dificuldade em saber, em cada momento, com que verdadeira restrição orçamental estão confrontados. Os próprios serviços centrais e o Governo nacional perdem autoridade para aplicar sanções em caso de incumprimento. Não há, pois, estabilidade do enquadramento financeiro/orçamental nem previsibilidade quanto às regras orçamentais a que os governos subnacionais estão sujeitos, e as eventuais infrações passam despercebidas e sem consequências. As regras não têm credibilidade neste contexto. É neste ambiente tão pouco recomendável que são assumidos compromissos plurianuais. É este o ambiente tão pouco recomendável que tem gerado tantas crises de finanças públicas localizadas nos 45 anos de vida democrática das regiões autónomas e dos municípios.⁷⁴

393. Para finalmente induzir estabilidade no enquadramento das finanças subnacionais e gerar previsibilidade para todos os interessados quanto às regras do jogo orçamental, propõe-se o seguinte:

- (i) Por norma, as regras orçamentais passam a ser alteráveis somente no âmbito de um processo de revisão geral das leis de enquadramento financeiro destes níveis de governo;⁷⁵
- (ii) Fora desse processo, nomeadamente em sede de OE, só com maioria qualificada na AR será possível legislar sobre regras orçamentais dos governos regionais e das autarquias locais.

394. A concretização desta recomendação requer uma iniciativa legislativa. Pode ser muito simples, através de um diploma especificamente criado para dar letra de lei às disposições (i) e (ii) ou inserindo norma apropriada na LEO. Em alternativa, pode-se aproveitar um diploma novo e mais vasto do que o primeiro, quicá o resultado da maturação política desencadeada pelo acervo de recomendações neste relatório. Opinião jurídica autorizada terá que ser escutada sobre a melhor forma legal de fazer prevalecer a exigência de maioria qualificada.

8.9 Limitação expressiva dos cavaleiros orçamentais

395. As leis orçamentais em Portugal abusam da figura “cavaleiro orçamental”. No plano dos princípios, a lei orçamental anual serve para dar ao Governo o direito a utilizar um novo orçamento para conduzir a Administração Central e a Segurança Social. A prática nacional vem-se afastando deste plano ao abrigar cada vez mais disposições que nada têm a ver com a finalidade indicada. Os cavaleiros orçamentais são, precisamente, as normas na lei orçamental anual que não são financeiras ou que, sendo financeiras, pretendem ter uma duração para além do prazo de validade da lei orçamental. Esta figura e os inconvenientes políticos, jurídicos e económicos que decorrem do seu abuso foram analisados na

⁷⁴ Todas estas afirmações estão fundamentadas em análise económica: ver a Secção 3.5 e a Subsecção 11.3.1 de BALEIRAS, R. N., DIAS, R. e ALMEIDA, M. (2018), *Finanças locais: princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, vol. 1, setembro, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.

⁷⁵ Regiões Autónomas: [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#). Autarquias Locais: [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro.

Secção 5.9. Aí se deu nota que os esforços tímidos para acabar com os cavaleiros orçamentais na LEO, tanto na primeira como na segunda gerações (2001 e 2015, respetivamente), não resultaram.

396. Propõe-se aqui, à consideração pública, um novo mecanismo para limitar drasticamente a inserção de cavaleiros orçamentais nas leis do OE. Sugere-se a inserção na ordem jurídica nacional de uma disposição não alterável pela própria lei do OE que imponha a conformidade da POE (articulado, mapas contabilísticos e, no futuro, as demonstrações financeiras) com as leis em vigor à data da entrega da POE na AR.⁷⁶ Deixa-se para opinião jurídica competente a melhor forma de concretizar este princípio. Reconhece-se que, nalguns casos concretos, poderá ser ténue a linha de separação entre uma norma financeira e uma norma não financeira e entre uma norma financeira de natureza intemporal e uma norma financeira para valer apenas no ano do OE (no fundo, entre ser ou não ser um cavaleiro orçamental). Por isso, pode ser avisado criar, a título experimental, uma cláusula de salvaguarda para casos de fronteira. Assim, sugere-se criar, a par daquela disposição jurídica, uma outra que atribua ao Parlamento o poder de decidir, durante a apreciação da POE, se tais normas de fronteira devem ou não passar para a lei orçamental. Um grupo de Deputados seria mandatado para identificar todos os artigos em causa, *i.e.*, todas as normas no articulado proposto pelo Governo passíveis de serem classificadas como "cavaleiro orçamental". Poderia ser assistido nesta tarefa por técnicos da AR. A lista dessas normas seria depois remetida para o processo deliberativo. Nesse processo, os artigos em causa seriam votados à parte para haver a oportunidade de votar a aprovação ou a rejeição de cada um desses possíveis cavaleiros, mas sempre sem possibilidade de alteração de conteúdo na AR. Esta cláusula, para ser mesmo experimental, terá de ter uma validade limitada a três ou quatro anos (*sunset clause*). No fim do período experimental, a AR avaliaria o progresso entretanto alcançado no combate à utilização abusiva de cavaleiros orçamentais e deliberaria em conformidade.

8.10 Travagem na intromissão excessiva das leis orçamentais na gestão corrente das entidades públicas

397. A Secção 5.10 deixou claro que há duas formas específicas de cavaleiro orçamental que surgem em todas as leis orçamentais dos últimos anos. Trata-se das normas que, a pretexto do controlo da despesa, removem dos gestores para os membros do Governo a autonomia para praticarem determinados atos de gestão corrente em matéria de aquisição de serviços e contratação de recursos humanos. Para além da entropia e da opacidade que caracterizam os cavaleiros orçamentais em geral, estas formas específicas implicam prejuízos específicos na celeridade, na qualidade e na eficiência económica dos serviços públicos prestados. As normas de que aqui se cuida têm passado sem alterações das POE para as leis orçamentais desde, pelo menos, meados da década passada e possuem declinações nos sucessivos decretos-lei de execução orçamental.

398. Para estes cavaleiros orçamentais específicos, a UTAO propõe uma solução específica. Tratando-se de matéria de gestão de empresas e serviços das AP às quais o MF parece ser sensível, a ponto de repetir as normas nas sucessivas POE e nos sucessivos decretos-lei, considera-se prudente a AR chamar a si a iniciativa de racionalizar estas intromissões do poder político executivo em atos de gestão corrente das organizações públicas. A fim de ponderar o mérito eventual de passar a impedir estes cavaleiros orçamentais específicos, recomenda-se um processo de audição às partes interessadas e conhecedoras do assunto: o Governo, naturalmente, mas também antigos e atuais gestores públicos.

⁷⁶ Parece encontrar-se nos [Apontamentos de finanças públicas](#) do Prof. Guilherme Waldemar de Oliveira Martins inspiração para esta proposta.

8.11 Reforço da assistência técnica especializada aos Deputados em economia dos impostos

399. Existe um défice crónico de preparação económica da legislação fiscal em Portugal. O controlo do poder tributário do Soberano está na origem da instituição parlamentar. Por razões afloradas na Secção 5.12 e desenvolvidas em Baleiras (2018),⁷⁷ existe um défice de capacidade de escrutínio na AR sobre os efeitos económicos de medidas fiscais.

400. Recomenda-se, assim, um reforço da capacidade humana da UTAO para prestar mais e melhor aconselhamento técnico em iniciativas legislativas na AR com natureza fiscal. Trata-se, não só, de poder elaborar previsões de efeitos na receita, mas também de poder identificar e analisar os incentivos comportamentais dos agentes económicos embutidos nas normas jurídicas e alertar para possíveis efeitos contrários às intenções do legislador. Com apenas quatro analistas e uma carteira de publicações periódicas tão vasta, a capacidade da estrutura atual é muito limitada. O alargamento do radar da UTAO neste domínio precisa contemplar a diversificação de competências técnicas especializadas entre os analistas.

401. Há uma oportunidade preciosa para o Parlamento robustecer a sua capacidade de fiscalização do Governo e de produção legislativa própria em matéria tributária. Estando o Governo interessado na criação de uma unidade técnica independente para monitorizar a criação e a modificação de benefícios fiscais, bem como para avaliar regularmente os que estiverem em vigor, recomenda-se a ponderação da atribuição à UTAO destas competências, mediante uma reestruturação apropriada que garanta os objetivos pensados para essa unidade técnica independente com as sinergias identificadas no final da Secção 5.12 (nomeadamente, nos parágrafos 293 e 294, pp. 108 e 108, respetivamente). Esta proposta complementa a divisão do processo legislativo orçamental em duas etapas preconizada na Secção 8.1 para dar mais tempo à preparação das propostas dos Grupos Parlamentares para a POE, na medida em que os contributos técnicos da UTAO sugeridos na Secção 8.3 poderiam ser mais numerosos e mais substantivos. Este reforço de capacidade analítica poderia também ajudar os Deputados a identificar os cavaleiros orçamentais de natureza fiscal no âmbito da recomendação apresentada na Secção 8.9.

⁷⁷ BALEIRAS, Rui Nuno (2018), "[Faltam economistas dos impostos: o problema e uma proposta de solução](#)", jornal "Público", edição de 22 de outubro, p. 44. Consultado em 19 de julho de 2021.

9 Reestruturação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental

402. Este capítulo propõe a reestruturação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Algumas mudanças importantes na sua organização, no seu modo de funcionamento e nas relações com o Parlamento adquiriram pertinência e urgência em face da experiência acumulada ao longo dos 15 anos da sua existência e das matérias analisadas neste documento. Mesmo que nada mude no processo legislativo orçamental, a estrutura atual precisa ser reforçada para responder com eficácia e em tempo útil a pedidos avulsos de análise económico-financeira formulados pelos membros da AR. Com apenas quatro analistas⁷⁸ e tão absorvidos nas publicações periódicas que integram os planos anuais de atividade, falta tempo para a produção de publicações não-periódicas. Estas deverão ser estudos por iniciativa da Unidade sobre temas de fundo da economia e das finanças públicas (que, para além do interesse público próprio, geram externalidades intelectuais positivas para as demais publicações) e estudos avulsos que os Deputados entendam solicitar para os apoiar no trabalho político, nomeadamente as avaliações de impacto de iniciativas legislativas no Parlamento. A capacidade de apoio analítico em economia da tributação, matéria tão importante na produção legislativa do Parlamento e tão ausente da generalidade da documentação de suporte a essa produção, é um bom exemplo temático do que a Unidade gostaria de poder abraçar.

403. Para além de reforçar a capacidade de apoiar os trabalhos parlamentares, importa atribuir-lhe condições de independência, transparência e responsabilização para prosseguir a sua missão. A UTAO é uma unidade orgânica dos Serviços da AR sujeita à disciplina hierárquica de qualquer divisão e com um dever especial de reporte à comissão parlamentar competente sobre finanças públicas. Este dever e a ausência de estatuto do seu líder são as únicas diferenças formais face às demais unidades orgânicas dos Serviços. A situação de partida é, pois, frágil na dimensão da independência. A independência é essencial para uma entidade pública com a competência legal para avaliar tecnicamente a política orçamental. O indicador mais positivo de independência na vida da UTAO tem sido a prática, até ao momento, de o poder político e o poder administrativo da Assembleia da República não interferirem no texto das análises produzidas, apesar de uma ou outra tentativa de condicionamento dos dois poderes no passado. Mas nem sequer uma garantia formal de não-interferência existe. Em outros vetores essenciais para o cumprimento de uma missão de apreciação técnica independente da política orçamental não estão minimamente assegurados os requisitos necessários de autonomia de gestão com responsabilidade. A UTAO compara mal com os seus pares estrangeiros nesta matéria, como se retira da análise na Subsecção 6.4.2. Entre outras insuficiências na garantia de independência no seu desempenho, podem apontar-se vários traços do desenho institucional. Os vínculos laborais do pessoal e da liderança são precários, não há requisitos formais de mérito específico na escolha dos recursos humanos, incluindo o da liderança, não é garantida a liberdade da entidade elaborar estudos por sua iniciativa, depende da vontade do braço político e do braço administrativo da AR para ter as suas publicações na *Internet* (na verdade, na situação atual estes podem recusar-se a publicar e podem retirar publicações do portal da AR), não tem uma palavra sobre a exequibilidade dos estudos que o poder político lhe manda fazer, o próprio poder político não se coordena entre si nos pedidos avulsos que faz à Unidade, a liderança não tem uma palavra sobre as remunerações do pessoal, não tem capacidade legal para fazer um euro sequer de despesa no seu funcionamento, a UTAO não pode ter presença nas redes sociais, a própria representação externa da entidade pelo seu Coordenador não está salvaguardada e não pode sujeitar-se a avaliações externas independentes. Finalmente, em resultado da escassez de autonomia de gestão, a UTAO acaba por ser menos transparente para os cidadãos do que deveria ser enquanto instituição orçamental independente. Não dá informação sobre o passado profissional dos seus recursos humanos para que o mérito e a ausência de conflitos de interesse possam ser escrutinados publicamente, não há peritos externos a poder avaliar e ajudar a instituição a melhorar as suas metodologias, não tem presença na *Internet* para poder mostrar as suas metodologias em detalhe, as suas análises podem ser removidas ou impedidas de afixação na *Internet*, não é ouvida pela comissão parlamentar

⁷⁸ Em capítulos anteriores, nomeadamente na análise aos estudos da UTAO em novembro de 2020 e nas comparações com outros PBO na Subsecção 6.4.2, está escrito que havia cinco analistas. Entretanto, a Unidade perdeu uma analista, no final de outubro de 2021, para uma entidade concorrente.

competente sobre os seus estudos nem os seus documentos de gestão, não dá conferências de imprensa para poder ser questionada pela comunicação social sobre o conteúdo das suas análises, entre outros aspetos menos positivos em matéria de transparência interna. Alguns dos traços identitários acima são, simultaneamente, limitações à capacidade de o poder político parlamentar e a sociedade em geral poderem pedir contas à UTAO. É por isso que independência e transparência conjugam com responsabilização.

404. As linhas de reestruturação abaixo sugeridas justificam-se quer haja ou não desdobramento em duas etapas do processo legislativo orçamental. Recorde-se que a principal sugestão deste relatório relativamente às interações entre o Parlamento e o Governo consiste nesse desdobramento (Secção 8.1) com a intenção de dar mais tempo aos agentes políticos para prepararem técnica e politicamente as suas propostas para cada Proposta de Orçamento do Estado (POE). Neste contexto, a UTAO sugeriu (Secção 8.3) a oferta de apoio analítico para prever efeitos económicos e nas contas públicas dos contributos que os Grupos Parlamentares (incluindo os DNI e os DURP) entenderem negociar com o Governo durante a primeira etapa do novo processo legislativo orçamental. Todavia, resulta também evidente do diagnóstico institucional que a decisão política parlamentar ao longo do ano, e não apenas no período orçamental, muito poderia beneficiar da assistência técnica profissional da UTAO se os pedidos de estudos avulsos forem feitos com prazos razoáveis e a Unidade for dotada dos recursos humanos adequados.

405. As sugestões de mudança apresentadas neste capítulo estão alinhadas com as melhores práticas internacionais. O relatório dedicou bastante atenção, no Capítulo 6, às práticas dos parlamentos e dos PBO nacionais na geografia OCDE (e Brasil). Fê-lo para explicar como as questões levantadas no diagnóstico são tratadas noutros países com os quais faz mais sentido comparar as instituições portuguesas e para conhecer os melhores padrões internacionais. A reestruturação da UTAO abaixo proposta está, pois, alicerçada nesses padrões e completamente adaptada ao contexto português.

406. O capítulo está organizado da seguinte maneira. A Secção 9.1 apresenta os princípios de boa governança das Instituições Orçamentais Independentes que Portugal, a par dos demais Estados-Membros da OCDE reconheceu em 2014. A par do diagnóstico de debilidades do modelo atual, servem de inspiração para as recomendações apresentadas nas secções seguintes. A Secção 9.2 justifica a necessidade de um diploma orgânico para a UTAO com valor legal, destinado a consagrar o desenho institucional da instituição. Propõem-se 13 domínios de regras, um em cada secção seguinte. Cobrem domínios como missão e atribuições, liderança, relações com o poder político parlamentar, comunicação institucional, pessoal, estatuto remuneratório, financiamento e avaliação externa independente. As recomendações formam uma perspetiva integrada de reestruturação da UTAO atual. Estão desenhadas com um grau de abertura que dá flexibilidade ao legislador na concretização do diploma orgânico.

9.1 Princípios para Instituições Orçamentais Independentes

407. Vale a pena enquadrar as linhas da reestruturação no conjunto de 22 princípios para a governança de Instituições Orçamentais Independentes (IOI) aprovadas por Portugal e todos os demais 37 Estados-Membros da OCDE. Estes princípios constam de uma Recomendação, que é um instrumento legal adotado pelo Conselho da OCDE em 13/02/2014.⁷⁹ O documento OCDE (2014) abre definindo como IOI os "commonly referred to as independent parliamentary budget offices (PBO) or fiscal councils". O inquérito OCDE (2021), cujos resultados foram sintetizados na Subsecção 6.4.2, mostra como os PBO de âmbito nacional existentes no Brasil e em cada Estado-Membro praticam os princípios. Como se perceberá, as características sugeridas adiante para o futuro diploma orgânico da UTAO procuram traduzir para o contexto português os princípios de boa governança subscritos por todos os Estados-Membros. Também se perceberá que a situação de partida da UTAO está muito distante deste quadro normativo de referência.

⁷⁹ OCDE (2014), [Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions](#), OECD Legal Instruments series, OECD/LEGAL/0401, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. A lista de Estados-Membros da OCDE que subscreveram esta Recomendação foi consultada em 04/01/2022 no separador "Adherents" da página-e da Recomendação. A recomendação está classificada pela OCDE como instrumento legal.

408. Os princípios estão resumidos na Tabela 24, por conveniência expositiva. A versão integral pode ser consultada no texto legal da [Recomendação do Conselho](#) — OCDE (2014). Estão organizados segundo nove tópicos de governança. O resumo na tabela é a tradução fiel do Anexo presente em OCDE (2022a, pp. 28-29).⁸⁰

Tabela 24 — Súmula dos 22 princípios de boa governança das IOI aprovados pelos 38 Estados-Membros da OCDE

1		Apropriação local
	1.1	Apropriação, compromisso e consenso nacionais alargados no espectro político. Modelos estrangeiros não devem ser artificialmente copiados ou impostos.
	1.2	Necessidades locais e o ambiente institucional local devem determinar as opções para o papel e a estrutura da IOI.
2		Independência e não-partidarismo
	2.1	A IOI não apresenta a sua análise numa perspetiva política; esforça-se por demonstrar objetividade e excelência profissional, e atende a todas as partes. A IOI não deve ser atribuída responsabilidade para emissão de juízo normativo sobre a formulação de políticas a fim de evitar a perceção de partidarismo.
	2.2	A liderança da IOI deve ser escolhida com base no mérito e na competência técnica, sem atender à filiação política. As qualificações profissionais devem ser explicitadas.
	2.3	A duração dos mandatos e o número máximo de mandatos da liderança da IOI devem ser claramente especificados na legislação, tal como os critérios e o processo de demissão.
	2.4	A posição de líder principal da IOI deve ser remunerada e exercida preferencialmente em regime de tempo inteiro. Devem ser aplicados padrões estritos para evitar situações de conflito de interesses.
	2.5	A liderança da IOI deve ter liberdade total para contratar e demitir pessoal de acordo com a legislação laboral aplicável.
	2.6	O pessoal deve ser escolhido segundo processos concorrenciais abertos baseados no mérito e na competência técnica, sem atender à filiação política, de acordo com as condições do serviço público.
3		Missão
	3.1	A missão deve ser definida na legislação, assim como os tipos de relatórios e análises a produzir, a identificação de quem os pode requerer e a fixação dos prazos ou da periodicidade para os divulgar.
	3.2	As IOI devem ter autonomia para produzir relatórios e análises escolhidos por sua própria iniciativa e liberdade para definir o seu próprio programa de atividades dentro dos limites da sua missão.
	3.3	Ligações claras ao processo orçamental devem ser estabelecidas na sua missão.
4		Recursos
	4.1	Os recursos afetos às IOI devem ser proporcionais às suas missões e às tarefas atribuídas. As dotações financeiras a elas atribuídas devem ser do conhecimento público e tratadas da mesma maneira que os orçamentos das outras entidades independentes. Compromissos multianuais de financiamento podem reforçar a independência das IOI e fornecer proteção adicional contra pressões políticas.
5		Relacionamento com o braço político dos Parlamentos
	5.1	Devem existir mecanismos que encorajem a prestação de contas aos Parlamentos. O calendário orçamental deve atribuir tempo suficiente às IOI para estas realizarem a análise necessária ao trabalho parlamentar.
	5.2	A legislação deve estabelecer claramente o papel das IOI relativamente à comissão parlamentar do orçamento (ou equivalente), a outras comissões e a deputados individuais a propósito dos pedidos de análise.
6		Acesso a informação
	6.1	As IOI devem ter acesso completo em tempo útil a toda a informação relevante para a execução dos seus trabalhos.
	6.2	Quaisquer restrições no acesso a informação do sector público devem estar claramente definidas na legislação.
7		Transparência
	7.1	As IOI devem agir tão transparentemente quanto possível, incluindo a transparência quanto aos seus trabalhos e às suas operações.
	7.2	Os relatórios e as análises (incluindo os dados e as metodologias subjacentes) devem ser publicados, disponibilizados livremente a todos e remetidos ao Parlamento.
	7.3	As datas de divulgação dos relatórios e das análises principais devem ser formalmente estabelecidas, especialmente as que necessitem de coordenação com a divulgação de relatórios e análises governamentais relevantes.
	7.4	As IOI devem divulgar sob o seu próprio nome os relatórios e as análises que produzam em matérias relacionadas com a sua missão principal.
8		Comunicação
	8.1	As IOI devem desenvolver canais eficazes de comunicação institucional desde o início.
9		Avaliação externa
	9.1	As IOI devem operacionalizar um mecanismo de avaliação externa dos seus trabalhos.

Fontes: OCDE (2022a) e tradução do seu Anexo A pela UTAO.

⁸⁰ OCDE (2022a), [Report on the implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions](#), janeiro, aprovado pelo *OECD Committee of Senior Budget Officials* em 20 de dezembro de 2021, Divisão de Orçamentação e Despesas Públicas, Departamento de Governança Pública, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos.

9.2 Criação de diploma orgânico com valor legal

409. A primeira recomendação que resulta diretamente de vários destes princípios é a conveniência de haver na lei um documento que fixe os principais traços identitários da UTAO. Ora o ponto de partida é a inexistência de um diploma orgânico que estabeleça as principais regras de funcionamento da instituição, o relacionamento com o Parlamento, os ministérios, os fornecedores de bens e serviços e os cidadãos em geral, o estatuto do seu líder, as formas de recrutamento e remuneração, os modos de prestação de contas, a autonomia para comunicar institucionalmente, etc. — no fundo, as regras referentes a cada um dos nove domínios de governança referidos na Tabela 24. O que existe com valor legal atual e disperso por vários instrumentos é:

- definição da UTAO como unidade orgânica da Direção de Apoio Parlamentar e lista de oito atribuições técnicas da Unidade — artigos 7.º e 8.º, por um lado, e 12.º, por outro, todos da [Resolução da Assembleia da República \(RAR\) n.º 20/2004](#), de 16 de fevereiro;
- limites mínimo e máximo de analistas ao serviço (oito e dez) — fixados na [RAR n.º 57/2010](#), de 23 de junho;
- existência formal da UTAO como unidade especializada que funciona junto da comissão parlamentar competente em matéria orçamental e financeira; obrigada a atuar com estrita isenção e objetividade e segundo critérios técnicos explicitados; os serviços e organismos do Ministério das Finanças são obrigados a ceder-lhe atempadamente a informação de que careça, desde que o pedido de informação tenha obtido anuência prévia da comissão parlamentar — art. 27.º-A da [Lei n.º 77/88, de 1 de julho](#) (Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República, LOFAR);
- procedimento para a produção de estudos de previsão de impactos nas contas públicas atribuíveis a propostas de alteração em sede de discussão dos Orçamentos do Estado — art. 75.º-A da [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental).

410. É comum a existência de diploma orgânico com valor legal no universo dos PBO. No universo das instituições pares da UTAO, a norma é haver diplomas com valor legal que salvaguardam características institucionais importantes e com muito maior abrangência do que no caso da UTAO. O estatuto da liderança à cabeça — com regras sobre processos de nomeação, dispensa, remuneração e extensão dos mandatos —, dotação financeira com rubrica própria na lei orçamental anual, garantia de financiamento a médio prazo, autonomia para contratação de pessoal e aquisição de serviços de assistência técnica especializada, atribuições de investigação nos domínios económico, em geral, e das finanças públicas, em particular, prestação de contas, etc.. Podem ver-se os exemplos do PBO italiano no cap. VII da [Legge n.º 243, de 24 de dezembro de 2012](#) e do PBO canadiano nas subsecções 79.01 a 79.501 do [Parliament of Canada Act](#).

411. As próximas secções são contributos para o futuro diploma orgânico da UTAO. Descrevem e justificam as principais propriedades institucionais a salvaguardar em instrumento jurídico que se venha a revelar apropriado para o efeito. Este documento não se pronuncia sobre a melhor forma jurídica, devendo a sua escolha ficar para uma discussão posterior, uma vez ponderados os elementos a consagrar no desenho da instituição.

9.3 Missão e atribuições

412. Na situação atual não existe, propriamente, uma missão para a UTAO. A referência mais próxima a este conceito é a relação de reporte à comissão parlamentar permanente competente para os assuntos orçamentais e financeiros (número 1 do art. 27.º-A da [Lei n.º 77/88, de 1 de julho](#)). Diz que a UTAO elabora estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública para apoiar a referida comissão. Mais do que uma missão, esta norma estabelece uma função, um meio através do qual ela serve um determinado propósito. A evidência recolhida e analisada extensamente noutros capítulos sobre o modo como a AR discute e aprova legislação com efeitos nas contas públicas certamente que muito tem a beneficiar dos estudos da instituição, sobretudo se organizar os tempos da discussão parlamentar por forma a poder integrar as análises técnicas no processo de reflexão política.

Para além dos Deputados, existem muitos outros agentes a quem os estudos de um PBO certamente interessam: os cidadãos em geral, mas também os comentadores político-económicos, os estudantes de economia e finanças públicas, os investidores, nomeadamente em dívida pública, e as agências de notação financeira, as organizações internacionais que seguem a economia e as finanças públicas portuguesas, bem como a comunicação social que faz a ponte entre a produção da UTAO e todos estes grupos de interessados. Hoje em dia, não é só o braço político do Parlamento que necessita de informação técnica independente sobre a economia e finanças públicas; a exigência de transparência, isenção e profissionalismo nas análises técnicas sobre estas matérias é cada vez mais transversal. Satisfazer esta procura com produtos de elevada qualidade, percebidos como independentes e sérios, dando literacia e matéria de reflexão cívica, é também contribuir para a qualidade da democracia e da representatividade do Parlamento. Propõe-se, por estas razões, a inserção de uma norma no futuro diploma orgânico que atribua à UTAO a missão de "produzir análises técnicas profissionais, independentes e partidariamente isentas acerca de matérias económicas e financeiras que apoiem o processo de decisão parlamentar sobre finanças públicas e melhorem a compreensão pública da realidade económico-orçamental, assim contribuindo para a transparência das contas públicas e a qualidade das decisões políticas."

413. Será importante deixar de fora do âmbito funcional da UTAO a emissão de juízos de valor sobre o mérito das iniciativas políticas. A análise técnica deve ser positiva e abster-se de ser normativa. Deverá, com objetividade, identificar, quando for o caso, as consequências previsíveis das iniciativas políticas em apreço na economia e nas finanças públicas, mas não emitirá opinião sobre a qualidade ou o mérito dessas consequências.

414. As atribuições atualmente confiadas à UTAO são uma boa base de partida para o futuro. As atribuições são as matérias económicas e financeiras referidas na missão. No fundo, servem para a densificar e orientar a elaboração dos planos de atividade da instituição. Estão presentes no art. 12.º da [Resolução da Assembleia da República \(RAR\) n.º 20/2004](#), de 16 de fevereiro, na redação ora vigente. Coloca-se à consideração dos leitores a conveniência de alguns ajustamentos. Justificam-se por a lista atual ser fechada, não explicitar a política fiscal e fomentar a sobreposição de pedidos de diferentes comissões parlamentares e do próprio Presidente da AR. O que segue começa por apresentar uma lista preferível de atribuições, à luz do diagnóstico em capítulos anteriores da UTAO e do processo legislativo orçamental. A seguir, justificam-se as inovações (os ajustamentos acima referidos).

415. Uma lista de atribuições mais consentânea com a missão e a análise anterior poderia ser a produção de análises técnicas nos seguintes domínios:

- (i) Apreciação dos Programas de Estabilidade ou de documentos equivalentes sobre a programação orçamental de médio prazo;
- (ii) Apreciação das Propostas de Orçamento do Estado ou de documentos equivalentes sobre a programação orçamental anual;
- (iii) Apreciação das contas anuais encerradas das Administrações Públicas;
- (iv) Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública;
- (v) Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional;
- (vi) Acompanhamento da dívida pública e do financiamento da economia;
- (vii) Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas;
- (viii) Acompanhamento do Sector Público Empresarial;
- (ix) Estudos sobre o enquadramento orçamental;
- (x) Estudos económicos sobre fiscalidade;
- (xi) Avaliação da eficácia de benefícios fiscais, incluindo o cumprimento de metas além da receita fiscal;
- (xii) Estudos de avaliação, retrospectiva ou prospetiva, de impacto de medidas de política nas contas públicas;
- (xiii) Estudos sobre outros domínios que relevem para o cumprimento da missão da UTAO.

416. A lista acima abrange as atribuições atualmente confiadas e inclui outras que se afiguram relevantes para a missão. As tarefas atribuídas no aludido art. 12.º da RAR n.º 20/2004 estão presentes nas atribuições acima propostas sob os números (i) a (viii), (xii) e (xiii). A atribuição (ix) é nova, mas justifica-se com a importância estruturante do tema. Aliás, embora sem mandato explícito para o fazer, resultados de documentos da UTAO, realizados por sua iniciativa, foram tidos em conta na aprovação parlamentar da mais recente alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto; ver [Relatório UTAO n.º 14/2020](#), de 24 de junho, e [Memorando do Coordenador da UTAO](#), de 20 de julho de 2020). O diagnóstico do processo legislativo orçamental neste relatório chamou a atenção para a enorme desproporção entre a prolixidade da produção legislativa e a fundamentação e a avaliação técnicas das medidas de política fiscal. As atribuições (x) a (xii) são um meio aqui proposto para ajudar a equilibrar aquela relação. De igual modo, o diagnóstico alertou também para o enorme desconhecimento do País sobre a eficácia dos benefícios fiscais, sobretudo no apuramento da contribuição da despesa fiscal para a concretização das metas de política sectorial que, com frequência, são invocadas nos diplomas que criam ou prolongam benefícios fiscais. Este desconhecimento motiva também a proposta da atribuição (xi). Esta proposta está alinhada com a sugestão apresentada na Secção 5.12 de instalar na UTAO a competência para avaliação *ex-post* de benefícios fiscais, ideia a desenvolver na Secção 9.8 adiante.

417. Haverá estudos periódicos e estudos não-periódicos. As atribuições que têm por objeto documentos de política regulares do Governo serão executadas sob a forma de publicações regulares, disponibilizadas a tempo dos debates parlamentares, em datas a acordar com a comissão parlamentar competente. É a situação atual. Os planos anuais de atividade precisarão as coleções periódicas e os prazos de publicação. A Unidade necessita, todavia, reforçar a sua capacidade analítica em temas que, embora não sendo objeto de discussão política regular no Parlamento, são instrumentais para vários fins socialmente úteis. Pela sua natureza, não terão periodicidade pré-estabelecida e destinam-se a adquirir conhecimento atualizado para i) enquadrar as análises periódicas, ii) capacitar a Unidade na resposta a pedidos avulsos da comissão parlamentar sobre os mais variados temas e também para iii) disponibilizar ao País conhecimento sobre matérias importantes para a formação de opinião pública e dos legisladores acerca de eventuais necessidades de mudança para melhor acompanhar a evolução dos desafios às finanças públicas.

418. O braço político poderá requerer à UTAO a realização de estudos. Este é um traço distintivo entre os PBO e os *Fiscal Councils*, o outro ramo significativo de IOI. A UTAO, enquanto PBO, tem de ter capacidade para prestar assistência técnica ao Parlamento no âmbito da sua missão. Esta vertente é satisfeita pela carteira de atividades periódicas e não-periódicas sem que haja um pedido expresso do Parlamento para um estudo em particular, mas importa criar condições para que o braço político possa requerer estudos avulsos que considere particularmente úteis para fundamentar o processo de decisão sobre iniciativas em apreciação parlamentar. A assistência técnica deve ficar consagrada como um serviço público. Assim, o diploma orgânico deverá consagrar a obrigatoriedade dos pedidos avulsos serem aprovados pela comissão parlamentar competente em finanças públicas e os resultados entregues a todos os deputados. Por outras palavras, recomenda-se a proibição de assistência técnica privada, *i.e.*, reservada a um subconjunto de Deputados. Poderão haver reuniões para discutir assuntos com a UTAO, mas estas serão do conhecimento prévio e abertas a todos os Deputados e seus assessores da referida comissão.

419. A existência de pedidos para estudos avulsos por parte dos Deputados já existe, mas os procedimentos instituídos carecem de melhoria na sua eficácia. A experiência ao longo dos 15 anos de vida da Unidade mostrou que, com a dimensão da equipa e a frequência das publicações periódicas prevista nos planos anuais de atividades, os pedidos de relatórios avulsos propiciam concorrência na utilização do tempo de trabalho dos analistas e do Coordenador e inevitáveis sacrifícios na publicação de alguns relatórios. Esta situação agrava-se e pode gerar mal-entendidos desnecessários quando os pedidos são formulados sem antes se cuidar da averiguação dos dilemas que eles colocam e da própria existência de informação e competências técnicas para lhes responder com profissionalismo. Não é razoável a comissão estabelecer um prazo de dez dias ou menos, como é frequente, sem antes dialogar com a Unidade para saber se estão reunidas as condições suficientes para o prazo ou mesmo o tema ser exe-

quível. Praticamente todos os trabalhos solicitados exigem acesso a informação não pública cuja obtenção é demorada ou até impossível (a informação pode, simplesmente, não existir, mas mesmo para saber que não existe é preciso tempo para o saber). Por maioria de razão, a averiguação prévia à aprovação dos pedidos de trabalhos avulsos deverá acontecer quando eles tiverem origem em comissões que não a competente em matérias de finanças públicas ou no próprio Presidente da AR. Assim, a fim de evitar desnecessários mal-entendidos e expectativas frustradas, importará estabelecer a articulação, ainda que informal, entre a entidade proponente do estudo (Presidente da AR ou outras comissões), a comissão competente na área das finanças públicas e a UTAO para determinar a exequibilidade destes estudos antes do referido pedido ser aprovado. Um mecanismo possível poderá ser o que se descreve no resto deste parágrafo. A entidade proponente informa o Presidente da comissão de finanças públicas sobre o estudo que pretende e o prazo desejável e este consulta o líder da UTAO para se pronunciar sobre a exequibilidade e os eventuais sacrifícios a fazer em atividades constantes do plano de atividade em vigor. Poderá ser promovida uma reunião entre as partes para melhor se combinar os termos do estudo. Com base na informação desta consulta, a comissão de finanças públicas decidirá sobre o pedido a enviar formalmente à UTAO.

420. Finalmente, importa explicitar no diploma orgânico a liberdade da UTAO para realizar atividades por sua própria iniciativa. Esta faculdade é um traço identitário da independência das IOI em geral, e dos PBO, em particular, como se viu na Secção 6.4. Compreende-se este atributo porquanto a iniciativa própria para desencadear atividades no âmbito da missão é instrumental para a aquisição de competências e conhecimento que a capacitem para desempenhar as atribuições acima com proficiência. Isto é particularmente evidente nas atividades de publicação não-periódica e organização de seminários. Por exemplo, estudar o posicionamento internacional de Portugal em matéria de progressividade na tributação do rendimento pessoal pode fornecer ideias úteis para o trabalho dos legisladores nacionais, mesmo que eles não tenham pedido à Unidade tal estudo. O aproveitamento da capacidade de iniciativa permite à Unidade adquirir conhecimento útil para a sua carteira de atividades periódicas e também para melhor responder a pedidos avulsos do braço político parlamentar.

9.4 Liderança

421. A situação presente é caracterizada pela inexistência formal de liderança. Todas as pessoas que lidam com a atividade da UTAO sabem que ela é liderada por um indivíduo ao qual chamam “Coordenador”, mas a verdade é que coordenação ou qualquer outra forma de liderança não entra nos diplomas que regulam a existência ou as atribuições da UTAO (os documentos identificados nos pontos-bala do parágrafo 409). A COF e os Serviços da AR sabem que o Coordenador existe e é com ele que interagem sempre que há necessidade de tratar de assuntos envolvendo a Unidade. O mesmo acontece com a comunicação social e múltiplas entidades públicas e privadas em Portugal. A própria OCDE reconhece que há um líder na UTAO e interage frequentemente com ele. Também o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Europeia, nas suas dimensões técnicas, sabem e já interagiram com o Coordenador. Portanto, a ausência de um estatuto legal para a liderança é uma situação bizarra pelo contraste cristalino entre a realidade factual e a realidade *de jure*. Mas também é uma situação perigosa, pois constitui uma ameaça latente séria à independência e à competência técnica da UTAO. Basta dizer que o Coordenador é escolhido informalmente pelo poder político, sem obrigação legal de atender a critérios de mérito e competência profissionais nem fixando um prazo para o exercício das suas funções (mandato). Com efeito, pode ser demitido a qualquer momento e sem qualquer justificação, quer por iniciativa do poder político quer por iniciativa do poder administrativo da AR. Mais, quando a função é desempenhada por alguém que não é funcionário parlamentar (como foi sempre o caso), a relação jurídica de trabalho entre a mesma e a AR cessa automaticamente no fim de cada legislatura, sendo necessária uma manifestação explícita de vontade por parte da entidade patronal para que nova cedência de interesse público seja realizada. Estas circunstâncias não asseguram independência entre a escolha do líder e os ciclos político-partidários, que, por definição, mudam de legislatura para legislatura. A isenção da UTAO e o empenho na qualidade dos seus trabalhos depende apenas da personalidade do líder e do carácter e da capacidade dos seus analistas, mas podem ser minados facilmente por inexistência de um diploma orgânico com garantias de independência e valorização do

mérito. Não se tem conhecimento de outro PBO com tamanha fragilidade no desenho institucional — ver respostas na Tabela 23, p. 125, ao domínio de questões “Liderança e recrutamento de pessoal”.

422. O futuro diploma orgânico da UTAO deveria então incluir um conjunto de artigos para estabelecer o estatuto do líder. Os próximos parágrafos sugerem alguns conteúdos para este estatuto.

423. Condições de elegibilidade e impedimento para a posição — Deverão existir critérios de elegibilidade para a escolha do líder. A escolha deverá ser limitada a pessoas com reconhecidos mérito profissional, experiência e isenção e o exercício de funções pressuporá algumas inibições. O mérito profissional relevante será atestado pela evidência de conhecimento e competências teórico-aplicadas em micro economia, macroeconomia e economia das finanças públicas nacionais e internacionais. A experiência profissional comprovada em gestão de organizações deverá ser um fator preferencial. Por fim, o nomeado deverá ser igualmente reconhecido como idóneo e independente de interesses partidários e económicos. Recomenda-se que não possam ser consideradas para esta posição as personalidades que sejam ou tenham sido nos últimos dois anos Deputadas nos parlamentos europeu ou nacional, membros dos Governos central, regional ou local, membros de órgãos executivos nacionais de partidos políticos ou gestores públicos. O exercício das funções de liderança será a tempo inteiro e, por norma, em exclusividade. No entanto, o exercício de funções docentes no ensino superior e de tarefas de investigação será permitido desde que não prejudique a prioridade do trabalho a favor da UTAO.

424. Processo de escolha — Atenta a centralidade do Parlamento na missão da UTAO, recomenda-se que a escolha seja aprovada pelo braço político da AR. Poderá ser uma votação maioritária na comissão parlamentar competente em finanças públicas, embora outras soluções sejam equacionáveis. O processo deverá ter um coordenador claramente identificado pela AR (presidente da comissão, presidente da AR ou outra solução) para garantir a tramitação ágil e de acordo com as regras que venham a ser definidas no diploma orgânico. Deverá ficar expresso no diploma quem propõe e como a personalidade ao órgão responsável pela decisão de aprovação da nomeação. O órgão responsável pela decisão poderá querer promover uma audição pública antes de confirmar a decisão, bem como poderá solicitar pareceres externos a peritos independentes.

425. Número e duração dos mandatos — A legislação deverá fixar estes elementos. A fim de promover a independência no exercício de funções e a indispensável separação face à duração dos ciclos políticos, defende-se a consagração de um mandato longo e único, com uma duração de sete ou nove anos. A impossibilidade de renovação comporta um incentivo mais forte para o exercício independente e isento de funções, pois o comportamento do líder deixa de ser condicionado, ainda que inconsciente ou involuntariamente, pela expectativa de renovação. Um mandato com a duração indicada permite ao líder planear, implementar e mostrar resultados de transformações que levam tempo a materializar-se, ao mesmo tempo que dá um sinal de estabilidade e previsibilidade aos demais trabalhadores sobre o rumo da instituição, sinal que os ajuda no planeamento das suas carreiras. A duração indicada está alinhada com a duração máxima das lideranças em instituições que preveem uma renovação de mandatos, seja em Portugal ou no estrangeiro, e para as quais também se colocam exigências especiais de independência face ao poder político.⁸¹

426. Condições para cessação do mandato — Propõe-se para este tópico o conteúdo habitual em entidades reguladoras independentes, CFP e Banco de Portugal e nas IOI estrangeiras. A regra geral é a de os mandatos serem cumpridos até ao fim e gozarem da propriedade de Inamovibilidade que caracteriza as entidades independentes. Poderão, contudo, ser cessados antes do prazo por razões de força maior (tais como renúncia a pedido do próprio, falecimento ou incapacidade física ou mental do incumbente) ou por falhas graves no cumprimento das suas obrigações. Esta circunstância terá de ser justificada pela AR e provada por entidade independente e equidistante do incumbente e da AR, antes de o órgão que nomeou o líder poder deliberar o seu afastamento pela mesma regra da maioria usada para o escolher.

⁸¹ Para os seis PBO com número de mandatos limitado (ver Tabela 23), a duração máxima média é 8,7 anos. Em Portugal e noutros países já é frequente os bancos centrais, as entidades reguladoras de atividades económicas e outros tipos de IOI terem lideranças com durações máximas entre os seis e os dez anos. No Conselho das Finanças Públicas (CFP), a duração máxima é de sete anos.

427. Exercício a tempo inteiro e em exclusividade — As funções de liderança são exigentes. Já o são na UTAO pequena que atualmente existe e que obriga o Coordenador a desdobrar-se em múltiplos papéis, de investigador a orientador e estratega, passando por coautor, revisor da qualidade, comunicador, representante da Unidade perante o exterior, gestor das prioridades e identificador de necessidades de recrutamento e formação dos analistas. Sê-lo-ão também numa UTAO reforçada mais ou menos segundo as linhas propostas neste capítulo, possivelmente com menos intervenção como autor e revisor, mas com responsabilidades e tarefas acrescidas de pensamento e ação estratégicos, e gestão de recursos organizacionais. A exclusividade como princípio tem também a vantagem de agir como um seguro contra potenciais conflitos de interesse entre a missão da UTAO e a missão de outras organizações, públicas ou privadas, para as quais pudesse trabalhar, ainda que a tempo parcial. Questão consensualmente diferente em todo o mundo e, em particular, no universo das entidades que vêm sendo referidas nesta secção para efeitos de comparação, é a aceitação do exercício a tempo parcial de funções docentes em instituições do ensino superior e o desenvolvimento de atividades de investigação científica, desde que fique assegurada a centralidade do trabalho em prol da UTAO. Releva lembrar que um possível campo de recrutamento para a posição de liderança é a academia. Não sendo um emprego para toda a vida, importa que o exercício de um mandato longo na UTAO não prejudique em demasia o prosseguimento da carreira académica, pelo que algum contacto com a docência ou a investigação deverá ser permitido.

9.5 Relações com o poder político parlamentar

428. A UTAO terá sempre uma relação privilegiada com o Parlamento. A missão acima proposta atribui-lhe funções importantes de assistência técnica na fundamentação de deliberações políticas parlamentares. É o Parlamento que escolhe o líder. Porém, a independência na ação e a salvaguarda da capacidade de autoiniciativa são ingredientes indispensáveis para poder servir cabalmente a missão atribuída. Por isso, recomenda-se que o diploma orgânico consagre um equilíbrio sagaz entre o dever de colaboração da UTAO com o braço político da AR e o direito à sua autonomia de gestão.

429. Vários aspetos desta relação deverão ficar acautelados. Um deles é a escolha da liderança, tema que já foi abordado na Secção 9.4. Um segundo aspeto é a implementação de um mecanismo eficaz de coordenação entre comissões, Presidente da AR e UTAO para definir as condições em que estudos avulsos poderão ser executados pela Unidade. As debilidades do modelo atual foram explicadas nos parágrafos 418 e 419. As últimas linhas de ambos contêm propostas de solução que faria sentido trazer para esta parte do diploma orgânico. Poderia enriquecer a ponderação política nalgumas iniciativas parlamentares ouvir o líder da UTAO sobre os resultados de estudos relevantes da Unidade. Alguns parlamentos estrangeiros preveem expressamente audições da liderança dos seus PBO antes de deliberarem sobre determinadas matérias e também para conversarem sobre o funcionamento da própria instituição (*corporate discussions*). Este aspeto é importante e talvez pouco reconhecido em Portugal, mas numa UTAO reestruturada seria mutuamente vantajoso que os Deputados pudessem inquirir de viva voz (anualmente, de dois em dois anos ou sempre que se justificar) sobre as condições de funcionamento de uma entidade criada explicitamente para os assistir tecnicamente, até por que será deles o poder para decidir sobre os meios a ela confiados. Uma audição para fins de governança interna anterior à apresentação do plano anual de atividades poderia ser um momento auspicioso; os Deputados ficariam mais conscientes dos desafios da UTAO e teriam a oportunidade de discutir eventuais ajustamentos na carteira de atividades. Sem prejuízo da auscultação de preferências, a responsabilidade pelo conteúdo dos planos de atividade e dos relatórios de atividade deverá ser da UTAO. Esta autonomia é um traço identitário do valor acrescentado que a independência de um PBO pode trazer aos seus produtos.

9.6 Órgão consultivo

430. A existência de um pequeno órgão consultivo formado por peritos nas matérias analisadas pela UTAO seria um incentivo poderoso à melhoria constante da qualidade. O diploma orgânico deveria prever a possibilidade de a instituição beneficiar de aconselhamento estratégico e técnico de alto nível a prestar por peritos de mérito reconhecido em matérias importantes para os estudos da UTAO. Trata-se

de permitir à liderança convidar até cinco elementos com quem poderia reunir ordinariamente uma ou duas vezes por ano para ouvir conselhos sobre a qualidade técnica dos estudos e eventuais melhorias metodológicas ou na organização do trabalho. Os membros deste órgão deverão ser personalidades reconhecidas pelo seu mérito técnico e pela sua independência face a interesses económicos e interesses partidários. Escutar perspetivas exteriores qualificadas e diferenciadas sobre a relevância e a qualidade da produção é um exercício de refrescamento intelectual cada vez mais reconhecido como essencial para manter padrões exigentes de produtividade e satisfação entre os trabalhadores de atividades com elevada intensidade criativa, como têm que ser as boas análises económicas, incluindo as de finanças públicas. O encargo financeiro deste órgão consultivo seria modesto, com uma remuneração dos peritos baseada em senhas de presença a definir pela comissão de vencimentos proposta na Secção 9.10.

9.7 Comunicação institucional

431. A capacidade de comunicar profissionalmente para fora da AR é o vetor através do qual as análises da UTAO chegam aos cidadãos em geral. A missão das IOI engloba contribuir para a literacia económica do público em geral e para a transparência, perante todos os cidadãos, sobre o estado das contas públicas. É por isso que, desde sempre, os relatórios da UTAO estão no portal *Internet* da AR e que o coordenador, em algumas ocasiões, tem intervindo na comunicação social. A missão sugerida na Secção 9.3 assume esta dimensão externa de comunicação institucional. A presente secção propõe os instrumentos necessários para a concretizar com eficiência e eficácia. Hoje em dia, são cada vez mais os Serviços da Administração Pública com profissionais dedicados à comunicação institucional, portais próprios de *Internet* e canais nas redes sociais. As propostas abaixo enunciadas têm também justificação nos parágrafos 328 e 339, a propósito da comparação internacional sobre comunicação institucional no universo dos PBO. Os mais reconhecidos pela sua competência e impacto têm meios de comunicação próprios e separados dos dos parlamentos respetivos.

432. Recomenda-se a consagração no futuro diploma orgânico de autonomia para a UTAO realizar comunicação institucional de modo profissional, nomeadamente através dos seguintes instrumentos:

- **Gestão de conteúdos em portal *Internet* com capacidade bilingue** — A UTAO deve poder ter um sítio *Internet* próprio e com a gestão dos conteúdos assegurada por si. Este sítio deve ter uma versão em inglês. Não precisa ser tão ampla quanto a versão em língua portuguesa, mas deverá conter, pelo menos, os resumos executivos das principais publicações e informação sobre governança da UTAO. A oferta de conteúdos em língua inglesa aumenta a notoriedade internacional de Portugal, o que é um ativo em si mesmo. A procura externa por informação independente sobre economia e finanças públicas existe: instituições europeias que integram a rede de supervisão multilateral da política orçamental (ministérios das finanças, Comissão Europeia, Parlamento Europeu, *European Fiscal Board*), organizações económicas internacionais, sociedades gestoras de fundos de investimento, empresas de notação financeira, comunidade académica internacional e imprensa estrangeira. Um país que se fecha ao exterior não se pode queixar de ficar de fora ou ser mal retratado nas análises estrangeiras sobre o estado da economia e das finanças públicas e a maturidade das suas instituições.
- **Notas à imprensa sobre os produtos da instituição** — Sabe-se que a concorrência por espaço mediático é enorme e que as limitações de tempo do tratamento jornalístico têm enorme dificuldade em abarcar relatórios técnicos extensos, embora dotados de sumários executivos com várias páginas. A eficácia na presença mediática exige às instituições um tipo de discurso diferente daquele que os analistas foram treinados a fazer, sínteses que têm de conjugar rigor técnico com estilo jornalístico.
- **Tradução para língua inglesa dos sumários executivos** — Os relatórios da UTAO têm sempre um resumo relativamente desenvolvido oferecendo os principais resultados da investigação. Propõe-se a atribuição à UTAO de capacidade para traduzir os sumários executivos num prazo tão curto quanto possível após a saída dos textos em português. Por razões de economia, não se propõe a tradução integral dos relatórios.
- **Formatação das publicações** — As análises da UTAO são trabalhos colaborativos, com os mesmos ficheiros informáticos a serem editados em simultâneo por vários autores. Há uma preocupação

constante com a qualidade na forma dos relatórios, que inclui a coerência de estilos intra e inter-documentos. Porém, os membros da UTAO atual são analistas e não têm formação nem tempo para assegurar com proficiência estes aspetos formais. Portanto, uma futura área da comunicação deveria conseguir assegurar a paginação e a coerência de estilos de formatação em todas as publicações da instituição.

- **Liberdade de intervenção da liderança na comunicação social** — Trata-se de reconhecer o direito do líder, enquanto representante da UTAO, a poder explicar na imprensa os resultados dos estudos realizados pela instituição e a comunicar sobre a concretização da sua missão. Esta faculdade não está proibida atualmente, até porque tem uma ligação direta à liberdade de expressão individual, mas ficaria bem plasmá-la num diploma que explicita a independência e a transparência no funcionamento da UTAO.
- **Presença em redes sociais** — A comunicação institucional deve também poder ser feita de modo sóbrio e competente nas principais redes sociais. Podendo ter sido considerada uma extravagância há dez anos, a verdade é que o não é mais. As plataformas clássicas de difusão da informação perderam expressão e, para chegar ao público em geral e mesmo a audiências especializadas, as organizações públicas necessitam estar presentes num conjunto selecionado de redes sociais. A par do portal *Internet*, o diploma orgânico deverá prever a autonomia da UTAO para gerir a sua presença nas redes sociais.
- **Planos de comunicação** — Trata-se de admitir o direito de a UTAO poder elaborar e concretizar planos próprios de comunicação institucional. Corresponde a aceitar uma prática já comum em inúmeras organizações da Administração Direta e da Administração Indireta do Estado.

9.8 Avaliação ex-post de Benefícios Fiscais

433. O controlo parlamentar dos poderes tributários do Estado é, desde a Magna Carta, uma das razões para a existência de qualquer parlamento. Não há nenhum parlamento em um regime minimamente democrático que não disponha desta função. A discussão de matérias fiscais e a aprovação de iniciativas fiscais tem uma presença fortíssima ao longo do ano na AR. Contudo, como se tornou claro no diagnóstico do Capítulo 5, a profusão de decisões políticas sobre impostos é inversamente proporcional à fundamentação técnica, no plano económico, das mesmas. A UTAO atual faz o que pode quando a sua assistência é solicitada, mas claramente deveria poder fazer mais, ao mesmo tempo que também talvez se devesse reduzir a prolixidade na produção legislativa tributária. É por isto que, relativamente ao processo legislativo em geral sobre finanças públicas, este documento justificou na Secção 8.11 o reforço da assistência técnica especializada aos Deputados em economia dos impostos.

434. Há vontade política de criar uma unidade técnica para avaliar o cumprimento das metas traçadas quando da criação ou renovação de benefícios fiscais. O Governo pareceu acolher esta intenção proposta no estudo sobre benefícios fiscais que recebeu em 2019.⁸² Sabe-se que uma missão técnica do Fundo Monetário Internacional foi encarregada em 2021 de aprofundar o assunto. A mesma reuniu com o Coordenador da UTAO e a liderança de outras entidades nacionais, tendo sido abordadas características institucionais desejáveis para uma futura unidade técnica vocacionada para realizar profissionalmente aquela avaliação. Com frequência, os benefícios fiscais são criados no pressuposto de que irão ter determinados impactos nas contas públicas e em indicadores de resultado de políticas sectoriais. Porém, raramente a avaliação dos impactos é feita. Todos os anos a AR renova benefícios fiscais sem os Deputados e os cidadãos conhecerem os resultados da sua vigência passada. Importa também lembrar que a despesa fiscal que representam não é imputada ao orçamento dos ministérios interessados nos benefícios fiscais, pelo que constitui um acréscimo de recursos financeiros pouco transparente aos tetos de despesa que o Parlamento aprova todos os anos em sede de Orçamento do Estado. Importaria, pois, passar a haver no País e, em particular, no Parlamento, capacidade de avaliação ex-post dos benefícios fiscais permanente e independente dos interesses económicos e políticos nos mesmos.

⁸²GRUPO DE TRABALHO PARA O ESTUDO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS (2019), [Os benefícios fiscais em Portugal: conceitos, metodologia e prática](#), maio. Consultado em 19 de Julho de 2021. Ver a recomendação nas pp. 38 e 39 do estudo.

435. A reunião na mesma instituição das atribuições atuais da UTAO e da avaliação ex-post de benefícios fiscais tem enormes sinergias. As complementaridades desta junção estão explicadas nos parágrafos 293 e 294 deste relatório. Para evitar repetições, remete-se para eles a justificação da recomendação para o diploma orgânico integrar na UTAO a função de avaliação pública independente e profissional das metas orçamentais e extraorçamentais dos benefícios fiscais. Trata-se de uma análise positiva, despojada de juízos normativos sobre o mérito da manutenção ou alteração dos benefícios fiscais. A análise normativa ficaria para os cidadãos e os legisladores, que, no entanto, passariam a poder contar com medições de impacto nos resultados para fundamentarem as suas decisões políticas.

436. Sugere-se um diálogo tripartido da UTAO com a AR e o Governo sobre a concretização desta atribuição. Uma vez que o Governo desencadeou os estudos acima referidos, é mais do que natural ouvi-lo sobre a oportunidade de cometer à UTAO a avaliação ex-post de benefícios fiscais. A consagração desta proposta terá implicações no funcionamento da Unidade. Será, porventura, necessário dar à UTAO no diploma orgânico a capacidade administrativa para celebrar protocolos de acesso a informação (por exemplo, dados anonimizados da AT) e a capacidade para recrutar e treinar profissionais de várias disciplinas (economia pública, mas também fiscalidade e auditoria, por exemplo) e com experiência em bases de dados e na avaliação de políticas públicas.

9.9 Regime de Pessoal

437. Os recursos humanos têm de ser o ativo mais valioso da UTAO. A utilidade social da instituição depende crucialmente da qualidade técnica, da isenção e do empenho dos trabalhadores. É necessário reunir, em cada momento, no quadro de pessoal o conjunto diversificado de competências específicas e transversais indispensáveis para cumprir as atribuições definidas no diploma orgânico. É também necessário dotar a instituição de meios para poder reter talento. O tipo de análise técnica que já se faz na UTAO e que se almeja estender com as propostas neste capítulo requer competências técnicas que, de uma maneira geral, não existem nos Serviços das Administrações Públicas. O mercado de trabalho com o qual a UTAO concorre pela atração de analistas é tipicamente formado por bancos centrais, departamentos universitários de economia e gestão, entidades de regulação económica, conselhos de finanças públicas, outros PBO, Serviços especializados de ministérios das finanças, organizações internacionais de análise económica, departamentos de estudos de bancos comerciais, autoridades estatísticas, empresas de auditoria, e empresas de consultoria económica em geral e fiscal, em particular. Claro que será em instituições portuguesas nestas categorias que mais candidatos interessantes e disponíveis para trabalhar na UTAO haverá, mas há que ter consciência que o mercado de trabalho diferenciado em economia é global há já muitos anos, pelo que as entradas e saídas naquelas categorias, entre Portugal e o estrangeiro, são acontecimentos normais. Poderá haver profissionais interessantes na própria AR e em direções-gerais de ministérios sectoriais nacionais, mas a evidência mostra que serão exceções e não a regra. É igualmente importante ter presente que são normais e até bastante salutares neste mercado as entradas diretas para posições de senioridade média e elevada. Portanto, o ordenamento jurídico que se vier a consagrar no diploma orgânico tem que ter em conta esta realidade e dar à UTAO a plasticidade suficiente para ser competitiva no mercado de trabalho relevante, dentro, obviamente, do espaço orçamental comportável.

438. A primeira propriedade do regime de pessoal que se propõe é a autonomia da liderança para seleccionar os recursos humanos. Dever ser a própria UTAO, sob a direção do seu líder, a poder escolher e dispensar o pessoal com que irá funcionar. Trata-se de um atributo reconhecido internacionalmente como boa prática: atribuir à IOI a responsabilidade pela escolha dos seus principais ativos. Esta autonomia da liderança estende-se também à fixação dos salários individuais, em obediência à restrição orçamental da UTAO e aos critérios que vierem a ser estabelecidos pela comissão de vencimentos sugerida na Secção 9.10.

439. A segunda propriedade é o primado do mérito profissional. O recrutamento deve ser conduzido através de procedimentos concorrenciais com critérios de escolha que privilegiem os conhecimentos técnicos, a experiência, a capacidade de redação e as provas dadas em temas e instrumentos analíti-

cos relevantes para inferir a capacidade dos candidatos contribuir para a produtividade da instituição. A par do mérito profissional, tem de ser avaliada a ausência de conflitos de interesse e a isenção dos candidatos. Naturalmente, o mérito e a isenção terão também de ser bússolas na avaliação regular do desempenho individual a instituir na UTAO e que influenciará a capacidade de progressão profissional dentro da instituição.

440. A terceira propriedade é a estabilidade e previsibilidade na duração dos vínculos laborais. No enquadramento vigente, a UTAO é uma unidade orgânica dos Serviços da AR. A grande maioria dos analistas que a serviram desde a fundação em 2006, não sendo funcionária da AR, exerceu ou exerce funções na UTAO no regime de cedência de interesse público previsto no Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP). Ora as cedências de interesse público para trabalhar na UTAO ao abrigo deste regime cessam automaticamente no final de cada legislatura. Mais, a AR pode, sem necessidade de justificar, terminar uma cedência a qualquer momento, bastando-lhe um pré-aviso de 30 dias. São as consequências diretas de duas normas no [Estatuto dos Funcionários Parlamentares](#) (números 10 e 12 do art. 14.º), regime laboral que se aplica a todos os Serviços da AR e não apenas à UTAO. Poderão alegar que, na prática, nunca estas normas serviram para sanear um coordenador ou um analista.⁸³ Poderão não ter servido, mas podem vir a servir. A verdade é que a mera existência das normas dá cobertura legal à AR para poder dispensar discricionariamente pessoal da UTAO se discordar do conteúdo dos seus textos. Ora esta é, objetivamente, uma ameaça séria à independência do PBO e não deixa de condicionar quem nele trabalha. Defende-se, por isso, a consagração no diploma orgânico de um regime laboral próprio e distinto do dos Serviços da AR que não tenha esta fragilidade. Ver, nos parágrafos abaixo e na Secção 9.10, outras características desejáveis para este regime.

441. Como quarta propriedade, é importante prever a possibilidade de contratar pessoas para qualquer nível de senioridade, reconhecendo esse nível na remuneração. Esta situação não é possível no enquadramento laboral da AR. Qualquer contratação para os quadros da AR é feita para o primeiro nível remuneratório da carreira em causa. Tem, pois, o efeito indesejável para a UTAO de impedir a contratação de um profissional do sector privado com perfil de senioridade média ou elevada. Até mesmo a contratação de uma recém-doutora seria feita para a mesma posição remuneratório que um recém-mestre (pós-Bolonha) sem experiência profissional. É uma situação absurda, porquanto o vencimento de entrada na carreira académica (situação aplicável a um recém-doutor) é cerca de 50% superior ao vencimento da primeira posição remuneratória da carreira de assessor parlamentar (remuneração-base mais remuneração suplementar). Não só as qualificações diferenciadas são desprezadas no estatuto remuneratório como o é a própria experiência profissional que a recém-doutora tenha (situação muito plausível). De igual modo, profissionais com muitos anos de experiência profissional relevante para as funções que forem desempenhar na AR são colocados na primeira posição remuneratória da carreira de assessor parlamentar, tal e qual como colegas sem experiência profissional prévia. Estas restrições limitam seriamente a capacidade de recrutamento da UTAO, que precisa de poder recrutar para posições de início de carreira, mas também para posições a meio e no topo de carreira. São também fonte de desconforto no interior da equipa, com potenciais reflexos na produtividade. Por isso, é importante que o diploma orgânico da UTAO salogue a capacidade de oferecer salários diferenciados em função das qualificações e da experiência anterior, para além, obviamente, da produtividade esperada dentro da UTAO.

442. O cuidado na valorização profissional dos ativos deverá ser a quinta propriedade a acautelar. Os domínios de atividade da UTAO exigem recursos humanos muito diferenciados com capacidade para acompanhar a evolução científica e tecnológica no domínio económico em geral, e das finanças públicas, em particular. A economia dos impostos é uma área pobre no mercado de trabalho português e admite-se a necessidade de uma abordagem proactiva por parte da instituição para treinar analistas em instituições de investigação aplicada com reconhecida competência. Por estas razões, será necessário a UTAO poder celebrar e pagar acordos com entidades nacionais e internacionais para formação

⁸³ Vale, no entanto, a pena recordar que houve uma vez em que os analistas da UTAO contratados no regime de cedência (na altura, eram todos e não havia coordenador) foram dispensados no final da legislatura (concretamente, a X, em 2009). Foi então necessário lançar um procedimento expedito de recrutamento para que os trabalhos da Unidade pudessem ser retomados meses depois, eventualmente com outros recursos humanos.

e estágio de especialistas. Cuidar da valorização dos trabalhadores é uma forma importante para promover e manter talento na instituição.

443. A sexta propriedade deverá ser a faculdade de celebrar diferentes modalidades de relação jurídica de emprego. Um contrato individual de trabalho será a modalidade preferencial, mas é preciso acautelar a possibilidade de recrutamento através de acordos de cedência com outras entidades empregadoras. Este canal é importante, nomeadamente, para atrair analistas com experiência relevante, disponíveis para trabalhar na UTAO durante uns anos, mas que não pretendam quebrar o vínculo com a entidade patronal de origem, muitas vezes por razões ligadas a benefícios extrassalariais que a UTAO não conseguirá acompanhar. Por isso, o diploma orgânico deverá explicitar a possibilidade de celebrar contratos individuais de trabalho, cedências de interesse público com titulares de uma relação jurídica de emprego público e acordos para colaboração de pessoal pertencente a quadros de pessoas coletivas de direito público, dos sectores empresariais do Estado, local e regional, e de empresas privadas. Finalmente, deve também incluir uma norma que permita a transição dos trabalhadores atuais para a nova estrutura de pessoal, pois estes são muito competentes no que fazem e indispensáveis à continuidade das operações.

444. A sétima propriedade que se propõe para o regime de pessoal é a existência de cargos de direção intermédia. O líder da instituição deverá poder nomear, por sua iniciativa, diretores de área temática por mandatos de quatro anos, renováveis até duas vezes. Servirão para o coadjuvar na orientação da UTAO, com responsabilidades diretas no planeamento e na supervisão de tarefas, bem como na revisão de textos antes da sua publicação, dentro da área temática que lhes for atribuída. A par destas funções de direção, as pessoas em causa manterão a atividade técnica original. À Comissão de Vencimentos competirá fixar o suplemento remuneratório devido pelos acréscimos de trabalho e responsabilidade destes profissionais.

445. A oitava propriedade sugerida é a existência de avaliação regular do desempenho do pessoal. Esta deverá ser importante para objetivar as possibilidades de promoção salarial e fazer convergir os interesses dos trabalhadores com os interesses da instituição.

446. É possível apresentar um esboço, a título indicativo, do organograma da UTAO proposta neste capítulo. A Figura 16 ilustra uma estrutura matricial possível para a UTAO reestruturada segundo as linhas aqui propostas. O pessoal ficaria distribuído por três áreas de análise e uma área de suporte transversal. As áreas de análises englobariam as atribuições propostas na Secção 9.3, assim constituindo o núcleo da instituição. A área temática “Avaliações de benefícios fiscais” é sugerida para incorporar na instituição a unidade técnica para avaliação ex-post de benefícios fiscais, recomendação discutida na Secção 9.8. A área de suporte agregaria as funções de apoio técnico transversal, como as acima apresentadas no domínio da comunicação institucional. Dependendo da extensão do apoio logístico-administrativo que for possível contratualizar com entidades externas (a explicar na Secção 9.11), assim será definido o alcance das tarefas de gestão administrativa e financeira a incluir na área de suporte.

Figura 16 — Organograma indicativo da futura UTAO

Atividades	Áreas de análise			Área de suporte
	Avaliações de benefícios fiscais	Estudos económicos e orçamentais	Análises orçamentais e de balanço	
1				Comunicação institucional
2				Contratação
...				(...)
N				

Fontes: UTAO.

9.10 Estatuto remuneratório da liderança e do pessoal

447. O estatuto remuneratório atual é economicamente irracional e gera dificuldades sérias na atração e na retenção de talento. Este estatuto é o mesmo que está em vigor para todas as unidades orgânicas da AR, com exceção das funções de liderança. É útil explicar separadamente a situação de partida do líder e a situação de partida do pessoal.

448. No que diz respeito à liderança, simplesmente não existe remuneração própria. O Coordenador, se for funcionário parlamentar, auferir o vencimento da posição remuneratória em que estava colocado na carreira especial da AR imediatamente antes de ser nomeado coordenador. No caso de um profissional a exercer funções na AR ao abrigo de uma cedência de interesse público auferindo a remuneração do lugar de origem, é essa que irá receber ao trabalhar na AR, seja como analista, seja como coordenador. Portanto, em qualquer uma das situações, a passagem de analista a coordenador não origina nenhum acréscimo remuneratório. Não há, sequer, lugar ao abono de despesas de representação que é pago em todas as funções dirigentes nos Serviços da AR. É perfeitamente possível um analista ganhar mais do que o líder da UTAO pelo facto de a formação do salário ter em conta a posição na carreira especial da AR (para quem é funcionário parlamentar) ou a remuneração no lugar de origem (para quem exerce funções na AR no regime de cedência de interesse público).

449. Na parte respeitante ao pessoal, vários inconvenientes decorrem da irracionalidade de as diferenças de salário entre trabalhadores da UTAO não poderem refletir as diferenças entre eles nos níveis de qualificação, responsabilidade, senioridade, empenho e, conseqüentemente, produtividade. Já se disse que é possível o Coordenador não ser o trabalhador com a remuneração mais elevada na UTAO, mas as conseqüências do *status quo* são bem piores. A fonte da irracionalidade é o tratamento remuneratório diferente que é dado a quem é funcionário parlamentar e a quem exerce funções na UTAO no regime de Cedência de Interesse Público (CIP) previsto no art. 14.º do EFP. Como foi explicado no parágrafo 437, as diferenças de atribuições entre a generalidade dos Serviços da AR e a UTAO são tão expressivas que a combinação de competências profissionais necessárias para desempenhar funções na UTAO está fora da AR; está em trabalhadores com experiência nas indústrias mencionadas naquele parágrafo (a menos de poucas situações individuais, que não deixarão nunca de ser excecionais no contexto global da UTAO). O primeiro inconveniente da situação de partida é a ausência de coerência remuneratória dentro da equipa UTAO. Como a AR aplica aos trabalhadores em CIP a remuneração do lugar de origem público ou privado e as condições remuneratórias são tão diversas entre os lugares de origem, os salários destes na UTAO são função da história pessoal de cada um e não têm qualquer coerência entre si nem com os salários dos funcionários parlamentares colocados na UTAO. Quer dizer, não há uma tabela remuneratória comum para o pessoal da UTAO. O segundo inconveniente é a impossibilidade de o Coordenador intervir na fixação dos salários da sua equipa. Com as regras em vigor, os salários na UTAO são pré-determinados pela situação de origem dos diversos trabalhadores e não há negociação nem adaptação dos salários de entrada às diferenças de produtividade esperadas face aos que já estão na Unidade. Esta situação rígida não casa com gestão de pessoal. O terceiro inconveniente acontece nas possibilidades de atualização salarial. Há uma evidente situação discriminatória entre colegas da mesma equipa. Para quem é funcionário parlamentar, aplicam-se as regras de progressão salarial em função da avaliação do desempenho ([Regulamento da Gestão do Desempenho na Assembleia da República](#)). Para quem trabalha na UTAO ao abrigo de uma CIP, a progressão salarial só existe se a entidade patronal de origem entender promover a pessoa em causa e de acordo com critérios de avaliação e progressão salarial próprios, que, obviamente, não comparam com os aplicados aos colegas que são funcionários da AR. Há entidades patronais que não reveem os salários de quem está em CIP até regressarem à instituição, pelo que sucede haver na UTAO trabalhadores que nunca são aumentados, anos a fio, a par de outros que o são. O quarto inconveniente é a discriminação entre funcionários parlamentares e trabalhadores em CIP que a AR exerce ao aplicar apenas aos segundos um teto salarial correspondente à remuneração-base do Primeiro-Ministro. Mesmo que a entidade de origem promova um trabalhador em CIP e comunique o facto à AR para efeitos de progressão salarial, a AR não atualiza o salário se, antes da alteração, o salário já estiver encostado àquele teto. Todas estas situações de tratamento remuneratório discriminatório entre colegas da mesma equipa geram, com o tempo, mal-estar que a ninguém aproveita e dificulta o trabalho de gestão da UTAO. Nestes termos, é muito complicado gerir as legítimas expectativas de carreira e reter talento. Não é por acaso que a UTAO

tem vindo a perder ao longo dos anos vários trabalhadores em CIP para empregadores que pagam melhor e oferecem perspetivas de progressão na carreira. A manutenção do *status quo* ameaça a própria sobrevivência da UTAO.

450. Portanto, apela-se neste relatório para que os legisladores acolham no futuro diploma orgânico da UTAO um regime remuneratório único para todos os trabalhadores e para o líder. Sugere-se a adoção da Tabela Remuneratória Única dos trabalhadores que exercem funções públicas (criada pela [Portaria n.º 1553-C/2008](#), de 31 de dezembro), com as atualizações que forem definidas anualmente pelo poder político. Esta tabela é seguida pelas entidades reguladoras independentes. Sugere-se a utilização, com as necessárias adaptações das disposições da “Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo” como referencial para estabelecer o estatuto remuneratório do pessoal e do líder. Assim, propõe-se que:

- a) ao pessoal da UTAO, independentemente da sua relação jurídica de emprego, seja aplicada a referida tabela remuneratória única para efeitos de fixação da remuneração-base mensal, paga 14 vezes por ano;
- b) ao pessoal que exerça funções de direção intermédia seja atribuído um abono mensal para despesas de representação até 40% da remuneração-base, pago 12 vezes por ano;
- c) ao líder da UTAO seja atribuída uma remuneração-base mensal correspondente ao último nível remuneratório da tabela remuneratória única com um acréscimo até 30% sobre este valor, paga 14 vezes por ano, e um abono mensal para despesas de representação até 40% da remuneração-base, pago 12 vezes por ano;
- d) À Comissão de Vencimentos seja atribuída a responsabilidade de fixar em concreto o valor da remuneração-base do líder, as percentagens do abono a título de despesas de representação do líder e dos dirigentes intermédios, bem como o montante das senhas de presença dos membros do órgão consultivo.

451. A Comissão de Vencimentos terá as funções mencionadas no parágrafo 450.d). A fim de contribuir para a independência da UTAO e a razoabilidade das remunerações por ela praticadas, sugere-se a constituição de uma Comissão de Vencimentos composta por três membros. O Tribunal de Contas, o Banco de Portugal e a Ordem dos Economistas indicarão, cada um, um membro. Na decisão sobre a remuneração-base do líder e as percentagens dos abonos para despesas de representação do líder e dos dirigentes intermédios, a Comissão seguirá critérios, como: i) preservação da independência da UTAO; ii) complexidade, exigência e responsabilidade inerentes às funções do líder e dos dirigentes; iii) práticas remuneratórias para funções equivalentes no mercado de trabalho relevante, tendo em conta as condições de mobilidade internacional ajustadas pela paridade dos poderes de compra. A Comissão de Vencimentos deve visitar a sua decisão, pelo menos, a cada quatro anos, tendo em conta a evolução eventualmente ocorrida nos pressupostos utilizados para a sua decisão anterior.

452. A adoção destes princípios, a par dos propostos na Secção 9.9 para o regime de pessoal, contribuirá decisivamente para alcançar vários objetivos. Em primeiro lugar, garantirá coerência na fixação de todas as remunerações da UTAO. Em segundo lugar, garantirá salários competitivos no mercado relevante de emprego público e comportáveis na restrição orçamental. Em terceiro lugar, garantirá a atratividade da UTAO para diferentes níveis de senioridade. Finalmente, o regime de pessoal e os princípios remuneratórios propostos garantirão, em função da avaliação individual de desempenho, o reconhecimento e a promoção do mérito, do conhecimento, do empenho e da satisfação de todos os membros da equipa, tudo isto sem discriminar ninguém em função do vínculo de emprego público através do qual estiver a trabalhar na UTAO.

9.11 Possibilidade de contratação de serviços externos especializados

453. A UTAO atual não tem capacidade para contratar serviços externos. É uma mera unidade orgânica da Direção de Apoio Parlamentar, sem orçamento próprio. Alguns pedidos, no passado, de trabalhos avulsos na área do custeio poderiam ter sido acolhidos ou entregues com melhor qualidade se a Unidade dispusesse de ferramentas analíticas mais sofisticadas.

454. Noutras geografias, é comum os PBO contarem com assistência técnica externa para desenvolver e manter atualizados modelos de análise qualitativa e numérica. São, muitas vezes, os centros de investigação universitária que, por contrato, prestam essa ajuda infraestrutural, passando o conhecimento necessário para os analistas do PBO ficarem autónomos na realização de simulações e consultas a bases de dados construídas para satisfazer necessidades específicas no cumprimento das atribuições da instituição. Afinal, a vantagem comparativa dos analistas não está no desenvolvimento de *software* analítico, antes devendo focar-se na utilização dos seus conhecimentos teóricos e aplicados para saberem interpretar os dados.

455. A ampliação das atribuições da UTAO fará crescer a necessidade de ferramentas analíticas e dados que não estão no domínio público. Para poder responder com profissionalismo e utilidade a perguntas dos Deputados, mormente sobre impactos económicos e nas contas públicas, será necessário apostar em treino especializado, particularmente no domínio fiscal. Será muito promissor poder contar também com apoios pontuais de especialistas externos para montar modelos de previsão e simulação, quiçá utilizáveis diretamente por Deputados e cidadãos em geral para responder a perguntas simples de análise positiva, do tipo: se este parâmetro de política subir, o que acontecerá à receita pública? Finalmente, importa lembrar que, para os modelos correrem, é indispensável a UTAO poder aceder às bases que alojam esses dados. Por exemplo, há informação indispensável para responder a muitas questões típicas da comissão parlamentar especializada que estão alojadas em servidores de ministérios, como as bases de dados da previdência social, das contas e dos balanços sociais do SNS e as bases de dados tributárias. Obviamente sob reserva de confidencialidade e anonimização de dados individuais, afigura-se importante, para bem cumprir as suas tarefas, a UTAO poder aceder e tratar estes dados. Há que reconhecer que o acesso às bases de dados públicas, para além de carecer de autorização por parte das entidades detentoras, precisa, muitas vezes, de desenvolvimentos informáticos para estabelecer a passagem de dados, desenvolvimentos que têm custos de oportunidade para as entidades detentoras. A experiência mostra, aliás, que a mera existência de uma norma legal dando à UTAO o direito a aceder a dados na posse de serviços do Ministério das Finanças não é suficiente para tal acesso acontecer em tempo útil.

456. Assim, recomenda-se que o futuro diploma orgânico abra a possibilidade legal e financeira de a UTAO estabelecer contratos e protocolos com entidades externas. Deve ser dada à UTAO capacidade legal para autonomamente estabelecer contratos, protocolos e outras formas de acordo com pessoas singulares e coletivas necessários para cumprir com eficácia a missão atribuída. No caso de a implementação do acordo exigir pagamento às contrapartes, a mesma ficará sujeita a cabimento no orçamento da instituição.

9.12 Apoio logístico-administrativo em matéria de instalações e gestão administrativa e financeira

457. O funcionamento da UTAO requer instalações físicas e atividade administrativa e financeira para suportar as atividades nucleares. A experiência bem-sucedida de teletrabalho durante a pandemia mostrou que é possível e até desejável manter no futuro alguma forma de trabalho híbrido. Porém, permanece indispensável a necessidade de prover um espaço físico para trabalho individual e colaborativo face-a-face. Como se explicou em secções anteriores, a autonomia da UTAO requer também capacidade de gestão interna dos recursos (humanos, tecnológicos, serviços intermédios, instalações, financeiros) em função das atribuições, com proficiência e economia.

458. Haverá duas maneiras de conseguir o espaço físico e os recursos humanos para a gestão administrativa e financeira, incluindo as atividades de comunicação institucional. A primeira alternativa será através da atribuição de meios legais e financeiros próprios para a UTAO contratar estes recursos no mercado, incluindo na pesquisa, naturalmente, os ativos imobiliários e os recursos humanos disponíveis em entidades públicas. A outra possibilidade é o estabelecimento de protocolos de utilização destes recursos com entidades públicas, com um mecanismo de compensação das entidades cedentes para que os incentivos delas e da UTAO fiquem alinhados e se minimize o ruído nas relações futuras entre as partes. O segundo caso permitirá externalizar parte da função administrativa e financeira, mas nunca a

totalidade, e não poderá pôr em causa os regimes de autonomia administrativa, financeira, remuneratória e de pessoal.

9.13 Financiamento

459. O financiamento da UTAO deverá ser público. Os produtos da sua atividade concretizam a missão e operacionalizam as atribuições definidas na Secção 9.3. Terão uma natureza largamente imaterial e acessíveis a todos os cidadãos, sem rivalidade no consumo. São, pois, bens públicos, pelo que a forma eficiente de os financiar será através de tributação em geral, ou seja, através do Orçamento do Estado. Propõe-se, assim, a inscrição de uma dotação a favor da UTAO na lei do Orçamento do Estado.

460. Será desejável a definição de uma dotação orçamental plurianual. A bem da independência e da previsibilidade sobre a restrição orçamental, é recomendável a existência de uma dotação de referência definida sobre períodos móveis de quatro anos, a preços e atribuições constantes, que contemple os recursos necessários e adequados à prossecução das suas atribuições em velocidade de cruzeiro com gestão eficiente.

461. As propostas de orçamento da UTAO deverão ser acompanhadas de um parecer independente da proponente e dos órgãos responsáveis pela submissão e pela aprovação das Propostas de Orçamento do Estado. A UTAO justificará por escrito as suas propostas de orçamento anual e, quando a revisão se impuser, de orçamento plurianual. Poderá ser atribuído a personalidades independentes, como o presidente do Tribunal de Contas e o Governador do Banco de Portugal, o dever de emissão de parecer conjunto sobre as propostas de orçamento anual e plurianual da UTAO. Estas propostas, acompanhadas dos pareceres, serão enviadas pela UTAO à entidade responsável pela inscrição da dotação na Proposta de Orçamento do Estado.

462. A UTAO prestará contas publicamente sobre a utilização dos recursos que lhe forem confiados. Sem prejuízo das demais obrigações previstas em leis de aplicação transversal, o relatório anual de atividades incluirá as demonstrações orçamentais e financeiras do seu funcionamento, acompanhadas das necessárias explicações.

463. A UTAO deverá ficar excluída do âmbito de aplicação de cativações no orçamento anual. A previsibilidade sobre os meios financeiros disponíveis é uma garantia da independência face ao poder político da UTAO no exercício das atribuições que lhe forem confiadas. Esta garantia é tanto mais importante quanto mais o financiamento é público e mais recorrentes são as práticas nacionais de controlo orçamental da Administração Central baseadas em cativações e na intromissão do poder político em atos de gestão corrente das instituições (vide análise na Secção 5.10). Refira-se que o Conselho das Finanças Públicas é, por norma, isentado da aplicação de cativações. As orientações sobre recursos, incluindo os financeiros, propostas neste capítulo, a confirmarem-se, consagrarão o Princípio 4.1 aprovado pelo Conselho da OCDE, e subscrito por Portugal, para o desenho de Instituições Orçamentais Independentes (IOI):

“4.1 — Os recursos afetos às IOI devem ser proporcionais às suas missões e às tarefas atribuídas. As dotações financeiras a elas atribuídas devem ser do conhecimento público e tratadas da mesma maneira que os orçamentos das outras entidades independentes. Compromissos multianuais de financiamento podem reforçar a independência das IOI e fornecer proteção adicional contra pressões políticas.”⁸⁴

9.14 Acesso a informação

464. O cumprimento da missão exige o acesso a informação que não é do domínio público. Trata-se de informação numérica e qualitativa indispensável para trabalhar em qualquer uma das atribuições propostas na Secção 9.3. Poderão ser bases de dados de execução orçamental e dívida pública ou séries de contas nacionais necessárias para as tarefas de monitorização. Poderão ser bases de dados sobre

⁸⁴ Reprodução do texto na Tabela 24, p. 153.

recursos humanos nas AP, volumes nas prestações sociais ou impostos e taxas necessárias para correr modelos de avaliação de impacto económico-orçamental. Poderão ser dados numéricos e qualitativos necessários para caracterizar o contexto económico-institucional de aplicação de medidas de política submetidas pelo Parlamento para avaliação daquela forma de impacto. Em abstrato, os dados necessários para cumprir a missão poderão ser do domínio público, mas também poderão ser de acesso reservado. Para poder aceder a estes, é necessária a permissão por parte das entidades detentoras dos dados. Estas poderão ser públicas ou privadas.

465. Uma norma legal habilitante pode ajudar, mas não é suficiente para garantir o acesso aos dados necessários e em tempo útil. O diagnóstico apresentado na Subsecção 4.5.3 a propósito dos estudos de avaliação de impacto retirou esta conclusão. Ela é, obviamente, extensível a todas as outras atribuições da UTAO. A UTAO já dispõe de uma norma legal destinada a agilizar o acesso a informação residente em Serviços do Ministério das Finanças (MF). Trata-se do número 3 do artigo 27.º-A da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República. Há muitas maneiras de se cumprir formalmente a obrigação legal sem ceder a substância solicitada. Por isso, tão ou mais importante do que a norma legal é a cultura de colaboração interinstitucional e a observação do dever de transparência na prestação de contas, dois valores que dizem respeito aos dirigentes dos Serviços, mas também às suas tutelas políticas. A UTAO tem também recolhido provas, sobretudo noutros trabalhos, de que a existência de norma legal habilitante não é condição necessária de acesso a dados. No estudo das PA sobre portagens em autoestradas, uma empresa privada e uma empresa pública não tutelada pelo MF cederam à Unidade os dados de tráfego de que dispunham. Todavia, reconhecendo que as entidades sujeitas ao Direito Público apenas podem fazer o que a lei lhes determina, parece muito conveniente estender o âmbito de aplicação daquela norma e prever no diploma orgânico a capacidade legal e financeira para a UTAO poder protocolizar a transmissão de dados com as entidades detentoras da informação.

466. Propõe-se, pois, a inserção no diploma orgânico de uma disposição que confira à UTAO um direito generalizado de acesso a informação. No mínimo, deverá haver uma norma de cumprimento obrigatório por parte de todas as entidades públicas, em todos os subsectores. Poderá ter a seguinte redação:

“1 – No exercício das suas competências, a UTAO pode solicitar aos competentes serviços e organismos das Administrações Central, Regional e Local e às demais entidades de direito público todos os elementos informativos de que careça, incluindo os relativos ao sector empresarial público, recaindo sobre aqueles o dever de os fornecer atempadamente.”

467. Desejavelmente, poderá ser considerada uma norma adicional especificamente dirigida a dados das AP para os quais a preservação da anonimização seja essencial. Pode ser colhida inspiração na lei italiana sobre o respetivo PBO. Os dois números que se seguem são uma adaptação livre dos números 6 e 7 do art. 18.º da [Legge n.º 243, de 24 de dezembro de 2012](#).

“2 – As entidades referidas no número anterior devem assegurar à UTAO o acesso a todas as bases de dados sobre economia, finanças públicas e segurança social que tenham constituído ou alimentado, salvaguardando a anonimização dos dados sobre entes estatísticos individuais.

3 – Para exercerem as suas atribuições e protegerem a integridade dos dados, a UTAO e as entidades referidas no número 1 poderão estabelecer entre si as formas de colaboração que considerarem mais adequadas.”

468. Finalmente, uma norma sobre entidades privadas poderá também ajudar. O diploma orgânico poderá incluir uma disposição que atribua às entidades não abrangidas pelo número 1 do parágrafo 466 o dever de colaboração com a UTAO na cedência de dados necessários para exercer as suas competências que não violem o sigilo comercial.

9.15 Avaliação externa

469. A abertura ao escrutínio técnico independente é uma boa prática. Contribui para a transparência da instituição e incentiva-a a melhorar. A autocrítica deve ser acompanhada da crítica externa independente e competente. A existência do órgão consultivo proposto na Secção 9.6 vai neste sentido. Visa estimular uma consciência construtiva permanente dentro da organização. Todavia, será também

desafiante poder submeter a UTAO periodicamente a um exercício de avaliação abrangente e sujeito a padrões internacionais de comparação.

470. Recomenda-se, pois, a inserção no diploma orgânico de uma norma que permita à UTAO submeter-se a avaliações externas independentes. Com uma periodicidade não superior a 10 anos, deve a UTAO poder requerer a um painel internacionalmente reconhecido de peritos uma avaliação externa independente sobre o seu desempenho global. A OCDE, através da sua rede de IOI, tem experiência e reconhecimento nesta matéria (*international peer-reviews*), mas outras entidades tão ou mais credíveis poderão ser contratadas para conduzir estas avaliações. As mesmas deverão ouvir as partes interessadas na produção da UTAO e poderão incluir recomendações para ação futura. Também esta proposta contribui para um dos princípios de boa governança das IOI subscritos por Portugal.

PARTE IV

ANEXOS

Anexo 1: Calendário da apreciação e da votação da Proposta de Orçamento do Estado para 2021

Reproduz-se seguidamente o calendário que a Conferência de Líderes da Assembleia da República aprovou em 23 de setembro de 2020 para a apreciação e a votação da POE/2021. Está publicado em anexo à [Súmula](#) desta reunião.



ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2021

Entrada da PPL a 12 de outubro, a terminar em 26 de novembro

I – Apreciação na generalidade (de 23 de outubro a 28 de outubro)

12 de outubro – Data de entrega da Proposta de Lei na Assembleia da República.

	2.ª feira 19 outubro	3.ª feira 20 outubro	4.ª feira 21 outubro	5.ª feira 22 outubro	6.ª feira 23 outubro
Manhã					
Tarde					15:00 COF OE generalidade Ministro de Estado e das Finanças

	2.ª feira 26 outubro	3.ª feira 27 outubro	4.ª feira 28 outubro		
Manhã		10:00 Relatório final COF	10:00 Plenário OE Generalidade		
Tarde	15:00 COF OE Generalidade Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social 18:00 Data limite para pareceres das comissões parlamentares permanentes	15:00 Plenário OE Generalidade	15:00 Plenário OE Generalidade Encerramento + Votações		

II — Apreciação na especialidade (de 29 de outubro a 26 de novembro)

	5.ª feira 29 outubro	6.ª feira 30 outubro
Manhã	11:00 OE especialidade Tribunal de Contas	09:00 OE especialidade Ministro do Planeamento
Tarde	16:00 OE especialidade Ministro da Ciência, Tec. e Ensino Superior	16:00 OE especialidade Ministro da Educação

	2.ª feira 2 novembro	3.ª feira 3 novembro	4.ª feira 4 novembro	5.ª feira 5 novembro	6.ª feira 6 novembro
Manhã	09:00 OE especialidade Ministro da Defesa Nacional	09:00 OE especialidade Ministro do Mar	09:00 OE especialidade Ministra da Coesão Territorial	09:00 ANMP 11:00 ANAFRE	09:00 OE especialidade Ministra de Estado e da Presidência
Tarde	16:00 OE especialidade Ministro do Ambiente e da Ação Climática	16:00 OE especialidade Ministro da Administração Interna	16:00 OE especialidade Ministro das Infraestruturas e da Habitação	16:00 OE especialidade Ministra da Saúde	16:00 OE especialidade Ministro de Estado, da Econ. e da Trans. Digital

	2.ª feira 9 novembro	3.ª feira 10 novembro	4.ª feira 11 novembro	5.ª feira 12 novembro	6.ª feira 13 novembro
Manhã	09:00 OE especialidade Ministra da Justiça	09:00 OE especialidade Ministra da Agricultura	09:00 OE especialidade Ministro de Est. e dos Neg. Estrangeiros	09:00 CES 11:00 CFP	
Tarde	16:00 OE especialidade Ministro da Cultura	16:00 OE especialidade Ministro do Trabalho, Sol. e Segurança Social	16:00 OE especialidade Ministra da Mod. do Estado e da Adm. Pública	16:00 OE especialidade Ministro de Estado e das Finanças	Fim do prazo para entrega de propostas de alteração

	2.ª feira 16 novembro	3.ª feira 17 novembro	4.ª feira 18 novembro	5.ª feira 19 novembro	6.ª feira 20 novembro
Manhã		13:00 Distribuição e análise do 2.º guião de votação	13:00 Distribuição e análise do 4.º guião de votação	10:00 COF — Mesa e Coordenadores	10:00 Plenário OE especialidade
Tarde	18:00 Distribuição e análise do 1.º guião de votação	18:00 Distribuição e análise do 3.º guião de votação			15:00 COF OE especialidade votações

	2.ª feira 23 novembro	3.ª feira 24 novembro	4.ª feira 25 novembro	5.ª feira 26 novembro	6.ª feira 27 novembro
Manhã	10:00 Plenário OE especialidade	10:00 Plenário OE especialidade	10:00 Plenário OE especialidade	10:00 Plenário OE especialidade encerramento e votação final global	
Tarde	15:00 COF OE especialidade votações	15:00 COF OE especialidade votações	15:00 COF OE especialidade votações		

Redação final: 16 de dezembro.

Anexo 2: Fichas informativas sobre as cinco Propostas de Alteração avaliadas

Este anexo contém, para cada uma das cinco Propostas de Alteração à POE/2021 avaliadas pela UTAO, uma ficha que resume os aspetos essenciais de cada uma. As fichas estão normalizadas e o modelo de ficha foi explicado na Subsecção 4.6.1. As fichas estão arrumadas por ordem cronológica dos relatórios da UTAO que as apreciaram.

Ficha informativa sobre a Proposta de Alteração (PA) n.º 1C

Propósito da PA	
	Inserção de um artigo novo, com o n.º 185.º, na PPL para atribuir um suplemento remuneratório a todos os trabalhadores que assegurem serviços essenciais em 2021, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com SARS-CoV-2.
Proponente da PA: Grupo Parlamentar (GP), Deputado Único Representante de um Partido (DURP) ou Deputado Não Inscrito (DNI)	
	GP do Partido Comunista Português.
Data de entrada da PA no sistema de informação da AR	
	29/10/2020. Coincide com a data inscrita no texto da PA.
Grupo parlamentar que solicitou o estudo da UTAO	
	GP do Partido Social Democrata.
Forma, data e hora da solicitação do estudo	
	Mensagem de correio-e da Equipa de Apoio à COF para Coordenador da UTAO, 16/11/2020, 16h31m.
Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO ao Presidente da COF	
	Ficheiro em formato PDF com o Relatório UTAO n.º 26/2020 inserido em mensagem de correio-e do Coordenador da UTAO para o Presidente da COF, com conhecimento à Equipa de Apoio à COF, segunda-feira, 23/11/2020, 03h38m.
Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO aos demais membros da COF	
	Mensagem de correio-e da Equipa de Apoio à COF para os membros da COF, com conhecimento à UTAO, contendo o ficheiro acima referido, segunda-feira, 23/11/2020, 09h41m.
Dia e hora de início da reunião da COF que apreciou a PA	
	23/11/2020, 15h00m.
Entidades às quais a UTAO pediu informação necessária para o estudo e sua reação	
	Pedido submetido ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social às 14h04m de 18/11/2020. Não foi respondido.
Impacto previsto pela UTAO nas finanças públicas	
	Impossível de calcular. O exercício de previsão do impacto da PA na receita e na despesa das AP, além de prejudicado pelas dificuldades causadas na aplicação do artigo 185.º (ver abaixo), foi abortado, em definitivo, pela ausência de dados quantitativos sobre o passado recente. A quantificação dos impactos orçamentais diretos exige microdados sobre a remuneração-base dos trabalhadores de serviços essenciais, julgamento quanto aos dias em que podem prestar trabalho sujeitos ao risco de contrair COVID-19, taxa efetiva de tributação em sede de IRS e, ainda, evidência estatística sobre a correlação, em 2020, entre a curva epidémica e os dias em que os trabalhadores na base de microdados prestaram atividade (para se ter em conta a condição de exposição ao risco de contágio exigida pelo proponente).
Outros resultados da avaliação	
	Existem inúmeras dificuldades de monta na operacionalização da medida prevista na PA-1C, quer no que concerne à delimitação do universo de trabalhadores abrangidos pela medida em causa, quer no que respeita à identificação das condições exigidas para a atribuição do suplemento remuneratório. Na avaliação da UTAO, "há um enorme trabalho técnico de densificação a fazer antes de se poder fechar a redação proposta para o artigo 185.º da proposta de lei. Está em causa a definição das condições necessárias para a iniciativa poder ser aplicada. Receia-se um volume ciclópico de trabalho administrativo para todas as entidades que empregam trabalhadores elegíveis e para os serviços públicos que venham a ser mandatados para gerir a execução da medida ou uma simplificação excessiva desta classificação que pode determinar uma aplicação diferente da que estará subjacente ao espírito do legislador. Esta situação de insuficiente definição poderá causar um elevado grau de descontentamento entre todas as pessoas envolvidas, para além de muitas reclamações nas entidades empregadoras por parte dos trabalhadores que se sintam injustamente excluídos da perceção do suplemento remuneratório." — Relatório UTAO n.º 26/2020 . Densificação destas dificuldades nos pars. 19 a 32 desse relatório.
Desfecho da PA	
	Terá sido substituída em data indeterminada na base de dados (UTAO não foi informada) por uma nova versão, esta sim, levada a votos. Com efeito, a PA-1C original (a que foi avaliada pela UTAO) já não consta da

<p>base de dados https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/PesquisaPropAlteracao61-XIV.aspx, no dia 06/01/2021, momento em que a mesma foi consultada para preparação desta ficha. Pesquisando por PA n.º 1C, surge agora outro texto, diferente do que foi remetido à UTAO para avaliação. Tem a inscrição "1.º Subst. 1C" no canto superior direito. A UTAO pressupõe então que a PA que estudou foi, entretanto, substituída por outra com o mesmo número e conteúdo diferente, como abaixo se dá conta. Segundo a informação na base de dados, a nova versão foi aprovada em Comissão.</p>												
<p>Tempo de trabalho exigido por este estudo, por autor e por dia (ciclo das 00h00m às 24h00m de cada dia de calendário). Pausas para almoço e jantar não incluídas. Também não inclui tempo dedicado a outras tarefas na UTAO. Unidade: sistema sexagesimal.</p>												
<p>Tempo total de trabalho = 74h01m. O quadro abaixo mostra a distribuição da duração total por dia de novembro e autor (inclui o Coordenador da UTAO). A linha "Todos" reúne a imputação a esta PA do tempo dedicado pelos seis membros da UTAO ao conjunto das PA submetidas antes da repartição de cada PA aceite pelos elementos da equipa (dias 14, 16 e 17).</p>												
	Sáb., dia 14	2.º, dia 16	3.º, dia 17	4.º, dia 18	5.º, dia 19	6.º, dia 20	Sáb., dia 21	Dom., dia 22	2.º, dia 23	3.º, dia 24	4.º, dia 25	Soma
A	n.a.	n.a.	n.a.	00:00	11:00	07:00	14:00	11:00	00:00	00:00	00:00	43:00
B	n.a.	n.a.	n.a.	04:00	03:00	00:00	02:00	07:00	03:40	00:00	00:00	19:40
Todos	1:35	2:23	7:23	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	11:21
Soma	1:35	2:23	7:23	4:00	14:00	7:00	16:00	18:00	3:40	0:00	0:00	74:01
<p>Salvo melhor informação, deu entrada no sistema de informação da AR outra PA com propósito semelhante?</p>												
<p>Para além da substituição da proposta original pela nova versão acima explicada, a UTAO encontrou, também aquando da preparação do presente relatório de balanço, uma PA com outro número, outro proponente, mas exatamente o mesmo propósito e texto praticamente igual ao da PA-1C original.</p>												
<p>Em caso afirmativo, número da PA com propósito semelhante</p>												
<p>Trata-se da PA-327C submetida pelo GP do Partido Ecologista "Os Verdes" em 06/11/2020. Com diferenças mínimas na redação, a substância desta proposta é igual à versão original da PA-1C estudada pela UTAO.</p>												
<p>Desfecho da PA com propósito semelhante</p>												
<p>Rejeitada em Comissão. Deram, ainda, entrada outras propostas, também rejeitadas em Comissão, que pretendiam atribuir um subsídio de risco a categorias específicas de trabalhadores (portanto, com universo mais restrito do que o das PA 1C e 327-C).</p>												
<p>Se a PA objeto desta ficha foi aprovada com alterações, indicam-se abaixo os excertos modificados após a entrega do estudo da UTAO e a eventual relação percecionada com o mesmo</p>												
<p>Texto original da PA (o que foi avaliado pela UTAO)</p>	<p>A PA-1C original criava no Cap. VI da PPL (dedicado à Segurança Social) um artigo 185.º inteiramente dedicado ao suplemento remuneratório, com dois números.</p> <p style="text-align: center;">"Artigo 185.º</p> <p style="text-align: center;">Suplemento remuneratório para os trabalhadores dos serviços essenciais"</p> <p>1 — Durante o ano de 2021 é atribuído um suplemento remuneratório a todos os trabalhadores que, nos termos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, assegurem serviços essenciais.</p> <p>2 — O suplemento previsto no número anterior corresponde a um acréscimo de 20% da retribuição base relativamente aos dias em que prestem efetivamente atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções."</p>											
<p>Texto da 1.ª Substituição à PA avaliada pela UTAO</p>	<p style="text-align: center;">"Artigo 185.º</p> <p style="text-align: center;">Subsídio extraordinário de risco no combate à epidemia da doença COVID-19</p> <p>1 — (...)</p> <p>2 — (...)</p> <p>3 — (...)</p> <p>4 — [Novo] O subsídio extraordinário de risco previsto no presente artigo é ainda atribuído em 2021, com as devidas adaptações, aos demais profissionais dos serviços essenciais da responsabilidade do Estado a que se refere o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na versão atual, correspondendo, neste caso, o seu valor a um acréscimo de 10 % da retribuição base relativamente aos dias em que prestem efetivamente funções ou atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções, com um limite de 50% do IAS por mês, nos termos a definir em Portaria."</p>											
<p>Texto publicado na lei orçamental para 2021</p>	<p>Trata-se do aditamento do número 4 ao artigo 185.º da PPL. Após a revisão técnica por parte dos Serviços da AR, esse artigo foi reenumerado.</p> <p style="text-align: center;">"Artigo 291.º</p> <p style="text-align: center;">Subsídio extraordinário de risco no combate à pandemia da doença COVID -19</p> <p>1 — (...)</p> <p>2 — (...)</p> <p>3 — (...)</p> <p>4 — Em 2021, o subsídio extraordinário de risco é atribuído aos demais profissionais dos serviços essenciais da responsabilidade do Estado a que se refere o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, correspondendo o seu valor a um acréscimo de 10 % da retribuição base relativamente aos dias em que prestem efetivamente funções, com um limite mensal de 50 % do valor do IAS, nos termos a definir em portaria."</p>											

Parece haver relação entre o texto aprovado e os resultados do estudo da UTAO?	
	<p>Pouco crível. O Relatório UTAO n.º 26/2020 alertou no par. 13 para um problema formal da PA-1C e o facto de a PPL conter já um artigo no Cap. IX (Outras disposições) sobre o mesmo tema, mas com abrangência mais restritiva e no universo e no montante do subsídio remuneratório. A versão aprovada recupera parte essencial da PA original para este artigo proposto pelo Governo, corrigindo, assim, o aparente lapso de numeração referido pela UTAO. O número 4 aprovado parece também reconhecer parte das observações da UTAO sobre dificuldades operacionais na definição do universo de trabalhadores abrangidos (pars. 21 a 27), na identificação das condições exigidas para atribuição do suplemento (pars. 28 a 31) e no apuramento da informação indispensável para implementar a medida. A resposta a estas dificuldades foi adiada para uma portaria a publicar pelo Governo. A redução na expressão pecuniária do suplemento e o reencaminhamento para o Governo do ónus pela solução dos problemas de implementação terão resultado, presumivelmente, de negociação política que a UTAO não testemunhou.</p> <p>O parágrafo acima é a relação percebida <i>a posteriori</i>, i.e., após a publicação da lei orçamental e a descoberta da substituição da PA. Todavia, atendendo às poucas horas que mediaram entre a entrega do relatório aos membros da COF e a aprovação da segunda versão da PA em Comissão, afigura-se pouco crível que tenha sido o estudo da UTAO a influenciar a substituição da PA original e a aprovação pela AR da nova versão.</p>

Fontes: Base de dados da AR sobre propostas de alteração à POE/2021 e [Relatório UTAO n.º 26/2020](#), de 22/11/2020. | Notas: (i) PPL — Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º (Aprova o Orçamento do Estado para 2021). (ii) n.a. — não aplicável.

Ficha informativa sobre a Proposta de Alteração (PA) n.º 6C

Propósito da PA	
	Inserção de um artigo novo na PPL, com o n.º 228.º-A.º, para reduzir, da taxa normal para a taxa intermédia, a tributação em sede de IVA das transmissões de serviços de bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias. Na prática, pretende repor a tributação à taxa intermédia de todos os serviços de alimentação e bebidas que existiu até 2011.
Proponente da PA: Grupo Parlamentar (GP), Deputado Único Representante de um Partido (DURP) ou Deputado Não Inscrito (DNI)	
	GP do Partido Comunista Português.
Data de entrada da PA no sistema de informação da AR	
	29/10/2020. Coincide com a data inscrita no texto da PA.
Grupo parlamentar que solicitou o estudo da UTAO	
	GP do Partido Social Democrata.
Forma, data e hora da solicitação do estudo	
	Mensagem de correio-e da Equipa de Apoio à COF para Coordenador da UTAO, 16/11/2020, 16h31m.
Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO ao Presidente da COF	
	Ficheiro em formato PDF com o Relatório UTAO n.º 27/2020 anexado em mensagem de correio-e do Coordenador da UTAO para o Presidente da COF, com conhecimento à Equipa de Apoio à COF, enviada na terça-feira, 24/11/2020, às 04h26m.
Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO aos demais membros da COF	
	Mensagem de correio-e da Equipa de Apoio à COF para os membros da COF, com conhecimento à UTAO, contendo o ficheiro acima referido, expedida na terça-feira, 24/11/2020, às 09h28m.
Dia e hora de início da reunião da COF que apreciou a PA	
	24/11/2020, 15h00m.
Entidades às quais a UTAO pediu informação necessária para o estudo e sua reação	
	Pedido submetido à Autoridade Tributária e Aduaneira às 16h46m de 18/11/2020 e respondido, com a informação solicitada, às 16h51m de 20/11/2020.
Impacto previsto pela UTAO nas finanças públicas	
	<p>A previsão numérica para 2021 contempla apenas o efeito orçamental estático da medida e assentou em dois cenários construídos com base em dados históricos de anos anteriores. O efeito estático é o que se obtém assumindo que a redução no parâmetro fiscal não altera a quantidade transacionada de alimentação e bebidas nem o preço destes serviços. Os dados históricos são a base tributável e o imposto a favor do Estado observados pela Autoridade Tributária e Aduaneira entre o 1.º semestre de 2017 e o 1.º de 2020.</p> <p>Tendo por base os cenários projetados, prevê-se que a medida de política fiscal na PA-6C tenha como efeito estático uma redução do imposto a favor do Estado entre 396,5 M€ e 339,3 M€, i.e., entre 20 a 22% da receita de IVA que seria obtida sem a medida.</p>
Outros resultados da avaliação	
	<p>Embora tenha sido impossível quantificar outros efeitos no escasso período disponível para o estudo, a UTAO forneceu a seguinte lista de impactos microeconómicos qualitativos, que poderão reverter ou agravar a queda de receita pública.</p> <p>i) Em resposta à descida na taxa de IVA, a quantidade transacionada de serviços de alimentação e bebidas será forçosamente maior do que a que foi considerada no efeito estático quantificado. O preço pago pelos</p>

<p>consumidores será menor, pelo que a base tributável (o produto da quantidade por este preço) poderá afinal aumentar ou diminuir. Como a taxa de IVA que multiplica pela base tributável descerá, a nova receita fiscal poderá ser maior ou menor do que na situação sem a PA-6C.</p> <p>ii) A pandemia e as medidas para a conter afetam o comportam de consumidores e produtores. Determinam a redução na quantidade transacionada e um efeito indeterminado sobre o preço de equilíbrio.</p> <p>iii) Juntando as implicações da pandemia à reação do mercado perante a descida na taxa de IVA, conclui-se que:</p> <p>a. a quantidade transacionada poderá aumentar ou diminuir face a uma situação inicial sem pandemia e com bebidas tributadas à taxa normal.</p> <p>b. na mesma comparação de situações, é impossível prever o sinal do impacto total (decorrente da redução da taxa de IVA e da COVID-19) na receita fiscal. Tudo irá depender das elasticidades-preço da procura e da oferta e da magnitude dos choques contracionistas na procura e na oferta.</p>												
Desfecho da PA												
Rejeitada em Comissão.												
Tempo de trabalho exigido por este estudo, por autor e por dia (ciclo das 00h00m às 24h00m de cada dia de calendário). Pausas para almoço e jantar não incluídas. Também não inclui tempo dedicado a outras tarefas na UTAO. Unidade: sistema sexagesimal.												
Tempo total de trabalho = 134h36m. O quadro abaixo mostra a distribuição da duração total por dia de novembro e autor (inclui o Coordenador da UTAO). A linha "Todos" reúne a imputação a esta PA do tempo dedicado pelos seis membros da UTAO ao conjunto das PA submetidas antes da repartição de cada PA aceite pelos elementos da equipa (dias 14, 16 e 17).												
Autores	Sáb., dia 14	2.ª, dia 16	3.ª, dia 17	4.ª, dia 18	5.ª, dia 19	6.ª, dia 20	Sáb., dia 21	Dom., dia 22	2.ª, dia 23	3.ª, dia 24	4.ª, dia 25	Soma
A	n.a.	n.a.	n.a.	10:05	09:35	10:20	13:15	10:45	14:20	02:55	00:00	71:15
B	n.a.	n.a.	n.a.	05:00	04:00	00:00	09:30	00:00	12:00	03:30	00:00	34:00
C	n.a.	n.a.	n.a.	01:00	00:00	02:30	01:00	02:00	07:00	04:30	00:00	18:00
Todos	1:35	2:23	7:23	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	11:21
Soma	1:35	2:23	7:23	16:05	13:35	12:50	23:45	12:45	33:20	10:55	0:00	134:36
Salvo melhor informação, deu entrada no sistema de informação da AR outra PA com propósito semelhante?												
Sim, embora não exatamente igual. O Deputado Único representante da Iniciativa Liberal apresentou Propostas de Alteração que visavam passar todas as prestações de serviços de alimentação e bebidas para a taxa reduzida através do aditamento da Verba 2.36 à Lista I anexa ao Código do IVA, por contrapartida da revogação da Verba 3.1 da Lista II anexa ao mesmo Código.												
Em caso afirmativo, número da PA com propósito semelhante												
956C-1 e 956C-2. As duas propostas são rigorosamente iguais no conteúdo e têm a mesma data de submissão na base de dados (13/11/2020).												
Desfecho da PA com propósito semelhante												
Ambas foram rejeitadas em Comissão.												
Se a PA objeto desta ficha foi aprovada com alterações, indicam-se abaixo os excertos modificados após a entrega do estudo da UTAO e a eventual relação percecionada com o mesmo												
Texto original da PA (o que foi avaliado pela UTAO)	n.a.											
Texto da 1.ª Substituição à PA avaliada pela UTAO	n.a.											
Texto publicado na lei orçamental para 2021	n.a.											
Parece haver relação entre o texto aprovado e os resultados do estudo da UTAO?												
Não há evidência dessa relação.												

Fontes: Base de dados da AR sobre propostas de alteração à POE/2021 e [Relatório UTAO n.º 27/2020](#), de 23/11/2020. | Notas: (i) PPL — Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (Aprova o Orçamento do Estado para 2021). (ii) n.a. — não aplicável.

Ficha informativa sobre a Proposta de Alteração (PA) n.º 1195C

Propósito da PA	
Adita os números 4 e 5 ao art. 227.º da PPL.	

<p>Suspensão dos Pagamentos Por Conta (PPC) de IRC para os sujeitos passivos pertencentes às categorias institucionais de cooperativas e micro, pequenas e médias empresas, durante o período de duração das medidas restritivas de funcionamento da atividade económica.</p> <p>Durante a vigência desta disposição aplica-se a este universo institucional o pagamento de IRC de acordo com o apuramento dos resultados do exercício fiscalmente aceites.</p> <p>Como se dá nota abaixo, a UTAO estudou a 1.ª substituição à PA-1195C e o propósito indicado neste campo corresponde ao desta substituição. Difere da versão original pelo facto de acrescentar um n.º 5 ao art. 227.º — o seu efeito é restringir o universo de beneficiários da medida de política preconizada no n.º 4 (a suspensão de PPC).</p>
<p>Proponente da PA: Grupo Parlamentar (GP), Deputado Único Representante de um Partido (DURP) ou Deputado Não Inscrito (DNI)</p>
<p>GP do Partido Social Democrata.</p>
<p>Data de entrada da PA no sistema de informação da AR</p>
<p>Esta PA teve seis versões submetidas no sistema de informação. A primeira submissão aconteceu a 13/11/2020 e pretendia suspender os PPC de IRC para todos os sujeitos passivos.</p> <p>A 20/11/2020 deu entrada a 1.ª substituição da PA-1195C. Restringe a suspensão ao universo institucional das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas. A UTAO descobriu, por acaso, esta versão quando já tinha começado a preparar o estudo e decidiu avaliar a mesma em vez da versão original que lhe foi remetida pela Equipa de Apoio da COF a 16/11, por achar que assim seria mais útil aos decisores políticos.</p> <p>No dia 24/11/2020 a PA foi substituída três vezes: 2.ª substituição às 09h41m, 3.ª às 09h16m, e 4.ª às 09h24m.</p> <p>A 25/11/2020, já após a divulgação do estudo da UTAO, mas antes do início da reunião da COF para a qual estava agendada a deliberação, a PA foi substituída pela 5.ª vez, às 02h00m.</p>
<p>Grupo parlamentar que solicitou o estudo da UTAO</p>
<p>GP do Partido Socialista.</p>
<p>Forma, data e hora da solicitação do estudo</p>
<p>Mensagem de correio-e da Equipa de Apoio à COF para Coordenador da UTAO, 16/11/2020, 15h56m. Continua a primeira versão da PA-1195C.</p>
<p>Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO ao Presidente da COF</p>
<p>Ficheiro em formato PDF com o Relatório UTAO n.º 28/2020, de 24/11/2020, anexado em mensagem de correio-e do Coordenador da UTAO para o Presidente da COF, com conhecimento à Equipa de Apoio à COF, enviada na terça-feira, 24/11/2020, às 10h47m.</p>
<p>Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO aos demais membros da COF</p>
<p>Mensagem de correio-e da Equipa de Apoio à COF para os membros da COF, com conhecimento à UTAO, contendo o ficheiro acima referido, expedida na terça-feira, 24/11/2020, às 11h33m.</p>
<p>Dia e hora de início da reunião da COF que apreciou a PA</p>
<p>25/11/2020, 15h00m.</p>
<p>Entidades às quais a UTAO pediu informação necessária para o estudo e sua reação</p>
<p>Pedido enviado à Autoridade Tributária e Aduaneira através de mensagem de correio-e do Coordenador da UTAO em 18/11/2020, às 18h19m. A resposta chegou às 11h18m de 20/11/2020 através de mensagem de correio-e do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais.</p>
<p>Impacto previsto pela UTAO nas finanças públicas</p>
<p>Os pagamentos por conta de IRC constituem adiantamentos de imposto a realizar pelo sujeito passivo no ano em curso, definidos com base no seu volume de negócios e no imposto liquidado no ano imediatamente anterior. Assim, a suspensão dos PPC de IRC não altera as regras da liquidação de imposto e, como tal, não tem um impacto permanente na receita das AP. Não obstante a sua neutralidade intertemporal, a PA 1195-C altera o ritmo de cobrança de imposto no biénio 2021–2022 e em 2021 penaliza a sua receita em 29,4% (- 1511,3 M€). O acréscimo de receita em 2022 não é simétrico da diminuição de 2021 (1511,3 M€), mas esta diferença decorre da diminuição do valor da liquidação de IRC dos sujeitos passivos em 2021 e não da medida de política. Mesmo sem esta medida, a diferença seria um acerto de liquidação a favor dos sujeitos passivos, devolvida por via dos reembolsos.</p>
<p>Outros resultados da avaliação</p>
<p>Os efeitos orçamentais diretos não devem ser os únicos a pesar na decisão de adotar a medida de política da PA 1195-C. Tratando-se de uma medida com impacto orçamental intertemporal nulo, os seus efeitos na liquidez das empresas merecem especial destaque na conjuntura recessiva atualmente vivida:</p> <ul style="list-style-type: none"> iii) O eventual agravamento da situação económica em 2021 face ao esperado pelo MF na POE/2021 é um risco assimétrico para a tesouraria das empresas e a tesouraria do Estado. A materializar-se, os PPC excederão a liquidação em 2021 e traduzir-se-ão também em reembolsos excessivos em 2022; iv) Há que ter em conta que o Estado se tem conseguido financiar em mercado a taxas negativas em maturidades até um ano, pelo que a eventual troca de empréstimos dos contribuintes por empréstimos dos mercados financeiros beneficiará a liquidez das empresas e poderá ter um impacto líquido positivo na tesouraria do Estado. <p>O estudo deixa a sugestão de se beneficiar a liquidez de mais empresas e dos profissionais liberais em 2021 sem sacrificar mais do que os 1511 M€ de impacto estimado. A explicação “de como” está no relatório [par. 37(vi)].</p>

Desfecho da PA												
Foi a votos na COF a 6.ª versão da PA-1195C, i.e., a 5.ª substituição do texto original). Foi rejeitada.												
Tempo de trabalho exigido por este estudo, por autor e por dia (ciclo das 00h00m às 24h00m de cada dia de calendário). Pausas para almoço e jantar não incluídas. Também não inclui tempo dedicado a outras tarefas na UTAO. Unidade: sistema sexagesimal.												
Tempo total de trabalho = 94h11m. O quadro abaixo mostra a distribuição da duração total por dia de novembro e autor (inclui o Coordenador da UTAO). A linha "Todos" reúne a imputação a esta PA do tempo dedicado pelos seis membros da UTAO ao conjunto das PA submetidas antes da repartição de cada PA aceite pelos elementos da equipa (dias 14, 16 e 17).												
Autores	Sáb., dia 14	2.ª, dia 16	3.ª, dia 17	4.ª, dia 18	5.ª, dia 19	6.ª, dia 20	Sáb., dia 21	Dom., dia 22	2.ª, dia 23	3.ª, dia 24	4.ª, dia 25	Soma
A	n.a.	n.a.	n.a.	07:00	12:00	12:00	12:00	14:00	02:00	02:00	00:00	61:00
B	n.a.	n.a.	n.a.	01:00	03:00	02:00	04:00	02:00	02:50	07:00	00:00	21:50
Todos	1:35	2:23	7:23	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	11:21
Soma	1:35	2:23	7:23	8:00	15:00	14:00	16:00	16:00	4:50	9:00	0:00	94:11
Salvo melhor informação, deu entrada no sistema de informação da AR outra PA com propósito semelhante?												
Sim.												
Em caso afirmativo, número da PA com propósito semelhante												
PA-48C, proposta pelo GP do Partido Comunista Português, submetida a 29/10/2020.												
Desfecho da PA com propósito semelhante												
Aprovada em COF.												
Se a PA objeto desta ficha foi aprovada com alterações, indicam-se abaixo os excertos modificados após a entrega do estudo da UTAO e a eventual relação percebida com o mesmo												
Texto original da PA (o que foi avaliado pela UTAO)	n.a.											
Texto da 1.ª Substituição à PA avaliada pela UTAO	n.a.											
Texto publicado na lei orçamental para 2021	n.a.											
Parece haver relação entre o texto aprovado e os resultados do estudo da UTAO?												
<p>As sucessivas alterações à PA-1195C aconteceram (todas, exceto a última) antes de o estudo da UTAO ser conhecido. São compatíveis com a existência de conversações políticas na AR. A PA aprovada acabou por ser uma iniciativa de outro partido e que dera entrada na base de dados da AR duas semanas antes da 1.ª versão da PA-1195C. A PA-48C é praticamente igual à PA estudada. A única diferença digna de nota é dizer que os sujeitos passivos "podem ser dispensados dos PPC", enquanto que a PA-1195C avaliada é taxativa, afirmando que "É suspenso o PPC". Fica a dúvida, para a aplicação da lei, se a fórmula aprovada não será equívoca quanto à aplicabilidade da intenção do proponente.</p> <p>Apesar de referências orais na reunião da COF ao estudo da UTAO, a verdade é que a comparação entre o texto aprovado e o texto estudado não permite descortinar a influência das conclusões do estudo, incluindo a sua sugestão. Pouco mais de 24 horas entre a distribuição do relatório e a reunião da COF, ocupadas por outras longas sessões, em plenário e comissão, também concorrem para a tese de o estudo ter tido uma eficácia negligenciável na decisão política.</p>												

Fontes: Base de dados da AR sobre propostas de alteração à POE/2021 e [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24/11/2020. | Notas: (i) PPL — Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (Aprova o Orçamento do Estado para 2021). (ii) n.a. — não aplicável.

Ficha informativa sobre a Proposta de Alteração (PA) n.ºs 1139C e 1143C

Propósito da PA	
As duas PA versaram a mesma matéria, definindo a mesma medida para dois conjuntos de autoestradas. Por economia processual, a UTAO estudou-as em conjunto, no mesmo relatório. O propósito de cada uma era reduzir a taxa de portagem, em 50% para todos os veículos de combustão e em 75% para os veículos elétricos e não poluentes, em todos os lanços e sublanços do seu conjunto de rodovias. As condições das portagens estão definidas num decreto-lei próprio de cada conjunto de autoestradas, razão pela qual cada PA visa alterar o decreto-lei respetivo, através do aditamento de um artigo à PPL. Em concreto, a PA-1139C versou sobre as concessões Algarve, Beira Interior, Interior Norte e Beira Litoral/Beira Alta. As concessões abrangidas pela PA-1143C são Costa de Prata, Grande Porto, e Norte Litoral.	

Proponente da PA: Grupo Parlamentar (GP), Deputado Único Representante de um Partido (DURP) ou Deputado Não Inscrito (DNI)	
	GP do Partido Social Democrata.
Data de entrada da PA no sistema de informação da AR	
	13/11/2020. Coincide com a data inscrita no texto das PA.
Grupo parlamentar que solicitou o estudo da UTAO	
	GP do Partido Socialista.
Forma, data e hora da solicitação do estudo	
	Mensagem de correio-e da Equipa de Apoio à COF para Coordenador da UTAO, 16/11/2020, 15h56m.
Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO ao Presidente da COF	
	Ficheiro em formato PDF com o Relatório UTAO n.º 29/2020 , de 25/11/2020, anexado em mensagem de correio-e do Coordenador da UTAO para o Presidente da COF, com conhecimento à Equipa de Apoio à COF, enviada na quarta-feira, 25/11/2020, às 11h16m
Forma, data e hora de entrega do estudo da UTAO aos demais membros da COF	
	Mensagem de correio-e da Equipa de Apoio à COF para os membros da COF, com conhecimento à UTAO, contendo o ficheiro acima referido, expedida na quarta-feira, 25/11/2020, às 11h25m.
Dia e hora de início da reunião da COF que apreciou a PA	
	25/11/2020, 15h00m; a reunião da COF terminou às 23h38m. A UTAO apurou em 07/01/2021 que as PA que estudou foram substituídas por outras com o mesmo número e conteúdo quase igual na noite de 24/11/2020. A substituição da PA-1139C aconteceu às 20h53m e a da 1143C às 20h55m. A diferença entre versões é mostrada abaixo,
Entidades às quais a UTAO pediu informação necessária para o estudo e sua reação	
	Pedidos submetidos a: Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, SA), por mensagem de correio-e da UTAO às 17h20m de 19/11/2020; Scutvias – Autoestradas da Beira Interior, S.A., por mensagem de correio-e da UTAO às 17h50m de 19/11/2020. As primeiras respostas chegaram na manhã do dia seguinte e a última às 17h01m do dia 23/11/2020. Não existiram dados para todas as variáveis solicitadas.
Impacto previsto pela UTAO nas finanças públicas	
	A perda direta de receita (portagens e IVA) para as entidades que a ela têm direito situar-se-á entre 64,4 M€ e 82,1 M€ no 2.º semestre de 2021 e entre 116,9 M€ e 148,9 M€ no ano de 2022. O estudo justifica que que estes são também os intervalos de perdas esperadas para o saldo das AP nos mesmos períodos. Trata-se de efeitos orçamentais estáticos porquanto a estimação assume que os descontos não alteram o volume da procura (n.º de passagens em cada pórtico) — hipótese incontornável na ausência de recursos para modelizar economicamente o comportamento da procura, aliás comum em estudos de custeio de medidas efetuados por instituições estrangeiras congéneres. Os limites inferiores (superiores) dos intervalos correspondem a um cenário de estagnação (recuperação moderada) da procura face a 2020. Esta avaliação inclui os efeitos da revogação dos regimes de desconto atualmente aplicados aos veículos de mercadorias estabelecido na Portaria n.º 328-A/2018, de 19/12. Foram simulados outros exercícios para capturar a sensibilidade da receita à variação dos níveis de tráfego e à penetração da eletrificação no parque automóvel — o efeito positivo sobre a receita provocado pela recuperação dos níveis de tráfego supera, em larga medida, a perda de receita atribuída à maior redução das portagens para os veículos elétricos e não poluentes.
Outros resultados da avaliação	
	O estudo sugeriu ao Parlamento a correção de um aparente erro na identificação dos decretos-lei a alterar: as duas PA querem revogar regimes de desconto que já não estão em vigor desde 30/09/2012. Os intervalos numéricos de perdas de receita das AP acima identificados foram submetidos à análise qualitativa de impacto de vários argumentos económicos. Uns levam a esperar perdas maiores e outros perdas menores. Alertou, ainda, para o facto de a medida de política proposta dever ser ponderada também à luz de critérios económicos para além do impacto nas contas públicas. Como os descontos preconizados são percentagens substanciais, é de esperar que, com os anos, <ul style="list-style-type: none"> • reduzam o congestionamento em vias alternativas, impactando favoravelmente no ambiente e no tempo despendido na mobilidade rodoviária; • reduzam o custo de transporte para famílias e empresas, tanto por via da redução nas taxas de portagem que darão mais excedente de consumidor e, portanto, mais bem-estar a estes agentes, como pela via da libertação de tempo para utilização em atividades concorrentes. • promovam uma aceleração na tendência de eletrificação do parque automóvel, assim contribuindo para a descarbonização da economia.
Desfecho da PA	
	A requerimento do partido proponente às 23h56m do dia 25, as versões substituídas das PA foram avocadas para votação em Plenário no dia seguinte. Esta sessão do Plenário iniciou-se às 10h00m do dia 26/11/2020. Foram então ambas aprovadas com uma alteração abaixo explicada.

Tempo de trabalho exigido por este estudo, por autor e por dia (ciclo das 00h00m às 24h00m de cada dia de calendário). Pausas para almoço e jantar não incluídas. Também não inclui tempo dedicado a outras tarefas na UTAO. Unidade: sistema sexagesimal.												
Tempo total de trabalho = 180h05m. O quadro abaixo mostra a distribuição da duração total por dia de novembro e autor (inclui o Coordenador da UTAO). A linha "Todos" reúne a imputação a esta PA do tempo dedicado pelos seis membros da UTAO ao conjunto das PA submetidas antes da repartição de cada PA aceite pelos elementos da equipa (dias 14, 16 e 17).												
Autores	Sáb, dia 14	2.ª, dia 16	3.ª, dia 17	4.ª, dia 18	5.ª, dia 19	6.ª, dia 20	Sáb, dia 21	Dom., dia 22	2.ª, dia 23	3.ª, dia 24	4.ª, dia 25	Soma
A	n.a.	n.a.	n.a.	08:00	08:45	08:45	14:48	12:22	13:18	16:57	06:57	89:52
B	n.a.	n.a.	n.a.	05:00	05:00	04:00	00:00	09:30	00:00	11:30	06:15	41:15
C	n.a.	n.a.	n.a.	02:00	01:00	02:00	01:45	00:00	01:00	06:30	12:00	26:15
Todos	3:10	4:46	14:46	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	22:43
Soma	3:10	4:46	14:46	15:00	14:45	14:45	16:33	21:52	14:18	34:57	25:12	180:05
Salvo melhor informação, deu entrada no sistema de informação da AR outra PA com propósito semelhante?												
Sim.												
Em caso afirmativo, número da PA com propósito semelhante												
36C, 37C, 58C, 60C, 61C, 65C, 66C, 68C, 735C, 738C, 741C e 1242C.												
Desfecho da PA com propósito semelhante												
Foram todas rejeitadas em Comissão.												
Se a PA objeto desta ficha foi aprovada com alterações, indicam-se abaixo os excertos modificados após a entrega do estudo da UTAO e a eventual relação percecionada com o mesmo												
Texto original da PA-1139C (o que foi avaliado pela UTAO)	Adita o artigo 265.º-A à PPL com a redação imediatamente apresentada. "Alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro 1 — O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, que sujeita os lanços e sublanços das auto-estradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação: <p style="text-align: center;">'Artigo 4.º [...]</p> 1 — Os utilizadores dos lanços e sublanços das auto-estradas referidas no artigo anterior: a) Usufruem de um desconto de 50 % no valor da taxa de portagem, aplicável em cada transação; b) Usufruem de um desconto de 75 % no valor da taxa de portagem aplicável em cada transação, para veículos elétricos e não poluentes. 2 — [...] 3 — [...] 4 — [...] 5 — [...]. 2 — É revogado o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, que sujeita os lanços e sublanços das auto-estradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores, na sua redação atual. 3 — No caso de eventuais perdas de receita por força das alterações referidas nos números anteriores, que o Governo não compense com outras contrapartidas financeiras do Orçamento de Estado, os contratos com as concessionárias das indicadas auto-estradas devem ser necessariamente renegociados até ao dia 1 de julho de 2021, salvaguardando-se sempre o interesse do Estado. 4 — As alterações ao Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, a que se referem os números 1 e 2, produzem efeitos a partir de 1 de julho de 2021."											
	Texto da 1.ª Substituição à PA-1139C avaliada pela UTAO	Difere da versão original apenas no número 3 do artigo que propôs aditar à PPL. Para o efeito, muda também o corpo principal do número 1. A nova redação proposta para o artigo a aditar é: "1 — O Governo fica autorizado a proceder às alterações orçamentais, se necessário, para compensar a eventual perda de receita da alteração ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, que sujeita os lanços e sublanços das auto-estradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores, na sua redação atual, o qual passa a ter a seguinte redação: (segue-se o texto para o art. 4.º do referido decreto-lei, sem diferenças face ao preconizado na versão original da PA) 2 — (igual à versão original da PA).										

	<p>3 — O Governo pode ainda, se necessário, renegociar os contratos com as concessionárias das supramencionadas auto-estradas até ao dia 1 de julho de 2021, salvaguardando sempre o interesse do Estado.</p> <p>4 — <i>(igual à versão original da PA).</i>"</p>
<p>Texto publicado na lei orçamental para 2021</p>	<p>Após a revisão legislativa efetuada pelos Serviços da AR, o artigo aditado mudou de número, passando a ser o 426.º.</p> <p style="text-align: center;">"Artigo 426.º</p> <p style="text-align: center;">Alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro</p> <p>1 — Em 2021, o Governo fica autorizado a proceder às alterações orçamentais necessárias para compensar a eventual perda de receita resultante da redação dada pela presente lei ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, que sujeita os lanços e sublanços das autoestradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores, o qual passa a ter a seguinte redação:</p> <p style="text-align: center;">'Artigo 4.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 — Os utilizadores dos lanços e sublanços das autoestradas referidas no artigo anterior:</p> <p>a) Usufruem de um desconto de 50 % no valor da taxa de portagem, aplicável em cada transação;</p> <p>b) Usufruem de um desconto de 75 % no valor da taxa de portagem aplicável em cada transação, para veículos elétricos e não poluentes.</p> <p>2 —</p> <p>3 —</p> <p>4 —</p> <p>5 —</p> <p>2 — É revogado o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro.</p> <p>3 — As alterações ao Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, a que se referem os números anteriores produzem efeitos a partir de 1 de julho de 2021."</p>
<p>Texto original da PA-1143C (o que foi avaliado pela UTAO)</p>	<p>Adita o artigo 265.º-B à PPL com a redação imediatamente apresentada.</p> <p style="text-align: center;">"Alteração ao Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho</p> <p>1 — O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, que procede à identificação dos lanços e dos sublanços de auto-estrada isentos e dos que ficam sujeitos ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores e fixa a data a partir da qual se inicia a cobrança das referidas taxas, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:</p> <p style="text-align: center;">'Artigo 5.º</p> <p style="text-align: center;">Lanços e sublanços sujeitos a isenções e descontos na cobrança de taxas de portagem</p> <p>1 — Nos lanços e nos sublanços identificados no anexo I do presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, os respetivos utilizadores:</p> <p>a) Usufruem de um desconto de 50 % no valor da taxa de portagem, aplicável em cada transação;</p> <p>b) Usufruem de um desconto de 75 % no valor da taxa de portagem aplicável em cada transação, para veículos elétricos e não poluentes.</p> <p>2 — Nos lanços e nos sublanços identificados no anexo II do presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, os respetivos utilizadores ficam isentos do pagamento de taxas de portagem.'</p> <p>2 — No caso de eventuais perdas de receita, por força das alterações referidas nos números anteriores, que o Governo não compense com outras contrapartidas financeiras do Orçamento de Estado, os contratos com as concessionárias das indicadas auto-estradas devem ser necessariamente renegociados até ao dia 1 de julho de 2021, salvaguardando-se sempre o interesse do Estado.</p> <p>3 — A alteração ao Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, a que se refere o n.º 1 produz efeitos a partir de 1 de julho de 2021."</p>
<p>Texto da 1.ª Substituição à PA-1143C avaliada pela UTAO</p>	<p>Difere da versão original apenas no número 2 do artigo que propôs aditar à PPL. Para o efeito, muda também o corpo principal do número 1. A nova redação proposta para o artigo a aditar é:</p> <p>"1 — O Governo fica autorizado a proceder às alterações orçamentais, se necessário, para compensar a eventual perda de receita, da alteração ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, que procede à identificação dos lanços e dos sublanços de autoestrada isentos e dos que ficam sujeitos ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores e fixa a data a partir da qual se inicia a cobrança das referidas taxas, na sua redação atual, o qual passa a ter a seguinte redação:</p> <p><i>(segue-se o texto para o art. 5.º do referido decreto-lei, sem diferenças face ao preconizado na versão original da PA)</i></p> <p>2 — O Governo pode ainda, se necessário, renegociar os contratos com as concessionárias das supramencionadas auto-estradas até ao dia 1 de julho de 2021, salvaguardando sempre o interesse do Estado.</p> <p>3 — A alteração ao Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, a que se refere o n.º 1 produz efeitos a partir de 1 de julho de 2021."</p>

<p>Texto publicado na lei orçamental para 2021</p>	<p>Após a revisão legislativa efetuada pelos Serviços da AR, o artigo aditado mudou de número, passando a ser o 425.º.</p> <p style="text-align: center;">“Artigo 425.º Alteração ao Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho</p> <p>1 — Em 2021, o Governo fica autorizado a proceder às alterações orçamentais necessárias para compensar a eventual perda de receita resultante da redação dada pela presente lei ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, que procede à identificação dos lanços e dos sublanços de autoestrada isentos e dos que ficam sujeitos ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores e fixa a data a partir da qual se inicia a cobrança das referidas taxas, o qual passa a ter a seguinte redação:</p> <p style="text-align: center;">‘Artigo 5.º</p> <p style="text-align: center;">Lanços e sublanços sujeitos a isenções e descontos na cobrança de taxas de portagem</p> <p>1 — Nos lanços e nos sublanços identificados no anexo I do presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, os respetivos utilizadores usufruem de um desconto de:</p> <p>a) 50 % no valor da taxa de portagem, aplicável em cada transação;</p> <p>b) 75 % no valor da taxa de portagem aplicável em cada transação, para veículos elétricos e não poluentes.</p> <p>2 — (Anterior corpo do artigo).’</p> <p>2 — A redação dada pela presente lei ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, produz efeitos a partir de 1 de julho de 2021.”</p>
<p>Parece haver relação entre o texto aprovado e os resultados do estudo da UTAO?</p>	
<p>Não. O texto publicado apenas difere do apreciado pela UTAO na parte relativa à exigência de renegociação dos contratos de concessão em caso de perdas de receita para os concessionários não serem compensadas pelo Governo com contrapartidas financeiras disponíveis no OE. Esta exigência desaparece em troca da autorização concedida ao Governo para promover as alterações orçamentais necessárias para financiar a compensação das eventuais perdas de receita. O relatório da UTAO não sugeriu esta alteração. Depreende-se da passagem das versões originais das PA às suas substituições e, finalmente, às versões aprovadas que tal substituição terá decorrido de negociações políticas. Nem a recomendação da UTAO para correção do aparente erro jurídico das PA quererem revogar regimes de desconto que não estão em vigor foi considerada. Dito isto, é verdade que os números do impacto orçamental estimados pela UTAO foram invocados por alguns deputados na COF e em Plenário.</p>	

Fontes: Base de dados da AR sobre propostas de alteração à POE/2021 e [Relatório UTAO n.º 29/2020](#), de 25/11/2020. | Notas: (i) PPL — Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º (Aprova o Orçamento do Estado para 2021). (ii) n.a. — não aplicável.

Anexo 3: Texto integral da PA-1C (versão original)



PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª

Aprova o Orçamento do Estado para 2021

Proposta de Alteração

TÍTULO

Disposições Gerais

CAPÍTULO VI

Segurança Social

Artigo 185.º

Suplemento remuneratório para os trabalhadores dos serviços essenciais

1 - Durante o ano de 2021 é atribuído um suplemento remuneratório a todos os trabalhadores que, nos termos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, assegurem serviços essenciais.

2 – O suplemento previsto no número anterior corresponde a um acréscimo de 20% da retribuição base relativamente aos dias em que prestem efetivamente atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções.

Assembleia da República, 29 de outubro de 2020

Os Deputados,

Diana Ferreira, Duarte Alves, João Oliveira, António Filipe, Paula Santos, Jerónimo de Sousa, Alma Rivera, Bruno Dias, João Dias, Ana Mesquita

Nota Justificativa: Os impactos do surto epidémico exigiram resposta pronta por parte de muitos trabalhadores que, mesmo em situação de risco, deram e estão a dar uma contribuição fundamental para combater o surto e assegurar o funcionamento do País

nos seus serviços essenciais e no fornecimento e garantia de acesso a bens essenciais. O reconhecimento que o povo português fez e tem feito sobre a importância destes trabalhadores é uma prova de que a sua contribuição foi e é essencial para o funcionamento do País.

Perante as exigências e riscos acrescidos a que estes trabalhadores foram e têm estado sujeitos, designadamente no SNS, mas também no conjunto de serviços essenciais, impõe-se que se avance com uma valorização remuneratória relativamente aos dias em que prestem essa atividade.

Anexo 4: Texto integral da PA-6C (versão original)

6C



PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS

Grupo Parlamentar

Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª

Aprova o Orçamento do Estado para 2021

Proposta de Aditamento

TÍTULO II

Disposições fiscais

CAPÍTULO II

Impostos indiretos

SECÇÃO I

Imposto sobre o valor acrescentado

Artigo 228.º-A

Alteração à Lista II anexa ao Código do IVA

É alterada na Lista II anexa ao Código do IVA a verba 3.1, passando a ter a seguinte redação:

«3.1 - Prestações de serviços de alimentação e bebidas».

Assembleia da República, 29 de outubro de 2021

Os Deputados,

Bruno Dias, Duarte Alves, João Oliveira, António Filipe, Paula Santos, Ana Mesquita,

Alma Rivera, Diana Ferreira, Jerónimo de Sousa, João Dias

1

**Nota justificativa:**

A reposição em 2016 da taxa intermédia de IVA nos serviços de restauração foi resultado da luta de milhares de micro e pequenos empresários do sector e das suas organizações representativas. A ação e iniciativa do PCP reverteu uma medida injusta, geradora do encerramento de milhares de empresas e a perda de milhares de postos de trabalho, feita pelo Governo PSD/CDS ao aumentar a taxa de IVA para 23%.

Esta reposição, ainda que incompleta por não ter abrangido todos os bens e serviços da restauração, contribuiu para inverter a onda de despedimentos e falências em curso.

O PCP considera que é necessário finalizar a aplicação da reposição da taxa intermédia de IVA na restauração, alargando-a a todos os bens e serviços do sector, sobretudo no momento atual em que milhares de micro e pequenas empresas do setor da restauração viram a sua situação muito fragilizada em virtude da epidemia de COVID-19.

Anexo 5: Texto integral da PA-455C (versão original)

455C



Proposta de Aditamento

PROPOSTA DE LEI N.º 61/XIV/2.ª

APROVA O ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2021

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe o aditamento do artigo 37.º-A à Proposta de Lei, com a seguinte redação:

"Artigo 37.º-A

Dedicação Plena no Serviço Nacional de Saúde

1. Em cumprimento do estabelecido na Lei de Bases da Saúde, em concreto no número 5 da Base 22 e no número 3 da Base 29, é criado um regime de dedicação plena no Serviço Nacional de Saúde, a implementar de forma progressiva e com definição de incentivos.
2. O regime referido no número anterior prevê as modalidades de dedicação plena obrigatória e facultativa.
3. A dedicação plena é obrigatória no exercício de cargos de direção de departamentos e de serviços de natureza assistencial, assim como de coordenação de unidades funcionais de cuidados de saúde primários.
4. A dedicação plena é facultativa, mediante adesão individual, no caso dos trabalhadores médicos e de outros grupos profissionais que integram o Serviço Nacional de Saúde.
5. O regime de dedicação plena é incompatível com o desempenho de funções em instituições de saúde dos setores privado e social, sejam de trabalho subordinado ou de prestação de serviços.

455C

6. Os trabalhadores em regime de dedicação plena devem apresentar no serviço ou estabelecimento onde exercem funções uma declaração de renúncia ao exercício de atividades incompatíveis e, terminando essa renúncia, uma declaração correspondente.
7. Aos trabalhadores em dedicação plena são concedidos incentivos pela adesão a este regime.
8. São incentivos à adesão ao regime de dedicação plena, os seguintes:
 - a) Majoração remuneratória em 40%;
 - b) Redução de uma hora em cada ano no horário de trabalho semanal, até que o mesmo perfaça as 35 horas semanais, sem perda de regalias, a requerimento dos trabalhadores com idade superior a 55 anos com horário de 40 ou mais horas semanais e que estejam em regime de dedicação exclusiva há, pelo menos, cinco anos.
9. O Governo acordará com as estruturas representativas dos trabalhadores, até ao final do primeiro semestre de 2021, a revisão de carreiras para incorporação nas mesmas do regime de dedicação plena e dos incentivos constantes do número anterior, sem prejuízo de outros que resultem de acordo.
10. Se o prazo estabelecido no número anterior não for cumprido, as medidas constantes do número 8 entram em vigor, sendo incorporadas nas respetivas carreiras quando concluído o processo negocial.”

Assembleia da República, 6 de novembro de 2020.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda

Anexo 6: Texto integral da PA-1139C (versão original)

1139C



**Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª
(Orçamento do Estado para 2021)**

PROPOSTA DE ADITAMENTO

Exposição de motivos

Portugal é um país a 2 velocidades, o que provoca grandes desequilíbrios a vários níveis.

O congestionamento e a massificação do litoral continuam a exigir mais e mais investimento em infraestruturas de todo o tipo, que nunca são suficientes, com a consequente inevitável deterioração da qualidade de vida da população aí residente.

O interior continua a viver com os dramas próprios das zonas cada vez mais debilitadas, desertificadas e crescentemente abandonadas.

É um desígnio nacional contribuir de forma ativa e corajosa para um maior e mais rápido desenvolvimento dos territórios de baixa densidade do nosso País.

Só com políticas públicas ambiciosas a favor desses territórios e só com a criação de mecanismos claros e suficientemente atrativos de investimento e de pessoas, se poderá contribuir para o reforço da coesão económica e social e combater as atuais e cada vez mais acentuadas desigualdades entre o litoral e o interior, agora agravadas pela atual pandemia.

Por outro lado, a medida que a seguir se propõe é que melhor se adequa a uma **justa compensação dos territórios de baixa densidade pelos benefícios que não tiveram na aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária implementado pelo Governo, cuja redução do preço dos passes sociais teve um impacto significativamente superior nas Áreas Metropolitanas, especialmente na de Lisboa, e um efeito quase nulo naqueles territórios, por insuficiência (e nalguns casos por inexistência) de transportes públicos, o que impõe um apoio expresso à mobilidade através do transporte individual, em muitos casos o único recurso disponível, nas regiões menos populosas.**

Importa sinalizar que segundo estudos já feitos, tal medida, a ser aprovada, tem associado um aumento de tráfego nas vias abrangidas, com o consequente impacto na arrecadação de taxas, uma diminuição da sinistralidade noutras vias secundárias, com o consequente benefício económico que isso representa e até um aumento da receita fiscal em IRC por parte de empresas cuja matéria coletável também aumentará por força da menor dedução dos custos das portagens, o que a poderá aproximar da neutralidade fiscal.



Ainda assim, caso isso não suceda na prática, competirá ao Governo encontrar a nível orçamental mecanismos de acomodação dessa eventual quebra de receitas por via das alterações que se irão propor, sendo que se o não quiser ou não conseguir fazer, deverá sempre até 1 de Julho de 2021 optar pela renegociação dos contratos com as respetivas concessionárias de acordo com os princípios da liberdade contratual e do respeito pelos interesses do Estado, e porventura, pela via da prorrogação dos prazos dessas concessões pelo período necessário a compensar tais alegadas perdas.

Neste sentido, propõe-se a redução da taxa de portagem, em 50% para todos os veículos de combustão e em 75% para os veículos elétricos e não poluentes, em todos os lanços e sublanços das autoestradas A22, A23, A24 e A25, que integram, respetivamente, o objeto das concessões do Algarve, da EP - Estradas de Portugal, S. A., e da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta, a partir de 1 de julho de 2021, sendo que o Governo deverá encontrar contrapartidas financeiras no Orçamento de Estado.

Uma vez que se procura igualmente incentivar o uso de automóveis elétricos e não poluentes, na esteira do Acordo de Paris e das metas para atingir a neutralidade carbónica, propugna-se que essa redução seja de 75% para tais veículos.

Pelo exposto, e em nome dos imperativos da coesão territorial e da equitativa compensação do interior por benefícios acrescidos que outros territórios obtiveram com a redução do custo dos passes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentam a seguinte proposta de aditamento à Proposta de Lei n.º 61/XIV/2ª – Orçamento do Estado para 2021:

Artigo 265º-A

Alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro

1- O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, que sujeita os lanços e sublanços das auto-estradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 4.º

[...]

1139C



GRUPO PARLAMENTAR

1- Os utilizadores dos lanços e sublanços das auto-estradas referidas no artigo anterior:

a) Usufruem de um desconto de 50 % no valor da taxa de portagem, aplicável em cada transação;

b) Usufruem de um desconto de 75 % no valor da taxa de portagem aplicável em cada transação, para veículos elétricos e não poluentes.

2- [...]

3- [...]

4- [...]

5- [...]»

2- É revogado o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, que sujeita os lanços e sublanços das auto-estradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores, na sua redação atual.

3- No caso de eventuais perdas de receita por força das alterações referidas nos números anteriores, que o Governo não compense com outras contrapartidas financeiras do Orçamento de Estado, os contratos com as concessionárias das indicadas auto-estradas devem ser necessariamente renegociados até ao dia 1 de julho de 2021, salvaguardando-se sempre o interesse do Estado.

4- As alterações ao Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, a que se referem os números 1 e 2, produzem efeitos a partir de 1 de julho de 2021.

Assembleia da República, 13 de novembro de 2021

Os Deputados

1139C



Afonso Oliveira

Carlos Peixoto

Duarte Pacheco

Isaura Morais

Anexo 7: Texto integral da PA-1143C (versão original)

1143C



**Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª
(Orçamento do Estado para 2021)**

PROPOSTA DE ADITAMENTO

Exposição de motivos

Portugal é um país a 2 velocidades, o que provoca grandes desequilíbrios a vários níveis.

O congestionamento e a massificação do litoral continuam a exigir mais e mais investimento em infraestruturas de todo o tipo, que nunca são suficientes, com a consequente inevitável deterioração da qualidade de vida da população aí residente.

O interior continua a viver com os dramas próprios das zonas cada vez mais debilitadas, desertificadas e crescentemente abandonadas.

É um desígnio nacional contribuir de forma ativa e corajosa para um maior e mais rápido desenvolvimento dos territórios de baixa densidade do nosso País.

Só com políticas públicas ambiciosas a favor desses territórios e só com a criação de mecanismos claros e suficientemente atrativos de investimento e de pessoas, se poderá contribuir para o reforço da coesão económica e social e combater as atuais e cada vez mais acentuadas desigualdades entre o litoral e o interior, agora agravadas pela atual pandemia.

Por outro lado, a medida que a seguir se propõe é que melhor se adequa a uma **justa**

compensação dos territórios de baixa densidade pelos benefícios que não tiveram na aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária implementado pelo Governo, cuja redução do preço dos passes sociais teve um impacto significativamente superior nas Áreas Metropolitanas, especialmente na de Lisboa, e um efeito quase nulo naqueles territórios, por insuficiência (e nalguns casos por inexistência) de transportes públicos, o que impõe um apoio expresso à mobilidade através do transporte individual, em muitos casos o único recurso disponível, nas regiões menos populosas.

Importa sinalizar que segundo estudos já feitos, tal medida, a ser aprovada, tem associado um aumento de tráfego nas vias abrangidas, com o conseqüente impacto na arrecadação de taxas, uma diminuição da sinistralidade noutras vias secundárias, com o conseqüente benefício económico que isso representa e até um aumento da receita fiscal em IRC por parte de empresas cuja matéria coletável também aumentará por força da menor dedução dos custos das portagens, o que a poderá aproximar da neutralidade fiscal.

1

1143C



Ainda assim, caso isso não suceda na prática, competirá ao Governo encontrar a nível orçamental mecanismos de acomodação dessa eventual quebra de receitas por via das alterações que se irão propor, sendo que se o não quiser ou não conseguir fazer, deverá sempre até 1 de Julho de 2021 optar pela renegociação dos contratos com as respetivas concessionárias de acordo com os princípios da liberdade contratual e do respeito pelos interesses do Estado, e porventura, pela via da prorrogação dos prazos dessas concessões pelo período necessário a compensar tais alegadas perdas.

Neste sentido propõe-se a redução da taxa de portagem, em 50% para todos os veículos de combustão e em 75% para os veículos elétricos e não poluentes, em todos os lanços e sublanços das autoestradas que integram, respetivamente, o objeto das concessões da Costa de Prata, do Grande Porto e do Norte Litoral, a partir de 1 de julho de 2021, sendo que o Governo deverá encontrar contrapartidas financeiras no Orçamento de Estado.

Uma vez que se procura igualmente incentivar o uso de automóveis elétricos e não poluentes, na esteira do Acordo de Paris e das metas para atingir a neutralidade carbónica, propugna-se que essa redução seja de 75% para tais veículos.

Pelo exposto, e em nome dos imperativos da coesão territorial e da equitativa compensação do interior por benefícios acrescidos que outros territórios obtiveram com a redução do custo dos passes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentam a seguinte proposta de aditamento à Proposta de Lei n.º 61/XIV/2ª – Orçamento do Estado para 2021:

Artigo 265º-B

Alteração ao Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho

1- O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, que procede à identificação dos lanços e dos sublanços de auto-estrada isentos e dos que ficam sujeitos ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores e fixa a data a partir da qual se inicia a cobrança das referidas taxas, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 5.º

Lanços e sublanços sujeitos a isenções e descontos na cobrança de taxas de portagem

2

1143C



1- Nos lanços e nos sublanços identificados no anexo I do presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, os respetivos utilizadores:

- a) Usufruem de um desconto de 50 % no valor da taxa de portagem, aplicável em cada transação;
- b) Usufruem de um desconto de 75 % no valor da taxa de portagem aplicável em cada transação, para veículos elétricos e não poluentes.

2- Nos lanços e nos sublanços identificados no anexo II do presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, os respetivos utilizadores ficam isentos do pagamento de taxas de portagem.»

2- No caso de eventuais perdas de receita, por força das alterações referidas nos números anteriores, que o Governo não compense com outras contrapartidas financeiras do Orçamento de Estado, os contratos com as concessionárias das indicadas auto-estradas devem ser necessariamente renegociados até ao dia 1 de julho de 2021, salvaguardando-se sempre o interesse do Estado.

3- A alteração ao Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, a que se refere o n.º 1 produz efeitos a partir de 1 de julho de 2021.

Assembleia da República, 13 de novembro de 2021

Os Deputados

Afonso Oliveira

Carlos Peixoto

Duarte Pacheco

Isaura Morais

3

Anexo 8: Texto integral da PA-1195C (versão original)

1195C



Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª
Aprova o Orçamento do Estado para 2021

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

Ao abrigo das disposições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD apresentam a seguinte proposta de alteração do Art.º 227.º da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2ª:

TÍTULO II
Disposições fiscais
CAPÍTULO I
Impostos diretos

Artigo 227.º

Disposição transitória no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

- 1 - [...]
- 2 - [...]
- 3 - [...]
- 4 - É suspenso o Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.

Assembleia da República, 13 de novembro de 2020

Os Deputados

Afonso Oliveira

Duarte Pacheco

Cristóvão Norte

**Nota Justificativa:**

A Lei n.º 29/2020, de 31 de julho aprovou um conjunto de medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas no quadro de resposta ao novo coronavírus SARS-CoV-2 e à doença COVID-19, a qual foi regulamentada por determinação de Despacho 8320/2020, de 25 de agosto de 2020 através da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Prevedendo-se entre outras medidas a suspensão temporária do pagamento por conta do IRC, foi estipulada em função da quebra de resultados verificada face a idêntico período do ano anterior uma redução de 20% nos resultados, ficaram obrigadas ao pagamento integral do PpC, e quando ao quebra se situou entre 20% e 40%, ao pagamento de 50% do PpC.

Verifica-se agora que após um período de melhoria dos indicadores de evolução da pandemia os sinais se têm vindo a agravar com alguma consistência, implicando a adoção de novas medidas de restrição de atividades económicas e da movimentação das populações.

Atendendo a que o universo das micro, pequenas e médias empresas é dos mais afetados, estando ainda a recuperar da primeira vaga, quando a segunda já está a acontecer, e sendo as que mais dificuldade têm em aceder a mecanismos de apoio e crédito bancário, justifica-se a suspensão do Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.

Anexo 9: Texto integral da PA-1195C (versão da 1.ª Substituição)

1.ª Subst. 1195C



Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª
Aprova o Orçamento do Estado para 2021

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

Ao abrigo das disposições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD apresentam a seguinte proposta de alteração do Art.º 227.º da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2ª:

TÍTULO II

Disposições fiscais

CAPÍTULO I

Impostos diretos

Artigo 227.º

Disposição transitória no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

- 1 - [...]
- 2 - [...]
- 3 - [...]
- 4 - É suspenso o Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.
- 5 - **O previsto no número anterior aplica-se exclusivamente às cooperativas, e às micro, pequenas e médias empresas conforme definido no artigo 2.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual.**

1.ª Subst. 1195C



Assembleia da República, 13 de novembro de 2020

Os Deputados

Afonso Oliveira

Duarte Pacheco

Cristóvão Norte

Nota Justificativa:

A Lei n.º 29/2020, de 31 de julho, aprovou um conjunto de medidas fiscais de apoio às micro, pequenas e médias empresas no quadro de resposta ao novo coronavírus SARS-CoV-2 e à doença COVID-19. Esta lei foi regulamentada através do Despacho n.º 8320/2020, de 25 de agosto de 2020, que determinou que a limitação de pagamentos por conta seria efetuada de acordo com as regras previstas no artigo 12.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Verifica-se agora que, após um período de melhoria dos indicadores de evolução da pandemia, os sinais se têm vindo a agravar com alguma consistência, implicando a adoção de novas medidas de restrição de atividades económicas e da movimentação das populações.

Atendendo a que o universo das micro, pequenas e médias empresas é dos mais afetados, estando ainda a recuperar da primeira vaga, quando a segunda já está a acontecer, e sendo as que mais dificuldade têm em aceder a mecanismos de apoio e crédito bancário, justifica-se a suspensão do Pagamento por Conta (PPC) durante o período em que vigorarem as medidas restritivas ao funcionamento de atividades económicas, passando a aplicar-se consoante o resultado do exercício o pagamento real apurado de IRC.

Anexo 10: Proposed OECD best practices for Parliamentary budgeting (work in progress)

Reprodução das pp. 3–7 de OCDE (2022b), *OECD best practices for parliamentary budgeting*, Divisão de Orçamentação e Despesas Públicas, Departamento de Governança Pública, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Em preparação.

Proposed Best Practices for Parliamentary Budgeting³

Fiscal responsibility

1. **The legislature should have the opportunity to review and approve the national fiscal framework⁴ or major changes to the framework, in particular the fiscal rules, or changes to the fiscal rules, and the medium term-budgetary framework covering at least the next three fiscal years.**
 - ✓ A realistic debate on budgetary choices takes into account overall fiscal constraint. The legislature should review and approve the budget totals.
2. **The legislature should contribute to discussion and debate on budgetary priorities and trade-offs in a structured manner that allows for views from the legislature to inform the preparation of the executive's budget proposal.**
 - ✓ This may take the form of a pre-budget debate.
3. **To demonstrate a commitment to fiscal responsibility, the legislature should consider a first vote on the budget's totals, providing a strict frame for the subsequent debate on allocative choices and potential amendments.**

Budget approval phase

4. **The legislature should have sufficient time and opportunity to review, debate, and approve the executive's budget proposal.**
 - ✓ The executive should submit its budget proposal to the legislature at least three months prior to the start of the fiscal year.
 - ✓ Following the budget speech and debate in the plenary, the budget should be referred to the committees for in-depth scrutiny.
 - ✓ The legislature and its committees should have the power to compel persons to testify and to access to any information that it needs to undertake its duties. Critical oversight tools include committee hearings, written and oral questions or interpellations, and commissions of inquiry.
 - ✓ The legislature should approve the annual budget law prior to the start of the new fiscal year.

³ Legislature and Parliament are used interchangeably.

⁴ Defined here as the set of rules, procedures and institutions that underpin the budget process.

- ✓ If the executive's budget proposal is not approved by the legislature prior to the start of the new fiscal year, an interim budget should be adopted for a specified period of time. Rules regarding a provisional and impartial interim budget should be clearly established in legislation.
5. The budget documentation submitted to the legislature should be comprehensive, encompassing all government revenue and expenditure, to facilitate realistic debate.⁷
- ✓ Budgetary data provided to the legislature should be open and accessible, including through the use of digital technologies.
6. The legislature should effectively examine long-term sustainability analysis in order to debate risks faced by society in a more open and informative manner.
7. The legislature should be empowered to make amendments to the executive's budget proposal within agreed limits.
- ✓ At a minimum, the legislature should be able to amend the executive's budget proposal insofar as the budget balance is unchanged and the medium-term fiscal objectives are met.
 - ✓ Amendments should be made within the totals previously approved by the legislature (see Best Practice 3).

Committee organisation

8. The legislature should maintain a Budget Committee⁸ with overall responsibility for budget scrutiny.
- ✓ The Budget Committee should promote coordination and consistency in legislative budget action and facilitate fiscal discipline, ensuring that the budget totals and aggregate sectoral allocations are respected.
 - ✓ The Budget Committee should coordinate recommendations from sectoral committees on their areas of specialisation as input to the committee report to be put before the plenary.
 - ✓ Chairing of the Budget or Audit Committees by an opposition member enhances oversight and reinforces the commitment to operate these committees in a nonpartisan and consensual manner.
 - ✓ The Budget Committee should be adequately staffed and have the opportunity and resources to consult or employ outside experts.

⁷ The OECD Principles of Budgetary Governance (2015) and the OECD Best Practices for Budget Transparency (2001) provide guidance on the documentation that should be presented.

⁸ This may take different names, typically the Budget or the Finance Committee.

9. Sectoral committees⁹ should review relevant portions of the budget in their portfolios and recommend legislative action within an overall fiscal framework maintained by the Budget Committee.

- ✓ Sectoral committees have a particular role to play in reviewing the performance information for their portfolios.

10. The Budget Committee, its audit subcommittee, or a separate Audit or Public Accounts committee should be responsible for overall scrutiny of the reports of the Supreme Audit Institution, including the year-end report (see Best Practice 14).

11. The legislature and its committees should inform civil society and citizens on the budgetary debate and provide opportunities for them to contribute in a meaningful way.

- ✓ The legislature and its committees should engage a wide range of stakeholders with diverse perspectives using both traditional oversight tools such as public hearings and modern digital technologies.
- ✓ In general, plenary and committee meetings should be open to the public or broadcast through television or online.

Budget Implementation phase

12. Any significant in-year changes to approved expenditure, whether reallocation of funds, an increase or a reduction in spending, should be put before the legislature and the relevant committees for review and prior approval in the form of a supplementary budget.

- ✓ Thresholds for executive flexibility in spending and the main reasons for adopting supplementary budgets should be clearly specified in legislation.

13. Parliament should effectively examine any interim financial reports that it deems necessary throughout the year.¹⁰

- ✓ There should be a formal process to review the monthly and mid-year reports.

Audit phase

14. Parliament should effectively review the Audit reports prepared by the Supreme Audit Institution.

- ✓ Recommendations made by the legislature and its committees on audit reports should be monitored and integrated into the legislative debate on the subsequent budget.

⁹ Also called subject committees.

¹⁰ The “OECD Best Practices for Budget Transparency” (2001) provides guidance regarding timing and content of interim reports.

Analytical support

15. The legislature should have specialist analytical support in the form of an in-house scrutiny unit or an independent parliamentary budget office to provide technical, expert and non-partisan analysis of fiscal policy and the proposed budget.

- ✓ The resources allocated to such offices should be commensurate with their mandate and they should have full access to all relevant information in a timely manner, including methodology and assumptions underlying the budget and other fiscal proposals.

16. The capacity of the legislature to engage in the budget process and broader fiscal policy debates is enhanced by the establishment of an independent fiscal institution.

- ✓ Whether in the form of an independent parliamentary budget office, fiscal council, or alternative model, independent fiscal institutions (IFIs) provide non-partisan analysis of the government's fiscal strategy and budgetary policies. Typical functions of such bodies include a role in the production or assessment of macroeconomic or fiscal forecasts, monitoring compliance with fiscal rules, policy costing, long-term fiscal sustainability analysis, and supporting the legislature and its committees in budget analysis.
- ✓ Where an IFI has been established, mechanisms should be put in place to encourage appropriate accountability of the IFI to the legislature.¹¹

Resources

17. The legislature alone should have the power to determine the budget of the legislature.

- ✓ The budget of the legislature should be prepared independently of the executive and approved by the legislature in line with other constitutional entities.
- ✓ The legislature has a special responsibility to demonstrate a commitment to fiscal discipline and to act as transparently as possible in the preparation of their budget. Clear and transparent reporting and audit requirements for the budget of the legislature should also be put in place.

¹¹ For a full discussion see the OECD Principles for Independent Fiscal Institutions (2014).



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx