

UTAO | Relatório de Atividades

2.^a e 3.^a Sessões Legislativas da XIV Legislatura

Coleção: Instrumentos de gestão

27 de novembro de 2021

Documento aprovado pela Comissão de Orçamento e Finanças na sua reunião de 02/12/2021.

O Relatório de Atividades é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO).

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

Este relatório foi elaborado pelo Coordenador da UTAO, Rui Nuno Baleiras, com o apoio do analista António Rodrigues Antunes.

Título: UTAO | Relatório de Atividades: 2.ª e 3.ª Sessões Legislativas da XIV Legislatura

Coleção: Instrumentos de gestão

Data de finalização: 27 de novembro de 2021

Momento de fecho para receção de informação processada: 19/11/2021

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>

Índice Geral

1	Introdução	1
2	Atividades realizadas	2
2.1	Documentos de análise técnica	3
2.1.1	Caracterização agregada	3
2.1.2	Inovações	5
2.1.3	Produção realizada, por coleções de documentos	7
2.2	Autocapacitação	9
2.3	Ações de colaboração interinstitucional	10
2.3.1	Plano nacional	10
2.3.2	Plano internacional	12
2.4	Intervenções e participações em seminários e eventos similares	13
2.5	Publicações em livro ou revista especializada	15
2.6	Intervenções do Coordenador na comunicação social	15
3	Recursos humanos	16
3.1	Caracterização do capital humano	16
3.2	Nível e fluxos	17
3.3	Formação profissional	18
ANEXO		20

Índice de Quadros

Quadro 1	— Competências da UTAO: reprodução das alíneas a) a h) do art.º 12.º do Anexo da RAR n.º 74/2018, de 20 de março	3
Quadro 2	— Coleções de documentos técnicos e competências regulamentares da UTAO, 16 de setembro de 2020 a 19 de novembro de 2021	5
Quadro 3	— Intervenções e participações em seminários e eventos similares	14
Quadro 4	— Publicações em livro ou revista especializada	15
Quadro 5	— Depoimentos do Coordenador à comunicação social	16
Quadro 6	— Habilitações literárias dos recursos humanos da UTAO, no Ensino Superior ou a mais elevada no Ensino Secundário — situação em 19/11/2021	17
Quadro 7	— Documentos técnicos produzidos pela UTAO: 16 de setembro de 2020 a 19 de novembro de 2021	20

Índice de Gráficos

Gráfico 1	— Número de documentos técnicos produzidos pela UTAO, por ano civil	4
Gráfico 2	— Evolução dos Recursos Humanos da UTAO	18

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
CE	Comissão Europeia
CIP	Cedência de Interesse Público
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COFMA	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
COVID-19	Doença com origem infecciosa provocada pelo vírus SARS-CoV-2
DAP	Direção de Apoio Parlamentar
DG ECFIN	Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros
ECPRD	<i>European Centre for Parliamentary Research and Documentation</i>
FCG	Fundação Calouste Gulbenkian
GEAP	Grupo de Estatísticas das Administrações Públicas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Sigla/abreviatura	Designação
INE	Instituto Nacional de Estatística
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OE/2021	Orçamento do Estado para 2021
p.	Página
PBO	<i>Parliamentary Budget Office</i>
PIB	Produto Interno Bruto
POE/aaaa	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "aaaa"
pp.	Páginas
PPP	Parcerias Público-Privadas
RAR	Resolução da Assembleia da República
SPE	Sector Público Empresarial
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

1 Introdução

- 1. Neste documento a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) presta contas das atividades que desenvolveu no período compreendido entre 16 de setembro de 2020 e 19 de novembro de 2021.** As atividades desenvolvidas deram cumprimento ao Plano de Atividades aprovado na reunião ordinária de 6 de janeiro de 2021 da Comissão de Orçamento e Finanças (COF). O anterior relatório nesta coleção cobriu as atividades efetuadas até 15 de setembro de 2021.
- 2. A UTAO foi criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de agosto, para prestar apoio técnico à comissão parlamentar especializada em matéria orçamental e financeira.** Na presente legislatura (a 14.ª), é a COF que detém esta competência. A ela compete aprovar os planos e relatórios de atividades da UTAO.
- 3. A UTAO é uma unidade orgânica da AR integrada na Direção de Apoio Parlamentar (DAP).** Tal resulta da [Resolução da Assembleia da República n.º 74/2018, de 20 de março](#) (sexta revisão da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro). Porém, funciona sob a orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira da AR, nos termos da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República ([Lei n.º 77/88, de 1 de julho](#), alterada pela Lei n.º 13/2010, de 19 de julho), tal como definido no número 1 do seu art.º 27.º-A.¹
- 4. Este relatório cobre um período de cerca de 14 meses, que engloba a 2.ª Sessão Legislativa da 14.ª Legislatura bem como os dois primeiros meses da 3.ª Sessão Legislativa.** O relatório de atividades tem periodicidade anual e é habitualmente submetido à comissão competente no início de cada sessão legislativa, ou seja, no mês de setembro, e relata as atividades desenvolvidas ao longo da sessão legislativa anterior. Este ano não foi possível submetê-lo mais cedo por causa da concentração de atividades em setembro e outubro. Uma vez que a AR irá ser dissolvida no início de dezembro, pondo um fim prematura à presente sessão legislativa, o relatório deste ano abarca também as atividades realizadas na terceira sessão legislativa entre 16 de setembro de 2021 e 19 de novembro de 2021.
- 5. A pandemia COVID-19 teve um impacto significativo no modo de funcionamento da UTAO e nos relatórios técnicos por ela emitidos.** Por um lado, em termos organizacionais, no período em apreço (e já desde 16 de março de 2020), quase toda a equipa passou a desempenhar grande parte da sua atividade remotamente. Por outro lado, a pandemia COVID-19 teve impacto no conteúdo das análises técnicas efetuadas pela unidade. O recurso, sem precedentes, aos instrumentos de política orçamental e monetária para mitigar os malefícios da doença na saúde e na economia adquiriu enorme importância na vida coletiva e a UTAO entendeu ajustar o conteúdo das suas publicações contribuindo para o esclarecimento público regular dos efeitos das medidas de política COVID-19 nas contas das Administrações Públicas. Por esta razão, o acompanhamento mensal destas medidas tornou-se numa nova tarefa permanente, com alargamento do conteúdo de várias coleções de documentos técnicos e sem sacrifício de qualquer matéria nelas pré-existente. Motivou, também, as intervenções do Coordenador na imprensa com a intenção de contribuir para o debate nacional sobre as implicações económicas da pandemia e as respostas nacionais e europeias nos domínios orçamental, monetário e da política económica em geral. Com impacto negativo por causa das medidas de distanciamento social, destaca-se o cancelamento ou adiamento de iniciativas de colaboração interinstitucional, participações em conferências e a organização de uma ação de formação para jornalistas.
- 6. A UTAO agradece a colaboração pessoal e institucional de inúmeras individualidades, bem como das várias entidades oficiais com que se relaciona.** Para a qualidade das atividades desenvolvidas, a

¹ Artigo aditado pelo art. 1.º da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho.

equipa UTAO contou com a disponibilidade, a valiosa ajuda e, em muitos casos, a disponibilização de conhecimento e informação por parte de muitas entidades. Desde logo, dentro da Assembleia da República, cumpre registar os contributos do Presidente da COF (Deputado Filipe Neto Brandão), da Diretora de Apoio Parlamentar (Dr.ª Ana Paula Bernardo), do Secretário-Geral (Dr. Albino de Azevedo Soares) e da Chefe de Gabinete do Senhor Presidente da Assembleia da República (Dr.ª Maria José Ribeiro). Fora do Parlamento, os trabalhos da UTAO beneficiaram muito dos recursos disponibilizados por Direção-Geral do Orçamento, Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E., Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Instituto Nacional de Estatística, Banco de Portugal, e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Naturalmente, apesar de tudo o que fizeram para os evitar, a UTAO e, em particular, o seu Coordenador assumem a responsabilidade por eventuais erros técnicos que possam subsistir nos trabalhos desenvolvidos.

7. O documento está organizado da seguinte forma. Após esta secção introdutória, a próxima apresenta as atividades realizadas, distinguindo entre tarefas principais (relatórios) e tarefas secundárias (autocapacitação, ações de colaboração interinstitucional, intervenções e participações em seminários e eventos congéneres, difusão de conhecimento técnico e científico, e intervenções na comunicação social). A terceira secção dá conta da evolução dos recursos humanos da unidade. Em ambas as secções, o período relatado é colocado numa perspetiva temporal alargada que recua à origem da UTAO no final de 2006.

2 Atividades realizadas

8. As atividades desenvolvidas no período compreendido entre 16 de setembro de 2020 e 19 de novembro de 2021 podem ser classificadas nas seguintes categorias: relatórios de análise técnica, tarefas de autocapacitação, ações de colaboração interinstitucional nos planos nacional e internacional, intervenções e participações em seminários e eventos similares, publicações em livro ou revista especializada e depoimentos do Coordenador na comunicação social. Os relatórios técnicos constituem claramente o domínio de intervenção fundamental, não só porque estão na razão da criação da unidade como também porque absorveram a quase totalidade do tempo de trabalho da equipa. As próximas subsecções relatam as atividades desenvolvidas em cada um destes domínios.

9. A Resolução da Assembleia da República (RAR) n.º 74/2018, de 20 de março, elenca, em anexo, as competências da UTAO. Esta RAR é a sexta revisão do diploma original, a RAR n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, que aprovou a estrutura e as competências dos Serviços da Assembleia da República. O art.º 12.º do anexo determina que compete à unidade “elaborar estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública” no âmbito de oito domínios, enumerados nas alíneas a) a h) desse artigo. O Quadro 1 cita o conteúdo das alíneas. A execução destes trabalhos constituiu o foco da atividade da UTAO no período reportado.

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

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

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

2.1 Documentos de análise técnica

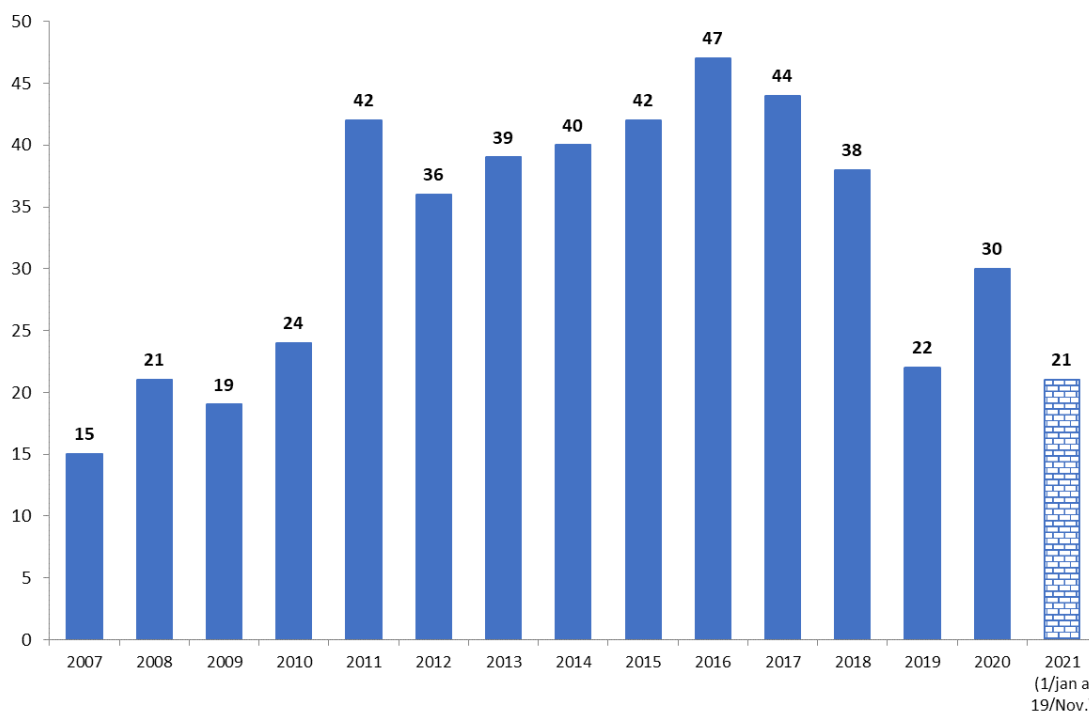
10. Esta subsecção presta contas sobre as tarefas principais desempenhadas pela Unidade. Os relatórios de análise técnica às finanças públicas portuguesas exprimem os resultados do seu eixo nuclear de atuação.

2.1.1 Caracterização agregada

11. No período em apreço, a UTAO produziu 32 documentos técnicos na sua esfera de competências. O Quadro 7, em anexo (p. 20), identifica esta produção. Já no decurso de 2021, foram concluídos 21 trabalhos, tendo os demais 11 sido finalizados entre 16 de setembro e 31 de dezembro de 2020. O Gráfico 1 retrata a história da produção da unidade, indicando o número de estudos executados desde 1 de janeiro de 2007. Os primeiros recursos humanos afetos à UTAO iniciaram funções em novembro de 2006.

Gráfico 1 — Número de documentos técnicos produzidos pela UTAO, por ano civil

(1 de janeiro de 2007 a 19 de novembro de 2021)



Fonte: UTAO. | Notas: o período neste gráfico abrange toda a história da UTAO. Inclui versões preliminares de alguns documentos. Importa sublinhar que o número de publicações não pode ser interpretado como indicador de produtividade.

12. O número de publicações não é sinal de qualidade nem indicador de produtividade. Poder-se-ia pensar que a altura das barras no Gráfico 1 é uma medida sintética do nível de atividade nuclear da UTAO. Esta interpretação não tem sentido, porquanto, só por si, o número de publicações ou o número de páginas publicadas nada diz sobre a qualidade dos conteúdos nem sobre o impacto das análises da UTAO junto dos seus destinatários. Aliás, no dia em que a análise técnica passar a ser avaliada pela quantidade, fica gerado o incentivo perverso para se trocar qualidade por quantidade e aumentar artificialmente o número de documentos, sem correspondência no alargamento nem no aprofundamento substantivo das análises técnicas efetuadas.

13. Há uma correspondência entre os estudos publicados e as competências da UTAO. Os estudos estão organizados por coleções e as coleções correspondem aos temas previstos nas competências da UTAO elencadas nas alíneas a) a h) do art. 12.º do anexo da [Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004](#), de 16 de fevereiro, na redação em vigor (vide Quadro 1). O Quadro 2 mostra a correspondência entre coleções e atribuições da UTAO. Nota-se que as duas últimas coleções neste quadro têm um carácter instrumental na missão da UTAO. Não respondem diretamente a nenhuma competência regulamentar da Unidade, mas sem elas o exercício das competências seria mais pobre ou falharia no cumprimento de certas obrigações de reporte à COF. Com efeito, por um lado, a coleção “Instrumentos metodológicos” abriga os documentos produzidos para uso interno que visam melhorar a qualidade e o formato dos estudos divulgados publicamente. Por outro, a coleção “Instrumentos de gestão” integra os documentos sobre organização interna, prestação de contas e planeamento de atividades. Por exemplo, o presente documento faz parte desta última coleção e a sua produção é regulamentarmente obrigatória. O Ponto 2.1.3 abaixo dará informação detalhada sobre a atividade produzida em cada coleção.

Quadro 2 — Coleções de documentos técnicos e competências regulamentares da UTAO, 16 de setembro de 2020 a 19 de novembro de 2021

Coleções	Competências	Regularidade	N.º de Documentos
Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública	c) e g)	Mensal	7
Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade nacional	c) e g)	Trimestral ¹	7
Acompanhamento da dívida pública e do financiamento da economia	g)	Trimestral	3
Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado	a)	Anual	3
Análise Técnica dos Programas de Estabilidade	d)	Anual	1
Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas e do Sector Público Empresarial	e)	Trimestral	3
Encerramento das contas anuais das Administrações Públicas	b)	Anual	1
Publicações não periódicas	f) e h)	Indefinida	4
Instrumentos metodológicos	–	Indefinida	1
Instrumentos de gestão	–	Anual	2
Soma			32

Fonte: UTAO. | Notas: (i) Competências previstas nas alíneas a) a h) do art.º 12.º do anexo da [RAR n.º 74/2018](#), de 20 de março. A frequência das publicações é prevista anualmente no Plano de Atividades, com a ressalva de que poderá ser ajustada em função da necessidade de acomodação de surpresas, como pedidos de outras comissões parlamentares ou factos inesperados de política orçamental à época de finalização do Plano de Atividades (por exemplo, uma Alteração ao Orçamento do Estado). (ii) nota 1 no interior do quadro: em cada trimestre publica-se um relatório curto e um longo, conforme o Plano de Atividades. (iv) A COF pediu para, a partir de 1 de janeiro de 2021, a coleção "Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas e do Sector Público Empresarial" ser desdobrada em dois objetos, ambos com periodicidade semestral: "Parcerias Público-Privadas" e "Sector Público Empresarial".

14. Os documentos de análise técnica são entregues aos membros da COF e seguidamente disponibilizados no Portal *Internet* da AR. O procedimento instituído para distribuição dos relatórios da UTAO é o seguinte. Imediatamente após a sua finalização, o Coordenador envia, por correio-e, o documento respetivo ao Senhor Presidente da COF, com conhecimento à Senhora Diretora de Apoio Parlamentar e à equipa de apoio da COF. Sob autorização do Senhor Presidente, esta remete-o aos membros da comissão parlamentar e aloja-o no portal *Internet* da AR, em <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

2.1.2 Inovações

15. As análises da UTAO sobre as medidas de política COVID-19 e o Sector Empresarial do Estado sofreram inovações metodológicas no período de reporte deste documento. O formato de uma coleção foi modificado. Os próximos parágrafos descrevem as alterações introduzidas.

16. O relato em contas nacionais da execução financeira das medidas de política COVID-19 foi iniciado em 2021. O primeiro exercício foi publicado no [Relatório UTAO n.º 7/2021](#), de 15 de abril. Divulgou a estimativa própria do impacto direto no saldo das Administrações Públicas (AP) em 2020. Este exercício teve uma natureza exploratória e foi prejudicado por falta de informação relevante nas fontes consultadas. Um segundo exercício, bem mais aprofundado e detalhado, deu à estampa no [Relatório UTAO n.º 15/2021](#), de 22 de julho. Estas inovações resultaram do esforço entretanto desenvolvido no acompanhamento das medidas em contabilidade pública, da investigação interna e de novos reportes obtidos junto da Autoridade Tributária e Aduaneira e do instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e da colaboração com o Instituto Nacional de Estatística. Ficou, assim, reforçado o compromisso da UTAO com a monitorização tão completa quanto possível dos efeitos temporários da pandemia nas finanças públicas portuguesas.

17. Ao longo de 2021 a Unidade desenvolveu algoritmos próprios para ir além da informação recebida do Ministério das Finanças na informação ao público sobre a execução financeira das medidas COVID-19 na ótica de caixa. Com a aplicação nas fórmulas algébricas de determinados dados recebidos mensalmente da Autoridade Tributária e Aduaneira, tornou-se possível identificar e quantificar mais medidas do lado da receita do que as reportadas pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) na sua Síntese de

Execução Mensal. Por exemplo, na edição contendo a execução até setembro de 2021, a Síntese divulgou perdas de receita no valor de 380 milhões de euros (M€) atribuídas diretamente a medidas COVID-19 nos domínios fiscal e das contribuições sociais, enquanto a UTAO apurou 641 M€ para os mesmos domínios. A Síntese da DGO mostra a despesa bruta extra-orçamental dos programas Apoiar e Adaptar, mas não revela o financiamento comunitário entretanto recebido para pagar aquela. A Tabela 1 na coleção “Acompanhamento Mensal da Execução Orçamental em Contabilidade Pública” vai buscar o valor desse financiamento à base de dados de execução orçamental da DGO para acrescentar ao conhecimento público o esforço financeiro líquido para as contas públicas decorrente da execução daqueles programas. Com este trabalho crítico sistemático sobre várias fontes de informação, o leque de medidas com execução reportado mensalmente pela UTAO é maior e revela um maior impacto bruto e um impacto líquido diferente nos saldos global e total do que os que constam da Síntese da DGO.

18. Pela primeira vez, a UTAO elaborou uma previsão própria, em contabilidade pública, do impacto direto das medidas COVID-19 no saldo das AP. Até à data, o exercício mais recente de previsão deste impacto por parte do Ministério das Finanças data de abril último, tendo sido divulgado no relatório do Programa de Estabilidade 2021–25. Com a experiência entretanto adquirida no acompanhamento da matéria, e sentindo a necessidade pública de informação sobre as perspetivas de execução até final do exercício económico de 2021, a Unidade desenvolveu uma primeira previsão durante a sua apreciação preliminar à Proposta de Orçamento do Estado para 2022 ([Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro. Com mais tempo para investigar, uma segunda previsão foi preparada já no corrente mês de novembro e apresentada no [Relatório UTAO n.º 20/2021](#), publicado no pretérito dia 16 — Tabela 1 e Anexo 5. Houve a preocupação de mostrar, com transparência, as hipóteses metodológicas do exercício.

19. O formato dos relatórios na coleção “Acompanhamento Mensal da Execução Orçamental em Contabilidade Pública” foi novamente simplificado. Recordar-se que, em março de 2020, esta coleção passou a adotar um estilo de redação sob a forma de pontos-bala para comentar todos os objetos de informação numérica (tabelas e gráficos). Manteve-se o estilo alongado, comum às demais coleções, para os relatórios incidentes sobre as execuções terminadas no final de cada trimestre económico (meses 3, 6, 9 e 12). Contudo, a decisão de passar a recensear de modo tendencialmente exaustivo as medidas de política tomadas pela Administração Central para combater os malefícios da pandemia na saúde e na economia, bem como a recolher, tratar e divulgar os dados da execução financeira destas medidas depressa levou a um consumo apreciável tempo de trabalho da Unidade todos os meses. Tendo em conta a escassez de analistas, o tempo potencial de atenção dos leitores e o interesse público da informação quantitativa, foi dada prioridade à divulgação de dados numéricos devidamente tratados e explicados em tabelas e gráficos nestes relatórios. Assim, todos os relatórios desta coleção viram os seus segmentos de texto consideravelmente compactados, desaparecendo as secções com pontos-bala. O texto foi reduzido a um sumário executivo desenvolvido, que anda na ordem das oito páginas. Esta nova formatação começou a ser aplicada às execuções financeiras terminadas fora dos trimestres económicos (a partir do [Relatório UTAO n.º 10/2021](#), de 17 de junho), mas a complexidade crescente do acompanhamento das medidas COVID-19, a par da perceção de que muito poucos destinatários liam as dezenas de páginas de texto nas edições com este conteúdo, levou a UTAO a estender o formato compacto a todos os relatórios da coleção a partir do n.º 20/2021, publicado em 16 de novembro e dedicado à execução até final do mês 9 de 2021.

20. Finalmente, cumpre destacar a autonomização do Sector Público Empresarial na coleção “Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas e do Sector Público Empresarial”. Recordar-se que a coleção só ganhou esta designação no Plano de Atividades para a 1.ª Sessão Legislativa da presente legislatura. Até então, a UTAO não analisava o desempenho económico-financeiro das empresas públicas; aliás, este objeto não está explicitamente incluído nas competências que lhe estão atribuídas (ver Quadro 1, p. 3). O desempenho orçamental das empresas públicas integradas no sector institucional das AP já era seguido nas coleções de monitorização da execução orçamental nas duas óticas contabilísticas;

contudo, era-o em bloco e agregado às demais entidades classificadas no mesmo subsector institucional (no caso das contas nacionais) ou, no caso da contabilidade pública, no mesmo programa orçamental da Administração Central ou no mesmo subsector regional ou local. A proposta da UTAO no referido plano de atividades pretendia facultar aos leitores informação regular específica sobre agregações de empresas públicas e recorrendo a uma bateria de indicadores da contabilidade financeira das próprias empresas organizada segundo o Sistema de Normalização Contabilística (SNC). Pretendia também alargar o radar da monitorização às empresas que permanecem fora do sector das AP. Estes propósitos foram conseguidos a partir do [Relatório UTAO n.º 19/2020](#), de 27 de julho. Aquando da apreciação do Plano de Atividades para a 3.ª Sessão Legislativa, a COF solicitou à Unidade a desagregação dos relatórios nesta coleção segundo os dois objetos que ela aprecia: Parcerias Público-Privadas e Sector Público Empresarial. Ambos deveriam ter duas edições por ano, com os momentos a definir pela UTAO em função da disponibilização de informação nova por parte do Ministério das Finanças e da programação das outras atividades. Assim, o [Relatório UTAO n.º 4/2021](#), de 24 de fevereiro, estreou a autonomização das análises à situação económico-financeira das empresas públicas.

2.1.3 Produção realizada, por coleções de documentos

21. Os relatórios de análise técnica da UTAO distribuem-se entre publicações periódicas e publicações não-periódicas. As primeiras integram todos os relatórios cujos temas são objeto de acompanhamento permanente e são executados com uma periodicidade pré-definida no Plano de Atividades. As segundas, tal como o nome indica, são ocasionais e solicitadas, caso a caso, pela COF ou pelo Presidente da AR (por sua iniciativa ou a pedido de qualquer outra comissão parlamentar). Podem também incluir publicações não solicitadas. O Quadro 2, apresentado na p. 5, sistematiza a oferta de publicações da UTAO. Todas as linhas, com exceção das três últimas, correspondem a publicações periódicas. As publicações são arrumadas por coleções temáticas. Cada coleção concorre para a execução da competência regulamentar indicada na coluna “Competências”. A coluna “Regularidade” indica a frequência de publicações em cada coleção. Note-se que as menções nesta coluna são as frequências habituais, já que as coleções referentes à apreciação de documentos de programação orçamental (propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade) poderão ter mais do que uma edição anual no caso de o Governo submeter mais do que um desses documentos por ano civil. Os Planos de Atividades anualmente aprovados pela COF preveem a possibilidade de algumas publicações serem suprimidas, adiadas ou os conteúdos adaptados no caso de ser necessário acomodar nos recursos disponíveis a realização de análises não programadas às quais a COF atribua prioridade. A coluna mais à direita indica o número de relatórios concluídos em cada coleção entre 16 de setembro de 2020 e 19 de novembro de 2021.

22. A frequência de publicação mais elevada é mensal e acontece na coleção “Acompanhamento da execução orçamental em contabilidade pública”. Foram realizados sete relatórios nesta coleção. Em rigor, devido às limitações da informação primária de Contabilidade Pública disponível em base consolidada para o conjunto do sector, apenas é possível apreciar a execução no sistema de contabilidade orçamental. Pelas razões explicadas no Ponto 2.1.2, ao longo do período aqui reportado foram introduzidas inovações no conteúdo e no formato das análises técnicas desta coleção. As medidas de política pública para combater os malefícios sanitários e económicos da pandemia COVID-19 sobressaíram a partir do número divulgado em 20 de maio de 2020: passou a conter o inventário atualizado e tendencialmente exaustivo das medidas adotadas pelos subsectores Administração Central e Segurança Social e a contabilização segregada da execução consolidada das AP. Foi consolidada a análise, que vinha do passado, do saldo global e das receitas e despesas por subsector e para o sector AP como um todo. Tem vindo a ser alargado o âmbito da apreciação sobre as contas do subsector Segurança Social no sentido de segmentar as dinâmicas por regime de proteção social. A apresentação da estimativa própria da UTAO para o saldo orçamental trimestral das AP em contabilidade nacional é uma mais-valia em alguns dos relatórios publicados nos meses 3, 6, 9 e 12 de cada ano civil, pese embora tal não tenha sido tecnicamente possível nas últimas edições por insuficiência de informação primária sobre

medidas de política COVID-19 e do Plano de Recuperação e Resiliência (ver explicação na Secção 7 do [Relatório UTAO n.º 10/2021](#), de 17 de junho); na esmagadora maioria dos casos, a estatística oficial publicada semanas depois pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) ficou dentro do intervalo de previsão da UTAO. Finalmente, a partir do [Relatório UTAO n.º 20/2021](#), de 16 de novembro, existe uma previsão própria para a execução financeira das medidas COVID-19 durante a totalidade do ano de 2021.

23. A execução orçamental das AP também é escrutinada na ótica da Contabilidade Nacional. A UTAO produziu sete análises no âmbito deste tema. Tipicamente, em cada trimestre produz uma nota rápida nas 48 horas úteis subsequentes à divulgação da informação de base por parte do INE e uma análise mais aprofundada nas três semanas seguintes. Os números mais recentes desta coleção refletem o investimento analítico da Unidade na monitorização da execução das medidas de política COVID-19, de que se deu conta no parágrafo 15.

24. A evolução e ponto de situação da dívida pública, as principais decisões de política monetária com relevância para o financiamento das economias e das AP é seguida numa coleção própria. Trata-se da coleção "Acompanhamento da dívida pública e do financiamento da economia". O financiamento das AP através do mercado financeiro ocupa uma parte importante das análises produzidas. Dá atenção às operações da República no mercado primário e aprecia indicadores de dívida das AP e dos subsectores em contabilidade orçamental pública e em contabilidade nacional. A outra parte dos relatórios debruça-se sobre as condições de financiamento da economia portuguesa como um todo e destaca vários sectores institucionais. Em função da importância de fatores conjunturais que passam surgir, o conteúdo da coleção é gerido com alguma flexibilidade. Esta orientação permitiu, por exemplo, a elaboração de uma secção sobre inflação e os mercados financeiros no [Relatório UTAO n.º 11/2021](#), de 22 de junho. Foram produzidos três relatórios no período em apreço.

25. A coleção "Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas (PPP) e do Sector Público Empresarial", iniciada na sessão legislativa anterior, foi adaptada no seu formato de apresentação, sendo agora repartida por dois relatórios distintos: um dedicado ao acompanhamento das PPP e outro do Sector Público Empresarial (SPE). A dimensão, o calendário de divulgação estatística e a amplitude das matérias abordadas justificaram esta opção, aliás requerida pela COF. Mantém-se o conteúdo de análise sobre as PPP, com enfoque nos encargos brutos e líquidos (de receitas próprias do concedente) suportados pelos parceiros públicos e no investimento realizado pelos parceiros privados. Na publicação relativa ao SPE, e na medida da disponibilidade de informação primária, a UTAO analisa os principais indicadores de contabilidade financeira das empresas públicas, aproveitando a maior riqueza informativa primária para a análise da situação económica que existe no Sistema de Normalização Contabilística, face ao padrão contabilístico ainda prevalecente nas AP ("regime de caixa"). Até ao momento, o foco circunscreveu-se às empresas sob controlo ou domínio do subsector Estado. No futuro, dependendo do acesso a informação primária relativa a outros subsectores das AP, o objeto poderá ser estendido às empresas controladas ou dominadas pelas Administrações Regional e Local. Entre 16 de setembro de 2020 e 19 de novembro de 2021 foram concluídos três relatórios nesta coleção (um sobre PPP e dois sobre o SEE).

26. Os documentos de programação orçamental de curto e médio prazo foram analisados em quatro relatórios. A apreciação de propostas do Orçamento do Estado gerou três relatórios, dois sobre a POE/2021 e um sobre a POE/2022. Quanto à programação orçamental de médio prazo, foi produzida a avaliação da atualização do Programa de Estabilidade para o quinquénio 2021/25.

27. A coleção "Encerramento das contas anuais das Administrações Públicas" tem frequência anual, tendo sido efetuada uma publicação. A Conta Geral do Estado de 2019 foi analisada no [Relatório UTAO n.º 6/2021](#), de 14 de abril.

28. A coleção “Publicações não periódicas” não tem frequência pré-definida, tendo sido elaboradas quatro publicações. Como o nome indica, ao abrigo desta coleção são publicados estudos cujas matérias não são recorrentes, razão pela qual estes trabalhos têm natureza avulsa. Habitualmente, esta coleção abrange os trabalhos solicitados pelo braço político da AR, ao abrigo das competências f) e h) definidas na RAR n.º 74/2018, de 20 de março. Historicamente, corresponde a pedidos de avaliação de impacto económico-orçamental de iniciativas legislativas. Também é nesta coleção que são arquivados os estudos de iniciativa própria da UTAO com caráter não-regular. Ente 16 de setembro de 2020 e 19 de novembro de 2021 foram produzidos quatro estudos a pedido da COF:

- [Relatório UTAO n.º 26/2020](#), de 22 de novembro — Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1C à POE/2021;
- [Relatório UTAO n.º 27/2020](#), de 23 de novembro — Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 6C à POE/2021;
- [Relatório UTAO n.º 28/2020](#), de 24 de novembro — Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1195C à POE/2021;
- [Relatório UTAO n.º 29/2020](#), de 25 de novembro — Impacto económico-orçamental das Propostas de Alteração n.º 1139C e n.º 1143 à POE/2021.

29. O tempo disponível para produzir estas avaliações de impacto comprometeu profundamente a eficácia das mesmas. Os pedidos da COF, rececionados em 16 de novembro de 2020, solicitavam os estudos num prazo que variou entre os quatro e os seis dias úteis (até à noite do dia 24 de novembro). Esses prazos foram fixados pela COF tendo em conta o calendário político para apreciação das propostas de alteração. Foram cumpridos, mas durações tão reduzidas e com poucas horas de intervalo entre o momento da sua entrega à COF e o início das reuniões em que as propostas foram deliberadas prejudicam seriamente a utilidade dos estudos.

30. No período em apreço, que se prolonga ligeiramente para além do final da 2.ª Sessão Legislativa, foram ainda elaborados dois documentos de gestão e um de metodologia. Na primeira categoria, figuram o [Relatório de Atividades: 1.ª Sessão Legislativas da XIV Legislatura](#), de 10 de dezembro de 2020, e o [Plano de Atividades: 2.ª Sessão Legislativa da XIV Legislatura](#), de 16 de dezembro de 2020. Os documentos de gestão integram a coleção “Instrumentos de gestão”. Em 26 de outubro de 2021 ficou concluída uma atualização do Manual de Instruções para formatação das publicações da UTAO, documento de uso interno que integra a coleção “Instrumentos metodológicos”.

2.2 Autocapacitação

31. O acompanhamento dos desenvolvimentos económico-financeiros que afetam a economia e as finanças públicas é uma preocupação permanente com tradução em tarefas específicas. A produção nas coleções recenseadas na subsecção anterior exige a atenção permanente ao contexto político-económico, nacional e internacional, das finanças públicas portuguesas e às publicações técnico-científicas nas áreas de intervenção da Unidade. Exige também a atualização das bases de dados residentes na Unidade e a geração de pedidos de informação ao exterior. Os prazos apertados de execução de relatórios são pouco compatíveis com a realização em simultâneo destas tarefas. Por isso, o planeamento das atividades tem de reservar tempo entre publicações para os analistas e o coordenador acompanharem a evolução do contexto, nomeadamente a adoção de novas medidas de política nacional, e para estudarem os desenvolvimentos técnicos e científicos nas áreas de conhecimento relevantes para a missão da UTAO. Também é necessário reservarem tempo para atualizar as bases de dados quantitativos residentes nos meios informáticos da Unidade. Esta atualização consiste na recolha, no armazenamento e no tratamento de um enorme volume de dados numéricos que todos os meses é

obtido junto de variadas fontes de informação primária. Finalmente, faz parte deste trabalho de auto-capacitação a elaboração e a revisão dos pedidos de colaboração informativa a diversas entidades com as quais a UTAO se relaciona.

32. São tarefas essenciais, embora pouco visíveis a partir do exterior. Trata-se de atividades exigentes e indispensáveis para a equipa conseguir responder com qualidade e em tempo útil aos desafios das publicações regulares e dos pedidos avulsos. Como não se traduzem diretamente em bens materiais, não têm visibilidade a partir do exterior da UTAO. Porém, se este trabalho invisível não for efetuado e com rigor, a sua omissão é que acabará sendo visível na deterioração dos "outputs" entregues aos destinatários da UTAO — com destaque para os listados no Quadro 7, p. 20. Por exemplo, a UTAO reagiu à pandemia fazendo do acompanhamento das medidas de política COVID-19 uma prioridade em 2020 e 2021. Isso obrigou a um esforço considerável para acompanhar a atividade legislativa e regulamentar, nacional e europeia, criar uma ferramenta para registo interno dos eventos nesta área, desenvolver folhas de cálculo específicas e manter capacidade autocrítica para renovar e aprofundar a análise divulgada.

2.3 Ações de colaboração interinstitucional

33. A prossecução da produção analítica da UTAO depende da boa colaboração com diversas instituições nacionais e da partilha de experiências com instituições estrangeiras. O Ponto 2.3.1 resume os contactos no plano nacional e o Ponto 2.3.2 dá conta das interações no plano internacional. A UTAO aproveita este relatório para exprimir o seu agradecimento às instituições abaixo mencionadas. Em resultado da crise epidemiológica, as atividades neste domínio sob a forma de contactos presenciais diminuíram significativamente a partir do final de fevereiro de 2020, face aos níveis evidenciados no Relatório de Atividades datado de 2019. Em contrapartida, aumentaram as interações por via digital.

2.3.1 Plano nacional

34. O Coordenador da UTAO foi ouvido por uma comissão parlamentar da AR. O Presidente da "Comissão Eventual para o acompanhamento da aplicação das medidas de resposta à pandemia da doença COVID-19 e do processo de recuperação económica e social" (CEAMCOVID19 XIV) convidou o Coordenador da UTAO para uma audição nesta comissão no dia 6 de outubro de 2021. A audição foi conjunta com o Conselho Económico e Social e o Conselho das Finanças Públicas e decorreu sob a forma de videoconferência. A UTAO teve oportunidade de expor os resultados mais recentes da sua investigação sobre a execução financeira das medidas de política COVID-19 e de se pronunciar sobre os desafios colocados pela pandemia às finanças públicas nacionais. A apresentação do Coordenador foi remetida à COF, para conhecimento.

35. No período abrangido por este relatório a UTAO satisfaz pedidos de colaboração de outras unidades orgânicas da AR, destinados a consumo interno ou a entidades nacionais fora da AR. A 29 de setembro de 2020 concluiu, para a Direção de Apoio Parlamentar, o levantamento das avaliações de impacto económico-orçamental realizadas ente 1 de janeiro de 2017 e 28 de setembro de 2020. Em junho de 2021 o Coordenador da Unidade interagiu com o Encarregado de Proteção de Dados da AR para verificar o Registo das Atividades de Tratamento e participou numa reunião virtual com dirigentes para esclarecimentos sobre a concretização das iniciativas de proteção de dados pessoais em curso na AR.

36. Do Ministério das Finanças provém a maior parte da informação indispensável para os relatórios da UTAO. A Direção-Geral do Orçamento, o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, a Autoridade Tributária e Aduaneira, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E., e a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos são os serviços deste

ministério que mais interagem com a UTAO, seja através da disponibilização do acesso permanente a uma base de dados, da remessa regular de ficheiros de dados, do esclarecimento de dúvidas ou da satisfação de pedidos de informação específicos e sem carácter recorrente. No período abrangido por este relatório, também foi recebida informação da Direção-Geral do Tesouro e das Finanças.

37. O Instituto Nacional de Estatística é a principal fonte de informação em contabilidade nacional. A UTAO mantém uma colaboração bilateral intensa, particularmente com o Departamento de Contas Nacionais. São frequentes as trocas de informação, tanto pelo telefone, como por escrito e em reuniões.

38. O Banco de Portugal é outra instituição de referência extremamente útil para a UTAO cumprir a sua missão. Ao longo de cada ano há partilha de conhecimento e esclarecimento mútuo de dúvidas com o Departamento de Estudos Económicos. A produção do Departamento de Estatística é utilizada regularmente para a monitorização da situação financeira das AP e da economia em geral.

39. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social tornou-se num parceiro importante para obtenção de informação primária sobre receitas e despesas. A emergência da pandemia e das inúmeras e expressivas medidas de política tomadas na área da Segurança Social exigiu o acesso direto ao produtor de informação mais relevante neste subsector para as publicações da UTAO. O recenseamento mensal das medidas de política pública com impacto nas contas públicas, que a Unidade realiza desde março de 2020, depende do fluxo de dados que passou a chegar deste Instituto. Com o seu apoio, foi também possível iniciar no outono de 2019 a cobertura da execução orçamental por sistema de proteção social.

40. A UTAO integra o Grupo de Estatísticas das Administrações Públicas (GEAP). Foi celebrado em 27 de março de 2017 o [Protocolo de Cooperação Institucional no domínio das Estatísticas das Administrações Públicas](#). Visa facilitar a produção e a compreensão das estatísticas de finanças públicas, elevar a qualidade das mesmas e da demais informação sobre a execução orçamental, e contribuir para a satisfação das obrigações de reporte e o cumprimento da missão das entidades signatárias, entre as quais se inclui a UTAO. No âmbito deste protocolo, a UTAO tem participado em reuniões semestrais com todos os parceiros, aproveitando para esclarecer dúvidas e sugerir melhorias no reporte das estatísticas sobre finanças públicas. No período em análise ocorreu uma reunião em modo digital no dia 28 de abril de 2021.

41. O Coordenador da UTAO, Rui Nuno Baleiras, acompanhou o desenvolvimento do projeto “Justiça Intergeracional” promovido pela Fundação Calouste Gulbenkian (FCG). Esta colaboração, enquadrada por troca de correspondência em fevereiro de 2019 entre a Fundação e a Secretaria-Geral da AR, visou apoiar a translação de conhecimento de consultores internacionais da FCG para a realidade institucional das políticas públicas em Portugal. Ao longo da vida do projeto, foram emitidos pelo Coordenador vários pareceres sobre relatórios de progresso dos consultores internacionais ([School for International Futures](#)). Após 16 de março de 2020, as opiniões foram emitidas sob forma oral, em reuniões via plataforma Zoom com parceiros nacionais e os referidos consultores. Esta iniciativa terminou em julho de 2021, tendo dois analistas da UTAO participado no mês anterior numa sessão de divulgação e introdução à ferramenta de avaliação de políticas públicas desenvolvida durante o projeto (ver Quadro 3).

42. A Ordem dos Economistas voltou a convidar o Coordenador da UTAO para a sua conferência anual sobre propostas de Orçamento do Estado. Em 5 de novembro de 2020 decorreu nas instalações da Fundação Calouste Gulbenkian a 16.ª Conferência Anual da Ordem dos Economistas. Foi dedicada à Proposta de Orçamento do Estado para 2021. Rui Nuno Baleiras interveio no âmbito do [primeiro painel](#).

2.3.2 Plano internacional

43. No domínio da colaboração com o estrangeiro, merecem destaque as redes colaborativas internacionais a que a UTAO ou a Assembleia da República pertence. No caso da UTAO, são animadas pela OCDE e pela Comissão Europeia. No caso da AR em geral, a rede é dinamizada pelo Centro Europeu para a Pesquisa e a Documentação Parlamentares. Os parágrafos 44 a 47 apresentam o trabalho feito com estas redes. Os demais parágrafos dão conta de outros envolvimento dignos de nota no plano da colaboração interinstitucional internacional.

44. A UTAO tem relações de trabalho com o Departamento de Governança Pública da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). A [Divisão de Orçamento e Despesas Públicas](#) deste departamento é muito proactiva na animação de redes de entidades dos Estados-Membros que prosseguem atividades nos domínios da execução e da monitorização das políticas orçamentais nacionais. Conhece a atividade da UTAO, com a qual mantém relações institucionais desde, pelo menos, 2010. A UTAO integra a rede *Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*. Esta organiza conferências para troca de experiências e elabora recomendações para a boa governança institucional no domínio da execução e da monitorização técnica das finanças públicas. Também providencia avaliações externas revistas pelos pares. Entre 16 de setembro de 2020 e 19 de novembro de 2021, a UTAO esteve presente ativamente na conferência virtual de 5 de novembro de 2021 e respondeu a dois questionários escritos — resposta submetida em 26 de fevereiro de 2021 a um inquérito sobre as resposta nacionais à crise de COVID-19 e resposta submetida em 12 de novembro de 2021 a um questionário para construção da base de dados sobre Instituições Orçamentais Independentes² — IFI no acrónimo inglês que identifica, na OCDE, a família mais abrangente de instituições a que a UTAO pertence; o núcleo mais restrito é dos Gabinetes Parlamentares Independentes de Finanças Públicas, conhecido na gíria internacional por *Parliamentary Budget Offices* ou PBO.

45. A UTAO beneficia do conhecimento trocado nos seminários da rede de Economistas de Finanças Públicas animada pela Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) da Comissão Europeia. [Esta rede](#) visa promover o intercâmbio de metodologias, resultados e experiências entre praticantes de matérias relevantes das políticas públicas tendo em vista o aprofundamento da capacidade analítica na área das finanças públicas. O veículo principal para atingir esta finalidade é a realização de reuniões anuais organizadas pela DG ECFIN, que costuma decorrer em Bruxelas e nas quais os participantes apresentam trabalhos e as suas opiniões pessoais sem estarem constrangidos pela defesa de posições institucionais, pois a sua participação não é feita para exprimir os pontos de vista das entidades empregadoras. O público-alvo que se pretende atrair para estas reuniões é constituído por economistas que trabalham em planeamento e análise orçamental nas administrações públicas e em bancos centrais. Devido à pandemia, a edição de 2021 foi em linha e ocorreu no dia 9 de março.

46. A Assembleia da República integra, na sua vertente técnica, o Centro Europeu para a Pesquisa e a Documentação Parlamentares. Trata-se de uma rede para partilha de informação e a cooperação interparlamentar. Constituem a [rede](#) os serviços do Parlamento Europeu, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e dos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros da União Europeia e do Conselho da Europa. No período abrangido por este relatório, a UTAO respondeu a dois questionários que lhe chegaram através da Direção de Apoio Parlamentar da AR. Em março de 2021 respondeu a perguntas do parlamento eslovaco sobre as relações da UTAO com o Ministério das Finanças e os braços político e administrativo da AR. Em agosto de 2021 respondeu a questões do Parlamento Europeu sobre receita pública consignada (manuscrito de Filipa Cardoso).

47. A UTAO colaborou em várias etapas de uma iniciativa do Parlamento Europeu intitulada “Parliamentary Budget Offices and similar Units”. A iniciativa decorreu no âmbito da rede referida no parágrafo

² O trabalho do Coordenador nestas respostas beneficiou da assistência dos analistas António Rodrigues Antunes e Jorge Faria Silva.

46 e teve início em fevereiro de 2020. O Coordenador assegurou a participação da UTAO. A iniciativa visou dar conhecimento às instituições parlamentares aderentes sobre o que são as entidades congéneres da UTAO na União Europeia. Por que é que foram constituídas, qual é o seu grau de independência, o que fazem, como se relacionam com os braços político e administrativo dos parlamentos nacionais, que recursos utilizam, presença própria na Internet, relações com a comunicação social, eis algumas das questões a que um inquérito realizado no início pretendeu responder. A UTAO, através do seu Coordenador, disponibilizou as respostas aplicáveis ao caso português e interveio no seminário de 10 de setembro de 2021. Tratou-se de um seminário virtual para debater a experiência da UTAO e das instituições congéneres da Áustria, da Grécia e da Irlanda e, ainda, a visão de conjunto da OCDE sobre o ecossistema de PBOs que acompanha. Os serviços do Parlamento Europeu divulgaram entre os parceiros da rede em 26 de novembro de 2021 um documento, por ora apenas em formato digital não disponível na Internet, com as conclusões do projeto e as apresentações no *webinar*.

48. Fora do âmbito destas redes, a UTAO foi procurada por duas instituições internacionais. O Fundo Monetário Internacional, através da Divisão de Impostos, auscultou a opinião do Coordenador da Unidade sobre Despesa Fiscal em Portugal. A reunião virtual decorreu em 18 de março de 2021 no âmbito de uma missão de assistência técnica ao país sobre esta matéria e o projeto de constituição de uma unidade técnica independente para avaliar profissional e em permanência os benefícios fiscais em vigor. A entidade congénere da UTAO no parlamento de Israel (Department of Budget Control) pretendeu conhecer a realidade institucional portuguesa que enquadra a avaliação de impacto legislativo na atividade dos reguladores de atividade económica no sector financeiro. A resposta foi preparada pelos analistas Jorge Faria Silva e António Rodrigues Antunes e pelo Coordenador da UTAO, tendo sido expedida no dia 12 de outubro de 2021.

49. A UTAO foi convidada a participar na reunião anual do *European Fiscal Board*. O encontro teve lugar na plataforma *Webex* no dia 26 de fevereiro de 2021. O Coordenador assistiu ao evento.

50. No âmbito da cooperação interparlamentar bilateral, a UTAO colaborou em duas iniciativas com a Assembleia Nacional de São Tomé e Príncipe. No dia 6 de fevereiro de 2021 Rui Nuno Baleiras e o analista António Rodrigues Antunes ofereceram uma sessão de formação para técnicos e deputados daquele parlamento sobre o que são os PBO e o que a UTAO faz. Este módulo fez parte de um programa de formação mais completo sobre o processo legislativo orçamental coordenado pela Divisão de Relações Internacionais e Cooperação da AR e que decorreu em modo virtual na semana de 8 a 12 de fevereiro de 2021. A Assembleia Nacional de São Tomé e Príncipe pretende instituir o "gabinete parlamentar independente de análise orçamental". Houve contactos exploratórios até março de 2020, como se narrou no Relatório de Atividades de 10 de dezembro de 2021 (parágrafo 45). Em outubro de 2021 os contactos foram retomados através de correspondência trocada entre os Secretários-Gerais dos dois parlamentos, tendo o Coordenador da UTAO assistido na resposta dada pelo lado português.

2.4 Intervenções e participações em seminários e eventos similares

51. Nesta subsecção dá-se conta das intervenções e participações dos membros da UTAO em iniciativas públicas com a natureza de seminários ou eventos similares. O Quadro 3 sintetiza a informação sobre as ocorrências desta natureza e disponibiliza as hiperligações para os servidores nos quais é possível, à data de fecho deste documento, encontrar o registo dos eventos e as apresentações realizadas pelos autores.

Quadro 3 — Intervenções e participações em seminários e eventos similares

Data	Evento	Membro(s) da UTAO	Tema da intervenção de membro(s) da UTAO
08/10/2020	Participação na sessão de formação "EPRS training session on infographics", por videoconferência, organização do Parlamento Europeu	António Antunes	
05/11/2020	Orador na 16.ª Conferência Anual da Ordem dos Economistas , Auditório2 da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, dedicada ao tema "Orçamento do Estado para 2021"	Rui Nuno Baleiras	Intervenção no painel 1 , respostas à jornalista Ánia Ataíde que conduziu o debate
10/12/2020	Orador no "Seminário de Finanças Locais", organização da Associação dos Trabalhadores da Administração Local (ATAM), plataforma Zoom	Rui Nuno Baleiras	Enquadramento financeiro da atividade das autarquias locais: recomendações de política
04/02/2021	Participação no seminário virtual " EPRS Presentation - Better Regulation Practices in National Parliaments ", organização do Parlamento Europeu	Filipa Cardoso Vitor Canarias	
11/02/2021	Oradores no programa de cooperação da Assembleia da República com a Assembleia Nacional de São Tomé e Príncipe, Ação 6 — O Processo Legislativo Orçamental, 8 a 12 de fevereiro de 2021. O módulo de formação oferecido pela UTAO centrou-se no papel dos Gabinetes Parlamentares Independentes de Finanças Públicas e a experiência da UTAO.	António Antunes (temas 3 e 4) Rui Nuno Baleiras (temas 1 e 2)	1. Enquadramento político-económico internacional 2. A Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) do Parlamento português: Génese: Missão e tarefas; Organização; Produção; Recursos 3. Carteira de publicações: Temas; Periodicidade; Analistas 4. Apresentação de algumas coleções: Finalidades; Estrutura; Informação necessária.
26/02/2021	Participação na 3.ª Conferência Anual do <i>European Fiscal Board</i> , dedicada ao tema genérico " High Debt, Low Rates and Tail Events: Rules-Based Fiscal Frameworks under Stress ", organização do <i>European Fiscal Board</i> em formato digital	Rui Nuno Baleiras	
09/03/2021	Participação na 14th Meeting of the Network of Public Finance Economists in Public Administration , subordinada ao tema "Fiscal policy response following the COVID-19 pandemic – key achievements and challenges", organização da Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia	Patrícia Silva Gonçalves	
23/04/2021	Participação no seminário virtual " Parliamentary involvement in the definition of the National Recovery and Resilience Plans (NRRP) "; organização do <i>European Parliamentary Research Service</i> (EPRS), Parlamento Europeu, para a rede ECPRD	Filipa Cardoso Vitor Canarias	
23/06/2021	Frequência da sessão de formação " Putting Policy Assessment into Action: Framework for Intergenerational Fairness "; organização da Fundação Calouste Gulbenkian e da <i>School of International Futures</i> no âmbito do projeto sobre Justiça Intergeneracional a que a UTAO se associou	Filipa Cardoso Vitor Canarias	
29/06/2021	Participação na videoconferência " Brussels Economic Forum 2021 ", com o tema "Making it happen: building the new economy we want", organização da Comissão Europeia	Jorge Faria Silva	

Data	Evento	Membro(s) da UTAO	Tema da intervenção de membro(s) da UTAO
10/09/2021	Participação e intervenções no seminário virtual <i>"Expertise Hub With National Parliaments on the Budget Administrative Support for Budget Decision-Making: Exchange of views with Parliamentary Budget Offices(PBO)"</i> , organização do <i>Policy Department on Budgetary Affairs</i> , Parlamento Europeu	Filipa Cardoso Patrícia Silva Gonçalves Rui Nuno Baleiras Vitor Canarias	Apresentações de Rui Nuno Baleiras sobre o desempenho da UTAO nos temas abordados nos seguintes painéis: 1 — PBO mandates: strengths, weaknesses and recommendations to improve the budgetary process 2 — Activities in performance/climate/gender budgeting
05/11/2021	<i>"The PBO Network Virtual Meeting"</i> , organização da OCDE no âmbito do <i>Working Party of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions</i>	Filipa Cardoso Rui Nuno Baleiras Vitor Canarias	

Fonte: UTAO. | Notas: a forma itálica é reservada para as designações dos eventos e das apresentações em língua estrangeira, quando esta foi a língua oficial ou original dos mesmos. As apresentações sem hiperligação para um portal Internet poderão ser disponibilizadas pela UTAO a pedido dos interessados.

2.5 Publicações em livro ou revista especializada

52. Existem sinergias entre, por um lado, o trabalho especializado na UTAO e, por outro, a investigação científica e a divulgação pedagógica junto de públicos com interesses profissionais específicos. O Quadro 4 dá conta das publicações de membros da Unidade em livros e revistas científicas ou técnicas. Estes trabalhos são extensões com utilidade social da investigação aplicada realizada na UTAO e são uma forma de valorizar na sociedade o trabalho técnico que se faz no Parlamento português.

Quadro 4 — Publicações em livro ou revista especializada

Autores	Data	Título	Publicação	Acesso pela Internet
Rui Nuno Baleiras (coordenador e coautor), Rui Dias e Miguel Almeida	Dezembro de 2020	"Finanças Locais: Balanço da experiência histórica e recomendações de política"	Revista <i>Municipalismo</i> , n.º 8, dezembro de 2020 (mês da publicação; janeiro é o mês da capa), pp. 7–68	https://www.atam.pt/atam/gabinete-de-comunicacao/municipalismo
Rui Nuno Baleiras	Janeiro de 2021	"Como Tornar as Finanças Locais Mais Amigas do Desenvolvimento Económico?"	in João Lourenço Marques e Francisco Carballo-Cruz (coords., 2021), <i>30 Anos de Ciência Regional em Perspetiva</i> , Janeiro, Coimbra: Almedina, pp. 247–279	https://www.almedina.net/30-anos-de-ciencia-regional-em-perspetiva-1609258412.html

2.6 Intervenções do Coordenador na comunicação social

53. A comunicação social manifesta curiosidade pelo trabalho da UTAO e valoriza os esclarecimentos prestados sobre dúvidas técnicas na sua área de especialidade. Com efeito, há uma profusão de artigos inspirados pelos relatórios da Unidade e interesse em ouvir o Coordenador sobre economia e finanças públicas. Uma das funções das Instituições Orçamentais Independentes é contribuir para a literacia do público em geral nestes domínios. Para além de inúmeros esclarecimentos prestados a jornalistas que

não se destinaram a publicação e de opiniões refletidas em peças a que a UTAO não acedeu, o Coordenador teve no período de reporte as intervenções públicas identificadas no Quadro 5.

Quadro 5 — Depoimentos do Coordenador à comunicação social

Autor	Tipo	Data	Meio de comunicação social	Título ou tema
Rui Nuno Baleiras	Entrevista	30/11/2020	<i>Jornal de Negócios</i> , rubrica "Primeira Linha", condução da jornalista Margarida Peixoto, edição em papel (capa e pp. 4 a 8), disponível em cinco excertos digitais	Orçamento do Estado para 2021 e planos europeus de recuperação económica
Rui Nuno Baleiras	Entrevista	03/05/2021	<i>Jornal de Negócios</i> , rubrica "Economia", condução da jornalista Margarida Peixoto, edição em linha	Revisão das regras europeias de disciplina orçamental
Rui Nuno Baleiras	Entrevista	08/05/2021	Rádio TSF e jornal <i>Dinheiro Vivo</i> , condução dos jornalistas Luís Reis Ribeiro e Hugo Neutel	Vários temas da atualidade económica nacional e europeia
Rui Nuno Baleiras	Entrevista	08/10/2021	<i>O Jornal Económico</i> , condução da jornalista Ánia Ataíde, capa, e pp. 2, 4 e 5 da edição em papel	Preparação dos Orçamentos do Estado
Rui Nuno Baleiras	Declarações	29/10/2021	Presentes em vários excertos da peça " Chumbo do OE lança incerteza na retoma à espera dos fundos do PRR ", autoria dos jornalistas Ánia Ataíde, Lígia Simões e João Barros, <i>O Jornal Económico</i> , pp. 4 e 5 da edição em papel	Execução do Plano de Recuperação e Resiliência no regime orçamental de duodécimos
Rui Nuno Baleiras	Declarações	03/11/2021	Presentes na peça " Governo pode evitar gestão em duodécimos e adotar medidas " das jornalistas Margarida Peixoto, Susana Paula e Catarina Almeida Pereira, <i>Jornal de Negócios</i> , edição em linha	Regime duodecimal do Orçamento do Estado

3 Recursos humanos

54. A presente secção descreve o capital humano da UTAO. Na Subsecção 3.1, apresenta-se informação sobre as formações académicas dos elementos que constituem a equipa da UTAO à data de fecho deste relatório, bem como sobre a natureza dos seus vínculos laborais com a AR. A Subsecção 3.2 revela as entradas e saídas ao longo do período reportado, enquadrando este movimento com informação gráfica sobre o número de pessoas ao serviço desde 2006. As atividades de formação profissional realizadas são descritas na Subsecção 3.3.

3.1 Caracterização do capital humano

55. As habilitações académicas dos recursos humanos que integram a UTAO correspondem, maioritariamente, ao grau de licenciatura pré-Bolonha. À data de fecho deste relatório, trabalham na UTAO uma técnica de apoio parlamentar, quatro analistas e o coordenador. O Quadro 6 relata as habilitações literárias dos trabalhadores, bem como a natureza do seu vínculo contratual com a AR. Os analistas têm

todos graus académicos do primeiro ciclo com, pelo menos, oito semestres de formação curricular. O técnico graduado em Economia tem o grau académico de Doutor. Os demais têm formação inicial de banda larga em Gestão de Empresas e diplomas de pós-graduação em cursos específicos de gestão, economia e avaliação de programas e projetos sociais. O Coordenador é licenciado e doutorado em Economia. Dois analistas e a técnica administrativa são funcionários da AR. Os restantes elementos trabalham na AR no regime de cedência de interesse público.

Quadro 6 — Habilitações literárias dos recursos humanos da UTAO, no Ensino Superior ou a mais elevada no Ensino Secundário — situação em 19/11/2021

Funções	Data de início de funções na UTAO	Modalidade de vinculação à AR	Ensino Secundário		Licenciatura de oito ou mais semestres curriculares		Pós-Graduação ²		Mestrado		Doutoramento		
			Ano	Designação	Instituição ¹	Designação	Instituição ¹	Designação	Instituição ¹	Designação	Instituição ¹		
Coordenador	16/07/2018	CIP		Economia	Universidade Nova de Lisboa	Graduat e Diploma of Advanced European Studies In Economics	College of Europe, Bélgica					Economia	Universidade Nova de Lisboa
Analista	13/11/2017	Funcionária		Organização e Gestão de Empresas	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa	Economia e Políticas Públicas	Universidade Técnica de Lisboa (atual Univ. de Lisboa)						
Analista	02/10/2017	Funcionário		Organização e Gestão de Empresas	Universidade Moderna	Gestão de Logística/Supply Chain	Instituto Politécnico de Setúbal						
Analista	12/07/2010	CIP		Organização e Gestão de Empresas	Universidade de Coimbra	Avaliação de Programas e Projetos Sociais	Universidade Católica Portuguesa						
						Economia Monetária e Financeira	Universidade Técnica de Lisboa (atual Univ. de Lisboa)						
Analista	01/01/2014	CIP		Economia	Universidade do Porto			Economia Monetária e Financeira (pós-Bolonha)	Universidade de Lisboa	Economia	Universidade de Lisboa		
Técnica de apoio parlamentar	06/11/2006	Funcionária	7.º ano do curso geral dos liceus										

Fonte: UTAO. | Notas (numeração no interior do quadro): 1 – Nome da instituição de Ensino Superior (universidade ou instituto politécnico) outorgante do grau ou diploma. 2 – Curso de Ensino Superior que exige licenciatura como habilitação de acesso e não confere grau académico. CIP – Cedência de Interesse Público.

56. A situação pandémica levou à adoção do regime de teletrabalho. Desde 16 de março de 2020, a UTAO, à semelhança dos demais serviços da AR, passou a executar as suas tarefas combinando trabalho presencial com trabalho remoto. A equipa já estava habituada a trabalhar à distância fora do horário normal de trabalho pelo que não enfrentou dificuldades na adoção do regime de teletrabalho com muito maior intensidade. O equipamento informático que já existia naquela data foi suficiente para o desempenho dos analistas e do coordenador. Contudo, mais recentemente, fruto da evolução do software instalado e da carga de informação processada, inclusivamente para realização de reuniões por videoconferência, o equipamento informático revelou-se francamente insatisfatório, tendo sido substituído por equipamentos mais recente e produtivo no mês de novembro de 2021. As reuniões de coordenação, com geometria variável em função das necessidades, acontecem praticamente todas as semanas, muitas das quais por videoconferência. Apraz registar que a produtividade até aumentou com o regime de teletrabalho, permitindo melhorar a conciliação das responsabilidades profissionais com as necessidades da vida privada e as obrigações familiares próprias de pais com filhos menores; sem este regime, teria sido muito complicado manter o ritmo e a qualidade das publicações ao mesmo tempo que se respondia aos isolamentos profiláticos nas escolas, às maiores dificuldades de comutação diária e às prestações de trabalho em horário noturno e aos fins-de-semana e feriados nos picos de atividade. Importa lembrar que foi nestas condições que a UTAO conseguiu assegurar as tarefas planeadas e introduzir as diversas inovações descritas na Secção 2.

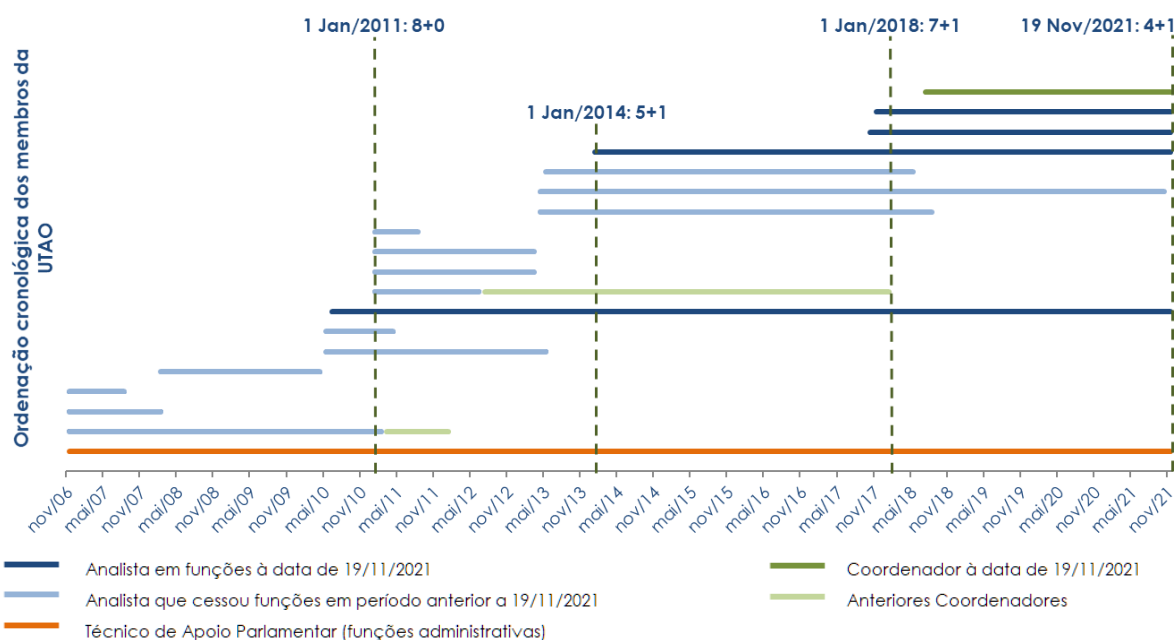
3.2 Nível e fluxos

57. Ao longo da sua história, passaram pela UTAO 19 pessoas, até 19 de novembro de 2021. Os primeiros recursos humanos iniciaram funções em novembro de 2006. O Gráfico 2 evidencia a evolução dos recursos humanos afetos à UTAO, evidenciando também as alterações na sua composição funcional.

Mantém-se ao serviço a pessoa responsável pelo apoio administrativo à equipa, com um total de 181 meses. A permanência média de analistas é 46,8 meses, com um intervalo de variação bastante largo, compreendido entre oito e 138 meses. O primeiro Coordenador, Carlos Marinheiro, exerceu estas funções durante 11 meses, o segundo, João Miguel Coelho, durante 67 e o atual, Rui Nuno Baleiras, iniciou-as em 16 de julho de 2018.

58. O número de analistas baixou para quatro no final de outubro de 2021. O número de analistas nunca ultrapassou as sete pessoas e este número apenas se verificou durante poucos meses, no primeiro quadrimestre de 2011 e entre novembro de 2017 e maio de 2018.³ O período de reporte deste relatório começou com cinco e terminou com quatro analistas, sendo de registar a saída de uma pessoa no final de outubro de 2021. Consta-se, assim, que a UTAO, com a exceção de dois meses referida na nota de rodapé 3, funcionou sempre abaixo da banda de oito a 10 técnicos fixada na Resolução da Assembleia da República (RAR) n.º 57/2010, de 23 de junho (níveis mínimo e máximo que não existem na redação vigente, publicada em anexo à RAR n.º 74/2018, de 20 de março). Vai ser necessário ponderar um reforço da capacidade analítica nos próximos meses, haja ou não reformulação das atribuições da Unidade.

Gráfico 2 — Evolução dos Recursos Humanos da UTAO



Fonte: UTAO. | Notas: Cada barra horizontal representa o período ao serviço da UTAO de um trabalhador e as cores servem para distinguir as funções desempenhadas por cada um (assistência administrativa, análise e coordenação). As linhas verticais assinalam no topo o número de analistas e de coordenadores ao serviço em quatro momentos precisos.

3.3 Formação profissional

59. A participação em conferências, seminários e eventos similares constituíram oportunidades de formação. O Quadro 3, p. 14, enumerou estas situações. A exposição a novas matérias ou a formas diferentes de analisar os assuntos já trabalhados por cada um propicia a aprendizagem de novas competências que os elementos da UTAO não descuram, na medida em que não colidam com o cumprimento das suas obrigações nucleares. Para além de serem uma plataforma de formação, aqueles eventos também servem para divulgar o *know-how* da própria UTAO e estabelecer uma rede de contactos profissionais úteis para a partilha de experiências e o esclarecimento de dúvidas.

³ Em rigor, durante janeiro e fevereiro de 2011 existiram oito analistas ao serviço, numa altura em que não havia Coordenador. Um dos analistas passou a Coordenador em meados de março.

60. Manteve-se o acesso digital a três órgãos de imprensa económica. Os membros da UTAO têm, desde final de maio de 2020, acesso digital a três órgãos de imprensa económica. O hábito de leitura da imprensa especializada internacional é uma fonte de aprendizagem e atualização permanente, necessária à análise económica e financeira que a equipa UTAO realiza. O serviço de *clipping* da AR não respondia a esta necessidade e a subscrição de assinaturas digitais para o “Jornal de Negócios”, o “Financial Times” e a revista “*The Economist*” foi sinalizada pelo Coordenador no outono de 2018. Na primavera de 2020 foi finalmente concretizada a aquisição destas assinaturas. A Biblioteca da AR renovou as assinaturas por mais uma anuidade.

ANEXO

**Quadro 7 — Documentos técnicos produzidos pela UTAO:
16 de setembro de 2020 a 19 de novembro de 2021**

N.º de ordem	Data de publicação	Documento
1	25.09.2020	Relatório da UTAO n.º 22/2020 - Nota rápida sobre as contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2020
2	08.10.2020	Relatório da UTAO n.º 23/2020 - Contas das Administrações Públicas: janeiro a junho de 2020
3	22.10.2020	Relatório da UTAO n.º 24/2020 - Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2021
4	11.11.2020	Relatório da UTAO n.º 25/2020 - Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2021
5	22.11.2020	Relatório da UTAO n.º 26/2020 - Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1C à POE/2021
6	23.11.2020	Relatório da UTAO n.º 27/2020 - Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 6C à POE/2021
7	24.11.2020	Relatório da UTAO n.º 28/2020 - Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1195C à POE/2021
8	25.11.2020	Relatório da UTAO n.º 29/2020 - Impacto económico-orçamental das Propostas de Alteração n.º 1139C e n.º 1143 à POE/2021
9	10.12.2020	Relatório de Atividades da UTAO: 1.ª Sessão Legislativa da XIV Legislatura
10	16.12.2020	Proposta de Plano de Atividades da UTAO: 2.ª Sessão Legislativa da XIV Legislatura
11	17.12.2020	Relatório da UTAO n.º 30/2020 - Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: novembro de 2020
12	19.01.2021	Relatório da UTAO n.º 1/2021 - Apreciação sintética da evolução orçamental: janeiro a novembro de 2020
13	27.01.2021	Relatório da UTAO n.º 2/2021 - Contas das Administrações Públicas: janeiro a setembro de 2020
14	18.02.2021	Relatório UTAO n.º 3/2021 - Evolução Orçamental: janeiro a dezembro de 2020
15	24.02.2021	Relatório UTAO n.º 4/2021 - Apreciação económico-financeira do Sector Empresarial do Estado: janeiro a setembro de 2020
16	05.04.2021	Relatório da UTAO n.º 5/2021 - Nota rápida sobre as contas das Administrações Públicas: janeiro a dezembro de 2020
17	14.04.2021	Relatório da UTAO n.º 6/2021 - Apreciação da Conta Geral do Estado de 2019
18	15.04.2021	Relatório da UTAO n.º 7/2021 - Contas das Administrações Públicas: janeiro a dezembro de 2020
19	24.04.2021	Relatório da UTAO n.º 8/2021 - Apreciação do Programa de Estabilidade 2021-2025
20	21.05.2021	Relatório da UTAO n.º 9/2021 - Evolução Orçamental: janeiro a março de 2021
21	17.06.2021	Relatório da UTAO n.º 10/2021 - Evolução Orçamental: janeiro a abril de 2021, de 17 de junho
22	22.06.2021	Relatório UTAO n.º 11/2021 Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: maio de 2021
23	28.06.2021	Relatório da UTAO n.º 12/2021 - Nota rápida sobre as contas das Administrações Públicas: janeiro a março de 2021
24	09.07.2021	Relatório da UTAO n.º 13/2021 - Evolução Orçamental: janeiro a maio de 2021
25	12.07.2021	Relatório da UTAO n.º 14/2021 - Apreciação económico-financeira do Sector Empresarial do Estado: janeiro a dezembro de 2020
26	22.07.2021	Relatório da UTAO n.º 15/2021 - Contas das Administrações Públicas: janeiro a março de 2021
27	29.07.2021	Relatório UTAO n.º 16/2021 - Condições dos mercados, dívida pública e dívida externa: julho de 2021
28	05.08.2021	Relatório da UTAO n.º 17/2021 - Apreciação das Parcerias Público-Privadas: janeiro a junho de 2020
29	08.09.2021	Relatório da UTAO n.º 18/2021 - Evolução Orçamental: janeiro a julho de 2021

N.º de ordem	Data de publicação	Documento
30	21.10.2021	Relatório da UTAO n.º 19/2021 - Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022
31	26.10.2021	Manual de instruções para formatar Relatórios da UTAO, versão 1.2
32	16.11.2021	Relatório da UTAO n.º 20/2021 - Evolução Orçamental: janeiro a setembro de 2021

Fonte: UTAO.

