



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Refª 07/COF/2007

Data: 27 de Março de 2007

RELATÓRIO

DA

**MISSÃO DE ESTUDO AOS PARLAMENTOS DO REINO UNIDO,
DO REINO DOS PAÍSES BAIXOS E À COMISSÃO EUROPEIA**

O presente texto baseia-se no Relatório da Missão de Estudo enviado à Comissão de Orçamento e Finanças Refª 02/COF/2007 de 1 de Março de 2007 que substituiu e eliminou a versão preliminar informação circulada junto da Mesa da COF em 21 de Fevereiro de 2007 a coberto da Refª 04/COF-M/2007. A informação nele constante está actualizada com referência a 1 de Março de 2007 e foi confirmada em contactos efectuados entre 22 e 27 de Fevereiro de 2007.

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Sumário Executivo

I. Por iniciativa da Comissão de Orçamento e Finanças (COF), uma sua Delegação efectuou uma Missão de Estudo aos Paramentos do Reino Unido, do Reino dos Países Baixos e à Comissão Europeia, entre 22 e 26 de Janeiro de 2007. Esta Missão foi promovida no quadro da instalação e funcionamento da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e foi composta por: SExas. os Deputados Mário Patinha Antão e Teresa Venda, respectivamente Presidente e Vice-Presidente da COF; os srs. Consultores técnicos da UTAO, Nuno Sampayo Ribeiro, Carlos Marinheiro e Fernando Coelho; e a sra. Assessora da COF, Margarida Miranda, apenas na visita ao Parlamento do Reino Unido. Por razões de última hora, não puderam integrar a Delegação, os restantes membros da Mesa da COF, SExas. os Deputados Honório Novo e Diogo Feio.

II. A Delegação teve reuniões com o nível e os interlocutores apropriados, designadamente com Presidentes de Comissões Parlamentares congéneres da COF, equipas técnicas congéneres da UTAO e representantes seniores dos organismos nacionais que prestam informação ao Parlamento respectivo. Manteve, ainda, reuniões com membros dos gabinetes e dos serviços dos Comissários Europeus dos Assuntos Económicos e Monetários e da Fiscalidade e União Aduaneira e com um Conselheiro do Presidente da Comissão Europeia. O propósito das reuniões mencionadas foi o de conhecer experiências nacionais com o objectivo referido no ponto III seguinte. Foi, ainda, o de apresentar a UTAO, em testemunho, também, do crescente envolvimento do Parlamento Português no processo de construção Europeia, e recolher impressões da Comissão Europeia sobre assuntos de primeira actualidade no domínio das Finanças Públicas.

III. O objectivo deste relatório, solicitado pela Mesa da COF à UTAO, e por esta elaborado, é o de descrever a Missão de Estudo com o intuito de apurar ilações quanto a boas práticas para o funcionamento da UTAO. Tendo nesse sentido, a UTAO recolheu e procedido a uma primeira avaliação da informação a partir das respostas às seguintes perguntas:

- *No domínio das Finanças Públicas, existe apoio técnico à actividade Parlamentar?*
- *Em caso afirmativo, como se organiza e funciona?*

IV. Apurou-se que, nos Parlamentos visitados, existem soluções orgânicas de apoio técnico ao exercício dos poderes Parlamentares no domínio das Finanças Públicas. A sua criação resultou do reconhecimento do elevado grau de complexidade e especialização técnica de tal domínio. Trata-se de uma inovação recente, em fase de afirmação e aprofundamento em ambos casos.

V. Nas experiências nacionais visitadas apurou-se em comum a origem e razão de ser do apoio técnico instituído. Porém, já o seu formato e modo operativo reflecte as especificidades do contexto constitucional e legal em que se insere, assim como da metodologia de trabalho dos Comités especializados. No Reino Unido, a especificidade determinante é o modelo de organização e funcionamento dos Comités especializados, enquanto que no Reino dos Países Baixos, é o regime do processo orçamental. Os aspectos caracterizadores dessas especificidades podem ler-se no corpo do Relatório.

VI. Os resultados do levantamento efectuado por ocasião da Missão de Estudo permitem identificar, numa primeira análise, as seguintes considerações:

1. As soluções de apoio técnico, criadas para apoiar os Comités que se dedicam às Finanças Públicas, são distintas do apoio técnico já existente no Parlamento para apoiar os Comités afectos a outras matérias parlamentares.

2. As soluções orgânicas de apoio técnico são diferentes na sua configuração nacional. Porém, comuns na filosofia: a confiança de todos os sectores políticos e do público em geral, resultante dos seus princípios-rectores: independência e imparcialidade, eficácia e qualidade do trabalho produzido.
3. Criação de regras práticas de funcionamento do apoio técnico destinadas a proteger a independência e imparcialidade, a eficácia e a exequibilidade do trabalho técnico.

VII. Regras relativas à independência e à imparcialidade:

- O recrutamento dos especialistas técnicos é efectuado através de concurso público aberto.
- O apoio técnico é prestado aos Comités especializados e não aos Deputados a título individual.
- O tópico de análise técnica baseia-se num entendimento partilhado pelo Comité Parlamentar respectivo e consta de um mandato escrito objectivamente expresso.
- O conteúdo do trabalho técnico consiste em informação técnica e não em aconselhamento. Acresce que não incide sobre as opções políticas (*policy*), nem na formulação de recomendações, incluindo sobre as opções políticas.
- O apoio técnico prestado aos Comités é tornado público, salvo razão expressamente invocada, como seja a confidencialidade das matérias.

VIII. Regras relativas à eficácia:

- Os Comités requerem directamente a informação que necessitam em ordem a assegurar o acesso do Parlamento a elementos informativos que em tempo útil habilitem análises técnicas *rectius* escrutínio informado. O apoio técnico intervém a sinalizar aos Comités a

necessidade de obter a informação e a habilitá-lo com uma minuta de carta.

- O momento da intervenção do apoio técnico é definido de modo a garantir que está disponível na fase da formação da decisão política.

VIII. Regras relativas à exequibilidade:

- Na selecção dos tópicos e na fixação dos prazos de entrega existem preocupações relativas à sua exequibilidade (*feasibility*), no que é instrumental à defesa da qualidade e rigor técnico.

IX. As modalidades de apoio técnico aos Comités especializados, consistem designadamente: - na preparação de informações técnicas; - relatórios; - *briefings* aos Comités; - minuta de questões para as inquirições; - conferir a informação enviada ao Parlamento, incluindo as respostas dadas pelo Executivo; - e indicação da informação escrita ou testemunhos orais a solicitar para a adequada concretização dos objectivos dos Comités.

X. Na Comissão Europeia, foi sublinhada a importância da existência da UTAO, a qual vem ao encontro da preocupação da Comissão de criação de unidades técnicas independentes e da credibilidade ligada à qualidade e rigor do seu funcionamento. Foi especialmente reforçada a importância da publicação dos trabalhos que efectue e que o seu ciclo de existência e avaliação não se ligue ao ciclo eleitoral.

XI. Na sequência da apreciação que efectuou, a Mesa da COF considerou que as considerações acima referidas, elaboradas a partir das informações recolhidas no âmbito da Missão de Estudo serão oportunamente objecto de ponderação no quadro das condições e procedimentos que estão previstos, designadamente, no Regimento da Assembleia da República e no regulamento de funcionamento da UTAO.

ÍNDICE

Sumário Executivo

Parte I INTRODUÇÃO

1. *Missão de estudo*
2. *Objectivo do relatório*
3. *Metodologia*
4. *Plano de exposição*

Parte II EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

CAPÍTULO 1 O PARLAMENTO DO REINO UNIDO

Sub-capítulo 1 Aspectos gerais

1. *Parlamento: sistema bi-cameral*
 2. *Parlamento e Governo*
 3. *Processo legislativo*
 4. *Escrutínio da acção do Governo*
- 4.1. *Comités de Inquirição na Câmara dos Comuns*
 - 4.2. *A COF espelhada nos Comités da Câmara dos Comuns*

Sub-capítulo 2 Parlamento e Finanças Públicas

1. *Finanças Públicas: níveis de escrutínio*
 2. *Parlamento e os Comités especializados-chave*
- 2.1. *Gabinete Nacional de Auditoria*
 - 2.2. *Comité de Contas Públicas*
 - 2.3. *Comité do Tesouro*

Sub-capítulo 3 Apoio técnico à actividade Parlamentar

1. *Aspectos gerais*
 - 1.1. *Unidade de Escrutínio: origem e propósito*
 - 1.1.1. *Áreas de actividade e composição*
 - 1.1.1.1. *Escrutínio Financeiro*
 - 1.1.1.2. *Escrutínio Pré-Legislativo*
 - 1.2. *Comité de Contas Públicas*
 - 1.3. *Comité do Tesouro*
2. *Funcionamento*
 - 2.1. *Independência e imparcialidade*
 - 2.2. *Eficácia*
 - 2.3. *Exequibilidade*
 3. *Futuro*

CAPÍTULO 2 O PARLAMENTO DO REINO DOS PAÍSES BAIXOS

Sub-capítulo 1 Aspectos gerais

1. *Parlamento: sistema bi-cameral*
2. *Parlamento e Governo*
3. *Processo Legislativo*
4. *Escrutínio da acção do governo*

- 4.1. *Comités parlamentares*
- 4.2. *A COF espelhada nos Comités da Câmara dos Representantes*

Sub-capítulo 2 Parlamento e Finanças Públicas

1. *Finanças Públicas: níveis de escrutínio*
2. *Processo orçamental*

- 2.1. *Gabinete de Planeamento Central*
- 2.2. *1ª fase: Acordo de Coligação*
- 2.3. *2ª fase: Orçamento do Estado*

3. *Orçamento anual e Comités*
4. *Comité de Despesa Pública*
5. *Comité de Finanças*

Sub-capítulo 3 Apoio técnico à actividade parlamentar

1. *Aspectos gerais*
2. *Apoio exterior ao Parlamento*
- 2.1. *Ministérios*
- 2.2. *Conselhos Consultivos*
- 2.3. *Câmara de Auditoria*

3. *Apoio técnico do Parlamento*
- 3.1. *Aspectos gerais*
- 3.1.1. *Conselho de Conselheiros Económicos*
- 3.1.2. *Gabinete de Investigação e Verificação*
- 3.1.3. *Mecanismos ad hoc*
- 3.2. *Comité de Despesa Pública*
- 3.3. *Comité de Finanças*

4. *Funcionamento*
- 4.1. *Independência e imparcialidade*
- 4.2. *Eficácia*
- 4.3. *Exequibilidade*

5. *Futuro*

Parte III COMISSÃO EUROPEIA

1. *Aspectos gerais*

PARTE IV PRINCIPAIS ILAÇÕES

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

Anexos

Anexo nº1 – Guião de preparação das reuniões

Anexo nº2 – Mapa das reuniões efectuadas

Anexo nº3 – Core Tasks for Select Committees

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

PARTE I - INTRODUÇÃO

1. Missão de Estudo

Em 6 de Novembro de 2006 foi comunicado pela Mesa da COF o propósito de realizar uma Missão de Estudo ao estrangeiro. Na reunião com a Mesa da COF de 19 de Dezembro de 2006 foi iniciado e desenvolvido o processo nos termos constantes da nota 'Actividades e Iniciativas em Curso na UTAO' (Refª ACT/1/2006, ponto I, 1 e Refª ACT/2/2007, ponto II, 3) e da Informação Refª1/COF-M/2007. A Missão de Estudo mereceu autorização subsequente de Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia da República, Dr. Jaime Gama, por Despacho exarado em 19/01/2007 e foi composta por: SExas. os Deputados Mário Patinha Antão, Teresa Venda, respectivamente Presidente e Vice-Presidente da COF; os srs. Consultores técnicos da UTAO, Nuno Sampayo Ribeiro, Carlos Marinheiro e Fernando Coelho; e a sra. Assessora da COF, Margarida Miranda, apenas na visita ao Parlamento do Reino Unido. Por razões de última hora, não puderam integrar a Delegação, os restantes membros da Mesa da COF, SExas. os Deputados Honório Novo e Diogo Feio.

A marcação das reuniões beneficiou dos bons ofícios do Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas, Dr. José Tavares, e dos Prof. Wim Wijnen e Doutor Réne Offermans, *International Bureau of Fiscal Documentation*. As reuniões foram solicitadas com base na agenda que consta do Anexo nº1, tendo resultado no programa de reuniões descrito no Anexo nº2.

Na primeira reunião com a Mesa da COF após o regresso (30 de Janeiro de 2007), foi efectuado o *debriefing* da Missão de Estudo. A UTAO apresentou à Mesa da COF algumas ilações, segundo as quais a Missão permitiu confirmar o sentido da reflexão empreendida e entretanto constante nos documentos enviadas à COF, em especial a carta dirigida à Mesa da COF em 13.12.2006 (Refª 01/COF-M/2006 ou na nota "Actividade e Iniciativas em curso na UTAO". Outra ilação foi a estabilização do procedimento de

acesso à informação exigida pelo desenvolvimento do trabalho técnico: através da COF, e não mediante a realização de Protocolos.

2. Objectivo do relatório

Este relatório tem um objectivo duplo. Visa indicar e descrever os contactos efectuados no curso da Missão de Estudo efectuada pela UTAO, inserida na Delegação da COF que se deslocou ao Reino Unido, ao Reino dos Países Baixos e à sede da Comissão Europeia, na semana de 22 a 26 de Janeiro de 2007. Visa, também, analisar a informação recolhida na perspectiva de apurar boas práticas para o funcionamento da UTAO.

3. Metodologia

O propósito da Missão de Estudo pode sintetizar-se através das seguintes perguntas:

- *No domínio das Finanças Públicas existe apoio técnico à actividade Parlamentar?*
- *Em caso afirmativo, como se organiza e funciona?*

As experiências visitadas confirmam que a solução de apoio técnico em matéria de Finanças Públicas, criada e a funcionar nos Parlamentos do Reino Unido e dos Países Baixos só pode alcançar-se tendo presente a especificidade da organização e do funcionamento da actividade Parlamentar respectiva. Por esta razão, a exposição é enquadrada por uma breve identificação e caracterização dos sistemas constitucionais e legais respectivos, no que respeita ao Parlamento e Finanças Públicas, bem como da metodologia de trabalho das Comissões congéneres da COF. Destaca-se que este enquadramento é instrumental ao objectivo: captar a solução de apoio técnico referida. Não existe, pois, o propósito de ser exaustivo no apontado enquadramento. Apenas o de se prestar a informação que se tem por essencial para explicar a origem, a razão de ser, e o modo operativo do apoio técnico em análise.

A preparação deste relatório foi sensível a um conjunto de cuidados. Reconheceu antes de mais, tratar-se de matéria extensa e complexa. Como o prova o facto de não estar compendiada. Acresce que a informação recolhida na pesquisa efectuada ou nos contactos mantidos denota a ausência de uma visão de conjunto que integre os aspectos sectoriais das Finanças Públicas – desde logo porque nos Parlamentos visitados, a actividade da COF se reparte por vários Comités. Acresce, ainda, que a informação obtida tem origem em várias fontes, e que o seu conteúdo é norteado por fins muito diversos. Na origem destas condicionantes influi, em boa parte, a circunstância de a criação de unidades congéneres à UTAO ser um movimento internacional recente, ainda em fase de arranque e densificação. Outro cuidado tido respeitou ao facto, de por vezes, e não obstante o elevado denodo nas apresentações efectuadas pelos interlocutores contactados, estas requererem o domínio do código implícito aos raciocínios ou explicações oferecidas.

O Relatório que se apresenta tomou por base os elementos bibliográficos citados. No entanto, a sua estrutura e conteúdo centra-se largamente nas notas dos Consultores Técnicos da UTAO relativas às reuniões efectuadas. O objectivo é imprimir no texto, de forma objectiva e rigorosa, o resultado dos testemunhos oferecidos nessas reuniões, por forma a que o Relatório não se limite a uma mera aproximação estática às realidades em estudo, e ganhe um sentido dinâmico, em especial sobre o impacto do contexto institucional no funcionamento das soluções de apoio técnico ao trabalho parlamentar, no domínio das Finanças Públicas.

4. Plano de exposição

A exposição estrutura-se em quatro partes. A primeira parte, descreve o ciclo da visita: da decisão de a realizar à de elaborar o presente relatório. A segunda parte dá nota das experiências nacionais visitadas. A terceira parte versa sobre as reuniões mantidas na Comissão Europeia. A quarta parte dá nota das principais observações apuradas na perspectiva do apuramento de boas práticas para o funcionamento da UTAO. Acresce a indicação das

fontes bibliográficas e anexos com informação destinada a especificar aspectos do texto.

A exposição organiza-se com base numa estrutura comum e sistema de remissões com o objectivo de melhor articular análise e síntese, facilitar a leitura comparada e evitar a duplicação de informação. Também por esta razão e sem querer descuidar a enorme dívida para com as fontes pessoais ou documentais consultadas, a inclusão de bibliografia ou da autoria de ideias ou frases-síntese, nas notas de pé de página é reduzida ao eticamente obrigatório.

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

PARTE II – EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

CAPÍTULO 1 - O PARLAMENTO DO REINO UNIDO

Sub-capítulo 1- Aspectos gerais

1. Parlamento: sistema bi-cameral

O sistema constitucional consiste numa monarquia parlamentar assente num parlamento bi-cameral (*two houses system*): a Câmara dos Comuns (*House of Commons*) e a Câmara dos Lordes (*House of Lords*). A actividade das Câmaras é similar, mas não inteiramente coincidente. Dedicam-se, ambas, à aprovação de legislação, ao escrutínio do Governo e ao debate dos assuntos da actualidade. Porém, só a Câmara dos Comuns tem poderes para autorizar legislação (Bills) relativa à realização de Despesa ou à cobrança de Impostos (ver ponto 3.).

2. Parlamento e Governo

O Governo governa o país. É o responsável pelo desenvolvimento e implementação das políticas e de preparação das leis (*draft of legislation*). O Parlamento tem a responsabilidade de escrutinar a acção governativa, de examinar, debater e aprovar legislação. Neste último domínio, é a suprema instância legislativa no Reino Unido, com poder para criar ou extinguir qualquer lei.

3. Processo Legislativo

O processo legislativo pode ser iniciado em qualquer das câmaras. Na prática os diplomas politicamente mais controversos são apresentados pelo Governo na Câmara dos Comuns. A tipologia dos actos normativos em que se organiza inclui os seguintes: uma proposta para nova legislação ou para a modificação de legislação existente é designada por 'Bill'. Merecendo aprovação é designada por 'Act of Parliament'. Pela sua importância para o objecto do

presente relatório cabe destacar o 'Draft Bills'. Esta expressão designa o documento que é disponibilizado para consulta pública antes de ser formalmente apresentado ao Parlamento. (ver sub-capítulo 3, ponto 1.1.1.2.).

4. Escrutínio da acção do Governo

O Parlamento examina e escrutina a acção governativa. As Câmaras exercem esta função através da formulação de questões ao governo *rectius* ministros, debates e através da actividade de Comités de Inquirição (*Governmental Departmental Select Committees*). Este tipo de Comité é uma das modalidades dos Comités especializados da Câmara dos Comuns. Com efeito, existem nesta Câmara vários tipos de Comités, dos quais só dois relevam para o presente relatório: os Legislativos (*Standing*) e os de Inquirição (*Select*). Ambos são integrados por Deputados (*Member of Parliament*) ou *Lords*. Os Comités Legislativos têm natureza transitória, sendo criados e compostos por ocasião de cada legislação em concreto (*Bills*). Diferentemente, os Comités de Inquirição são criados para o período da legislatura e compreendem na sua actividade uma ampla liberdade para determinar a sua agenda e realizar a sua actividade de inquirição. Destaca-se que a sua metodologia de trabalho influenciou decisivamente a configuração do apoio técnico que existe e funciona no Parlamento. Por esta razão, prossegue-se com uma nota de enquadramento, a qual se restringe à caracterização dos aspectos mais salientes dos Comités de Inquirição. Os Legislativos serão analisados unicamente na medida em que permitem clarificar o apoio técnico criado no Parlamento (ver Unidade de Escrutínio, sub-capítulo 3, ponto 1.1.).

4.1. Comités de Inquirição dos Comuns

Na Câmara dos Comuns existe um Comité de Inquirição (*Commons Select Committee*) por cada área Governamental *rectius* Ministério. Ou seja: os Comités de Inquirição espelham a estrutura orgânica do Executivo. Um aspecto distintivo deste tipo de Comité é que centra a sua actividade no exame do Ministério respectivo e organismos públicos por ele tutelados. Este exame incide -- em todos os Comités de Inquirição --, em três aspectos: Despesa (*expenditure*), Administração (*management*), e Políticas (*policy*).

Os Comités de Inquirição são integrados por um mínimo de 11 deputados. A actividade que desenvolvem desdobra-se na promoção e recolha de depoimentos escritos (*inquiries*) e orais (*evidence*). Habitualmente o processo decorre do seguinte modo. O Comité elege um tópico e torna-o público através de uma nota de imprensa. Segue-se a obtenção de depoimentos escritos, a qual consiste na solicitação de informação escrita às partes interessadas¹. Em complemento poderão ser promovidas audições orais de testemunhos-chave². Sendo o caso, o Comité pode realizar visitas no país ou no estrangeiro. Cumpridas estas fases, o Presidente do Comité promove um relatório que é analisado, debatido, incluindo as alterações e, depois de acordado, publicado no sítio do Parlamento. Em geral, o Governo tem 60 dias para responder às recomendações que venham a ser formuladas. Em certos casos, o Relatório pode ser debatido na Câmara dos Comuns.

Em regra, cada Comité de Inquirição confina a sua actividade de inquirição ao escrutínio do Ministério respectivo³. Porém, no caso do Comité de Contas Públicas a sua competência é transversal aos vários Ministérios. Em resultado, este Comité, tal como adiante melhor se referirá (ver sub-capítulo 2, ponto 2.2), pode dirigir-se a qualquer Ministério ou organismos sob a tutela do Governo.

4.2. A COF espelhada nos Comités da Câmara dos Comuns

No Parlamento do Reino Unido, as atribuições e competências de fiscalização política da COF⁴ encontram correspondência no âmbito funcional dos Comités de Inquirição seguintes:

¹ - Os Ministérios respectivos são solicitados a apresentar um memoradum (detalhado), cobrindo todos os aspectos da matéria em inquirição.

² - Existe um Guião (*Guide of Witnesses*) concebido com o propósito de servir de guia geral para a prestação de depoimento, escrito ou oral, a um Comité.

³ - Relembra-se que todos e cada um dos Comités de Inquirição focam nos três tópicos referidos e onde se inclui a execução orçamental dos fundos atribuídos ao ministério respectivo.

⁴ - Recorde-se que a actividade legislativa no Parlamento do Reino Unido está atribuída aos Comités Legislativos (*Standing Committee*).

Comité de Contas Públicas (Public Accounts Committee). A actividade central consiste no exame dos Relatórios *Value for Money* (i.e a fórmula dos três 'E' (Economia, Eficiência e Eficácia)) elaborados pelo *Comptroller and Auditor General* (NAO) nos seus estudos que procuram avaliar a forma com que o Governo e outros órgãos aplicam os recursos públicos na prossecução dos seus objectivos (ver adiante sub-capítulo 2, ponto 2.1.).

Comité de Inquirição da Administração Pública (Public Administration Select Committee). A actividade central é examinar: - os relatórios do *Parliamentary Commissioner for Administration* e de outros agentes públicos que são específicos da organização administrativa do Reino Unido; - os assuntos relativos à qualidade e aos padrões do serviço público prestado pelos funcionários públicos; - e a outros assuntos relativos ao funcionalismo público.

Unidade de Escrutínio Europeu (European Scrutiny Unit). A actividade central consiste em avaliar a importância jurídica ou política de cada documento comunitário, e decidir quais os documentos que deverão ser objecto de debate na Câmara. Procede, também, ao rastreio das actividades dos Ministros do Reino Unido nos Conselhos Europeus, e mantém sobre acompanhamento e apreciação os desenvolvimentos legais, processuais e institucionais na UE.

Comité do Tesouro (Treasury Committee). A actividade central consiste em examinar o HM Treasury, o *Board of Inland Revenue*, *the Board of HM Customs and Excise* e organismo públicos associados, incluindo o Banco de Inglaterra e a *Financial Services Authority*.

Sub-capítulo 2 - Parlamento e Finanças Públicas

1. Finanças Públicas: níveis de escrutínio

O Parlamento através da Câmara dos Comuns escrutina as Finanças Públicas em dois níveis. Um primeiro nível efectua-se através do processo de

autorização (em detalhe) da despesa planeada pelo Governo (*Supply*). Um segundo nível efectua-se através da autorização da cobrança de receita: necessária para custear a despesa (*Ways and Means*). Acresce que a Câmara desenvolve um ciclo de escrutínio, com vista a assegurar-se que a quantia autorizada -- e não mais do que essa --, foi empregue, pelo Governo, nos fins para os quais foi autorizada. De realçar que a Câmara do Comuns não autoriza despesa nem a correspondente tributação, a não ser na sequência de iniciativa do Governo.

Dorian Gerhold, *Principal Clerk of Select Committes*, no âmbito da apresentação geral sobre a actuação do Parlamento nas Finanças Públicas e da organização e funcionamento do apoio técnico reforçou a ideia que norteia a vida dos Comités: ***better scrutiny is better government (sic.)***. Referiu que o actual sistema do Reino Unido se inspira na experiência dos Estados Unidos, em particular no *Congressional Budget Office*. Referiu, igualmente, que a Câmara dos Comuns quando discute o Orçamento foca no *revenue raising* e não no *spending*. Este último aspecto -- *spending* -- é objecto de escrutínio da auditoria Value for Money, o qual é depois escrutinado nos Comités de Inquirição (ver sub-capítulo 2). Um aspecto também salientado foi a função do Comité de Ligação (*Liasion Committee*). Este Comité exerce uma tarefa de supervisão ("***look over the boundaries***" (*sic.*)) das áreas de actuação dos vários comités de inquirição, em ordem a detectar boas práticas, e em especial o determinar quando um assunto é merecedor de atenção da Câmara dos Comuns.

2. Parlamento e Comités especializados-chave

Na ordem constitucional e legal do Reino Unido, existe um ciclo de escrutínio (*cycle of accountability*) das Finanças Públicas, cuja essência reside na interligação entre o Parlamento e um órgão público dotado de grande credibilidade, prestígio técnico e independência: o Gabinete Nacional de Auditoria (*National Audit Office* (NAO)). Em ordem a propiciar um adequado enquadramento ao funcionamento do apontado ciclo de escrutínio parlamentar, em especial do modelo de apoio técnico existente, prossegue-se com a

caracterização sumária do NAO. Para em seguida se retomar a actividade da instituição Parlamentar centrada nos comités especializados-chave: o Comité de Contas Públicas e o Comité do Tesouro.

2.1. Gabinete Nacional de Auditoria

A razão de ser do Gabinete de Auditoria Nacional (NAO) auto-explica-se na sua divisa institucional: *helping the nation spend wisely*. A sua missão consiste em prestar ao Parlamento informação e apoio técnico independente, nos termos que adiante se referem. O Gabinete é liderado pelo *Comptroller and Auditor General* ('C&AG') que é um *Officer of the House of Commons*. Estatutariamente, o C&AG goza de independência e a sua função é a de reportar ao Parlamento sobre o dispêndio de dinheiro público, pelo governo central. Como frisou Joe Cavanagh, Director, *Business Development*, na escolha dos tópicos de reporte o C&AG não recebe instruções do Parlamento, mas o seu interesse é tido em conta. O mencionado reporte efectua-se através das seguintes modalidades-chave: - a auditoria financeira (*Financial Audit*); - a auditoria *Value for Money*; - e a promoção das melhores práticas de dispêndio do dinheiro público.

Como em seguida melhor se concretizará, o traço distintivo e nuclear do NAO é a estreita articulação funcional com o Parlamento. Essa articulação ocorre com vários interlocutores Parlamentares. Porém, por força do funcionamento do ciclo de escrutínio parlamentar interessa ao presente Relatório a articulação com o Comité de Contas Públicas (PAC). Esse ciclo inicia-se quando o Parlamento concede fundos ao Governo. A partir do momento em que o dinheiro público é dispendido, pelo governo central, o C&AG tem liberdade para reportar ao Parlamento. Este reporte é feito na perspectiva da conformidade legal (*regularity*), adequação (*propriety*) e *Value for Money* e pode culminar na entrega de um relatório ao PAC. Uma vez entregue o Relatório, o PAC, este Comité, pode em face dos indícios, decidir sujeitar o Relatório a inquirição nas suas sessões. Esta inquirição pode culminar num relatório do PAC e na formulação recomendações às quais o Governo responde até 2 meses (ver sub-capítulo 1, ponto 4.1). Numa palavra: o essencial da actividade do PAC

desenvolve-se a partir dos relatórios entregues pelo NAO: cujo conteúdo consiste num dos tipos de auditoria antes mencionada, cujos aspectos principais se referem em seguida:

Auditoria Financeira. O C&AG e o NAO são responsáveis pela auditoria das contas de todos os Ministérios e de o reportar ao Parlamento. O C&AG tem o dever de emitir opinião sobre as contas, quanto à inexistência de erros materiais. Tem também o dever de confirmar que as transacções nas contas estão cobertas por autorização Parlamentar. Ao detectar incorrecções materiais nos lançamentos, o C&AG emite uma opinião qualificada (*qualified opinion*). Apesar de não existirem erros materiais ou irregularidades o C&AG pode, ainda assim, preparar um relatório para o Parlamento incidindo em outros aspectos. Cabe ao PAC decidir a inclusão do relatório nas suas actividades de inquirição. Na eventualidade de não elaborar um relatório, o NAO pode, nos casos em que o considere adequado, escrever uma carta ao organismo responsável pela gestão apontando os melhoramentos a introduzir no sistema. Em regra, estas denominadas '*management letters*' conduzem a alterações significativas.

Auditoria Value for Money. A actividade de auditoria, assim designada, consiste em examinar e reportar o dispêndio de dinheiro público à luz do critério designado abreviadamente pelos '3E': 'economia, eficiência e eficácia'. Como se salienta no sítio do NAO, os termos são empregues com o significado seguinte:

- Economia (*economy*): minimizar os custos dos recursos utilizados ou requeridos – **gastar menos** (*spending less*).
- Eficiência (*efficiency*) relação entre o resultado (*output*) dos bens e serviços e os recursos afectos à sua existência - **gastar bem** (*spending well*).
- Eficácia (*effectiveness*) – relação entre os resultados projectados e os obtidos – **gastar com sensatez** (*spend wisely*).

Esta auditoria incide sobre um amplo leque de matérias. Desde o exame de uma operação do sistema de justiça criminal, aos projectos do Ministério da

Defesa ou a administração dos dinheiros dos programas da UE pelo Ministério do Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais. Em média são enviados para o Parlamento cerca de 60 relatórios desta natureza por ano.

O NAO está estruturalmente vocacionado para apoiar o Parlamento. Dispõe de uma equipa de cerca de 800 pessoas e quando necessário recorre a consultores externos. Tem o poder de aceder directamente às fontes de informação, por exemplo informações estatísticas. Anualmente, audita cerca de 500 contabilidades públicas, realiza 60 relatórios sobre auditoria *Value for Money* e responde a mais de 400 questões colocadas pelos deputados sobre a utilização de dinheiro público. Em síntese, o NAO apoia o Parlamento, em especial o PAC através das modalidades seguintes:

- *NAO reports*
- *Briefings for Committee*
- *Drafting PAC reports*
- *Reviewing government responses*
- *Follow-up work*
- *Media support to the Chairman*
- *Advice on topical issues & correspondence*
- *Draft speeches*
- *New MPs (post election) and new PAC members are invited to hear more about NAO*

Alex Kidner, Director do NAO, sublinhou que o NAO, em regra, não efectua escrutínio pré-legislativo nem avalia as opções políticas a elas subjacentes. A sua actividade de auditoria situa-se, em regra, na fase *ex-post*, i.e. centra-se nos resultados ligados à execução pelo Governo. Existe, porém uma importante excepção, relativa ao processo orçamental no âmbito do qual o NAO intervém *ex-ante*. Com efeito, desde 1997 que o NAO tem mandato para auditar as hipóteses macroeconómicas subjacentes às projecções orçamentais apresentadas, ao Parlamento, pelo Executivo. Procede, assim, à avaliação das hipóteses macroeconómicas confrontando-as com as previsões de outras

reputadas entidades independentes. Desta forma, audita a razoabilidade do cenário macroeconómico do Executivo, tendo acesso ao modelo e a toda a informação utilizada pelo Tesouro para elaborar a previsão governamental.

2.2. Comité de Contas Públicas

O PAC é porventura o mais destacado comité Parlamentar⁵. Como referido, tem competência para escrutinar a acção de qualquer Ministério. Nas palavras de Dorian Gerhold: ***'can trace the money spent by any public body'***(sic.) sendo ***'the only committee that is really feared by the civil servants'***(sic.). As suas inquirições, conforme referido, baseiam-se no apoio prestado pelo NAO, em especial nos seus relatórios. Como indicado, o PAC visa apurar se o dinheiro público foi dispendido de acordo com o autorizado pelo Parlamento, recebendo nessa actividade o apoio técnico da estrutura humana do NAO. Resulta assim que o PAC não utiliza os serviços de apoio técnico existentes na Câmara dos Comuns (ver adiante sub-capítulo 3). Por convenção, o Presidente do PAC é um representante senior da Oposição, sendo habitualmente um ex-Membro do Governo.

O PAC realiza uma média de 50 audições (*hearings*) por ano. A maioria destas incide na auditoria *Value for Money*, embora também realize inquirições sobre auditoria financeira. Um aspecto distintivo das inquirições *Value for Money* é que o PAC **não questiona Ministros, mas sim os funcionários públicos**. Igualmente, **não questiona as opções políticas, mas tão só a sua execução passada e não futura**. Essas inquirições duram entre 1 a 2 horas, e decorrem num estilo descrito por Joe Cavanagh: como **“inquisitorial”** e **“designed to be formidable”** (sic).⁶ Na sequência da inquirição, assim efectuada, o PAC emite

⁵ - O plano internacional confirma o crescente interesse na actividade do PAC. Com efeito, no Relatório do Grupo de Trabalho Sobre a Eficácia da Despesa Pública e do Controlo Parlamentar criado na Assembleia Nacional Francesa e presidido por Laurent Fabius, (citado na bibliografia), pode ler-se a propósito das medidas nele propostas que: “ces mesures s’inspirent en large partie de l’expérience britannique ou une collaboration étroite entre le National Audit Office et la Chambre des Communes a permis a cette dernière de retrouver un vrai pouvoir de **contrôle sur la utilisation des fonds publics**” (sic.).

⁶ - A Delegação da COF assistiu ao decurso da Sessão do PAC relativa ao *Sure Start Children’s Centres*, na sequência de lhe ter sido apresentado o Relatório do NAO por Sandy Gordon. A Sessão decorreu envolta num ambiente tenso, de perguntas acutilantes, formuladas por cada membro no uso da palavra, e as respostas escutadas com silêncio absoluto na sala.

o seu próprio Relatório, incluindo a formulação de Recomendações. A prática estabelecida é que a resposta do Governo às Recomendações surge até dois meses depois⁷. Subsequentemente, o C&AG ou o PAC podem decidir pela realização de uma investigação de acompanhamento no tocante aos tópicos suscitados.

2.3. Comité do Tesouro (Treasury Committee)

A área funcional equivale à inquirição das actividades já apontadas (ver sub-capítulo 1, ponto 4.2). O seu Presidente, Sir Jonh McFall, destacou que um dos aspectos centrais da escolha das inquirições que promove é a relativa a programas ou projectos que envolvam despesas públicas muito elevadas, na medida em que estes podem transformar-se em aumento de impostos. Apontou o exemplo dos contratos do sector da Defesa. Referiu também o envolvimento do Comité no escrutínio do *Financial Action Plan* (UE). Este comité dispõe do seu próprio pessoal técnico de apoio, não recorrendo à unidade de apoio técnico da Câmara dos Comuns. As características do apoio técnico que dispõe são apontadas adiante (ver sub-capítulo 3, ponto 1.3). Outro aspecto apontado foi o acompanhamento por este Comité dos trabalhos da UE sobre fiscalidade, incluindo as negociações relativas ao Código de Conduta relativo à fiscalidade das empresas⁸.

O acesso à sala implica desligar o telemóvel, e é interdito depois do início da sessão. No decurso da mesma, a movimentação na sala reduz-se aos funcionários parlamentares que o faziam *'pé ante pé'*. Num gesto de deferência, o Presidente em exercício do PAC, convidou a Delegação da COF a permanecer na sala e assistir à fase dita *'private session'*, a qual sucede à sessão pública.

⁷ - As respostas do Executivo são coordenadas pelo HM *Treasury* daí serem designadas por *Treasury Minutes*.

⁸ - "Resolução do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados Membros, Reunidos no Conselho de 1 de Dezembro de 1997 relativa a um código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas", JO C 2 6.1.98.

Sub-capítulo 3 - Apoio técnico à actividade Parlamentar

1. Aspectos gerais

Com base no sistema em vigor, o Parlamento dispõe de uma pluralidade de fontes de apoio técnico externas e internas. Entre as fontes externas inclui-se a articulação com o NAO. Entre as fontes internas, incluem-se a Unidade de Escrutínio e as soluções específicas do Comité de Contas Públicas e do Comité do Tesouro. Referem-se em seguida os seus aspectos mais significativos, prosseguindo-se com a análise das suas características de funcionamento e perspectivas de evolução futura.

1.1. Unidade de Escrutínio: origem e propósito

A Unidade de Escrutínio (*Scrutiny Unit*) ('SU') foi criada na Câmara dos Comuns em Novembro de 2002. Simon Fiander, Sub-Director da SU, destacou que na sua origem estiveram duas razões. A primeira razão ligou-se à constatação que a falta de saber especializado impedia o efectivo exercício dos poderes do Parlamento. Um exemplo disto prendeu-se com as alterações à apresentação das contas dos Ministérios que passaram a ser feitas nos termos aplicáveis às empresas⁹: o que levou à constatação que os Deputados não tinham preparação técnica para as analisar¹⁰. A segunda razão ligou-se aos resultados do debate empreendido na sequência do Relatório do Comité de Modernização sobre os Comités de Inquirição. Com efeito, o Comité de Ligação, que reúne os Presidentes de todos os Comités de Inquirição, aprovou em Junho de 2002 o documento *Core Tasks for Select Committees* (ver Anexo nº3). O objectivo foi o de compelir os Comités de Inquirição a aumentarem a qualidade e a quantidade do seu trabalho, confrontando-os com a publicação, no final do ano, de uma lista relativa ao (não) desempenho das *core tasks*. Ou seja, compelir ao cumprimento pela metodologia '*name and shame*'. Neste contexto, a Câmara reconheceu que a concretização do elenco das ditas *core tasks* só seria viável com a existência de apoio técnico especializado aos comités. Surgiu, assim, a criação de uma unidade técnica. A opção recaiu num

⁹ - Ver ponto 4.1 sub-capítulo 1.

¹⁰ - Lembra-se que cada comité acompanha a execução orçamental do Ministério respectivo.

orgão central – a SU –, que apoia todos os comités, com excepção do PAC e do Comité Financeiro. Ambos os comités, em razão da complexidade da sua actividade, dispõem de soluções específicas, como adiante melhor se concretizará. Em resumo: é proventura o Comité de Ligação quem melhor nos desvenda o propósito da SU ao referir que “*it would be up to individual committees to decide how to take things forward – the Unit would provide them with ammunition, not write their script*”¹¹.

1.1.1. Áreas de actividade e composição

Na Câmara dos Comuns, como se referiu, existem os Comités Legislativos e os Comités de Inquirição. Todos e cada um dos últimos Comités de Inquirição procedem ao escrutínio do dinheiro público afecto a cada Ministério. Esta tipologia influenciou decisivamente a organização da SU que compreende duas áreas de actividade: - o escrutínio financeiro (*Financial Scrutiny*), e - o escrutínio pré-legislativo (*Legislative Scrutiny*). Para o desenvolvimento das suas actividades a SU integra uma equipa de 18 membros. Os saberes profissionais incluem especialistas em estatística, conselheiros em política social, advogados, economistas, especialistas em projecções, auditores e contabilistas do NAO. Os aspectos mais relevantes da actividade da SU são apontados em seguida.

1.1.1.1. Escrutínio Financeiro

Esta actividade centra-se na Despesa Governamental e na respectiva performance (*Government Expenditure and Performance*). Efectua-se através de actividade que inclui: projecções, relatórios ministeriais e contabilidade de recursos (*resource accounts*). O slide da apresentação de Simon Fiander, denominado ‘*Financial work: What we do*’ é auto-explicativo, razão pela qual se opta pela sua transcrição:

- *Assist departmental select committees*
- *Written questions*
- *Briefs for oral evidence – facts & questions*

¹¹ - Citado na apresentação de Simon Fiander.

- *Drafting reports*
- *Sharing best practice across committes*
- *Recommendations to Treasury on improvements to reporting systems in Government.*

1.1.1.2. Escrutínio Pré-legislativo

O escrutínio pré-legislativo consiste na indagação parlamentar de um Draft Bill¹² conduzida por um Comité Legislativo. O objectivo é elaborar um relatório sobre o *Draft Bill*, em apreço, em ordem a que o Governo promova uma melhor legislação. Existe uma crescente preocupação para que cada Bill seja precedido de um *Draft Bill*. Esta preocupação foi descrita como estando paulatinamente a institucionalizar a fase do *Draft Bill* apesar de alguma resistência por parte do Executivo (sobre o impacto desta tendência Simon Fiander afirmou: ***'is being though and the government did not like'*** (sic.)). As razões apresentadas para justificar este tipo de escrutínio são as relativas a uma maior participação parlamentar, um parlamento melhor informado, e criar melhor legislação e maior participação do público.

1.2. Comité de Contas Públicas

A Unidade de Escrutínio não presta apoio ao PAC. O PAC é apoiado pelo NAO (ver sub-capítulo 2, ponto 2.2.).

1.3. Comité do Tesouro

O Comité do Tesouro está dotado do seu próprio pessoal de apoio técnico. Esta situação fundamenta-se na complexidade e no elevado grau de especialização das matérias envolvidas. Em resultado, este Comité recrutou uma equipa de três especialistas, em concurso público aberto (*open competition*). No plano conceptual, o apoio técnico da SU pode ser solicitado pelo Comité do Tesouro. Contudo, os testemunhos oferecidos pelo Presidente

¹² - Ver sub-capítulo 1, ponto 3.

deste Comité, Sir John Mc Fall e por Simon Fiander referem que, na prática, a SU não tem sido solicitada.

2. Funcionamento

O funcionamento do apoio técnico está protegido por regras práticas destinadas a garantir a sua independência e imparcialidade. Está também rodeado de regras práticas que assegurem a sua eficácia e exequibilidade, em especial que o Parlamento disponha da informação necessária à boa efectivação da sua actividade de escrutínio. Indicam-se em seguida os aspectos mais significativos.

2.1. Independência e imparcialidade

A actividade técnica da SU ou dos especialistas ao serviço do Comité do Tesouro é prestada ao Comité de Inquirição. Acresce que do ponto de vista funcional, os técnicos em apreço, não se relacionam, nem prestam apoio aos Deputados a título individual. Como foi salientado por Dorian Gerhold e Simon Fiander, a SU **“Don’t get involved with MP”** (sic.).

Os tópicos de intervenção da SU ou dos especialistas ao serviço do Comité do Tesouro são estabelecidos pelos Comités de Inquirição através de sua concretização objectiva em mandatos escritos. Também é da exclusiva responsabilidade dos Comités decidir sobre as audições a promover. A natureza do trabalho técnico consiste em prestar informação e não conselho (*advice*), assim como não inclui a formulação de conclusões. Pode, contudo, incluir ênfase sobre certos aspectos. Por exemplo, a propósito dos indicadores propostos pelo Governo para avaliar o atingir dos objectivos de um determinado programa, pode pronunciar-se sobre a objectividade dos mesmos.

Os recursos humanos da SU são providos por concurso público ou originários do NAO.

2.2. Eficácia

Nos casos em que seja necessário obter informação para o desenvolvimento do trabalho técnico, a SU ou os especialistas ao serviço do Comité do Tesouro não se relacionam directamente com as fontes de informação. Solicitam-na através do Comité de Inquirição. Para esse efeito, é preparada uma minuta de carta que é enviada pelo dito Comité ao organismo em questão. Acresce a preocupação quanto ao momento da intervenção do apoio técnico o qual é definido de modo a garantir que está disponível na fase da formação da decisão política.

2.3. Exequibilidade

Na selecção dos tópicos e na fixação dos prazos de entrega existem preocupações relativas à sua exequibilidade (*feasibility*), no que é instrumental à defesa da sua qualidade e rigor técnico.

3. Futuro

Existe uma crescente percepção e interesse em habilitar o Parlamento ao exercício mais efectivo dos seus poderes, sobretudo no domínio orçamental. Referindo-se às perspectivas de evolução futura do funcionamento do Parlamento, Simon Fiander destacou um relatório de 2006 da Hansard Society intitulado “The Fiscal Maze: Parliament, Government and Public Money” (*Fiscal Maze*). No *Fiscal Maze* surgem um conjunto de recomendações entre as quais se destaca um maior escrutínio do processo orçamental e da legislação fiscal. Surge, também, uma recomendação relativa à afectação de mais recursos ao apoio técnico a prestar aos deputados e aos Comités especializados. Sobre a evolução futura neste domínio, a apresentação de Simon Fiander destacou um conjunto de tópicos em análise no Parlamento os quais constam dos dois slides da sua apresentação e que pelo seu relevo se reproduzem:

Slide 1

For the future

○ **Fiscal Maze**

Scrutiny of expenditure already significant, but more follow up work.

Scrutinise Spending Reviews, especially 'CSR' in 2007.

More scrutiny of expenditure plans.

More early scrutiny of the annual 'Budget'

More scrutiny of Taxation (Finance Bill)

More resources, to support MPs as well as committees.

○ **'Public Bill Committees' to take evidence on all government Bills**

Slide 2

For the future – issues to be weighed

- *How to link finance to policy and outputs?*
- *Separate committees examining financial matters?*
- *More support/resources from Scrutiny Unit and/or NAO?*
- *Changing the system, rather than doing our best with an unhelpful system?....*
 - *Estimates considered alongside Annual Reports?*
 - *Focus on Budgets rather than Estimates?*
 - *Focus on 'Spending Review' rather than annual Estimates? – would government allow this?*

CAPÍTULO 2 – O PARLAMENTO DO REINO DOS PAÍSES BAIXOS

Sub-capítulo 1- Aspectos gerais

1. Parlamento: sistema bi-cameral

O sistema constitucional consiste numa monarquia parlamentar assente num parlamento bi-cameral (*two houses system*): a Câmara dos Representantes (*Tweede Kamer*) e o Senado (*Erste Kamer*). A actividade de cada uma das Câmaras é distinta. A Câmara dos Representantes centra-se em questões políticas e tem poder legislativo para propor, criar ou modificar legislação. O Senado concentra-se em questões constitucionais e participa no processo legislativo unicamente para aceitar ou recusar a legislação originária da *Tweede Kamer*, porquanto não pode introduzir modificações.

2. Parlamento e Governo

O Governo governa o país. É o responsável pelo desenvolvimento e implementação das políticas e de elaboração das leis (*draft of legislation*). O Parlamento (Câmara dos Representantes) tem a responsabilidade de escrutinar a acção governativa, de examinar, debater e aprovar legislação.

3. Processo Legislativo

O processo legislativo só pode ser iniciado na Câmara dos Representantes. De entre os actos normativos cabe destacar designadamente o seguinte: uma proposta para nova legislação ou para a modificação de legislação existente é designada por '*Wetsvoorstel*'. Merecendo aprovação é designada por '*Wet*' (Lei). Destaca-se que não existe um acto semelhante ao *Draft bill* (ver capítulo1, sub-capítulo 1, ponto 3).

4. Escrutínio da acção do Governo

A Câmara dos Representantes examina e escrutina a acção governativa. Esta função é exercida através da formulação de questões ao governo *rectius* ministros, debates e acção de Comités (*committees*). Os Comités são de dois tipos. Os Legislativos (*Standing*) e os de Gerais (*General*). Os segundos têm um carácter consultivo, enquanto que os primeiros se dedicam a actividades de inquirição governamental e à produção legislativa.

4.1. Comités parlamentares

Na Câmara dos Representantes existem dois tipos de Comités instituídos para toda a legislatura. Os Comités Gerais e os Comités Legislativos. Pela sua relevância para o presente relatório cabe destacar, entre os do primeiro tipo, o Comité de Despesa Pública, e entre os do segundo tipo, o Comité de Finanças. Contudo, para assuntos específicos, podem ser instituídos Comités Temporários. Os funcionários públicos, desde que sejam autorizados e designados pelo Ministro respectivo, podem ser convocados para prestar informação oral em audições nesta sede.¹³

4.2. A COF espelhada nos Comités da Câmara dos Representantes

No Parlamento dos Países Baixos, as atribuições e competências de fiscalização política da COF encontram correspondência no âmbito funcional dos Comités de Inquirição que se apontam em seguida:

Comité de Despesa Pública. Tem uma tarefa sobretudo consultiva, ocupando-se de questões gerais sobre o sistema orçamental.

Comité de Finanças: A actividade central consiste em examinar a política orçamental. Ocupa-se em especial do Orçamento Anual, assim como da Despesa e da Receita (ver sub-capítulo 3, ponto 2).

¹³ - Artigo 42 do Regimento da Câmara dos Representantes.

Sub-capítulo 2 - Parlamento e Finanças Públicas

1. Finanças Públicas: níveis de escrutínio

O Parlamento através da Câmara dos Representantes escrutina as Finanças Públicas. A organização e o funcionamento do escrutínio Parlamentar assim como a configuração do apoio técnico nele existente, é fortemente influenciado pelo processo orçamental. Por esta razão, procede-se, em seguida, à sua caracterização sumária.

2. Processo Orçamental

A necessidade de criar governos de coligação é um dado constante da vida política do Reino dos Países Baixos. Em resultado, a configuração do processo orçamental, é grandemente determinada por esta circunstância. O processo orçamental consiste em duas fases. A primeira respeita ao Acordo de Coligação. A segunda decorre anualmente, por ocasião da apresentação do Orçamento do Estado. Os seus aspectos mais importantes serão apontados em seguida.

Um aspecto central do processo orçamental é o que respeita à cautela colocada nas previsões económicas que lhe servirão de base. Neste domínio, o Gabinete de Planeamento Central tem uma intervenção crucial. Por esta razão prossegue-se com um breve descrição da sua actividade.

2.1. Gabinete de Planeamento Central ¹⁴

O Gabinete de Planeamento Central (CPB) é habitualmente descrito como sendo uma instituição muito peculiar e sem par nos demais países da OCDE. Goza de total independência, apesar de integrado no Ministério da Economia, e é credor da confiança de todos os partidos políticos e do público em geral.

¹⁴ - Caracterização efectuada a partir do texto entregue pela equipa da direcção orçamental do Ministério das Finanças. Ver caixa nº1 Jón R. Bolndall e Jens Kromann Kristensen (ver bibliografia).

Como se referiu, o CPB tem um papel central no desenvolvimento da política orçamental constante no Acordo de Coligação e no orçamento anual. Antes das eleições, o CPB publica as previsões económicas para os próximos 4 anos. Todos os partidos elaboram as suas plataformas eleitorais a partir dessas previsões. Os maiores partidos submetem-lhe os seus programas eleitorais em ordem a apurar os respectivos custos e impacto económico. Em regra estas propostas partidárias são muito detalhadas. A sujeição ao CPB, nos termos referidos, não resulta de uma obrigação legal, embora seja descrita como estando assimilada pela prática política do Reino dos Países Baixos. De acordo com o texto citado, a análise do CPB tem clarificado os programas eleitorais, ao apontar inconsistências ou erros dos programas propostos. As suas projecções económicas são tidas por todos como um dado adquirido. E as negociações do Acordo de Coligação são relativamente mais serenas uma vez que as propostas partidárias foram avaliadas antes das eleições. Deve ainda mencionar-se que a estratégia da política orçamental constante do Programa de Estabilidade e Crescimento, centra-se nas previsões do CPB subjacentes ao referido Acordo de Coligação.

Um aspecto operativo do CPB merece particular referência. Em ordem a garantir a transparência e imparcialidade na sua actividade, o acervo técnico que utiliza nas suas análises é público e está disponível no sítio respectivo. São disso exemplo os modelos econométricos e outros meios de análise empregues. Acresce que as organizações representativas dos empregadores e as sindicais podem igualmente solicitar análises técnicas a questões específicas. As respostas assim prestadas pelo CPB são publicadas no seu sítio.

Outros aspectos relevantes são que: - no caso em que venha a ocorrer um processo negocial sobre novas políticas ou compromissos a elas relativos, o CPB promoverá a sua avaliação; - e que o CPB promove também a avaliação *ex-post* nos termos que adiante se referem (ver sub-capítulo 3, ponto 2).

2.2. 1ª Fase: Acordo de Coligação

Ao iniciar funções, o Governo anuncia a sua política orçamental para a totalidade do mandato (i.e. 4 anos) num documento designado por Acordo de Coligação. Este acordo inclui todas as iniciativas políticas. Neste documento, a política orçamental ocupa um lugar central, através da definição de objectivos concretos. E não de uma declaração de orientações ou intenções gerais. Um aspecto distintivo é que o foco do Acordo de Coligação é colocado no nível de despesa pública e não no nível de deficit.

2.3. 2ª fase: Orçamento do Estado

Conforme referido, os aspectos-chave da política orçamental são definidos aquando da entrada em vigor do Acordo de Coligação. Anualmente, entre Outubro e Dezembro, tem lugar a apresentação, debate e votação do Orçamento do Estado. Nesta fase “o essencial do papel do Ministro das Finanças e do Ministério das Finanças é assegurar que as regras orçamentais do Acordo de Coligação são cumpridas”. A proposta de orçamento anual apresentado pelo Executivo ao Parlamento, baseia-se nas previsões macro-económicas do CPB. A política económica toma também como referência as previsões sobre a evolução da despesa pública total e principais sub-categorias.

3. Orçamento anual e Comités

No apontado período entre Outubro e Dezembro, cada comité dentro da sua esfera de competência, debate o Orçamento anual. Este debate efectua-se através do emprego dos seguintes meios: - perguntas escritas; - debate oral (perguntas técnicas); - e debate plenário (questões políticas). Um aspecto realçado nos testemunhos que nos foram oferecidos, pelos Deputados contactados, é que o processo hoje utilizado é o resultante da reforma introduzida, em 1999, no processo orçamental. Esta reforma é designada por

New Public Management. Habitualmente é sintetizada por referência às três questões seguintes¹⁵:

- *What do we want to achieve? (output & outcomes)*
- *What will we do to achieve it? (instruments)*
- *What will be the costs of our efforts (input: budget).*

Uma proposta de alteração ao Orçamento tem que ser baseada numa avaliação de impacto e numa proposta de financiamento. O apoio técnico nesta fase articula a intervenção do Ministério das Finanças e do CPB, nos termos que adiante se descrevem (sub-capítulo 3, ponto 2.1.).

4. Comité de Despesa Pública

Este comité tem uma actividade de natureza consultiva. De acordo com a apresentação efectuada, pela sua Presidente, a Deputada Ineke Hamming-Bluemink, os principais tópicos da sua actividade incluem pronunciar-se sobre: - assuntos relacionados com a eficácia e eficiência da despesa pública; - grandes projectos, com especial relevância parlamentar (*special parliamentary status*), por exemplo os que envolvem grandes montantes financeiros; - os Relatórios dos Tribunal de Contas; - e assuntos relacionados com o Orçamento do Estado e Lei de Contabilidade (*Accounting Act*).

Um aspecto também salientado foi a estreita relação deste Comité com o Tribunal de Contas. Nos termos do Regimento da Câmara dos Representantes os relatórios deste tribunal em matéria de auditoria serão enviados directamente para esta Comissão¹⁶. A mencionada proximidade institucional consubstancia-se, designadamente na realização de *briefings*. Outras actividades deste Tribunal com relevo para o Comité incluem: - as auditorias

¹⁵ - O Relatório Anual do Tribunal de Contas será escrutinado, pelos apontados Comités com base nas mesmas questões.

¹⁶ - Ver nº 2 do artigo 21.a do Regimento da Câmara dos Representantes.

anuais; - as auditorias de desempenho (*performance*) as quais são apresentadas no decurso do ano; – e as auditorias a pedido.

Um aspecto importante é que é o Tribunal que define a sua própria agenda.

O Relatório Anual, é apresentado em Maio de cada ano, cobrindo a execução orçamental efectuada por cada Ministério, sendo depois escrutinado pelos vários Comités especializados.

Os Comités de Inquirição têm poder de iniciativa para requerer uma Auditoria a pedido. Porém, o processo de auditoria não pode ser iniciado antes de obtida a opinião do Comité de Despesa Pública.¹⁷

5. Comité de Finanças

Ver sub-capítulo1, ponto 4.2.

Sub-capítulo 3 - Apoio técnico à actividade parlamentar

1. Aspectos gerais

Tal como foi destacado nos testemunhos oferecidos pelos Deputados referidos, o apoio técnico ao Parlamento apura-se a partir da solução criada para responder à seguinte preocupação: *how to obtain (unbiased) information as Parliament*. Com base no sistema em vigor, o Parlamento dispõe de uma pluralidade de fontes de apoio técnico externas e as internas. Entre as fontes externas incluem-se os Ministérios e os Conselhos Consultivos. Entre as fontes internas, incluem-se o Conselho de Conselheiros Económicos, o Gabinete de Investigação e Verificação, o Staff parlamentar e os Mecanismos *ad hoc*. Referem-se em seguida os seus aspectos mais significativos.

2. Apoio exterior ao Parlamento

No exercício dos seus poderes o Parlamento recorre a apoio técnico que lhe é prestado por organismos a si exteriores. Referem-se em seguida as suas principais modalidades.

¹⁷ - Ver nº 3 do artigo 21.a do Regimento da Câmara dos Representantes.

2.1. Ministérios. A filosofia e a lógica de funcionamento do sistema de apoio técnico à actividade Parlamentar, no domínio das Finanças Públicas flui do primado do princípio da imparcialidade da Administração Pública. Objectivamente o sistema baseia-se na efectiva ligação entre os Comitês Parlamentares e o Ministério das Finanças e o CPB. Ou dito de outro modo, existe uma real distinção entre o Ministério das Finanças e o Ministro das Finanças (entre o gabinete de orientação política e a estrutura técnica do Ministério). Como destacou Marteen Brabers, Director-Geral de Política e Legislação Fiscal e Aduaneira: **‘The Parliament can ask and get whatever they ask for’ (sic.)**. Esta ligação reveste-se de várias modalidades de colaboração, incluindo o apoio ao escrutínio que o Parlamento entenda fazer, incluindo ao próprio Ministro das Finanças. Um exemplo dado pelo Deputado Nerée Tot Babberich do Comité de Finanças e do Comité de Despesa Pública ajuda na ilustração do que ficou dito. Tomem-se as iniciativas da Comissão Europeia em matéria de fiscalidade directa em curso na UE. A agenda dos Conselhos Ecofin, é enviada ao Parlamento e o Ministro das Finanças vai sempre, antes do Conselho, ao Comité de Finanças com o objectivo de articular a posição do país. Nessa ocasião responde a perguntas orais ou escritas dos Deputados. Decorrido o Conselho Ecofin volta, sempre, ao Parlamento para dar nota dos desenvolvimentos. Caso o Parlamento considere necessário pode solicitar apoio técnico ao Ministério das Finanças para preparar a inquirição ao Ministro das Finanças. No caso do já referido Código de Conduta, o Parlamento promove audições regulares e acompanha o evoluir das negociações num quadro descrito de proximidade e confidencialidade.

Regra geral, o Parlamento pode e solicita apoio técnico e informação aos Ministérios, em especial aos gabinetes de planeamento dos ministérios (podendo consultar ou utilizar as suas competências profissionais). Um exemplo seria um partido político pedir ao CPB para efectuar uma análise económica das suas propostas orçamentais. Outro exemplo é relativo ao escrutínio pré-legislativo do impacto orçamental de uma proposta fiscal. Tal como referido, o Ministério das Finanças desempenha o papel de guardião do Acordo de Coligação, mas tem, também, um papel central no escrutínio pré-

legislativo do impacto orçamental de medidas fiscais ou de modificações ao Orçamento do Estado. Com efeito, qualquer medida fiscal é alvo de um estudo de impacto orçamental *ex-ante*. Na prática e como destacou a equipa de Marteen Brabeers tal consiste em apurar: “***how much the cost will be or how much revenue will bring***” (sic.). Especificamente as alterações ao Orçamento do Estado requerem uma avaliação de impacto orçamental e uma proposta de financiamento. Ao CPB cabe proceder ao estudo *ex-post*, i.e. avaliar os seus resultados económicos, incluindo em confronto com aqueles que estiveram na sua origem.

Um importante traço distintivo do CPB e do corpo técnico do Ministério das Finanças é o de gozarem de alta reputação e credibilidade técnica junto de todos os partidos políticos e da opinião pública. Foi salientado no curso das reuniões com a equipa de Marteen Brabers e com a equipa de H. Monnickendam, responsável pelo Departamento de Política Orçamental do Ministério das Finanças, que o Parlamento e todos os partidos enviam funcionários para fazerem estágios no Ministério das Finanças.

2.2. Conselhos consultivos. O Reino dos Países Baixos tem vários conselhos consultivos em áreas de política pública (v.g. Conselho para a Energia, Conselho para a Cultura; Conselho para a Saúde; Conselho Económico e Social). A maior parte deles presta apoio ao Executivo e ao Parlamento. Frequentemente o Parlamento solicita a opinião destes conselhos em assuntos em debate, em especial ao Conselho Económico e Social (onde têm assento as organizações representativas dos trabalhadores e dos empregadores).

2.3. Câmara de Auditoria. O Parlamento pode solicitar a esta câmara uma investigação num tópico determinado. Dado que a Câmara é independente pode recusar o pedido. Exemplos da sua actividade seriam a averiguação da compra de helicópteros para a polícia, ou o descarrilamento orçamental de um projecto de construção de uma linha-férrea.

3. Apoio técnico do próprio Parlamento

3.1. Aspectos gerais

Como se referiu, o Parlamento tem o seu próprio apoio técnico. Aponta-se em seguida as suas modalidades, para no número seguinte se focar nas características de funcionamento e perspectivas de evolução futura.

3.1.1. Conselho de Conselheiros Económicos. Criado em Março de 2005, tem como missão prestar conselho ao Parlamento em assuntos económicos e financeiros. Integra 5 membros (reputados académicos na área das ciências económicas). Emite avaliações independentes acerca de previsões, análises e números relativos à política macro-económica. Este Conselho procede a avaliações a pedido ou por iniciativa própria.

3.1.2. Gabinete de Investigação e Verificação. Criado em 2002, tem como função apoiar o Parlamento em qualquer tipo de investigação. Este apoio inclui: - o aconselhamento sobre a abertura de uma investigação; a minuta de perguntas para serem formuladas e respondidas no curso de uma Inquirição parlamentar; - e a análise e verificação dos resultados de inquéritos governamentais entregues à Câmara dos Representantes.

Realça-se que uma das principais atribuições deste gabinete é a de verificar a informação enviada pelo Governo à Câmara dos Representantes. Como se salienta no sítio do Parlamento “**it takes time and expertise to arrive at a well founded assessment of these reports (sic.)**”. Neste contexto, e dado que os Deputados recebem com regularidade extensos relatórios e estudos promovidos pelo governo, o Gabinete foi incumbido das seguintes tarefas: - escrutinar as inconsistências dos relatórios; - avaliar as inconsistências dos métodos aplicados; - e conferir se as recomendações efectuadas são um seguimento lógico dos resultados da investigação. Na concretização desta incumbência o Gabinete deve responder às duas questões seguintes:

- *Is the statement made in the report correct?*
- *Can the conclusions and policy recommendation be derived from the investigation results?*

Este gabinete é integrado por 5 membros com altas qualificações académicas em ciências sociais e ciência política. Não integra nenhum especialista em Finanças Públicas. Para estas matérias ver ponto 3.2.

Um último traço institucional merecedor de referência é que o Secretariado deste gabinete dá apoio ao Consultor Especial do *Presidium*. Este consultor foi nomeado com o objectivo de assegurar a independência do aconselhamento que é dado ao *Presidium* e à Câmara dos Representantes em assuntos sobre Inquérito. Presta aconselhamento a pedido ou por iniciativa própria e goza de independência da estrutura política ou administrativa da Câmara dos Representantes.

3.1.3. Mecanismos *ad hoc*. São mecanismos criados para obter informação relativa a projectos de 'grande dimensão' ou complexidade. Anualmente cerca de 15 projectos são designados pelo Parlamento como projectos de grande dimensão. O efeito prático desta qualificação consiste na obrigação de apresentação semestral, pelo Ministro respectivo, de um relatório relativo ao âmbito, financiamento, planeamento e organização do projecto. Alguns exemplos: linhas de caminho de ferro, projectos de defesa, etc.

3.2. Comité de Despesa Pública

O Comité em título está dotado do seu próprio pessoal de apoio técnico (3 pessoas). Acresce, nos termos já apontados, o apoio do Ministério das Finanças (ver ponto 2.1.). Sobre a sua evolução futura ver ponto 5.

3.3. Comité Finanças

O Comité de Finanças dispõe do apoio do staff do Comité de Despesa Pública. Beneficia nos termos descritos em 3.3. do apoio do Ministério das Finanças.

4. Funcionamento

O funcionamento do apoio técnico está protegido por regras práticas destinadas a garantir a sua independência e imparcialidade. Está também rodeado de regras práticas que assegurem a sua eficácia e exequibilidade, em especial que o Parlamento dispõe da informação necessária à boa efectivação da sua actividade de escrutínio. Indicam-se em seguida os aspectos mais significativos. Indicam-se em seguida os aspectos mais significativos.

4.1. Independência e imparcialidade

A actividade técnica é prestada aos Comités Parlamentares. Acresce que do ponto de vista funcional, os técnicos em apreço não se relacionam, nem prestam apoio aos Deputados a título individual. Como salientado pelo Deputado Nerée Tot Babberich, os tópicos de trabalho são estabelecidos pelos Comités de Inquirição, baseando-se num entendimento partilhado pelo Comité Parlamentar respectivo, constando de um mandato escrito objectivamente expresso. A natureza do trabalho técnico consiste na prestação de informação técnica e não de aconselhamento técnico. São ainda válidas as considerações efectuadas no ponto relativo ao Reino Unido (ver capítulo 1, sub-capítulo 2, ponto 2.1.).

4.2. Eficácia

Aplicam-se com as necessárias alterações as considerações apontadas no ponto 2.2., sub-capítulo 3, capítulo 1.

4.3. Exequibilidade

Aplicam-se com as necessárias alterações as considerações apontadas no ponto 2.3., sub-capítulo 3, capítulo 1

5. Futuro

Os testemunhos oferecidos e a evolução institucional realçam o reforço da intervenção do Parlamento ligada a uma maior habilitação da sua capacidade técnica, em especial no domínio das Finanças Públicas. Disso são exemplos a recente criação do Conselho de Conselheiros Económicos e a criação já no

curso de 2007 de uma unidade a ser designada **Bureau for Research and Public Expenditure** a qual integrará os especialistas hoje ao serviço do Comité de Despesa Pública. Realçam, igualmente, o reforço da independência do aconselhamento (*advice*) que seja prestado à Câmara dos Representantes no âmbito das investigações que conduz.

PARTE III - COMISSÃO EUROPEIA

1. Síntese

Efectuaram-se os contactos com os gabinetes e os serviços dos Comissários Europeus dos Assuntos Económicos e Monetários e da Fiscalidade e União Aduaneira e com um Conselheiro do Presidente da Comissão Europeia, Dr. António José Cabral que se assinalam no Anexo nº2.

O propósito destes contactos foi o de apresentar a UTAO, em testemunho, também, do crescente envolvimento do Parlamento Português no processo de construção Europeia, e recolher impressões da Comissão Europeia sobre assuntos de primeira actualidade no domínio das Finanças Públicas.

Na Comissão Europeia, foi sublinhada a importância da existência da UTAO, a qual vem ao encontro da preocupação da Comissão da criação de unidades técnicas independentes e da credibilidade ligada à qualidade e rigor do seu funcionamento. Foi especialmente reforçada a importância da publicação dos trabalhos que efectue e que o seu ciclo de existência e avaliação, não se ligue ao ciclo eleitoral.

Principais considerações

Na perspectiva do apuramento de boas práticas para o funcionamento da UTAO, os resultados do levantamento efectuado por ocasião da Missão de Estudo permitem assentar, numa primeira análise, as seguintes considerações:

1. Nos Parlamentos visitados, o reconhecimento que o exercício dos poderes respectivos no domínio das Finanças Públicas, se reveste de elevado grau de complexidade e especialização técnica originou a criação, de soluções orgânicas de apoio técnico. Trata-se de uma inovação recente, em fase de afirmação e aprofundamento em ambos casos.

2. Nas experiências nacionais visitadas apurou-se em comum a origem e razão de ser do apoio técnico instituído. Porém, já o seu formato e modo operativo reflecte as especificidades do contexto constitucional e legal em que se insere, assim como da metodologia de trabalho dos Comités especializados. Não obstante as diferenças, que se assinalam nos pontos 3 e 4 seguintes, o apoio técnico aos Comités que se dedicam às Finanças Públicas tem carácter *a se*. Distintivo deste carácter é o de não se integrar no apoio técnico criado no Parlamento para apoiar os Comités afectos a outras matérias parlamentares.

3. No Reino Unido, a actividade legislativa está a cargo de Comités Legislativos ('Standing') e a actividade de escrutínio a cargo de Comités de Inquirição ('Select'). Acresce que todos os Comités de Inquirição escrutinam a execução orçamental do Ministério respectivo. Em resultado desta configuração, a unidade de apoio técnico: a Unidade de Escrutínio está funcionalmente organizada para responder a esta dualidade: escrutínio legislativo e escrutínio financeiro.

3.1. Os Comités de Inquirição que se dedicam ao escrutínio das Finanças Públicas não recorrem à Unidade de Escrutínio. Dispõem de apoio técnico próprio. O Comité de Contas Públicas recorre ao Gabinete de Auditoria Nacional, enquanto que o Comité de Finanças dispõe de *staff* próprio. O fundamento apresentado é comum: a elevada complexidade e grau de especialização da matéria envolvida.

3.2. No momento decorrem trabalhos de reflexão institucional sobre o futuro do apoio técnico ao exercício dos poderes do Parlamento. O sentido dessa reflexão coincide quanto ao reforço dos meios a ele afectos.

4. No Reino dos Países Baixos, a organização do apoio técnico existente no Parlamento é determinada em grande parte pelo processo orçamental. O Acordo de Coligação, tal como referido, é uma peça charneira com a qual se articulam os orçamentos anuais. Assim, o apoio técnico ao Parlamento arma-se na articulação entre os seus próprios órgãos e os órgãos técnicos exteriores, em função da especificidade de cada fase e nos termos antes descritos.

4.1. O Parlamento intervém no escrutínio das Finanças Públicas através do Comité de Contas Públicas e do Comité das Finanças. Porém, a filosofia do apoio técnico à sua actuação está fortemente baseada no princípio da imparcialidade da Administração Pública *rectius* Ministério das Finanças e do Gabinete de Planeamento Central (CPB). Ao Ministério referido cabe, em especial, a função de 'guardião da conformidade' do 'orçamento anual' com o apontado Acordo de Coligação, bem como a função de apoio à medição do impacto orçamental *ex-ante* de propostas legislativas em matéria fiscal ou de modificações ao orçamento. Ao CPB cabe a avaliação *ex-post* das medidas. É também este organismo que fornece as projecções macroeconómicas nas quais se baseia a política orçamental de todos os actores políticos, incluindo os programas eleitorais dos partidos em fase eleitoral.

4.2. O corpo técnico do Ministério das Finanças e do CPB gozam de alto prestígio e credibilidade técnica junto de todos os sectores políticos e da população em geral.

4.3. Os Comités parlamentares que se dedicam às Finanças Públicas dispõem do seu próprio pessoal técnico especializado. Recentemente este apoio foi reforçado com a criação de um órgão técnico independente: o Conselho de Conselheiros Económicos e, no curso de 2007, está prevista a criação do **Bureau for Research and Public Expenditure**, que integrará os especialistas hoje ao serviço do Comité de Despesa Pública.

5. As soluções orgânicas de apoio técnico, como se apontou, são diferentes na sua configuração nacional. Porém, comuns na filosofia: confiança de todos os sectores políticos e do público em geral, ligada aos seus princípios-rectores: independência e imparcialidade dos técnicos envolvidos e alta qualidade do trabalho produzido. Igualmente comum é a criação de regras práticas destinadas a proteger tais princípios. Uma dessas regras consiste na não prestação de apoio técnico a Deputados, mas unicamente aos Comités especializados respectivos.

5.1. Também ao serviço da independência e da imparcialidade do apoio técnico estão as regras práticas de funcionamento que se reflectem na fixação dos tópicos a serem objecto de apoio técnico, cuja decisão é da responsabilidade do Comités especializados e concretizada num mandato escrito objectivamente expresso. Reflectem-se, também, no conteúdo do trabalho técnico prestado que não versa sobre as opções políticas (*policy*), nem na formulação de recomendações, incluindo sobre as opções políticas.

5.2. O escrutínio da independência e imparcialidade do apoio técnico prestado assim como da sua qualidade, é outra preocupação central que é protegida pelo recrutamento dos especialistas técnicos através de concurso público aberto. Reforça-a a regra da publicação do trabalho técnico efectuado, salvo razão tornada pública, como seja a confidencialidade das matérias envolvidas.

6. Uma outra preocupação central nas experiências visitadas é o da eficácia do trabalho técnico, a qual aflora em dois aspectos. Um afloramento é no que respeita ao acesso pelo Parlamento de elementos em tempo útil que habilitem análises técnicas *rectius* escrutínio informado. Assim, em ambos os casos são os Comités que requerem directamente a informação que necessitam. O apoio técnico intervém a sinalizar aos Comités a necessidade de obter a informação e a habilitá-lo com uma minuta de carta. Diferentemente, no Reino Unido o NAO acede directamente às fontes de informação. O outro afloramento é o que respeita ao momento da intervenção do apoio técnico e visa garantir que a formação da decisão política nele se pode apoiar.

7. Outra regra prática de funcionamento destinada a acautelar a qualidade e rigor do trabalho técnico assim com a reputação das unidades respectivas, é que na selecção dos tópicos e na fixação dos prazos de entrega existem preocupações relativas à sua exequibilidade (*feasability*).

8. As modalidades de apoio técnico consistem, designadamente: - na preparação de informações técnicas; - relatórios; - *briefings* aos Comités; - minuta de questões para as inquirições; - conferir a informação enviada ao Parlamento, incluindo as respostas dadas pelo Executivo; - e indicação da informação escrita ou testemunhos orais a solicitar para a adequada concretização dos objectivos dos Comités.

9. Na Comissão Europeia, foi sublinhada a importância da existência da UTAO, a qual vem ao encontro da preocupação da Comissão da criação de unidades técnicas independentes e da credibilidade ligada à qualidade e rigor do seu funcionamento. Foi especialmente reforçada a importância da publicação dos trabalhos que efectue e que o seu ciclo de existência e avaliação não se ligue ao ciclo eleitoral.

PARTE V

Fontes bibliográficas

A . Sítios:

www.parliament.uk
www.nao.uk
www.tweedekamer.nl

B. Textos:

Assemblée Nationale, 1999, “Rapport du groupe de travail sur l’efficacité de la Dépense publique et le Contrôle Parlementaire”, 27 Janeiro, <http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp>

Departmental Select Committees, 2006 “Fact sheet P2 Procedure Series, Revised November 2006”, House of Commons Information Office (www.parliament.uk)

Ian Lienert, 2005, “Who controls the Budget: The Legislature or the Executive?” (IMF Working Paper WP/05/115, FMI).

Jón R. Bolndal e Jens Kromann Kristensen, 2002, “Budgeting in the Netherlands”, *OECD Journal on Budgeting*.

OECD, 2002, “Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees” (SIGMA PAPERS: N°33).

Rules of Procedure of the Tweede Kamer der Staten-Generaal (www.tweedekamer.nl)

Department of the Clerk of the House, 2006, “The UK Parliamentary System”, House of Commons.

C. Apresentações:

Reino Unido

- *Simon Fiander, Scrutiny Unit, House of Commons, 23 January 2007*
- *Joe Cavanagh, Relations with the Parliament (presentation to Portuguese Budgetary and Financial Committee) UK National Audit Office, January 2007.*

Reino dos Países Baixos

- *Tweede Kamer der Staten-Generaal, Visit of the Portuguese Delegation, Brief Introduction about the House of Representatives of the Netherlands and Budget, 25 January 2007.*
- *Wim van Tol and Evert Vos, Visit of the Portuguese Delegation, Taxes, budgetary effects, 25 January 2007.*

D. Reuniões

Ver Anexo nº 2

ANEXO nº1

Dear Mr. ----

Thank you very much for your most kind phone call of this afternoon. As agreed please find some background information about the goals of our visit:

- Stability and Growth Programme 2006-2010 (December 2006 update): Chapter IV, Box 3, p. 49 will provide you with information on the creation of the Parliamentary Budget Technical Unit (UTAO).
- Technical Consultants: biographical resume.

Regarding the key concerns of our visit the following might help you in designing your presentation:

1. UTAO's main purpose is to provide technical support to the work of the Commission of Budget and Finance. To put it in a simplistic way I would say that the gist of the UTAO technical work is to assess the financial impact of legislative measures, namely to support the Parliament's scrutiny of the budget options and execution by the government (revenue, expenditure and financing).
2. We understand that the ---- Parliament has experience on this field. Accordingly, we are delighted to be visiting it on -----, to learn more about the Dutch experience in the framework of a visit to other countries such as the UK. The Portuguese Parliamentary Delegation will be integrated by two MPs and headed by the President of the Parliamentary Commission of Budget and Finance, Prof. Dr. Mário Patinha Antão.
3. A key concern of our visit is to understand the information that is effectively provided to the Parliament, in order to allow parliamentary scrutiny of Public Finances (notably in the situations referred to in point 1. and 2.). Accordingly, the scope and mechanics of the interaction of the Parliament with the information sources would also be of extreme interest to us. This is also because UTAO would like to enter formal protocols with Portuguese agencies (such as the Directorates-General of Budget, of Taxation, Statistics National Institute, etc.), with a view to have timely access to information that allow the Parliament informed analysis.
4. In light of the above we would be delighted to meet you to learn from the experience of the -----.

Some topics of interest to us would include:

5. **Case study I** : Assume that the government is willing to create a tax exemption package. A) The Parliament, prior to its approval, gets a study on the financial impact of that package proposal? B) If yes. Who does what, and in which time frame (the institutional mechanics of this process would be of extreme interest to us, e.g. how does it work the liaison in between the tax authorities and the Parliament in such scenario).
6. **Case study II** : State aids regimes: what is the Parliamentary control of the expenditure impact?
7. **Case study III**: EC tax legislation: does the Parliament issues its opinion on the national position on the EC pipeline proposals or only when the text its pending for approval at EC? Say Common Consolidated Corporate Tax Base initiative. What kind of interaction will exist with the Parliament?
8. **Case study IV**: Does the Parliament gets from the Dutch Government information on the Code of Conduct Group (Business Taxation)? If yes. Essentials of the interaction.
9. **Case study V**: Stability and Growth Programme: which kind of scrutiny is made by the Parliament insofar the options made by the Government? Which is the time frame to submit information to the Parliament?
10. **Case study VI**: Budget execution control by Parliament: essentials of the process.

Goes without saying that the above is just an attempt to fuel your imagination, and that it lies entirely with you the choice and extent of the presentation. For which I thank you very much in advance.

May I also very much apologise for the inconveniences of such late notice arrangements, and I trust that you don't hesitate to contact me if you need any assistance or additional information (please find my contacts below).

I very much look forward to meet you,

Kind regards,

ANEXO Nº 2
Mapa das reuniões efectuadas

Data	Hora	Instituição	Participantes	Função	Tema
Reino Unido					
22.01.2007	9h45	NAO	Sandy Gordon	Audit Manager	Briefing relatório <i>Sure Start Children's Centres</i> Support to Parliament
	10h	NAO	Joe Cavanagh Alex Kidner	Director Business Development Audit Manager	
	11h45	Parlamento	Dorian Gerhold	Principal Clerk of Select Committees & and Secretary of the Public Accounts Committee	Introdução: apoio técnico e Scrutiny Unit
	15h30	Parlamento	Simon Fiander	Deputy Head (Finance), Scrutiny Unit	Scrutiny Unit
	16h30	Parlamento	Audição da PAC		<i>Sure Start Children's Centres</i>
	18h	Parlamento	Mark Etherton	Clerk of the Public Accounts Committee	Funcionamento da PAC
23.01.2007	11h30	Parlamento	Audição Treasury Committee		Climate change and the Stern review: the implications for HM Treasury policy on tax and the environment
	12h30	Parlamento	John McFall	Chairman of the Treasury Committee	
Holanda					
24.01.2007	10h	Parlamento	Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink	Presidente do Comité de Despesa Pública	Processo orçamental (óptica parlamentar)
			Frans de Nerée Tot Babberich	Deputado (Comité de Finanças e Comité de Despesa Pública)	
	14h	Ministério das Finanças	Maarten Brabers e 3 membros da sua equipa	Director-General for Tax and Customs Policy and Legislation	Processo orçamental (óptica fiscal)
		Ministério das Finanças	H. Monnickendam	Head Budgetary Policy/Deputy Director	Processo orçamental (óptica orçamental)
			Mark Roscam Abbing Evert Vos	Budget Affairs Directorate Deputy Head Fiscal Policy Department	
Comissão Europeia					
26.01.2007	10h	Comissão Europeia	Stephen Bill	Chefe de Gabinete Comissário László Kovács (Taxation and Customs Union)	Iniciativas da Comissão Europeia na área da fiscalidade

Data	Hora	Instituição	Participantes	Função	Tema
			Gaspar Molnár	Membro do Gabinete	
			Alexander Wiedow Matthias Mors Gabriele Giudice	Director - Indirect Taxation and Tax administration (Principal Adviser) Membro do Gabinete do Comissário Joaquín Almunia (Economia e Finanças)	Enquadramento das Finanças públicas no âmbito do PEC
	11h30	Comissão Europeia	Carlos Martínez Mongay Orlando Abreu Ignacio González Vázquez Pedro Cardoso	Adviser in Directorate-General Economic and Financial Affairs Deputy Head of Unit	
	12h30	Comissão Europeia	António José Cabral	Desk Officer Portugal Senior Adviser- Gabinete do Presidente José Manuel Barroso	Unidades técnicas independentes de apoio aos Parlamentos nacionais

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

ANEXO n°3

A. Core Tasks for Select Committees

On 20 June 2002, the members of the Liaison Committee agreed a set of *Core Tasks for Select Committees*.¹ The core tasks are set out in the table below. They were agreed in the wake of the debate on the Modernisation Committee's report on Select Committees, which took place on 14 May 2002, when the House invited the Liaison Committee "to establish common objectives for select committees".² The Modernisation Committee had provided the Liaison Committee with its own illustrative objectives, which are reported in Section B.

Table 1 – Core Tasks for Select Committees

OBJECTIVE A: TO EXAMINE AND COMMENT ON THE POLICY OF THE DEPARTMENT

- | | |
|----------|--|
| Task 1 | To examine policy proposals from the UK Government and the European Commission in Green Papers, White Papers, draft Guidance etc, and to inquire further where the Committee considers it appropriate. |
| Task 2 | To identify and examine areas of emerging policy, or where existing policy is deficient, and make proposals. |
| → Task 3 | To conduct scrutiny of any published draft bill within the Committee's responsibilities. |
| Task 4 | To examine specific output from the department expressed in documents or other decisions. |

OBJECTIVE B: TO EXAMINE THE EXPENDITURE OF THE DEPARTMENT

- Task 5 To examine the expenditure plans and out-turn of the department, its agencies and principal NDPBs.

OBJECTIVE C: TO EXAMINE THE ADMINISTRATION OF THE DEPARTMENT

- Task 6 To examine the department's Public Service Agreements, the associated targets and the statistical measurements employed, and report if appropriate.
- Task 7 To monitor the work of the department's Executive Agencies, NDPBs, regulators and other associated public bodies.
- Task 8 To scrutinise major appointments made by the department.
- Task 9 To examine the implementation of legislation and major policy initiatives.

OBJECTIVE D: TO ASSIST THE HOUSE IN DEBATE AND DECISION

- Task 10 To produce reports which are suitable for debate in the House, including Westminster Hall, or debating committees.
-

In addition to the core tasks reported in the table above, the Liaison Committee provided each Committee with guidance on the core tasks. This guidance was circulated to select

¹ Liaison Committee, *Annual Report 2002*, 1 April 2003, HC 558 2002-03, para 13

² HC Deb 14 May 2002 c648

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL