

2.5.3. QUALIDADE DA DESPESA PÚBLICA

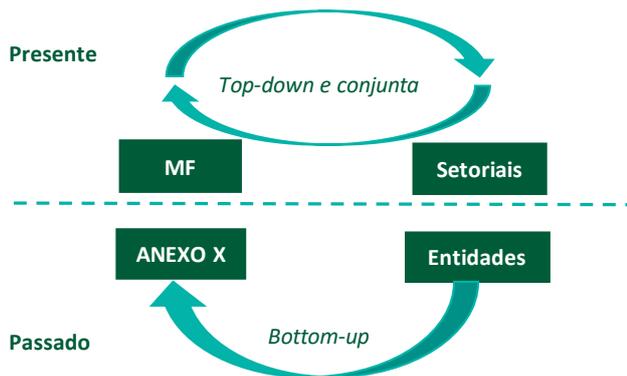
2.5.3.1. Exercício de Revisão de Despesa Pública

O exercício de revisão de despesa pública constitui um importante instrumento da gestão financeira pública. Este exercício consiste num processo de análise detalhada da despesa em curso com o objetivo de otimizar a alocação de recursos, melhorar a qualidade da despesa pública, e a sua adequação aos objetivos de política, bem como criar margem orçamental que pode ser dirigida para financiar novas políticas públicas e lidar com pressões na despesa emergentes.

O atual exercício de revisão de despesa pública incorpora importantes inovações, representando um ponto de viragem face às práticas anteriores. Tal como referido no Programa de Estabilidade apresentado no passado mês de abril, procedeu-se a uma reestruturação do processo de revisão de despesa com o objetivo principal de o tornar mais efetivo, tendo-se clarificado o modelo de governação e robustecido o exercício em todas as suas fases (definição de objetivos e âmbito, formulação de opções de política, decisão, implementação e, posteriormente, monitorização e avaliação *ex post*). O processo de reformulação, em curso, beneficia do apoio técnico internacional (OCDE, através da Comissão Europeia/DG REFORM), tendo-se progredido para um maior alinhamento com as melhores práticas internacionais, nomeadamente em termos da estrutura de governação, metodologias e integração no ciclo do processo orçamental.

O modelo vigente assenta numa abordagem seletiva e top-down (em contraste com a abordagem abrangente e bottom-up, seguida no passado recente), baseada numa colaboração conjunta entre o Ministério das Finanças e os ministérios setoriais.

Gráfico Erro! Não existe nenhum texto com o estilo especificado no documento..1. **Abordagem ao modelo de revisão de despesa**



Top-down

O Ministério das Finanças (MF) e o ministério setorial definem âmbito, objetivos e metas do exercício de revisão da despesa.

Bottom-up

Os serviços submetem ao MF iniciativas de poupanças e/ou ganhos de eficiência.

Conjunta

A revisão da despesa é articulada e conjuntamente assumida pelo MF e pelo ministério setorial.

“
Joint reviews in which all relevant government entities are closely involved in the process **prove to be most effective and deliver more realistic options for development.**”

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Em termos de governação, o exercício é conduzido por uma estrutura funcional¹ constituída por: (i) uma equipa de coordenação geral/decisão, a quem compete definir os termos de referência (incluindo o âmbito da despesa em análise, os objetivos/metapas da revisão e o cenário de referência, elaborado no pressuposto de manutenção de políticas); (ii) uma equipa técnica permanente, que acompanha a implementação e a monitorização do exercício; e (iii) equipas temáticas dedicadas à revisão de despesa nas áreas definidas nos termos de referência e às quais compete

¹ Despacho nº 7690/2023, Diário da República, 2ª série, 25 de julho.

apresentar medidas para as opções de política definidas nos termos de referência. A decisão acerca da opção de política a implementar é da responsabilidade conjunta do Ministério das Finanças e da tutela setorial.

Gráfico Erro! Não existe nenhum texto com o estilo especificado no documento..2. Exercício da revisão de despesa: estrutura organizacional

(Despacho nº 7890/2023, de 25 de julho)



FORTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Para o exercício do presente orçamento foram selecionadas duas áreas objeto de revisão de despesa:

- Saúde, abrangendo duas áreas de intervenção, o setor convencionado nas valências de diálise e medicina física e reabilitação e a área dos medicamentos com genéricos e biossimilares;
- Programa ECO.AP 2030.

Saúde

O crescimento contínuo da despesa em saúde, associada ao envelhecimento da população, ao aumento da quantidade e complexidade das doenças crónicas e à inovação terapêutica, tem que ser avaliado de forma contínua quanto à sua eficiência e eficácia, dada a necessidade de garantir a sustentabilidade das políticas públicas e de assegurar adequados padrões de qualidade dos serviços públicos do SNS.

Neste contexto, os exercícios de revisão da despesa constituem um importante instrumento para promover a eficiência e a previsibilidade no uso dos recursos por forma a garantir uma evolução sustentável da despesa que permita acomodar as crescentes necessidades em cuidados de saúde da população.

Com o objetivo de dar maior previsibilidade e sustentabilidade ao crescimento da despesa do SNS foram, neste primeiro exercício, selecionadas duas áreas para revisão, cuja despesa tem evoluído a um ritmo elevado:

- No setor convencionado, as valências de medicina física e reabilitação e diálise;
- Na área dos medicamentos, o segmento dos medicamentos com genéricos e biossimilares.

Entre 2019 e 2023, o conjunto desta despesa evoluiu ao ritmo médio anual de 5%, com tendência crescente, representando, em 2022, 7,3% da despesa do SNS. Num cenário de políticas invariáveis (*baseline*), projeta-se um crescimento para esta despesa, em média anual, de cerca de 6%, no período 2024-2026.

O diagnóstico efetuado no âmbito deste exercício aponta para a existência de margem para poupanças financeiras nas áreas de despesa em análise, mantendo ou aumentando a qualidade de serviço prestado ao utente do SNS.

Na medicina física e reabilitação (MFR), é expectável que o investimento previsto no PRR e a operacionalização de novas regras de referenciação, associadas a um novo sistema de classificação de doentes e a um novo modelo de financiamento do SNS, permitam ganhos de poupanças. Em concreto, pretende-se:

- Criar equipas de reabilitação nos cuidados de saúde primários, multiprofissionais e interdisciplinares, que permitam o acompanhamento de cidadãos com necessidades avaliadas em função de instrumentos e de escalas de medição, agrupadas através de sistemas de classificação de doentes;
- Criar um sistema de classificação de doentes para a área da reabilitação em ambulatório;
- Criar um sistema de informação integrado de reabilitação;
- Redefinir o processo de referenciação de utentes para as diversas tipologias de rede de prestação de cuidados de reabilitação em ambulatório no SNS;
- Criar Centros de Responsabilidade Integrada (CRI) que prevejam a internalização de atos de MFR através de um processo de contratualização interna nas Unidades Locais de Saúde.

Na diálise, é possível identificar um conjunto de iniciativas – legislativas e de melhoria da organização e gestão da doença – que aportam valor à prestação e reduzem os custos. Neste contexto, o papel das Unidades Locais de Saúde será crucial quer através da internalização quer na perspetiva de integrar na prestação de cuidados de saúde o objetivo de retardar o tratamento dialítico o máximo de tempo possível. De entre as medidas preconizadas, destacam-se:

- A criação de CRI dedicados a consultas de doença renal avançada (DRC), focada no aumento da sobrevida livre de diálise, também com a preocupação de garantir poupanças e de equilibrar a oferta com qualidade e segurança;
- A correção da concentração de oferta em hemodiálise em centro *versus* diálise domiciliária;
- O alargamento da atribuição de convenções a unidades que integrem hemodiálise em centro e diálise domiciliária;
- Compras centralizadas dos produtos utilizados na diálise domiciliária;
- O alargamento do modelo de telemonitorização dos doentes em diálise domiciliária.

No que se refere à área dos medicamentos, a importância da análise do uso dos medicamentos genéricos é assumida por todos os países da OCDE que encaram este mercado, assim como o de medicamentos biossimilares como uma oportunidade para aumentar a eficiência das despesas farmacêuticas.²

Nesta área, propõem-se alterações legislativas e o reforço da implementação de boas práticas para potenciar as poupanças com os medicamentos que já têm genéricos ou biossimilares comercializados. As medidas propostas têm incidência sobre a prescrição e sobre preços e participações, destacando-se as seguintes:

- Implementação de uma redução do preço do medicamento biológico não biossimilar em 30% para os medicamentos com biossimilar disponível no mercado;
- Implementação de uma redução de 10% do preço do medicamento não genérico, inserido em grupo homogéneo, da qual não poderá resultar um preço inferior ao preço do medicamento genérico mais caro inserido no mesmo grupo homogéneo;
- Criação de equipas internas de apoio aos hospitais que promovam a utilização de genéricos e biossimilares numa ótica de *benchmarking*;
- Criação de um sistema de preços de referência para medicamentos biológicos.

² Evolução do desempenho do SNS em 2022, relatório nº 07/2023, Conselho das Finanças Públicas.

Através da implementação destas medidas (e outras não discriminadas aqui), a revisão da despesa tem por objetivo alcançar poupanças de 10%, face ao *baseline* e em termos acumulados, até 2026.

Os relatórios de monitorização a produzir constituem *input* para o relatório a ser elaborado pelo GTRDP 2023 no âmbito do cumprimento da meta definida no Programa de Recuperação e Resiliência (C17-r32 17.5) relativa à integração das revisões de despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação *ex post* (relatório a apresentar no quarto trimestre de 2024, marco crítico de desembolso financeiro).

Programa ECO.AP

O Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública, para o horizonte 2030 (ECO.AP 2030) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 104/2020, de 24 de novembro (RCM nº 104/2020), que, em linha com os objetivos e metas do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) e do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), estabelece como objetivos promover a descarbonização e a transição energética das atividades desenvolvidas pelo Estado, dando continuidade ao Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP 2020).

A RCM nº 104/2020 estabelece que, da execução do ECO.AP 2030 pelas entidades da Administração Pública elegíveis, deve resultar o cumprimento, em 2030, das seguintes metas agregadas:

- 40% de redução do consumo de energia primária;
- 10% do consumo de energia assegurado através de fontes de energia renovável em regime de autoconsumo;
- 20% de redução do consumo de água;
- 20% de redução do consumo de materiais;
- 5% ao ano de renovação energética e hídrica de edifícios abrangidos pelo ECO.AP.

Os mecanismos de monitorização do Programa incluem a elaboração de Planos de Eficiência por cada entidade e por cada área governativa para os triénios 2022-2024, 2025-2027 e 2028-2030, sendo que, para o triénio em vigor, os objetivos e as metas relativos ao consumo de energia e outros recursos, bem como às emissões de gases com efeito de estufa, estabelecidos numa base anual, foram fixados tendo por referência o ano de 2019.

Apesar de o ECO.AP 2030 ser aplicável a todas as entidades da Administração Pública elegíveis, o exercício de revisão de despesa incide sobre o cumprimento das metas de consumo das áreas governativas da Administração Central e sobre os impactos orçamentais das entidades pertencentes ao perímetro do Orçamento do Estado.

A análise preliminar efetuada no âmbito da elaboração dos termos de referência que orientaram o exercício de revisão de despesa do ECO.AP 2030, posteriormente reforçada pelas conclusões do relatório elaborado pela equipa temática, aponta para a necessidade de se reforçar a eficácia deste programa, uma vez que a pouca adesão e compromisso das entidades abrangidas tem-se traduzido numa implementação aquém do desejável. A esta preocupação, acresce o facto de o sistema de monitorização do ECO.AP 2030 se encontrar ainda numa fase evolutiva, sem a totalidade das suas funcionalidades implementadas, o que limita a avaliação da eficácia do Programa. O financiamento é outro aspeto relevante para a concretização do ECO.AP 2030. As entidades têm demonstrado uma especial procura por fontes de financiamento externas, tirando partido da existência de um quadro de financiamento favorável (Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de recursos – PO SEUR e Plano de Recuperação e Resiliência – PRR). Em paralelo, existem constrangimentos no acesso a financiamento com recursos próprios (falta de orçamento) ou, nas situações onde esses recursos existem, dificuldade técnica na concretização, quer seja pela ausência de recursos humanos (em quantidade e/ou capacidade técnica) quer seja pelos limites impostos pela Lei de Enquadramento Orçamental para a aquisição de serviços não cofinanciados. No caso concreto dos contratos de gestão de eficiência energética, persistem condicionantes que limitam a adesão das entidades a este tipo de contratos.

Com base no diagnóstico efetinado, a opção de política a implementar contempla um conjunto de iniciativas visando o reforço da eficácia do Programa, como sejam: uma maior responsabilização dos órgãos de gestão pelo não cumprimento das obrigações estabelecidas na RCM nº 104/2020; o reforço do sistema de monitorização (BARÓMETRO ECO.AP), através quer do aumento da informação recolhida necessária à monitorização da implementação do ECO.AP

2030 quer do desenvolvimento de todas as funcionalidades e automatismos necessários para apoiar as entidades e as áreas governativas; elaboração dos Planos de Eficiência e despachos setoriais para o triénio 2025-2027; maior agilização na implementação das medidas de eficiência preconizadas nos planos de eficiência ECO.AP, através do recurso a acordos-quadro; e a criação de condições ao nível do financiamento que agilizem a operacionalização do Programa.

Assim, para o triénio em curso (2022-2024) consideraram-se as metas de redução de consumos de energia e de outros recursos estabelecidos pelas áreas governativas³, as quais apontam para reduções médias, em 2024, e em termos acumulados face a 2019, de cerca de 5% no consumo de energia primária, 3% no consumo de água, 4% no consumo de papel e 4% da energia final consumida assegurada através de fontes de energia renovável em regime de autoconsumo. Considerando estas metas e a estrutura da despesa por área governativa, estimam-se, para 2024, e face ao cenário *baseline* (cenário de referência, caso não se reforçassem as medidas de acompanhamento do Programa), poupanças de cerca de 16 milhões de euros, associadas a um consumo mais eficiente de recursos pela Administração Central.

Os relatórios de monitorização e avaliação a elaborar em 2024 constituem *input* para o relatório a ser elaborado pelo Grupo de Trabalho para a Revisão de Despesa Pública 2023 no âmbito do cumprimento da meta definida no PRR (C17-r32 17.5) relativa à integração das revisões de despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação *ex post* (relatório a apresentar no quarto trimestre de 2024, marco crítico de desembolso financeiro).

³ À data, 12 áreas governativas dispõem de Despacho publicado em Diário da República.