



## Revisões de despesa

## Manual 1 \_ Desenho e implementação

Projecto 23PT41 – Apoio à implementação da revisão de despesa em Portugal, financiado pela União Europeia, com o apoio técnico da OCDE.

Versão 1 | Junho 2024.

# VERSÃO

## Versão 1 | junho 2024

O Manual 1 sobre as fases de desenho e implementação dos exercícios de revisão de despesa pública foi aprovado pelo Grupo de Trabalho para a revisão de despesa pública - Equipa de Coordenação Geral, em 14 de junho de 2024.

Será atualizado regularmente, sempre que se justifique.

Os utilizadores são, portanto, incentivados a consultar regularmente a página eletrónica do GPEARI e da DGO por forma a assegurar que detêm a versão atualizada do manual.

# LISTA DE ABREVIATURAS

DGO	Direção-Geral do Orçamento
ECG	Equipa de coordenação geral
ET	Equipa temática
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
MF	Ministério das Finanças
POEMP	Plano orçamental-estrutural de médio prazo
EATP	Equipa de acompanhamento técnico permanente
RD	Revisão de despesa
TOR	Termos de referência (sigla do inglês <i>terms of reference</i> )

# INDÍCE

<b>A. INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
A1. <i>Objetivo do Manual</i>	1
A2. <i>Definição de revisões de despesa</i>	1
A3. <i>Fases das revisões de despesa</i>	1
A4. <i>Estrutura do Manual</i>	3
<b>B. ENQUADRAMENTO</b>	<b>4</b>
B1. <i>Legislação</i>	4
B2. <i>Modelo de revisões de despesa</i>	4
B3. <i>Estrutura de governação</i>	4
B4. <i>Calendarização</i>	6
<b>C. PARÂMETROS</b>	<b>7</b>
C1. <i>Introdução</i>	7
C2. <i>Definição de objetivos e lista de tópicos</i>	8
C3. <i>Seleção de tópicos e TOR</i>	10
C4. <i>Modelos</i>	12
<b>D. OPÇÕES</b>	<b>15</b>
D1. <i>Introdução</i>	15
D2. <i>Preparação e planeamento</i>	16
D3. <i>Avaliação e relatório intercalar</i>	17
D4. <i>Desenvolvimento de opções de política e relatório final</i>	18
D5. <i>Modelos</i>	19
<b>E. DECISÕES</b>	<b>21</b>
E1. <i>Introdução</i>	21
E2. <i>Adoção de opções de política</i>	22
E3. <i>Lista de opções de política não selecionadas</i>	22
E4. <i>Modelos</i>	23

# A. Introdução

## A1. Objetivo do Manual

O presente Manual destina-se a estabelecer orientações detalhadas sobre o desenho e implementação das revisões de despesas públicas (RD), estabelecidas pelo Despacho n.º 7690/2023, de 25 de julho de 2023.

## A2. Definição de revisões de despesa

As revisões de despesa consistem em analisar sistematicamente a despesa pública em curso (ou *baseline*) para:

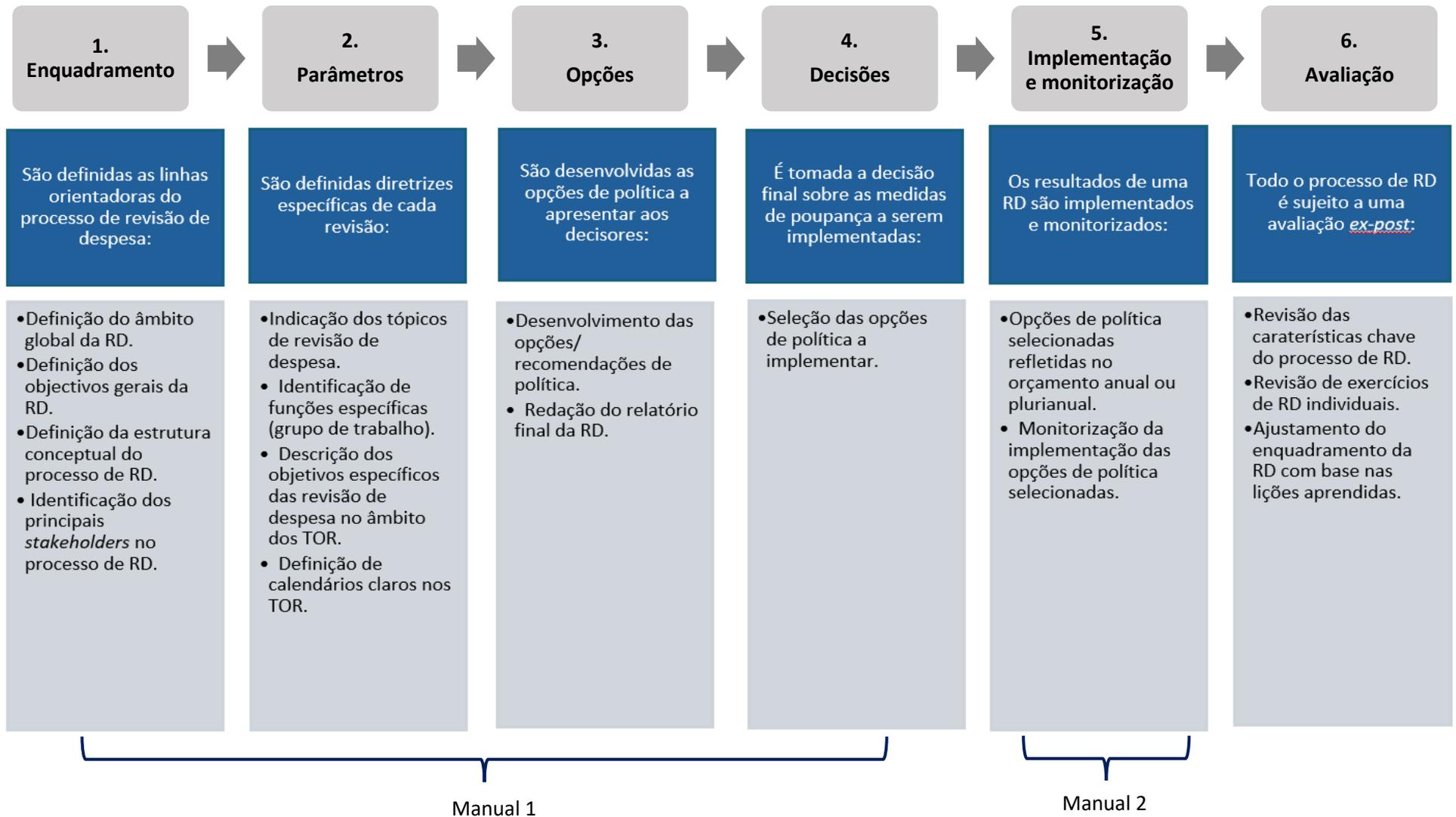
- **Permitir ao Governo gerir o nível agregado da despesa:** o processo de revisão de despesa ajuda o Governo a alcançar os objetivos para a despesa, designadamente, através da identificação de áreas políticas para redução de despesa.
- **Alinhar a despesa de acordo com as prioridades do Governo:** o processo de revisão de despesa permite reorientar despesa na mesma área política ou de uma área para outra.
- **Melhorar a eficácia dos programas e das políticas:** o processo de revisão de despesa permite tornar mais eficaz a despesa em programas ou políticas, nomeadamente, através da identificação de opções de política para melhorar a eficácia e o impacto dos mesmos.

## A3. Fases das revisões de despesa

As revisões de despesa incluem, tipicamente, seis fases:

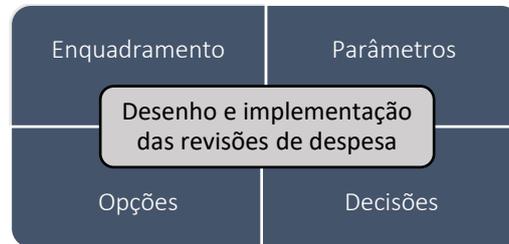
- A **fase de enquadramento**, onde são decididas as características do processo de revisão de despesa.
- A **fase dos parâmetros**, onde são decididas as características das rondas anuais das revisões de despesa, incluindo, os tópicos para revisões, o calendário, entre outros.
- A **fase das revisões** (também designada por **fase das opções**), em que os relatórios das revisões, incluindo as opções de política, são elaborados e submetidos à tomada de decisão final.
- A **fase das decisões**, em que as decisões finais são tomadas pelo nível político com base nas opções desenvolvidas na fase anterior.
- A **fase de implementação e monitorização**, em que as decisões são implementadas e os seus resultados monitorizados.
- A **fase de avaliação**, em que todo o processo, incluindo a arquitetura e o modelo de governação da revisão de despesa, é objeto de uma avaliação *ex-post*.

## Fases da revisão da despesa



## A4. Estrutura do Manual

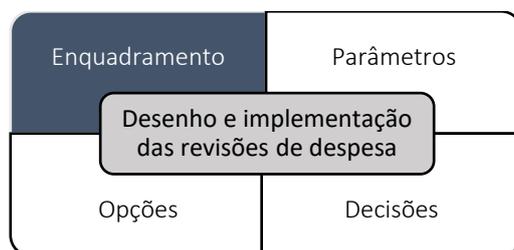
Este Manual foca-se nas **fases de Enquadramento, Parâmetros, Opções e Decisões** das revisões de despesa.



A explicação de cada fase, inclui:

- Uma introdução.
- Uma descrição de cada uma das atividades a realizar, incluindo uma visão geral e uma descrição das tarefas.
- Uma lista de modelos de documentos a utilizar.

## B. Enquadramento



### B1. Legislação

O Despacho n.º 7690/2023, de 25 de julho de 2023 estabelece o enquadramento do processo de revisão de despesa pública.

O Despacho regulamenta as revisões de despesa, especificando os objetivos das mesmas e definindo com detalhe uma nova estrutura de governação.

O presente Manual contém orientações sobre a operacionalização do processo de revisão de despesa estabelecido pelo referido Despacho.

### B2. Modelo de revisões de despesa

O Despacho estabelece um modelo de revisão de despesa de natureza *top-down*, onde as opções de poupança são desenvolvidas sob a liderança do Ministério das Finanças, em estreita colaboração com os ministérios setoriais, conforme detalhado mais adiante neste Manual.

### B3. Estrutura de governação

A estrutura de governação definida no Despacho assenta em três níveis de decisão, envolvendo uma Equipa de Coordenação Geral (ECG), uma Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente (EATP) e Equipas Temáticas (ET), tal como detalhado no quadro seguinte.

O quadro resume o disposto no Despacho relativo à estrutura de governação no que se refere à composição de cada um dos níveis de decisão e respetivas competências.

O coordenador da ECG, a que corresponde o nível de decisão mais elevado na estrutura de governação, detém delegação de poderes em termos de capacidade de decisão, incluindo do Ministro das Finanças e do Secretário de Estado do Orçamento. No âmbito desta delegação de autoridade, o Ministro das Finanças, o Secretário de Estado do Orçamento e o ministro setorial devem orientar as decisões fundamentais em matéria de revisões de despesa.

Estrutura de governação: síntese da composição dos três níveis de decisão e respetivas competências

Nível de decisão	Composição	Competências
<b>Equipa de Coordenação Geral (ECG)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelo Ministério das Finanças:               <ol style="list-style-type: none"> <li>i) representante do Ministro das Finanças, o qual coordena;</li> <li>ii) representante da Secretária de Estado do Orçamento;</li> <li>iii) Diretor-Geral do Gabinete do GPEARI;</li> <li>iv) Diretor-Geral da DGO;</li> <li>v) Coordenador da equipa de acompanhamento técnico permanente.</li> </ol> </li> <li>• Podem ainda tomar parte nas reuniões da ECG, representantes dos ministérios setoriais, dependendo dos tópicos em análise.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emitir orientações estratégicas;</li> <li>• Decidir e aconselhar sobre o âmbito e os objetivos da revisão de despesa;</li> <li>• Aprovar os TOR;</li> <li>• Designar o coordenador de cada ET, em comum acordo com o ministério setorial relevante;</li> <li>• Solicitar contributos de outras entidades, se necessário;</li> <li>• Aprovar os relatórios preparados pela EATP e pelas ET e decidir sobre as opções de política.</li> </ul>
<b>Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente (EATP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os elementos da equipa são designados pelo Diretor-Geral do GPEARI e pelo Diretor-Geral da DGO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver a metodologia para as revisões de despesa;</li> <li>• Manter uma base de dados dos tópicos das revisões de despesa;</li> <li>• Identificar e analisar áreas temáticas para revisões;</li> <li>• Preparar os TOR;</li> <li>• Prestar apoio técnico (e secretariado) às ET;</li> <li>• Monitorizar a implementação das opções de política aprovadas.</li> </ul>
<b>Equipas Temáticas (ET)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes do MF;</li> <li>• Representantes das entidades nas respetivas áreas temáticas;</li> <li>• Representantes da EATP;</li> <li>• Peritos Externos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conduzir a revisão de despesa;</li> <li>• Elaborar um relatório incluindo uma avaliação das opções de política;</li> <li>• Submeter o relatório à ECG.</li> </ul>

Fonte: Despacho n.º 7690/2023, de 25 de julho de 2023.

## B4. Calendarização

As revisões de despesa são preparadas antes da elaboração das Grandes Opções do Plano (GOP) e do Plano Orçamental-Estrutural de Médio Prazo, ambos publicados em abril, em circunstâncias normais.

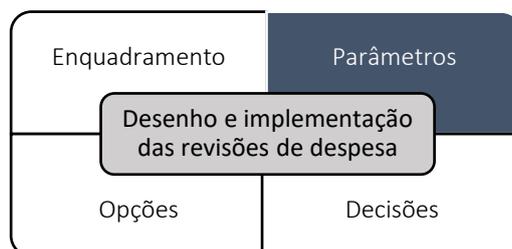
Por conseguinte, as **fases de Parâmetros, Opções e Decisões** devem ser concluídas até março.

O quadro abaixo apresenta o calendário e o prazo para a conclusão das várias atividades realizadas em cada fase.

### Calendarização e prazos das atividades de revisão de despesa

Fases	Calendarização	Atividades
Parâmetros	Maio	Objetivos e inventário de tópicos
	Junho a julho	Seleção de tópicos e TOR
Opções	Agosto a setembro	Preparação e planeamento
	Outubro a meados de novembro	Avaliação e relatório intercalar
	Meados de novembro a fevereiro	Desenvolvimento das opções de política e relatório final
Decisões	Março	Decisão política
	Março	Elaboração de uma lista de opções de política não selecionadas

## C. Parâmetros



### C1. Introdução

Em que consiste esta fase?

Na fase dos **Parâmetros** são selecionados os objetivos para a ronda anual de revisões de despesa, sendo os tópicos inventariados e selecionados de acordo com os objetivos definidos. Conclui-se com a formulação dos termos de referência (TOR) para cada revisão.

Quem são os principais *stakeholders* envolvidos?

#### EATP

A EATP conduz o processo de elaboração do inventário de tópicos para revisão de despesa e mantém a respetiva base de dados atualizada. A EATP também sugere à ECG tópicos anuais para revisão de despesa.

Uma vez selecionados os tópicos anuais pelo nível político, a EATP prepara os TOR.

#### ECG

A ECG aconselha o nível político e orienta o trabalho da EATP.

A ECG decide sobre o âmbito e os objetivos das rondas anuais de revisões.

A ECG decide sobre os tópicos a rever e aprova os correspondentes TOR, incluindo a designação do Coordenador de cada ET, sujeito à aprovação dos respetivos ministros setoriais.

Os membros da ECG são responsáveis por obter a aprovação dos seus ministros, mesmo que essa aprovação não seja obtida por escrito.

#### Nível político

O Ministro das Finanças, o Secretário de Estado do Orçamento e o Ministro setorial devem orientar todas as decisões sobre a seleção de tópicos e sobre os TOR através dos seus representantes na ECG. O Conselho de Ministros recebe as informações que considerar relevantes.

Quais são as principais atividades a serem implementadas?

- Definição de objetivos e inventário de tópicos.
- Seleção de tópicos para revisão e TOR.

## C2. Definição de objetivos e lista de tópicos

### Visão Geral

<input checked="" type="checkbox"/> O quê?	👤 Quem?	🕒 Quando?
<ul style="list-style-type: none"><li>• Determinação de objetivos para a ronda anual de revisões de despesa</li><li>• Inventariação de tópicos de acordo com esses objetivos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ECG</li><li>• EATP</li><li>• Outras partes interessadas, tal como referido infra</li></ul>	Maio

### Tarefas

#### 1. A ECG decide sobre os parâmetros das rondas anuais de revisões

Os parâmetros para uma ronda anual de revisões de despesa podem ser, por exemplo, a criação de margem orçamental para financiar novas políticas, a consolidação orçamental com o objetivo de reduzir a taxa de crescimento da despesa pública, ou ganhos de eficiência e/ou eficácia em áreas de política selecionadas.

Os parâmetros definidos anualmente para uma ronda de revisões de despesa variam geralmente ao longo do tempo, por exemplo, podem basear-se em circunstâncias externas, oportunidades e restrições políticas.

No momento de decisão sobre os parâmetros de uma ronda anual de revisões, a ECG analisa todas as informações relevantes, tais como as necessidades orçamentais, estratégicas e programáticas; informa o nível político e reflete as instruções do nível político.

Esta decisão deve ser estipulada por escrito através da ata de uma reunião específica da ECG.

#### 2. A EATP consulta *stakeholders* sobre os tópicos para revisão

A EATP envia uma carta aos *stakeholders* relevantes, solicitando sugestões de tópicos para revisão (bem como tipos de tópicos, se for relevantes) estabelecendo um prazo para envio de resposta.

Os *stakeholders* a serem consultados anualmente incluem:

- Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República.
- Unidade Técnica de Apoio Orçamental do Parlamento (UTAO).
- Conselho das Finanças Públicas (CFP).
- Direção-Geral do Orçamento (DGO).
- Ministérios e organismos selecionados.

Outros *stakeholders* podem ser consultados com base nos objetivos da ronda anual de revisões.

Para orientar os *stakeholders* na elaboração da proposta de tópicos para revisão, a EATP estipula os critérios e tipologia dos tópicos a considerar, de acordo com os parâmetros definidos pela ECG.

Os critérios podem ser permanentes ou específicos a uma ronda anual de revisão de despesa. Podem incluir:

- Representar uma percentagem significativa do total da despesa.
- Despesas com elevado crescimento anual.
- Grande intervalo de tempo desde a última revisão, na mesma área de despesa.
- Subutilização ou sobreutilização substancial do orçamento inicial nos últimos anos.
- Despesas com elevada volatilidade ou padrão invulgar.
- Sobreposição ou incoerência com novas políticas.
- Dúvidas, entre os peritos, sobre a eficácia ou eficiência da política atual.
- Dúvidas, entre os peritos, sobre a prioridade da política, à luz de novos desenvolvimentos sociais ou económicos.

A tipologia dos tópicos inclui:

- Tópicos específicos de um setor, por exemplo, ensino superior, manutenção de um determinado tipo de infraestrutura.
- Tópicos transversais, por exemplo, contratação de serviços informáticos.
- Tópicos específicos de uma entidade, por exemplo despesas de um determinado organismo.

### **3. Os *stakeholders* elaboram a sua respostas à ECG dentro do prazo estipulado no pedido**

Os *stakeholders* elaboram, para cada tópico sugerido, uma breve explicação sobre a adequação do tópico ao critério selecionado, devendo identificar um ponto de contacto.

### **4. A EATP elabora uma lista de tópicos com base nas respostas recebidas (ver modelo)**

Ao elaborar a lista, a EATP inclui uma avaliação da viabilidade do tópico para revisão.

Esta avaliação considera questões como:

- Sensibilidade política.
- Capacidade analítica na área do tópico em causa do Ministério das Finanças e do(s) ministério(s) setorial(ais) que permita definir opções de política precisas, com estratégias de implementação claras.
- Acesso a dados relevantes ou a avaliações existentes no domínio em análise.
- Viabilidade dentro do calendário anual para a fase de opções de política.

## C3. Seleção de tópicos e TOR

### Visão Geral

<input checked="" type="checkbox"/> O quê?	↑ Quem?	🕒 Quando?
<ul style="list-style-type: none"><li>• Decisão sobre os tópicos a rever na ronda anual</li><li>• Preparação dos TOR</li><li>• Informar o nível político</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ECG</li><li>• EATP</li><li>• Ministérios setoriais</li><li>• Conselho de Ministros (se for caso disso).</li></ul>	Junho a julho

### Tarefas

#### 1. A ECG seleciona os tópicos para revisão

A ECG seleciona os tópicos para revisão com base na lista elaborada pela EATP.

A seleção levada a cabo pela ECG, é efetuada com base na avaliação da EATP quanto à conformidade do tópico com os critérios previamente definidos e quanto à viabilidade do tópico ser incluído na revisão.

A decisão da ECG deve ser redigida na ata de uma reunião específica da ECG.

#### 2. A EATP redige os TOR (ver modelo)

Os TOR são redigidos pela EATP a pedido da ECG.

Nesta fase, devem ser tomadas decisões sobre:

- **Objetivos da revisão.** Ao fixar os objetivos da revisão, a EATP deve definir questões precisas para as quais se deseja obter respostas e indicar um número mínimo de opções de política a serem desenvolvidas.

Relativamente às **questões**, devem ser considerados os seguintes aspetos:

- O programa ou atividade continua a servir o interesse público?
- Existe justificação legítima ou necessidade de o Estado desempenhar um papel neste programa ou atividade?
- Que atividades ou programas devem ou podem ser transferidos, no todo ou em parte, para o sector privado ou social?
- Se o programa ou atividade continuar, como é que a sua eficiência pode ser melhorada?

No que respeita às **opções de política**, a variedade de opções permite que os decisores escolham de entre um conjunto de opções com diferentes efeitos orçamentais e programáticos. Por conseguinte, devem ser consideradas as seguintes opções:

- Pelo menos duas opções de política obrigatórias, incluindo pelo menos uma opção de poupança.
- Princípio de não veto (em que os membros da ET não estão autorizados a vetar ideias e sugestões de outros membros da ET) para as outras opções de política propostas pela ET.

- **Âmbito da revisão**, que inclui:
  - A despesa passada e futura relevante para o tópico selecionado para a revisão (também designado por cenário de referência ou *baseline*). No cálculo do *baseline*, a EATP tem por objetivo elaborar uma estimativa realista dos custos futuros que, por sua vez, servirá de base para uma estimativa realista das poupanças. Para tal, é fundamental ter um bom conhecimento dos determinantes dos custos atuais e futuros. Pode também ser necessário a adoção de outros pressupostos, como seja, assumir pressupostos sobre as ações prováveis do Governo em caso de despesas excessivas, como a suspensão de subsídios caso os limites orçamentais sejam atingidos.
  - Informação relevante sobre desempenho que informe sobre os atuais níveis/qualidade do serviço, por exemplo, informação sobre o desempenho, estatísticas sobre parâmetros de referência regionais, aquisições de serviços, estruturas organizacionais, dados sobre sistemas informáticos de gestão.
- **Organização da revisão**, incluindo a composição da ET, a designação do coordenador, a composição do secretariado e a eventual seleção de peritos externos. O Despacho define a composição das ET, mas os TOR especificam o número e os nomes dos membros nomeados. A nomeação dos membros das ET é da responsabilidade do Ministério das Finanças e do(s) ministério(s) setorial(ais) em causa. Os peritos externos que são designados como membros das ET são igualmente especificados nos TOR (alternativamente, podem ser entrevistados no âmbito do plano de trabalho das ET).
- **Calendário da revisão**. Uma vez que as revisões duram aproximadamente 5 meses (outubro a fevereiro), é importante que os TOR planeiem cuidadosamente as atividades de modo que se enquadrem neste período. Considerando que a revisão deve consistir numa avaliação da política atual e numa descrição de opções de política para o futuro, é necessário estabelecer prazos claros para:
  - Conclusão dos trabalhos de avaliação (dois meses no máximo).
  - Apresentação das conclusões intercalares à ECG, em que a ET apresenta os resultados das avaliações e esboça provisoriamente as opções de política.
  - Formulação de opções de política detalhadas (dois meses no mínimo).
  - Elaboração do projeto de relatório final (duas semanas antes da sua apresentação definitiva, uma vez que deve haver tempo para dar seguimento às observações da ECG antes da finalização do relatório).

### 3. A ECG aprova os TOR

Para o efeito, a ECG pode consultar peritos do seu ministério.

### 4. A ECG solicita a aprovação do(s) ministério(s) setorial(ais)

A ECG procura obter o acordo do(s) ministério(s) setorial(ais) relevante(s) sobre o(s) tópico(s) a rever e os TOR com o apoio da EATP. Isto pode exigir negociações a nível político, entre os ministros ou os seus gabinetes. A negociação com o ministério setorial pode implicar ajustamentos nos TOR, por exemplo, no âmbito ou nos objetivos da revisão.

### 5. Os ministérios setoriais designam representantes para participarem nas reuniões da ECG que lhes digam respeito

Uma vez acordados os TOR, a ECG convida os ministérios setoriais a designarem representantes para participarem nas suas reuniões, sempre que estas se refiram a revisões em que estejam envolvidos.

## C4. Modelos

Exemplo de inventário de tópicos

<b>CRITÉRIOS DE SELEÇÃO</b>											
#	Ministério	Tópico	Principais desafios	Capacidade do ministério setorial	Sensibilidade política	Calendário	Relevância orçamental do tópico	Acesso a dados relevantes ou avaliações existentes na área em análise	Capacidade analítica sobre o tópico em questão no MF	As estimativas para potenciais poupanças são realistas?	Contacto da pessoa responsável no ministério/entidade setorial
				<i>Recursos humanos (quantidade e capacidade analítica)</i>	<i>Existe vontade política suficiente para analisar o tema?</i>	<i>Enquadra-se nos prazos do ciclo orçamental?</i>	<i>A área de despesa proposta abrange uma parte significativa do Orçamento?</i>			<i>As medidas para alcançar poupanças podem ser implementadas no médio prazo?</i>	
1				Sim/Não							
2											
3											

## Termos de Referência (TOR)

Objetivo					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área de política a ser revista.</li> <li>• Ministérios, programas e entidades abrangidos pela revisão.</li> <li>• Objetivo da revisão de despesa, por exemplo, melhorar a eficácia da política; identificar poupanças; ou uma combinação de ambos.</li> <li>• Questões, por exemplo, se o programa ou atividade deve continuar a existir, é eficaz?</li> <li>• Número e especificações das opções de política a formular.</li> </ul>					
Âmbito					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despesas a rever:</li> </ul>					
M€	Orçamento executado	Estimativa			
	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Entidade A</b>					
[Rubrica orçamental X para revisão]					
[Rubrica orçamental Y para revisão]					
<b>Entidade B</b>					
[Rubrica orçamental X para revisão]					
[Rubrica orçamental Z para revisão]					
<b>Despesa total (baseline)</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodologia para a projeção da despesa.</li> <li>• Nível atual de desempenho, baseado em dados relevantes.</li> <li>• Identificação da fonte dos indicadores de desempenho e eventuais limitações dos dados.</li> </ul>					
Tarefas					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fase de avaliação:</b> tarefas a realizar</li> <li>• <b>Fase de formulação das opções de política:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tarefas a realizar.</li> <li>▪ Pesquisar questões a que a equipa temática deve procurar responder.</li> <li>▪ Número e natureza das opções de política a serem propostas (por exemplo, neutras</li> </ul> </li> </ul>					

do ponto de vista orçamental, metas para poupanças de X% e Y%).<sup>1</sup>

#### Organização

- **Composição da ET**, por exemplo, a revisão será conduzida por uma equipa constituída por X representantes do Ministério das Finanças, X representantes do Ministério A, X representantes do Ministério B, etc, bem como por X peritos externos e independentes. A equipa temática será coordenada por Y.
- **Secretariado da equipa temática:** é assegurado pelos seguintes membros da ET: membros da EATP e X representantes do Ministério X.

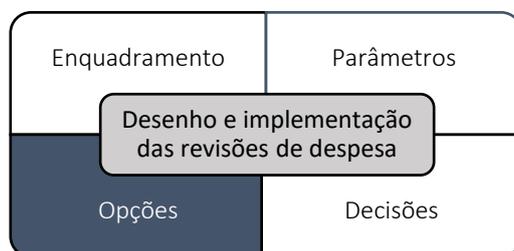
#### Calendário

- O prazo do processo de revisão de despesa é de [mês/ano] a [mês/ano].
- Os objetivos são os seguintes:
  - Até xx, finalizar a fase de avaliação.
  - Até xx, apresentar um relatório intercalar à ECG.
  - Até xx, finalizar a fase de formulação das opções de política.
  - Até xx, apresentar o relatório à ECG.
  - Até xx, incorporar os comentários da ECG, finalizar o relatório e enviá-lo à ECG.

---

<sup>1</sup> As opções relativas a alterações de política fiscal devem ser excluídas, mas as opções relativas a despesas fiscais devem ser autorizadas.

## D. Opções



### D1. Introdução

Em que consiste esta fase?

A fase de opções é a fase em que o trabalho de revisão é efetuado de acordo com os TOR, desenvolvidos na fase anterior.

Quem são os principais *stakeholders*?

#### ET

As ET conduzem a revisão, incluindo uma fase de avaliação (corresponde ao diagnóstico da situação atual do tópico em análise) e uma fase de desenvolvimento de opções de política (desenvolvimento de propostas que visam atingir os objetivos definidos nos TOR).

#### Coordenadores das ET

Os coordenadores das ET dirigem os trabalhos das ET, assegurando que a respetiva equipa cumpre o calendário e os objetivos estabelecidos nos TOR.

O coordenador da ET assegura que os pontos de vista dos restantes membros da equipa sobre a avaliação da situação atual do tópico em análise são descritos de forma justa e imparcial.

Do mesmo modo, o coordenador assegura que os efeitos das opções de política, tanto positivos como negativos, são descritos de forma justa e imparcial.

#### Secretariados das ET

Os secretariados das ET prestam apoio aos trabalhos das ET.

Preparam e planeiam as revisões e prestam apoio técnico à ET, redigindo igualmente o relatório de revisão intercalar e final.

O secretariado de cada ET é constituído por um membro da EATP e, idealmente, por um representante do ministério setorial mais relevante para o tópico em análise.

#### ECG

A ECG assegura que os trabalhos das ET são efetuados em conformidade com os TOR.

## Quais são as principais atividades a realizar?

- Preparação e planeamento.
- Avaliação da política atual e preparação do relatório intercalar.
- Desenvolvimento de opções de política e preparação do relatório final da revisão de despesa.

## D2. Preparação e planeamento

### Visão geral

 O quê?	 Quem?	 Quando?
<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificar e obter dados e informações pertinentes antes da primeira reunião da ET</li><li>• Ter um plano claro para executar a revisão, tal como estipulado nos TOR</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Secretariado da ET, incluindo EATP</li><li>• Coordenador da ET</li></ul>	Entre agosto e setembro

### Tarefas

#### 1. O Secretariado da ET prepara a revisão

Ao preparar uma revisão, o secretariado da ET identifica os representantes do Ministério das Finanças, do(s) ministério(s) setorial(ais) relevante(s) e de outras partes interessadas (por exemplo, o PlanAPP) que devem ser solicitados a identificar e a comunicar à ET informação necessária para a revisão.

As fontes de informação pertinentes incluem:

- Quadro jurídico e regulamentar.
- Dados financeiros e de desempenho.
- Avaliações de políticas.
- Relatórios de auditoria interna ou externa, por exemplo, do Tribunal de Contas ou da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).
- Estatísticas (nacionais e internacionais).
- Estudos e pesquisas académicas.
- Dados administrativos, por exemplo, sobre gestão ou recursos humanos.

O Secretariado da ET elabora, se for caso disso, uma lista de consultas/entrevistas que poderão ser efetuadas durante a fase de avaliação.

#### 2. O secretariado da ET planeia a revisão

No planeamento de uma revisão, o secretariado da ET propõe ao Coordenador da ET etapas para as principais fases da revisão.

As etapas relevantes são:

- Uma reunião de arranque.
- Pelo menos uma reunião dedicada à formulação dos resultados da fase de avaliação.
- Pelo menos uma reunião dedicada ao desenvolvimento das opções de política.

### 3. O Coordenador da ET partilha informação com os membros da ET

O Coordenador partilha estas etapas de trabalho da ET com os membros da ET durante a sua primeira reunião.

## D3. Avaliação e relatório intercalar

### Visão Geral

<input checked="" type="checkbox"/> O quê?	👤 Quem?	🕒 Quando?
<ul style="list-style-type: none"><li>• Condução da avaliação do tópico em análise</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ET</li><li>• Secretariado da ET (incluindo EATP)</li><li>• Coordenador da ET</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Outubro a meados de novembro</li></ul>

### Tarefas

#### 1. As ET conduzem a avaliação do tópico em revisão

O tempo disponível para efetuar a avaliação é limitado. Por conseguinte, as avaliações das políticas existentes devem ser utilizadas como *input* para a avaliação.

Isto significa que a ET deve utilizar a informação identificada e recolhida durante a fase de preparação e planeamento e focar-se nas respostas às questões colocadas nos TOR.

#### 2. Se necessário, são consultados/entrevistados peritos externos

O Coordenador da ET solicita ao secretariado da ET que organize as consultas/entrevistas identificadas durante a fase de preparação e planeamento.

#### 3. O secretariado da ET elabora um breve relatório intercalar (ver modelo)

O Secretariado da ET formaliza num relatório intercalar sucinto as respostas da ET às questões colocadas nos TOR, com base nas discussões ocorridas nas reuniões da ET e nas comunicações bilaterais com os membros da ET.

#### 4. O coordenador da ET comunica o relatório intercalar à ECG

A ET apresenta o relatório intercalar sucinto à ECG em conformidade com o calendário previamente definido. O relatório intercalar deve conter as principais conclusões e as linhas gerais das opções de política que a ET tenciona desenvolver.

## D4. Desenvolvimento de opções de política e relatório final

### Visão geral

<input checked="" type="checkbox"/> O quê	↑ Quem	🕒 Quando
<ul style="list-style-type: none"><li>Desenvolver opções de política para o tópico em análise</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>ET</li><li>Secretariado da ET (incluindo EATP)</li><li>Coordenador da ET</li><li>ECG</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Meados de novembro a meados de fevereiro</li></ul>

### Tarefas

#### 1. As ET desenvolvem opções de política para o tópico em revisão

As ET devem propor várias opções de política em conformidade com os TOR.

As opções de política devem abordar os problemas identificados na avaliação. Muitas vezes, tal é possível nomeadamente através de ajustamentos, substituição ou eliminação dos instrumentos de política.

O relatório deve ser coerente, no sentido em que deve ser claro e identificar qual o problema que cada opção de política pretende ver resolvido.

Quando nos TOR são definidas opções de poupança, estas podem consistir em medidas de eficiência e/ou em alterações no nível de serviço prestado ou no fornecedor que presta o serviço (por exemplo, transferência para o setor privado). Deverá ser sempre claro a que categoria pertence uma opção de poupança.

Geralmente, não é possível alcançar poupanças significativas somente através de medidas de eficiência, sendo necessário reduzir os níveis de serviço. Esta pode ser uma medida apropriada no caso de políticas que se tornaram menos relevantes tendo em conta a evolução social ou económica ou a alteração das prioridades políticas. Se tais opções forem incluídas no relatório, é importante que os efeitos negativos sobre os objetivos da política, bem como os efeitos secundários, positivos e negativos, sejam claramente assinalados. Nesse caso, a ET deve ser solicitada a pensar em medidas que prejudiquem o menos possível os objetivos políticos e que causem o mínimo de efeitos secundários negativos. O relatório deve descrever cuidadosamente esses efeitos.

Em muitos casos, as opções de política não podem ser implementadas no curto prazo e os ganhos de eficiência ou as poupanças só se concretizam no médio prazo. Com efeito, se for tomada a decisão de implementar uma opção de política, poderá ser necessário adotar nova legislação, negociar com os sindicatos ou as autarquias locais ou reorganizar as organizações executivas, antes que os efeitos da alteração de política, orçamentais ou outros, se materializem. Por conseguinte, é de importância crucial que a despesa *baseline* e, por conseguinte, as alterações a essa despesa em consequência da opção de política a implementar, sejam projetadas num horizonte suficientemente longo por forma a demonstrar as consequências orçamentais, incluindo as eventuais poupanças.

É igualmente fundamental, por uma questão de coerência, que as estimativas plurianuais das poupanças sejam calculadas com a mesma metodologia utilizada para a formulação da *baseline*.

## 2. O secretariado da ET prepara o projeto de relatório final

O secretariado da ET formaliza as opções de política com base na discussão ocorrida nas reuniões da ET e nas comunicações bilaterais com os membros da ET.

O projeto de relatório final deve ser de fácil leitura, bem como conciso e focado.

O projeto de relatório final deve descrever:

- As opções de política e os seus efeitos sobre as despesas, os objetivos de política e os efeitos secundários. Os efeitos orçamentais devem ser especificados em termos de rubricas orçamentais e abranger todos os anos da *baseline*.
- O que deve ser feito para implementar cada opção de política, em termos de obtenção de acordo com as partes interessadas, ajustamento da legislação e reorganizações.
- Como é que a monitorização da implementação das opções de política selecionadas será conduzida pela ECG.

## 3. O Coordenador da ET envia o projeto de relatório final à ECG

O Coordenador da ET submete o relatório final da ET à ECG.

## 4. A ECG revê e aprova o projeto de relatório final

A ECG analisa o relatório final e verifica, em particular, a consistência entre as opções de política e os TOR. A ECG comunica eventuais observações ao coordenador da ET. Assim que estas observações tenham sido tratadas, caso existam, a ECG aprova o relatório final, a qual fica expressa nas notas da reunião convocada para o efeito.

# D5. Modelos

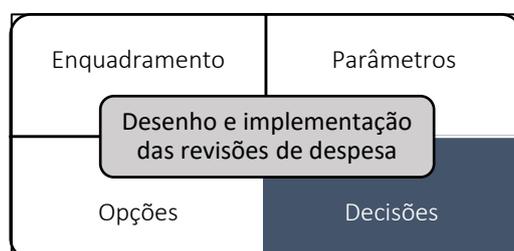
## Relatório intercalar

Áreas de incidência
<ul style="list-style-type: none"><li>• Qual a área de política em que se centra a revisão.</li><li>• Que ministérios, programas e entidades são abrangidos pela revisão.</li><li>• Qual o montante de despesa abrangida pela revisão, com base no orçamento executado e qual o nível de desempenho atual.</li></ul>
Principais conclusões
<ul style="list-style-type: none"><li>• Que questões da política foram considerados na revisão da despesa.</li><li>• Qual a metodologia utilizada pela ET para responder a estas questões.</li><li>• Quais são as principais conclusões da ET relativamente à avaliação da área de política.</li></ul>

## Relatório final

<b>Áreas de incidência (a partir do relatório intercalar)</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual a área de política em que se centra a revisão.</li> <li>• Que ministérios, programas e entidades são abrangidos pela revisão.</li> <li>• Qual o montante de despesa abrangida pela revisão, com base no orçamento executado e qual o nível de desempenho atual.</li> </ul>				
<b>Principais conclusões (a partir do relatório intercalar)</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que questões da política foram consideradas na revisão de despesa.</li> <li>• Qual a metodologia utilizada pela ET para responder a estas questões.</li> <li>• Quais são as principais conclusões da ET relativamente à avaliação da área de política.</li> </ul>				
<b>Opções de política</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais são as opções de política formuladas pela equipa temática.</li> <li>• <b>Para cada opção de política:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual é a opção política (por exemplo, descrição da opção, instrumentos de política utilizados, alterações aos serviços existentes).</li> <li>• Quais são as melhorias decorrentes da realização dos objetivos da opção de política (melhorias de desempenho) e que outras consequências (efeitos secundários) a opção poderá causar.</li> <li>• Quais são as consequências orçamentais da opção de política a médio prazo. Quantificar os impactos orçamentais no quadro seguinte, caso existam.</li> <li>• Que alterações jurídicas e organizacionais são necessárias para aplicar a opção política. Quantificar os eventuais custos no quadro seguinte.</li> </ul> </li> </ul>				
M€	2024	2025	2026	2027
Estimativa inicial linha X				
Impacto da opção de política				
Estimativa inicial linha Y				
Impacto da opção de política				
Estimativa inicial linha Z				
Impacto da opção de política				
<b>Estimativa inicial total</b>				
Impacto total da opção de política				
Outros custos das opções de política				
<b>Total da nova estimativa</b>				
<b>Acompanhamento Ex-post</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como é que os progressos na aplicação destas reformas devem ser medidos por entidade e por ministério.</li> <li>• Especificação das diferentes medidas a aplicar e dos possíveis indicadores utilizados para medir os progressos de cada opção de política.</li> </ul>				

## E. Decisões



### E1. Introdução

Em que consiste esta fase?

A fase das decisões consiste em decidir quais as opções de política a implementar, imediatamente após a conclusão da revisão ou, eventualmente, mais tarde.

Quais são os principais *stakeholders*?

#### **EATP**

A EATP está pronta para responder a quaisquer perguntas sobre a fase de implementação da revisão como parte da fase de decisões.

A EATP mantém uma base de dados de opções de política não selecionadas para utilização futura e monitoriza a implementação das opções de política selecionadas.

#### **ECG**

A ECG decide sobre as opções de política a serem implementadas com plena delegação do nível político.

Para tal, deve informar o nível político das opções de política a decidir e apoiar as consultas e negociações a nível político para chegar a um acordo sobre a implementação de uma ou mais opções de política.

#### **Nível Político**

O Ministro das Finanças, o Secretário de Estado do Orçamento e o Ministro setorial devem orientar as decisões sobre as opções de política através dos seus representantes na ECG. O Conselho de Ministros recebe as informações que considera pertinentes.

Quais são as principais atividades a realizar?

- Adoção de opções de política.
- Elaboração de uma lista de opções de política não selecionadas.

## E2. Adoção de opções de política

### Visão Geral

<input checked="" type="checkbox"/> O Quê?	† Quem?	🕒 Quando?
<ul style="list-style-type: none"><li>Comunicação das opções de política ao nível político</li><li>Formalização da decisão</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>ECG</li><li>Nível político</li><li>Conselho de Ministros (se for caso disso)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Março</li></ul>

### Tarefas

#### 1. A ECG seleciona opções de política

A ECG tem a responsabilidade de selecionar a(s) opção(ões) de política após a conclusão de uma revisão. No entanto, por vezes, as opiniões no seio da ECG podem divergir quanto à(s) opção(ões) de política a selecionar, podendo ser necessário proceder a consultas e negociações. Estas negociações podem implicar a obtenção de um acordo sobre o calendário e/ou ações a realizar. Assim, a forma de resolver estas divergências de pontos de vista pode variar consoante os casos (por exemplo, algumas opções de política, quando necessário, podem ser apresentadas ao Conselho de Ministros).

#### 2. A ECG formaliza a sua decisão

Realiza-se uma reunião específica da ECG com atas especificando a(s) opção(ões) selecionada(s) para cada revisão realizada no âmbito da ronda de revisão de despesas. As decisões são comunicadas à EATP e a todos os *stakeholders*.

## E3. Lista de opções de política não selecionadas

### Visão geral

O quê?	✂ Como?	† Quem?	🕒 Quando?
<ul style="list-style-type: none"><li>Manutenção de uma base de dados de opções de política não selecionadas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Lista de opções de política não selecionadas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>EATP</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Março</li></ul>

### Tarefas

Caso surjam opiniões divergentes sobre as opções de política ou caso não seja possível chegar a acordo sobre a opção de política a implementar, a decisão final pode ser adiada, para ser reexaminada quando existir maior consenso sobre uma orientação política específica para o Governo.

As opções de política não selecionadas são registadas numa base de dados pela EATP. No caso de serem revisitadas, quer devido a mudanças no governo, quer devido a um maior consenso sobre a necessidade de mudança, a base de dados serve de *input* para a apresentação de medidas bem ponderadas a considerar pelo Governo.

## E4. Modelos

Lista de opções de política não selecionadas

<b>Tópico</b>	<b>Ministério</b>	<b>Data da revisão</b>	<b>Poupanças estimadas</b>	<b>Principais aspetos da implementação</b>