



Revisão de despesa

Manual_2_Implementação das opções de política selecionadas e monitorização dos resultados

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

Versão 1 | junho 2024.

VERSÃO

Versão 1

O Manual 2 sobre a implementação das opções de política selecionadas e a monitorização de resultados das revisões de despesa foi aprovado pela Equipa de Coordenação Geral, em 14 de junho de 2024.

Será atualizado regularmente, sempre que necessário.

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
POEMP	Plano Orçamental-Estrutural de Médio Prazo
QOMP	Quadro Orçamental de Médio Prazo
QPDP	Quadro Plurianual de Despesas Públicas
EATP	Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente
SRI	<i>Stakeholders</i> da implementação da revisão de despesa
TOR	Termos de Referência (sigla do inglês <i>Terms of Reference</i>)

INDÍCE

A. Introdução	1
A1. Objetivo do Manual	1
A2. Definição de revisão de despesa	1
A3. Fases da revisão de despesa	1
A4. Estrutura do Manual	3
B. Enquadramento.....	4
B1. Impacto da revisão da despesa.....	4
B2. Responsabilidades	4
B3. Instrumentos de monitorização.....	5
B4. Implementação	7
B5. Modelos	8
C. Tarefas de preparação	10
C1. Introdução.....	10
C2. Alteração dos valores orçamentais.....	11
C3. Designação de ponto(s) focal(ais).....	11
C4. Desenvolvimento do <i>dashboard</i>	12
D. Tarefas de implementação.....	13
D1. Introdução	13
D2. Implementação das medidas.....	13
D3. Comunicação à EATP dos impactos operacionais	14

A. Introdução

A1. Objetivo do Manual

Este Manual tem como objetivo estabelecer orientações sobre a implementação das opções de política selecionadas pela Equipa de Coordenação Geral (ECG) e sobre a monitorização dos resultados, no âmbito do processo de revisão de despesa pública, estabelecido pelo Despacho n.º 7690/2023, de 25 de julho de 2023.

A2. Definição de revisão de despesa

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

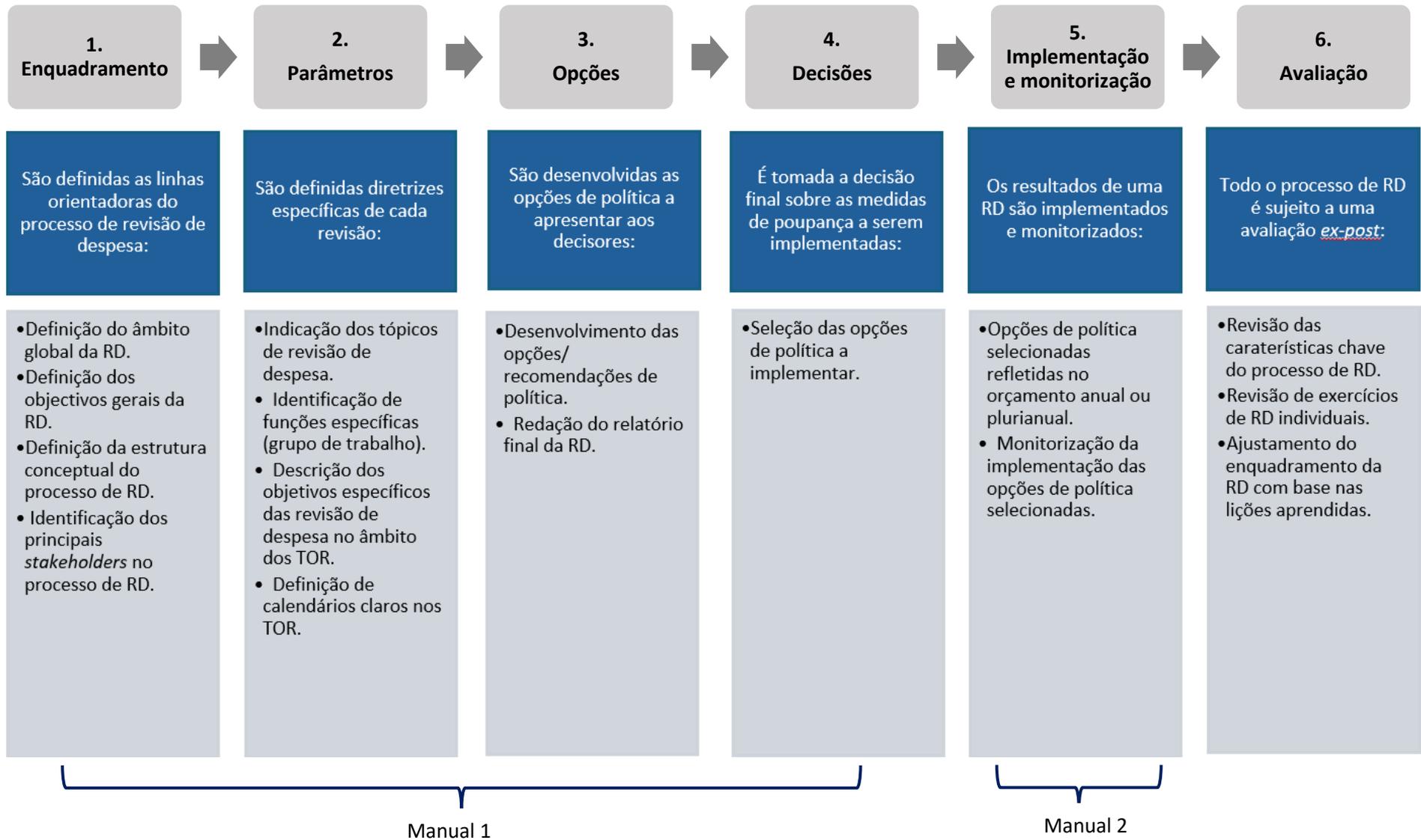
- **Permitir ao Governo gerir o nível agregado da despesa:** o processo de revisão de despesa ajuda o Governo a alcançar os objetivos para a despesa, designadamente, através da identificação de áreas políticas para redução de despesa.
- **Alinhar a despesa de acordo com as prioridades do Governo:** o 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 da revisão de despesa

As revisões de despesa incluem, tipicamente, seis fases:

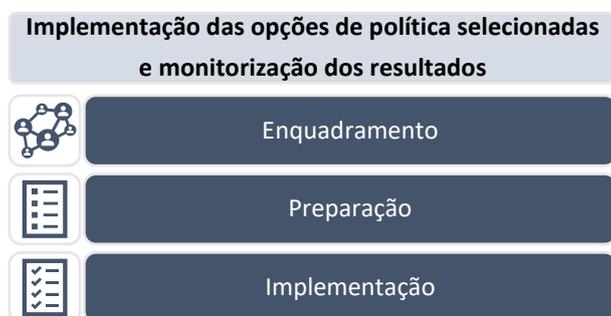
- A **fase de enquadramento**, onde são decididas as características do processo de revisão de despesa.
- A **fase dos parâmetros**, onde são decididas as características das rondas anuais das revisões de despesa, incluindo, os tópicos para revisões, o calendário, entre outros.
- A **fase das revisões** (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

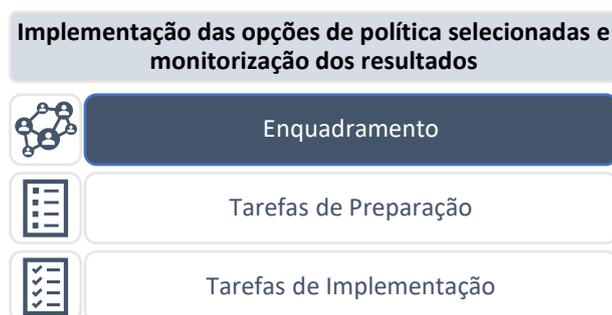


A4. Estrutura do Manual

O presente Manual está estruturado em três secções, a saber:



B. Enquadramento



B1. Impacto da revisão da despesa

As revisões de despesa podem ter dois tipos de impacto, orçamental e operacional.

Os **impactos orçamentais** consistem em alterações aos valores orçamentais, ocorridas depois de as opções de política serem selecionadas para implementação.

Os **impactos operacionais** são alterações às políticas e aos programas, também ocorridas depois de as opções de política serem selecionadas para implementação. Por sua vez, geram:

- **Impactos financeiros**, que são alterações nos níveis de despesa estimados nos relatórios finais das revisões de despesa individuais. Os impactos financeiros acumulados devem ser iguais aos impactos orçamentais acumulados.
- **Impactos não financeiros**, que são todos os outros tipos de alterações, por exemplo, nos níveis de serviço ou na eficiência, também estimados nos relatórios finais de cada revisão de despesa.



B2. Responsabilidades

O Despacho que representa a âncora regulamentar para o enquadramento conceptual do processo de revisão de despesa estabelece uma estrutura de governação com três níveis de decisão, envolvendo uma Equipa de Coordenação Geral (ECG), uma Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente (EATP) e Equipas Temáticas (ET).

O Despacho especifica que “compete às entidades do Ministério das Finanças, nos termos das respetivas atribuições e competências legalmente previstas (...) acompanhar e avaliar a execução de políticas (...)”.

O Despacho especifica que a EATP, no contexto do Ministério das Finanças, é responsável por “monitorizar a implementação dos exercícios de revisão de despesa”.

Além disso, a responsabilidade pela revisão dos valores orçamentais cabe ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) e à Direção-Geral do Orçamento (DGO), de acordo com as respetivas atribuições e competências legalmente previstas.

As responsabilidades pela implementação operacional das revisões de despesa não estão especificadas no Despacho. As entidades responsáveis pela implementação da revisão de despesa estão identificadas nos relatórios de revisão de despesa sendo, neste manual, designadas como *stakeholders* da implementação da revisão de despesa (SRI).



B3. Instrumentos de monitorização

A monitorização da implementação das opções de política selecionadas assenta em dois instrumentos:

- *Bridge tables*, para os impactos orçamentais;
- *Dashboard*, para os impactos não financeiros e financeiros.

Bridge tables

No contexto do ciclo orçamental, os *bridge tables* são quadros normalmente utilizados para justificar a variação de um determinado valor orçamental de um ano para o outro. O objetivo dos *bridge tables* consiste em discriminar e ilustrar claramente a forma como diferentes fatores contribuem para uma variação orçamental.

Os *bridge tables* são instrumentos orçamentais que podem ser adaptados à monitorização dos resultados das revisões de despesa. A determinação do formato desejável para as *bridge tables* depende dos dados orçamentais disponíveis e das necessidades de informação.

Quando os *bridge tables* são elaborados no contexto das revisões de despesa, no âmbito do ciclo orçamental, estes quadros devem evidenciar o “impacto das opções de política selecionadas” na revisão de despesa nos fatores que contribuem para as alterações de um determinado valor orçamental de um ano para outro. Outros fatores a detalhar no *bridge table* incluem normalmente “atualizações do *baseline* e recálculo de custos” e “novas políticas”, como se ilustra na *bridge table* ilustrativa abaixo.

Exemplo de um *bridge table*

	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4
Agregado do QOMP ou QPDP (*)	1000	1000	990	995
Atualização do <i>baseline</i> e novo cálculo dos custos (**)	+11	+9	+8	+8
Novas políticas (***)	+5	+2	+1	0
Poupanças/ reafecções das opções de política selecionadas (****)	0	0	-2	-5
Agregado revisto no QOMP ou QPDP (*)	16	11	7	3

Notas:

* Conforme especificado no QOMP ou no QPDP do ano anterior.

** De acordo com a metodologia adotada no *baseline*.

*** De acordo com a metodologia de cálculo do custeio de políticas adotada.

**** Alinhado com o especificado no relatório final da revisão de despesa.

Dashboard

O que é um *Dashboard*?

O *dashboard* consiste num painel de Implementação e monitorização utilizado para monitorizar os impactos financeiros e não financeiros das revisões de despesa na fase de implementação.

Que informação inclui o *Dashboard*?

O *dashboard* inclui toda a informação sobre a implementação da opção de política selecionada que é especificada no relatório final da revisão de despesa, tal como:

- **Medidas:** atividades distintas que abordam uma componente da implementação da opção de política selecionada, por exemplo, redução do custo unitário médio de produtos médicos.
- **Objetivos:** metas financeiras ou não financeiras mensuráveis para a realização da medida.
- **Indicadores:** métricas qualitativas ou quantitativas que informam o desempenho na implementação de um objetivo.
- **Ações planeadas:** tarefas como por exemplo, alterações legislativas, aprovação de nova regulamentação, renegociação de contratos, reorganização de unidades/equipas existentes ou criação de novas unidades/equipas.
- **Stakeholders da implementação (SRI):** entidades responsáveis pela implementação de cada medida ou ação planeada, por exemplo, ministério da tutela, direção-geral ou agência, que serão incumbidas de as executar.
- **Prazos:** período esperado de conclusão da implementação de uma medida específica, conforme acordado entre a EATP e os SRI.
- **Potenciais riscos:** situações que podem limitar o impacto, atrasar ou interromper o progresso da implementação.

Espera-se que o relatório final da revisão de despesa inclua todas as informações relevantes para orientar a implementação da opção de política selecionada.

No entanto, quando tal não acontece (por exemplo, no que respeita aos potenciais riscos), a EATP, em conformidade com as suas atribuições para o acompanhamento dos exercícios de revisão de despesa, efetua a sua apreciação e inclui as informações necessárias.

Qual o formato do *Dashboard*?

A definição do conteúdo desejável para o *dashboard*, aplicável a cada revisão de despesa individual, é da responsabilidade da EATP. Como tal, a EATP tem como objetivo encontrar um equilíbrio entre a adequada monitorização e a minimização da carga administrativa associada a excessivos reportes.

O presente manual aconselha a que o *dashboard* inclua:

- Um **quadro de impactos financeiros**, que enumera os impactos financeiros esperados das opções de política selecionadas e apresenta os progressos alcançados.
- Um **quadro de impactos de desempenho** (ou não financeiros), que enumera os indicadores não financeiros mensuráveis respeitantes às opções de política selecionadas e apresenta os progressos realizados nesse sentido.
- Um **plano de ação**, que apresenta um panorama de como a implementação das opções de política selecionadas será levada a cabo.

Os modelos para orientar a preparação dos quadros e dos planos de ação serão fornecidos na secção B.5 infra.

B4. Implementação

A fase de **Implementação** tem lugar após a fase de **Decisão** do processo de revisão de despesa, em março. A partir desse momento, a monitorização das revisões de despesa será um processo contínuo até à conclusão da implementação.

Tarefas	Atividades	Calendarização
Preparação	Desenvolvimento do <i>dashboard</i>	Março a maio
	Alteração das previsões orçamentais plurianuais	Março a abril
Implementação	Implementação de medidas	A partir de janeiro
	Realização dos impactos orçamentais	Durante a preparação do orçamento anual (maio-setembro), e depois numa base trimestral
	Relatórios internos	Base trimestral

B5. Modelos

Quadro de impactos financeiros

	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4
1. Agregado X (*)				
Impacto financeiro previsto (*)				
Impacto financeiro efetivo (**)				
<i>Diferença (se existir)</i>				
Replicar para as linhas orçamentais Y, Z (*)				

Notas:

* Conforme especificado no relatório final da revisão de despesa.

** Segundo as estimativas dos SRI.

Quadro de impactos não financeiros

Medida A (*)		Y+1	Y+2	Y+3	Y+4
Objetivo A*					
Indicador 1.1	Meta*				
	Valor alcançado				
	<i>Diferença (se existir)</i>				

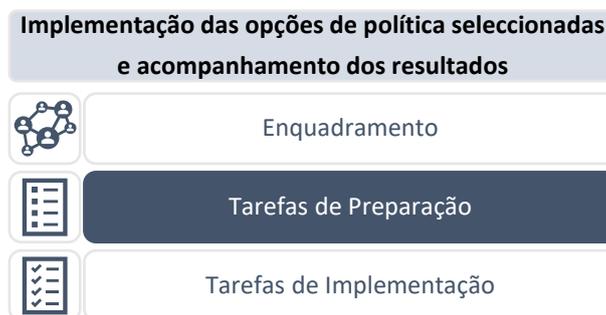
Notas:

* Conforme especificado no relatório final da revisão de despesa.

Plano de Ação

	Medida	Objetivo	Risco	Ação planeada	Entidade responsável	Prazo de entrega
Opção de Política 1	Medida 1: [Atividades distintas que abordam um dos componentes da implementação da opção de política selecionada, por exemplo, redução do custo unitário médio de produtos médicos]	[Metas financeiras ou não financeiras mensuráveis para a realização da medida]	[Situações que, a ocorrerem, que podem limitar o impacto, atrasar ou interromper os progressos no sentido da realização do objetivo. Cada risco identificado tem também associada uma estratégia de mitigação, quando aplicável]	[Ações que podem incluir (mas não se limitam a) alterações legislativas, aprovação de nova regulamentação, renegociação de contratos, reorganização de unidades/equipas existentes ou criação de novas unidades/equipas]	[Stakeholders que serão responsáveis por executar cada medida]	[Período previsto para a conclusão da implementação de uma medida específica, conforme acordado entre a EATP e os SRI]
	Medida 2:					

C. Tarefas de preparação



C1. Introdução

As **Tarefas de Preparação** começam imediatamente após a realização de uma reunião específica do ECG, com delegação de poderes do Ministro das Finanças, do Secretário de Estado do Orçamento e do(s) ministro(s) da tutela, com atas que especificam a(s) opção(ões) seleccionada(s).

Quem são os principais *stakeholders* envolvidos?

DGO

A DGO revê os valores orçamentais no Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) no âmbito do plano estrutural-orçamental de médio prazo e da Lei das Grandes Opções do Plano (GOP), de acordo com as opções de política seleccionadas.

Pontos focais

São representantes dos *stakeholders* responsáveis pela implementação e servem de principal ponto de contacto para a EATP, no que respeita à contribuição para o *dashboard* e à sua revisão.

GPEARI

O GPEARI revê os valores orçamentais no Plano Orçamental de Médio Prazo (POMP) no âmbito do plano orçamental-estrutural de médio prazo e da Lei das Grandes Opções do Plano (GOP) de acordo com as opções de política seleccionadas.

EATP

A EATP lidera a preparação do *dashboard* e coordena com os SRI.

Stakeholders da implementação (SRI)

Os *stakeholders* responsáveis pela implementação são consultados sobre o *dashboard*.

Quais são as principais atividades a realizar?

- Alteração dos valores orçamentais.
- Designação de ponto(s) focal(ais).
- Desenvolvimento de um *dashboard*.

C2. Alteração dos valores orçamentais

Visão geral

☑ O quê?	👤 Quem?	🕒 Quando?
<ul style="list-style-type: none">Inclusão dos impactos orçamentais das opções de política selecionadas no QOMP e no QPDP.	<ul style="list-style-type: none">GPEARIDGO	<ul style="list-style-type: none">Entre março e abril

Tarefas

1. GPEARI altera os valores orçamentais no QOMP

O GPEARI assegura que os impactos orçamentais das opções de política selecionadas são reportados no QOMP até 15 de abril.

O GPEARI explica as alterações aos agregados relevantes no QOMP utilizando um *bridge table*.

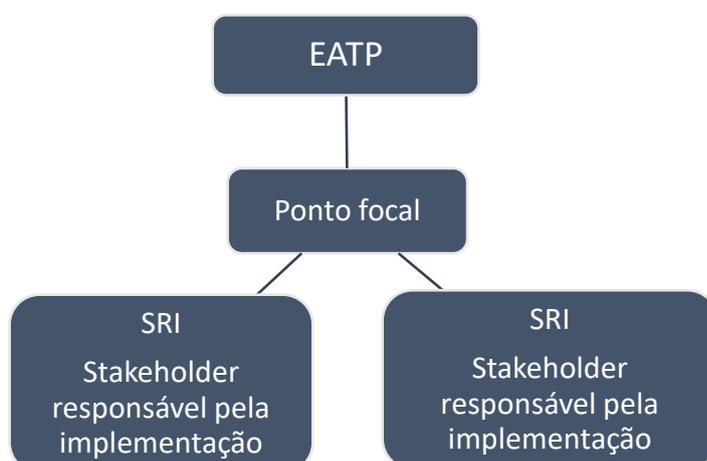
2. DGO altera os valores orçamentais no QPDP

A DGO assegura que os impactos orçamentais das opções de política selecionadas são reportados no QPDP.

A DGO explica as alterações aos agregados relevantes no QPDP utilizando um *bridge table*.

C3. Designação de ponto(s) focal(ais)

Para garantir a existência de canais de comunicação claros sobre a implementação das opções de política selecionadas, um ou mais pontos focais são identificados como representantes dos *stakeholders* relevantes para a implementação (SRI), para manter a comunicação com a EATP. Normalmente, os pontos focais desempenham um papel central no ministério setorial, exercendo uma abrangência sobre os demais *stakeholders* relevantes para a revisão de despesa. Idealmente, o ponto de contacto focal tem conhecimentos relevantes sobre a revisão de despesa executada na fase anterior (por exemplo, o ponto de contacto focal pode ser um elemento que foi membro da ET).



C4. Desenvolvimento do *dashboard*

Visão Geral

<input checked="" type="checkbox"/> O quê?	👤 Quem?	🕒 Quando?
<ul style="list-style-type: none">• Acordo sobre <i>dashboard</i>• Estabelecimento de linhas de comunicação	<ul style="list-style-type: none">• PTMT• <i>Stakeholders</i>• SRI, <i>Stakeholders</i> responsáveis pela implementação• ECG	<ul style="list-style-type: none">• Março a maio

Tarefas

1. A EATP desenvolve um *dashboard*

A EATP desenvolve um *dashboard* para cada opção de política selecionada numa base de dados partilhada entre os membros da EATP e os SRI. A maior parte da informação constante do *dashboard* é retirada do relatório final da revisão de despesa, incluindo:

- Lista de opções de política selecionadas, incluindo os seus correspondentes objetivos, medidas, ações, entidades responsáveis e prazos.
- *Baseline* e os efeitos orçamentais esperados para todas as rubricas orçamentais correspondentes.

A EATP acrescenta informações adicionais conforme necessário e consulta o Ponto Focal se forem necessárias mais informações (por exemplo, sobre os indicadores de desempenho). A EATP articula o projeto de *dashboard* com os pontos focais até abril, o mais tardar.

2. Os pontos focais verificam o *dashboard*

O(s) ponto(s) focal(ais) assegura(m) que o *dashboard* está alinhado com o relatório da revisão de despesa e analisa(m) as informações adicionais incluídas pela EATP, comentando-as, se necessário. Para o efeito, os pontos focais consultam os SRI, se necessário.

Os pontos focais asseguram que os dados necessários para incluir no *dashboard* (em especial para os objetivos e indicadores) estão disponíveis e aconselham a EATP sobre a forma de encontrar uma solução acordada em conjunto se tal não for o caso.

Em particular, asseguram a existência de acordos com os donos dos dados e a periodicidade e detalhe com que os dados serão utilizados para a elaboração de relatórios no *dashboard*. O *feedback* dos pontos focais sobre o *dashboard* deve ser fornecido até maio, o mais tardar.

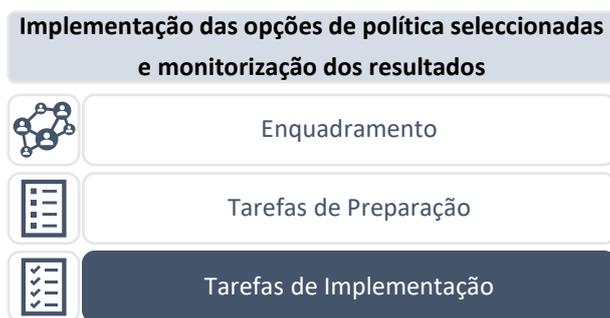
3. A EATP finaliza e divulga o *dashboard* final

A EATP consulta e agenda reuniões com os pontos focais, sempre que necessário. Finaliza o *dashboard* divulga-o aos SRI até ao final de maio, o mais tardar. A EATP também notifica os pontos focais dos requisitos de reporte interno, que podem ser trimestrais, semestrais ou anuais.

4. A ECG aborda as divergências

No caso improvável de não ser possível chegar a acordo sobre o *dashboard* entre a EATP e os SRI, a ECG deve resolver o diferendo. A ECG consulta a EATP e os SRI e analisa os principais pontos de desacordo. Após revisão, a ECG toma uma decisão final sobre a informação a incorporar no *dashboard* final.

D. Tarefas de implementação



D1. Introdução

As **tarefas de implementação** começam após a aprovação, pela ECG, das opções de política seleccionadas.

Quem são os principais *stakeholders* envolvidos?

Pontos Focais

Os pontos focais são representantes dos SRI e constituem o principal ponto de contacto para a EATP, no que respeita à comunicação interna da implementação das medidas.

EATP

A EATP monitoriza a implementação das opções de política seleccionadas com base em relatórios internos dos SRI e informação partilhada pela DGO.

SRI Stakeholders

Os SRI são responsáveis pela implementação das medidas e reportam periodicamente ao ponto focal.

Quais são as principais atividades a realizar?

- Implementação de medidas.
- Comunicação à EATP dos impactos operacionais.

D2. Implementação das medidas

Visão geral

☑ O quê?	👤 Quem?	🕒 Quando?
<ul style="list-style-type: none">• Implementação das opções de política seleccionadas• Acompanhamento da implementação	<ul style="list-style-type: none">• EATP• <i>Stakeholders</i>, incluindo pontos focais.• ECG	<ul style="list-style-type: none">• A partir de abril

Tarefas

1. Os pontos focais acompanham a implementação

O ponto focal é responsável por supervisionar a implementação de cada uma das opções de política escolhidas pelos SRI, tendo de:

- Estabelecer canais de comunicação.
- Especificar os requisitos de qualidade da informação utilizada para demonstrar os impactos financeiros e não financeiros, por exemplo, garantir que a informação apresentada por cada SRI pode ser validada (por exemplo, os dados podem ser rastreados até à sua fonte original).
- Estabelecer calendários internos para a recolha e comunicação de dados.
- Verificar a qualidade dos dados apresentados.
- Verificar formalmente com a EATP numa base trimestral, em conformidade com as atualizações dos relatórios no *dashboard*.

2. Os stakeholders implementam as medidas

Os *stakeholders* implementam as opções de política selecionadas de acordo com o plano de ação do *dashboard* e são encarregues de recolher informações relevantes para demonstrar os impactos financeiros e não financeiros ao longo do período de implementação.

3. Os *stakeholders* quantificam os impactos financeiros e não financeiros da implementação das opções de política selecionadas

Os SRI quantificam os impactos financeiros e não financeiros das opções de política selecionadas ao longo da execução orçamental, utilizando uma metodologia consistente com a utilizada no relatório final de revisão de despesa para o cálculo do *baseline* e das poupanças estimadas. Os SRI reportam ao ponto focal.

D3. Comunicação à EATP dos impactos operacionais

Visão Geral

☑ O quê?	↑ Quem?	🕒 Quando?
• Efetuar atualizações periódicas sobre os progressos na implementação.	• <i>Stakeholders</i> , incluindo pontos focais. • EATP	• Trimestral

Tarefas

1. O ponto focal atualiza o *dashboard*

O ponto focal reporta no *dashboard* a implementação das opções de política selecionadas.

2. A EATP analisa os contributos e compila-os

A EATP analisa o *dashboard* e dá-lhe seguimento, se necessário. Os pedidos de acompanhamento podem incluir um pedido de maior clareza sobre atualizações específicas, incoerências no que foi anteriormente comunicado ou pedidos de informações adicionais que justifiquem os atrasos na implementação.