REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

27 OUT 1760

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete do Senhor Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares
Eng. Nuno Araújo

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
2864	30-08-2017	ENT.: 5339 PROC. N.º: 5.1	

ASSUNTO: Requerimento n.º 198/XIII/2.ª, de 30 de agosto de 2017

Exmo senhor Caro Nuno Araújo,

Em referência ao V/ ofício n.º 2864, de 30 de agosto p.p., que remete o requerimento n.º 198/XIII/2.ª, da mesma data, relativo à *Revisão da Despesa Pública (RDP)*, encarrega-me o Senhor Ministro das Finanças de transmitir o seguinte:

O exercício de revisão de despesa está em curso desde abril de 2016. Este exercício partiu de um dos compromissos assumidos pelo Governo de aumento de eficiência da despesa e é transversal a várias áreas de governação. Neste sentido, envolve um trabalho minucioso de análise da organização dos serviços públicos e de formulação e implementação de iniciativas de melhoria de eficiência da despesa pública. O Governo considera que este tipo de esforço de melhoria de eficiência da despesa pública deve ser parte integrante e permanente do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Assim, não foi estabelecido um prazo para o final deste exercício. Considera-se a revisão da despesa como um exercício permanente e essencial para alcançar ganhos de eficiência duradouros que permitam reforçar a sustentabilidade futura dos serviços públicos, assente no uso mais responsável dos recursos existentes.

O exercício de revisão de despesa incide, atualmente, sobre as áreas da Saúde, Educação, compras públicas, imobiliário público, Setor Empresarial do Estado, Justiça e Administração Interna.

Os trabalhos conduzidos no âmbito do exercício de revisão da despesa têm sido objeto de reporte periódico, designadamente através de capítulos dedicados no relatório do Orçamento do Estado de 2017, no Programa Nacional de Reformas 2017-2021 e, mais recentemente, no relatório do Orçamento do Estado para 2018.

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

Apresenta-se de seguida uma síntese das principais iniciativas lideradas pelo grupo de trabalho da revisão de despesa, nas diferentes áreas de incidência.

Educação

Na Educação a diminuição continuada do número de alunos no ensino básico e secundário, decorrente da evolução demográfica nacional, tem contribuído para aliviar a pressão sobre a despesa. Por outro lado, os desafios colocados pelo atraso estrutural do país em matéria de escolarização e qualificações, o combate ao insucesso escolar e a melhoria da qualidade do ensino e das condições em que este é prestado, a par da promoção da equidade no acesso à educação, constituem objetivos centrais do Governo com benefícios, no médio prazo, sobre o controlo da despesa pública, mas com tendência para a agravar no curto prazo.

Para mitigar este impacto orçamental, têm vindo a ser adotadas medidas que privilegiam uma gestão mais racional e eficiente do sistema de ensino, garantido o seu bom funcionamento e a sua sustentabilidade presente e futura, gerindo com responsabilidade os recursos públicos, tais como:

- Continuação da revisão dos contratos de associação nas regiões onde existe capacidade de oferta da rede pública, gerando uma redução significativa de turmas de início de ciclo a financiar nos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo para o ano letivo 2017/18;

- Combate à fraude nas baixas médicas, através da condução de auditorias recorrentes e sistemáticas da taxa de absentismo em toda a rede escolar;

- Criação de uma plataforma centralizada para gestão do ciclo de vida do aluno, gerando informação essencial à monitorização da eficácia e qualidade do sistema educativo e com potencial para gerar poupanças, através da eliminação de múltiplos servidores, sistemas e aplicações;

- Instauração de procedimentos centralizados de aquisição de bens e serviços transversais e de apoio especializado na área das compras, com o objetivo de se conseguir economias de escala e uma maior capacidade de negociação;

- Desenvolvimento de plataformas de gestão financeira e orçamental para monitorizar o orçamento de funcionamento das escolas, as transferências para as autarquias bem como a gestão financeira das tipologias de ensino com financiamento comunitário;

- A recente passagem do Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE) a Organismo Intermédio possibilitando uma maior eficiência na gestão dos projetos da educação com financiamento comunitário;

- A implementação do regime de unidade de tesouraria nas escolas e a centralização do processamento de vencimentos, com o objetivo de eliminar interpretações e aplicações diferenciadas da legislação vigente, erros de processamento e pagamentos de comissões bancárias (uma iniciativa cujo calendário de implementação ultrapassa o horizonte de 2017).

Saúde

O grande enfoque do grupo de trabalho para esta área passa por uma otimização do modelo de compras e pela regularização dos pagamentos aos fornecedores. As compras centralizadas potenciam a obtenção de condições comerciais que não estão ao alcance de um modelo de compras feitas de forma isolada por cada entidade do SNS. Estima-se que, em 2017, as compras centralizadas, abarcando bens de consumo corrente, medicamentos e dispositivos médicos cheguem a incidir sobre cerca de 2.000 milhões de euros. No caso dos medicamentos, uma avaliação independente dos dados do 1° trimestre de 2017 apurou uma poupança transacional de 35 ME.

Os acordos com os fornecedores são, igualmente, um instrumento importante para permitir acolher a inovação de uma forma financeiramente sustentável. Em 2017, foram negociados novos acordos, nas áreas das Análises Clínicas, Hemodiálise, Radiologia, Anatomia Patológica e Medicina Nuclear, esperando-se uma poupança anual de cerca de 14,6 ME.

No passado, a gestão financeira das Administrações Regionais de Saúde (ARS) implicou atrasos nos pagamentos e, nalguns casos, avultadas penalizações financeiras. O Ministério da Saúde entretanto centralizou estas verbas no orçamento da ACSS-SNS de modo a evitar a criação de novos pagamentos em atraso. Ao longo de 2017 foram centralizadas na ACSS as dotações para pagamentos de meios complementares de diagnóstico e de terapêutica, transporte de doentes, vacinas, Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia, dispensa de medicamentos em farmácias de hospitais, e rede nacional de cuidados continuados, até então da responsabilidade das Administrações Regionais de Saúde.

Iniciou-se, em 2016, um processo de internalização na rede do SNS que permite aos utentes optar pelos serviços dos respetivos hospitais da área de residência ou, caso estes tenham listas de espera grandes, ser referenciado para outro hospital. O mesmo acontece na área de cirurgia quando o tempo máximo de resposta garantida é ultrapassado. Em 2017, este processo de internalização tem vindo a ser aprofundado com a possibilidade de os hospitais criarem Centros Integrados de Diagnóstico e Terapêutica para a prestação destes serviços que são, atualmente, reencaminhados para o setor privado; e com a criação de uma plataforma de gestão partilhada de recursos do SNS para permitir gerir de forma eficiente a procura e oferta de serviços subjacente a este movimento de internalização.

Está em preparação a introdução de novos instrumentos de contratualização dos hospitais. Destacam-se os Centros de Responsabilidade Integrada, concebidos como estruturas com autonomia dentro de cada hospital, respondendo pela produção em áreas específicas. O regime jurídico que define e estabelece o modo de funcionamento dos Centros de Responsabilidade Integrada foi aprovado no início de 2017 (Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro). Está em curso a sua regulamentação.

O combate à fraude na saúde permanece também um desígnio do Governo. Em 2017 deu-se mais um passo nesta área com a implementação do Centro de Controle e de Monitorização do SNS onde se passará a conferir as faturas de praticamente todos os pagamentos que são efetuados. O processo em curso de desmaterialização de receitas é um instrumento essencial para suportar a conferência das faturas. Destacam-se aqui as áreas do medicamento (já desmaterializada), dos Cuidados Respiratórios Domiciliários e dos Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica). Foi ainda criado o Grupo de Prevenção e Luta contra a Fraude que está a aperfeiçoar mecanismos de monitorização e de prevenção da fraude na área da saúde, tendo identificado e reencaminhado para o Ministério Público e para a Polícia Judiciária, no primeiro semestre de 2017, um conjunto de casos que perfazem 21 ME.

Imobiliário

Foram identificadas deficiências no sistema de gestão de informação do património público. A extensão do património imobiliário público varia de acordo com as fontes de informação existentes, nomeadamente o sistema da entidade gestora (a Direção-Geral do Tesouro e Finanças), os registos junto do Instituto dos Registos e Notariado ou da Autoridade Tributária. Em face desta realidade, o Governo estabeleceu uma parceria entre a DGTF e a Estamo para a inventariação e a regularização cadastral de imóveis.

Os orçamentos destas duas entidades serão dotados, em 2018, de fundos necessários à prossecução destes objetivos. Para dar continuidade ao trabalho em curso, e em preparação de um esforço mais profundo a realizar em 2018, serão constituídas equipas de trabalho entre as duas instituições para delinear as linhas de implementação deste projeto, que envolverá também entidades externas.

Estão a decorrer trabalhos preparatórios para uma reorganização institucional que concentrará a maioria da gestão do património imobiliário público numa entidade empresarial única. Esta entidade será responsável, quer pela gestão comercial dos imóveis (i.e. vendas e arrendamentos e outras formas de rentabilização), quer pela alocação de instalações aos serviços públicos.

Está também a ser considerada a criação de pontos focais para interação com os municípios em matéria de imobiliário. Estas unidades deverão ter um cariz permanente, permitindo o contacto direto e

personalizado com os municípios, conhecedores profundos da realidade imobiliária local e com quem a Administração Central mantém relações permanentes na área do imobiliário.

Para além das alterações na estrutura operacional, está a ser ponderada a necessidade eventual de se proceder a uma revisão legislativa com o objetivo de melhorar a eficiência da gestão do imobiliário. Este trabalho será realizado por uma equipa jurídica dedicada ao tema.

De forma mais casuística, há um trabalho de apoio à Lei de Infraestruturas do Ministério da Administração Interna que está em curso, cuja implementação não seria possível no contexto disfuncional em que ainda se encontra toda a gestão patrimonial pública.

Em matéria de simplificação administrativa, é de notar que o Ministério das Finanças está a promover a criação de um portal do imobiliário público (um *interface* e ponto de contacto para potenciais investidores e para os pedidos imobiliários dos serviços públicos).

Justiça

O Plano "Justiça mais Próxima", anunciado a 1 de março de 2016, e com elevado foco na melhoria da eficiência do Sistema Judiciário e na relação com o Cidadão, concretizou até à data, 47 medidas das 150 inscritas e com conclusão prevista até final de 2019. O potencial de poupanças (em tempo de trabalho eliminado ou em impacto na despesa) das medidas concluídas ascende a 4,1 ME/ano.

O projeto "Tribunal+", assente num novo modelo de atendimento, de simplificação administrativa de secretaria e otimização das tarefas realizadas pelos Oficiais de Justiça, iniciou-se, em modo piloto, no Palácio da Justiça de Sintra e foi alargado, em meados de janeiro de 2017, a mais 3 núcleos da Comarca Lisboa Oeste (Cascais, Oeiras e Amadora). No projeto piloto de Sintra apurou-se uma poupança de 11% do tempo total de trabalho dos funcionários (cerca de 37.500 horas/ano). No conjunto dos 4 núcleos citados, assistiu-se a uma redução de mais de um terço dos funcionários dedicados ao atendimento, potenciando a concentração dos Oficiais de Justiça em tarefas de maior valor acrescentado.

O efeito de libertação de recursos associado à expansão do piloto "Tribunal+" a um universo de 25 tribunais de grande e média dimensão, que se iniciará em 2018, prevê uma poupança em horas de trabalho equivalente a cerca de 5,17 ME/ano. À escala nacional estima-se um efeito ponderado de 35 ME/ano. O aumento de eficiência dos serviços administrativos irá acelerar a recuperação da pendência processual, contribuindo para prazos médios de resolução de processos mais reduzidos, uma justiça mais célere e um melhor serviço ao cidadão.

Compras Públicas

Em matéria de compras de bens e serviços transversais à Administração Pública foi aprovada a centralização da compra de Energia (Eletricidade, Combustível Rodoviário e Gás Natural) na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap). Este processo ocorrerá de forma faseada até 2019, permitindo que todas as entidades compradoras vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), independentemente da sua dimensão, possam beneficiar de forma transversal das mesmas condições de mercado, com um impacto favorável nos custos associados à aquisição destes bens. Encontra-se em planeamento e autorização o primeiro procedimento centralizado que se prevê que envolva as necessidades aquisitivas de mais de 50 entidades públicas, num montante superior a 25 ME.

Com a revisão do Código dos Contratos Públicos abriu-se caminho à finalização e aprovação de um novo modelo de contratação pública de serviços de transporte e alojamento, assente no recurso a portais de reserva *online* e num novo acordo quadro focado na criação de condições de concorrência entre agências de viagens.

No que se refere ao novo modelo de aquisição de serviços de manutenção e gestão de frota, na sequência de uma consulta pública, foi lançado em agosto de 2017 o procedimento de concurso público para a celebração de um acordo quadro para a contratação de serviços de gestão de frotas. Procura-se desta forma conferir maior flexibilidade às entidades públicas para avaliarem, em cada procedimento específico, a adequação do modelo contratual às necessidades efetivas.

Na componente da despesa associada à gestão dos edifícios afetos aos serviços do Estado, procedeu-se ao estudo da despesa e dos modelos organizacionais e tecnológicos que poderão tornar mais eficiente o processo de gestão e monitorização dos respetivos contratos. Encontra-se em planeamento um projeto-piloto de diagnóstico e avaliação de impacto financeiro para uma instalação do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Nos sistemas de informação de suporte às compras foi adquirida e implementada em 2017, no modelo *Software as a Service*, uma nova plataforma eletrónica de contratação (PEC) para o Sistema Nacional de Compras Públicas que se pretende seja mais evoluída nas componentes de monitorização e gestão da informação, assim como na capacidade de integração com os sistemas internos da eSPap I.P. através de *interfaces* baseados em *webservices*. O objetivo da implementação destas novas funcionalidades é o de conseguir obter informação (da PEC) de preços e custos detalhados com a aquisição de bens e serviços transversais na Administração Pública. Esta implementação terá que ser acompanhada pela evolução e desenvolvimento dos sistemas de informação internos que também já se encontram definidos e planeados até ao ano 2019.

Administração Interna

Estão em curso um conjunto de iniciativas que visam otimizar o modelo de gestão das forças, centrando os recursos na sua missão principal. O objetivo destas medidas é externalizar funções de suporte, libertando recursos para a componente operacional, como por exemplo: no caso das messes e bares das Forças de Segurança, a alteração deverá permitir reduzir em 50% do número de espaços afetos a estes serviços e reafetar cerca de 75% dos recursos humanos para serviço operacional; a adoção de um novo modelo de gestão do fardamento que permite reduzir as imobilizações financeiras inerentes aos *stocks* (na ordem dos 7ME), libertar espaços atualmente afetos à confeção, armazenamento e venda de fardamento e reafetar pessoal para o serviço operacional.

Ainda ao nível dos recursos humanos, está em fase de lançamento um programa específico de mobilidade para as Forças de Segurança, que visa substituir cerca de 200 militares e polícias, atualmente afetos a funções administrativas disseminadas por todo o dispositivo territorial, por pessoal civil em regime de mobilidade.

Ao nível dos processos, decorrem trabalhos de preparação da aplicação de um "modelo de serviços partilhados" às Forças e Serviços de Segurança, que permitirá eliminar redundâncias e a replicação de tarefas administrativas ao longo da estrutura hierárquica, libertando cerca de 20% dos recursos humanos afetos a essas tarefas, simplificando processos e melhorando a sua monitorização e controlo.

Ao nível dos recursos materiais, o investimento nas infraestruturas e nos meios operacionais das Forças e Serviços de Segurança passou a ter uma orientação estratégica, na sequência da aprovação da Lei de Programação (Lei n.º 10/2017, de 3 de março), potenciando a sua capacidade operacional e melhorando as condições de trabalho dos seus militares e polícias. Procura-se, desta forma, introduzir maior racionalidade e eficiência na realização do investimento público, assente numa visão de conjunto e numa perspetiva plurianual, definindo prioridades a médio prazo e evitando decisões casuísticas e descontextualizadas.

Neste âmbito destaca-se a modernização das infraestruturas e das frotas de veículos que permitirá reduzir, sustentadamente, os custos de conservação e de manutenção que lhes estão associados. Os objetivos são renovar cerca de 20% das frotas de veículos, reduzir a idade média das frotas em 2 anos, reduzir as frotas de veículos através da regra de abate 1/1,2, aumentar em 5% o nível de operacionalidade das frotas de veículos, reduzir os custos de manutenção na ordem dos 30%, reduzir em 10% os custos com combustíveis rodoviários e os impactos ambientais em aproximadamente 3,5 toneladas de CO2 por ano. Estimam-se poupanças anuais de cerca de 4,5 ME em virtude destas medidas.

Está também prevista a adoção de novos modelos de gestão e manutenção das frotas de veículos das Forças de Segurança, no seguimento do novo Acordo Quadro que está a ser preparado pela ESPAP, de

modo a garantir uma maior operacionalidade das frotas e a reduzir os respetivos custos de manutenção. Pretende-se também criar centros de manutenção da frota automóvel, assegurando uma reserva estratégica para as Forças e Serviços de Segurança, com recurso à gestão e utilização partilhada dos recursos já existentes.

Considerando a relevância e a dimensão do património imobiliário das Forças e Serviços de Segurança, pretende-se otimizar a sua gestão, através da utilização mais eficiente dos edifícios afetos à missão, incluindo a revisão/cessação seletiva de contratos de arrendamento com privados e a melhoria da gestão dos imóveis destinados a arquivo usados pelos serviços administrativos.

Ao nível tecnológico, está em fase de implementação um conjunto de medidas que permitirá simplificar e desmaterializar procedimentos, ganhando eficiência e celeridade processual, bem como libertar recursos humanos para outras tarefas. Destaca-se o Sistema de Gestão de Eventos de Tráfego que permite desmaterializar o processamento das contraordenações indiretas registadas por radares móveis; e medidas SIMPLEX para simplificação e modernização administrativa, como a georreferenciação das chamadas do 112, os alertas por SMS aos cidadãos estrangeiros para agendamentos e renovação de documentos e o Portal da Segurança Contra Incêndios em Edifícios.

Empresas Públicas

Em 2016 o Sector Empresarial do Estado (SEE) passou, no seu conjunto, a apresentar capitais próprios positivos. O ano de 2018 deverá ser o primeiro em que, globalmente, o SEE apresentará um resultado líquido positivo.

É convicção do Governo que apenas com um aprofundamento da análise, e consequente decisão, pela despesa com mérito se conseguirá manter uma trajetória sustentada de melhoria do desempenho económico e financeiro das empresas, com ganhos de eficiência permanentes e regulares. Com base neste pressuposto, avançou-se em 2017 com o desenvolvimento de instrumentos que permitem um real escrutínio da despesa das empresas, abrindo caminho para a obtenção de ganhos de eficiência e evitando cortes cegos.

Este esforço de redução e eliminação de despesa ineficiente envolve uma reorganização do setor, através da eliminação de organizações que se revelam supérfluas, seja pela obsolescência da sua missão (p.e. a entrada em liquidação da Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, após a alienação por esta da participação na Sociedade Mineira do Lucapa, e o fim da liquidação da Parque EXPO'98), seja por sinergias decorrentes da sua fusão com outras empresas (p.e. a integração por fusão da Ambisider na Baía do Tejo).

Para 2018 está prevista a implementação de um processo próprio de acompanhamento de empresas em liquidação, por forma a conferir maior celeridade processual a estas situações.

O esforço de redução e eliminação de despesa ineficiente passa ainda pela racionalização da contratação de serviços especializados que em 2017 passou a ser objeto de um centro de competências ancorado na Parpública.

Estão ainda previstas mudanças na governação do SEE, que se estendem por quatro domínios distintos.

Primeiro, na informação disponível para apreciação de propostas de planeamento, acompanhamento e avaliação da despesa executada. Estão em desenvolvimento experiências piloto de implementação de um *web service* que recolherá diretamente dos sistemas de contabilidade das empresas públicas, e sem intervenção humana, informação relevante para o acompanhamento e avaliação das suas atividades, permitindo detetar desvios com maior celeridade, menos recursos e menos erros de reporte. Esta ferramenta está atualmente em fase de teste e prevê-se a sua aplicação generalizada em 2018.

Uma segunda vertente da revisão da despesa das empresas públicas tem foco na análise dos Planos de Atividades e Orçamentos (PAO) das empresas do Setor Empresarial do Estado. Passaram a ser avaliadas as implicações destes planos sobre a situação financeira e patrimonial das empresas de uma forma mais exaustiva e com um horizonte temporal mais alargado (três anos) do que no passado. Em 2018 a análise do impacto desses planos sobre o equilíbrio das contas públicas será feita de forma regular e sistemática, não se limitando às empresas ou grupos de maior dimensão. Serão objeto de análise própria (individualizada) as novas atividades e novos investimentos materialmente relevantes.

A terceira vertente passa pela introdução de novos instrumentos de acompanhamento trimestral da execução dos planos de atividade, incluindo mecanismos de *early warning* que possibilitarão uma identificação mais célere de desvios e a adoção de estratégias de correção.

A quarta, e última, vertente é a redefinição das regras de remuneração variável dos gestores das empresas do SEE, em articulação com os seus contratos de gestão, de modo a premiar/estimular o bom desempenho.

Veículos apreendidos

Encontram-se atualmente apreendidos, à guarda de diversas entidades, em particular dos órgãos de polícia criminal, vários milhares de veículos automóveis, numa situação jurídico-processual que se prolonga, frequentemente, por longos períodos de tempo.

Destacam-se como consequências decorrentes da longa imobilização a desvalorização dos veículos, os elevados custos económicos e ambientais diretamente relacionados com a guarda destes veículos, e a alocação de agentes de força pública para garantir a administração dos veículos apreendidos.

Ainda que existam já mecanismos legais que preveem a possibilidade de, em determinadas circunstâncias, os veículos apreendidos poderem ser utilizados pelos órgãos de polícia criminal, a tipologia de veículos nem sempre o permite e o período que medeia entre o momento da apreensão até à disponibilidade do veículo para utilização é, normalmente, de vários anos.

O trabalho de diagnóstico em curso permitiu já quantificar cerca de 10 000 veículos apreendidos, distribuídos por 380 parques com uma área total de 165.000 m2. Para a guarda destes veículos, encontram-se afetos cerca de 1 000 agentes, guardas e outros funcionários do Estado.

Está em preparação um plano para promover uma gestão mais racional e eficaz dos veículos apreendidos, diminuindo os custos que a sua guarda prolongada provoca, seja pelos imóveis que lhes estão alocados, os custos ambientais associados, nomeadamente de contaminação de solos, seja pelos recursos policiais afetos a estas tarefas.

Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública (SIEF)

Reconhecer o mérito dos trabalhadores e dirigentes dos serviços da Administração Pública é um fator essencial para assegurar que iniciativas de melhoria de eficiência, promotoras de poupanças sem prejuízo para a qualidade dos serviços, sejam adotadas de forma regular e abrangente por todos os serviços da Administração Central do Estado.

Neste âmbito, criou-se em junho de 2017 um sistema de incentivos para equipas da administração pública, assente em metas de redução efetiva da despesa e de garantia de elevado desempenho dos serviços, e sujeita a avaliação independente.

Este esquema prevê a possibilidade de atribuição de incentivos de desempenho no valor de 50% da redução de despesa alcançada pelas equipas promotoras de iniciativas de melhoria de eficiência, até um limite anual global de um mês de salário por cada membro dessas equipas. A avaliação das candidaturas está a cargo da Inspeção-Geral de Finanças que envia parecer aos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e da tutela, a quem cabe a decisão sobre a atribuição de incentivos

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

André Moz Caldas