Bloco de Esquerda
*Grupo Parlamentar*

# PROJECTO DE LEI N.º 436/XI/2ª

# ESTABELECE O PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO DE BASE ZERO PARA O ANO DE 2012

*Exposição de motivos*

Portugal vive uma dramática crise económica e social, que se expressa também como uma crise orçamental e que é acompanhada por um debate intenso acerca da definição e sustentabilidade das funções sociais do Estado. As escolhas que a democracia deve fazer neste contexto são por isso de grande importância para o futuro.

Acentuando-se a restrição orçamental, existe um problema essencial de autoridade da despesa pública, que se torna uma questão de legitimidade do Estado. Ora, sendo a representação parlamentar historicamente derivada da necessidade de submeter à democracia a decisão sobre a utilização dos recursos públicos, nomeadamente dos impostos, e de controlar a execução orçamental dos governos, a intensificação das regras de transparência deve ser o suporte e orientar as escolhas colectivas.

O futuro do Estado Social, ou das despesas públicas em programas de democracia social como o SNS, a escola pública ou a segurança social, depende inteiramente da garantia de sustentabilidade que só uma gestão de rigor assegurará. Assim, só sobreviverão e se desenvolverão os programas constituintes do Estado Social se o orçamento for justo e portanto democraticamente aceite, e se for rigoroso e portanto criteriosamente preparado e verificado.

O presente Projecto de Lei responde a essa exigência crescente de transparência e verificabilidade adoptando uma medida excepcional para vigorar durante o ano de 2011: determina que o orçamento preparado durante esse exercício obedeça a um conjunto de regras que procuram a melhor adequação do Estado às suas funções e a poupança razoável, eliminando desperdícios, programas redundantes ou nichos de ineficiência, e identificando e corrigindo ao mesmo tempo as deficiências, a falta de recursos e as incapacidades de aplicação dos programas essenciais. Essas normas, que têm sido identificadas sob o título de Orçamento de Base Zero (OBZ), baseiam-se na obrigação de cada serviço do Estado definir e justificar a sua proposta de orçamento em função de actividades previstas para o ano seguinte, sem se basear no orçamento do ano anterior ou corrente.

Assim, evita-se o vício de um orçamento incremental, que tem sido a forma de preparar a distribuição da despesa, e que favorece a ineficiência: nenhum serviço corta no desperdício porque os serviços mais ineficientes negoceiam a sua dotação orçamental seguinte a partir da maximização do gasto no ano anterior. Deste modo, há em muitos serviços uma corrida à despesa inútil no final de cada ano, para evitar que o orçamento seguinte seja mais baixo. Ora, este despesismo, que é muitas vezes evidente, como aconteceu recentemente com a divulgação do plano de aquisição de viaturas de uma empresa pública, representa má gestão e ataca profundamente a credibilidade do Estado como utilizador dos recursos públicos.

Ao dar ao país a garantia de que são adoptados os procedimentos mais exigentes para prestar os serviços públicos, que são a contrapartida dos impostos, de forma mais eficiente e adequada às prioridades democraticamente definidas, com a maior poupança possível, este projecto Lei responde à crise orçamental do lado da despesa.

Se o Estado não proceder a essa poupança com métodos verificáveis, transparentes e eficientes, a política virá a ser dominada por populismos, que já hoje emergem e que argumentam a inevitabilidade da redução da acção social do Estado e de desinvestimento nas políticas públicas. A ofensiva liberal, que pretende transformar os impostos pagos pelos contribuintes em garantias de rendas para sectores económicos privilegiados e, ao mesmo tempo, destruir os serviços públicos, tem como aliado o despesismo do Estado.

Ora, os serviços públicos que o Estado assegura são um elemento determinante da vida social, porque respondem ao princípio da devolução aos cidadãos: se não houver SNS ou escola pública, se a segurança social pública for desarticulada, se diminuir a segurança que protege a liberdade, então os impostos estariam a ser confiscados por um Estado inútil para os cidadãos. Por todos estes motivos, o controlo da despesa é essencial.

Existe certamente outra componente da crise orçamental, que não é menos importante, e que se localiza do lado da receita: Portugal tem um dos sistemas fiscais mais desigualitários na Europa, com maior incidência de evasão fiscal, com um sistema fortemente regressivo incidindo sobretudo sobre o trabalho, desequilibrado entre os impostos directos e indirectos, apoiado num labirinto de isenções, deduções e benefícios que são predominantemente acessíveis aos sectores mais favorecidos da população, sendo ainda um sistema fiscal com regras das mais permissivas, impedindo ou dificultando a equidade que devia ser a norma. A perda de receitas que daí deriva é parte decisiva da crise fiscal actual, com a agravante de diminuir a democracia, na medida em que a desigualdade é um factor de poder económico que prejudica a maioria dos contribuintes. Essa componente fiscal é o objecto de deliberações em sede de orçamento.

## As experiências anteriores de Orçamento de Base Zero

O OBZ foi proposto a partir de 1966, como parte de um sistema de orçamentação utilizado predominantemente nos Estados Unidos, o *Planning-Programing-Budgeting System*, que procurava planear a melhor utilização de recursos como parte do próprio processo orçamental. No ano fiscal de 1972-1973 esse novo procedimento foi utilizado no Estado da Geórgia, sendo governador James Carter, que depois viria a ser presidente dos EUA, tendo então aplicado o mesmo modelo a nível do orçamento federal. No final dos anos 70, seis estados norte-americanos também seguiam autonomamente este plano (Geórgia, New Jersey, Rhode Island, Luisiana, Texas e Tennessee) e aplicavam-se planos-piloto noutros (Arkansas, Califórnia, Idaho, Illinois, Missouri, Montana).

No procedimento mais comum, o programa de preparação do orçamento determinava que todas as actividades e custos dos serviços de Estado fossem orçamentados a partir do seu valor efectivo e não por referência ao gasto do ano corrente ou anterior. Previa-se então a identificação da unidade de decisão, que deveria apresentar diversas

alternativas de orçamento, tipicamente quatro: uma que estabelecesse um mínimo para a viabilidade da unidade, outra que definisse o nível de manutenção da actividade corrente, outro que orçamentasse o custo de serviços majorados, e ainda algum orçamento intermédio entre estes. Assim sendo, todas as actividades e programa poderiam ser reavaliados com escolhas políticas claras, perante a restrição orçamental e as obrigações definidas pelos parlamentos.

Em 2009, havia quinze estados dos EUA cuja legislação definia a aplicação do método do OBZ, entre eles a Califórnia, Illinois, Geórgia e Ohio, e outros estados adoptavam formas modificadas e simplificadas de OBZ. Considerando a dificuldade de aplicar esta metodologia anualmente, os estados adoptaram ciclos variáveis para a aplicação do método orçamental: na Florida aplica-se de oito em oito anos, no Oklahoma de quatro em quatro.

Dessa experiência resulta, identificadas na literatura económica, a determinação de um conjunto de vantagens:

1) O OBZ evita a continuidade de uma espiral orçamental, em que cada orçamento é definido em função da despesa do ano anterior: essa espiral facilita a ineficiência e o poder burocrático, e estimula o desperdício;

2) O OBZ exige a análise detalhada de meios e objectivos, e favorece o estabelecimento de prioridades bem definidas e orçamentadas;

3) No caso do OBZ, o planeamento de recursos e o seu orçamento são definidos pelos mesmos decisores e no mesmo processo, sendo responsabilizados por isso;

4) O OBZ obriga à avaliação de eficiência de cada programa e acção e cria indicadores de controlo, responsabilizando todos os níveis de chefias;

5) Os gestores e decisores de níveis intermediários são chamados a participar intensamente, podendo fazer valer as suas apreciações sobre as condições de execução dos programas e propor a reorientação de prioridades;

6) Finalmente, o OBZ foca-se na decisão e recusa a lógica de um orçamento incremental sem justificação.

Resulta igualmente a identificação de algumas desvantagens e problemas que devem ser antecipados pela escolha de regras e procedimentos prudentes:

1) O processo é demorado e corre o risco de ser demasiado burocratizado; além disso, grupos de interesses sentirão o processo como uma ameaça e podem procurar impedi-lo;

2) Nem todos os programas podem ser submetidos aos mesmos critérios de avaliação e eficiência: alguns têm custos fixos ou são programas obrigatórios, porque politicamente definidos, e a escolha de prioridades não é trivial;

3) O OBZ não impede necessariamente a orçamentação de custos desnecessários, que podem ser ocultados, embora permita mais facilmente comparações efectivas.

Conhecendo estes problemas, os procedimentos devem assegurar um processo simples, com critérios articulados e claros, com regras de avaliação e verificação, que permitam a decisão em tempo útil. Este Projecto de Lei estabelece que esse tempo útil deve ser o ano de 2011, de modo a que a proposta de Orçamento para 2012 responda a estes critérios.

Esta estratégia orçamental é por isso compatível e articulável com a orçamentação por programas, recomendada pela OCDE e já prevista na Lei do Enquadramento Orçamental, embora ainda aplicada de forma rudimentar em Portugal.

## Uma prioridade nacional: evitar o atrofiamento para o Estado mínimo e deficitário

Uma política corajosa de poupança na despesa do Estado é fundamental para ampliar a sustentabilidade do Estado Social. O combate ao desperdício e ineficiência é uma das condições – sendo a outra a garantia de uma receita fiscal adequada e baseada num sistema justo de impostos – para combater o atrofiamento dos serviços públicos em nome de uma concepção agressiva de Estado mínimo e socialmente deficitário. A gestão da coisa pública deve garantir o mais elevado nível de poupança e de eficiência, e esse combate definirá a nossa modernidade.

Por outro lado, é esta verificação dos orçamentos rigorosos por programas, actividades e serviços, que fundamenta a escolha das prioridades e a correcção das insuficiências. Um processo de identificação rigorosa das insuficiências actuais dos serviços públicos

identificará défices importantes nos sistemas de saúde, nomeadamente nos cuidados continuados, de protecção social, e em particular de apoio aos idosos, de educação pré-escolar, de promoção da língua e da cultura, e exigirá por isso um Estado mais eficiente na resposta aos défices da democracia.

No futuro, senão mesmo no imediato, o SNS, a escola ou a segurança social públicas exigirão mais capacidades humanas mais preparadas e mais recursos de investimento e de funcionamento. Faltam médicos, enfermeiros, educadores e outros profissionais qualificados. Sem eles, o Estado continuará atrofiado e não cumprirá as suas funções sociais. Ora, só a certeza de que os desperdícios foram vencidos garantirá a capacidade de escolha dessas prioridades pela democracia.

Hoje já temos um Estado mínimo. Para que as funções do Estado Social sejam cumpridas, há duas condições fundamentais: o combate ao desperdício e portanto a garantia de despesa justificada, e a adequação dos serviços às necessidades. Este Projecto de Lei garante que a preparação da Lei do orçamento responde a estas duas condições e coloca os decisores políticos perante as escolhas necessárias.

## Evitar uma orçamentação que promova o desperdício

O processo de preparação da Lei orçamental que se baseia na espiral da despesa anterior é promotor do desperdício, e por duas razões bem evidentes. Em primeiro lugar, em momentos de restrição orçamental acentuada, o corte generalizado afecta e prejudica em particular o funcionamento dos serviços eficientes, que passam a ter dotações inadequadas à sua acção mínima. Em contrapartida, os serviços ineficientes não são conduzidos a corrigir as suas insuficiências. Em segundo lugar, em períodos de expansão da despesa orçamental, a ineficiência é estimulada. Por estas duas razões, a preparação rotineira do orçamento, que reflecte as relações de força e estrutura de poder dentro da administração pública e na sociedade, mantém e promove o desperdício.

A orçamentação de base zero, em contrapartida, mobilizando os recursos humanos e as capacidades do Estado e se for conduzida de acordo com procedimentos transparentes e verificáveis e somente nessa condição, responde à exigência fundamental de reavaliação dos serviços e da sua actividade em função das suas funções e responsabilidades.

Não se trata portanto de um processo cujo objectivo seja simplesmente reduzir a despesa do Estado. Os seus objectivos são mais ambiciosos e mais amplos: pretende garantir a eficiência, a clareza de objectivos, o controlo social sobre a actividade do Estado, aumentar os recursos onde eles forem insuficientes e evitar o desperdício onde ele existir.

*Assim, nos termos constitucionais e regimentais as deputadas e os deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte Projecto de Lei:*

Artigo 1º

Processo de orçamentação de base zero

A elaboração do Orçamento do Estado para 2012 obedece ao processo de orçamentação de base zero, fazendo depender a inscrição das dotações de despesa da análise e avaliação de todas as despesas propostas.

Artigo 2º

Metodologia

Sem prejuízo dos princípios e das regras orçamentais constantes da Lei de enquadramento orçamental, a organização e a elaboração do Orçamento do Estado para 2012 comporta os seguintes procedimentos:

a) A sistematização de objectivos referida no nº1 do artigo 15º Lei de enquadramento orçamental, obriga a que cada um dos organismos a que se refere o nº 1 do artigo 2º da referida Lei, justifique detalhadamente todas as dotações de despesa que pretende inscrever no orçamento, com base na análise de custo de estrutura e de cada uma das actividades que pretende desenvolver;

b) Obrigatoriedade de indicação de alternativas para a concretização de cada uma das actividades a desenvolver;

c) Análise das propostas de despesa e das alternativas apresentadas, em função do seu enquadramento nas actividades programadas;

d) Avaliação e decisão sobre as propostas e as alternativas apresentadas.

Artigo 3º

Análise e avaliação

1 - A análise das propostas e das alternativas apresentadas pelos organismos e serviços integrados em Ministérios será feita no âmbito dos respectivos Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.

2 - A análise das propostas e das alternativas apresentadas pelos restantes organismos e serviços será feita pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

3 - A avaliação das propostas e das alternativas engloba poderes de correcção de deficiências ou excessos de orçamentação, com fundamento no critério da adequação dos meios aos fins definidos.

4 - Compete ao Ministro das Finanças fazer a avaliação final das propostas e das alternativas apresentadas pelos organismos referidos nos números anteriores.

Artigo 4º

Excepções

1 - Estão excluídas deste processo de orçamentação de base zero:

a) As dotações correspondentes a despesas obrigatórias;

b) As despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários.

2 - Para além dos elementos informativos referidos no artigo 37º da Lei de enquadramento orçamental, a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 deve disponibilizar a informação sobre as dotações e despesas referidas no número anterior.

Artigo 5º

Institutos Públicos

No âmbito dos poderes de tutela e superintendência sobre os institutos públicos, elencados nos artigos 41º e 42º da Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, o Governo aprovará:

a) As orientações necessárias para a observância pelos institutos públicos do processo de orçamentação de base zero na elaboração dos respectivos orçamentos para 2012;

b) Os critérios a observar no processo tutelar de aprovação dos orçamentos dos institutos públicos para avaliação da sua conformidade às orientações referidas na alínea anterior.

## Artigo 6º

## Empresas públicas

1 - No âmbito dos poderes relativos ao exercício da função accionista nas empresas públicas, previstos no artigo 11º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, o Governo incluirá nas orientações estratégicas a necessidade de observância pelas empresas públicas do processo de orçamentação de base zero na elaboração dos respectivos orçamentos para 2012, orientadas no sentido de contribuir para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público e para a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade.

2 - Compete ao Ministro das Finanças e ao ministro responsável pelo sector a verificação do cumprimento das orientações previstas no número anterior, podendo emitir directivas para a sua aplicação.

## Artigo 7º

## Entidades públicas empresariais

No âmbito dos poderes de tutela económica e financeira das entidades públicas empresariais, elencados no artigo 29º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, o Governo estabelecerá:

a) As orientações estratégicas e as directrizes necessárias para a observância pelas entidades públicas empresariais do processo de orçamentação de base zero na elaboração dos respectivos orçamentos para 2012;

b) Os critérios a observar no processo tutelar de aprovação dos orçamentos dos institutos públicos para avaliação da sua conformidade às orientações e às directrizes referidas na alínea anterior.

## Artigo 8º

## Aplicação às empresas municipais e intermunicipais

No âmbito dos poderes relativos ao exercício da função accionista previstos no artigo 16º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, as câmaras municipais e os conselhos directivos das associações de municípios, estabelecerão as orientações necessárias para a observância pelas empresas municipais e intermunicipais, consoante o caso, do processo de orçamentação de base zero na elaboração dos respectivos orçamentos para 2012.

## Artigo 9º

## Enquadramento orçamental

1 - Para além do disposto no artigo 19º da Lei de enquadramento orçamental, o programa orçamental relativo ao exercício de 2012 incluirá o plano de despesa plurianual nos serviços públicos de saúde, de educação, de segurança e protecção social, de justiça e de segurança pública.

2 - Para além do disposto no artigo 34º da Lei de enquadramento orçamental, a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 é acompanhada pelo mapa das responsabilidades futuras que decorram da integração na segurança social de fundos de pensões de empresas.

## Artigo 10º

## Regulamentação

O Governo definirá por Decreto-Lei:

a) A adaptação ao processo de orçamentação de base zero das regras relativas ao modo e à forma de definição concreta dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respectivas estruturas;

b) O modo de aplicação do processo de orçamentação de base zero na organização e elaboração dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos, no orçamento da segurança social, bem como no âmbito dos programas plurianuais dos serviços públicos nas áreas da saúde, educação, segurança social, justiça e segurança pública.

Artigo 11º

Valor reforçado

As normas da presente Lei constituem pressuposto normativo necessário na elaboração e aprovação da Lei do Orçamento de Estado para 2012.

Assembleia da República, 8 de Outubro de 2010.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,