



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

Ref.ª 02/UTAO/2011

Data: 14.01.2011

**PARECER TÉCNICO N.º 2/2011**

**Análise Técnica do PJI n.º 436/XI/2.ª**

Estabelece o Processo de Orçamentação de Base  
Zero para o Ano de 2012

### **Ficha técnica**

---

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da UTAO. Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de Julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

A análise baseia-se em informação disponível até ao dia 12 de Janeiro de 2011.

Colaboraram na elaboração deste documento os Consultores Técnicos Carlos Marinheiro, Joaquim Sarmiento, Jorge Oliveira, António Antunes, Jorge Garrido, João Coelho, Amílcar Sousa e Ricardo Santos.

---

# I. Introdução

## I.1 Mandato

---

1 Nos termos do ofício n.º 320/5ª-COF/2010, de 15 de Dezembro de 2010, da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) foi transmitido à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) que:

*«No âmbito da metodologia de apreciação na iniciativa em epígrafe, foi hoje deliberado em Comissão solicitar à UTAO uma avaliação de impacte das medidas aí preconizadas, até ao próximo dia 14 de Janeiro.*

*Neste contexto, bem como nos termos da alínea e) do n.º 1 do art.º 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, cumpre-me transmitir a essa Unidade Técnica de Apoio Orçamental a referida solicitação».*

2 Em conformidade com esse mandato, apresenta-se à COF o presente Parecer Técnico sobre o Projecto de Lei n.º 436/XI/2.ª que estabelece o processo de **orçamentação de base zero** (OBZ) para o ano de 2012, o qual foi aprovado na generalidade em reunião plenária de 29 de Outubro de 2010.

## I.2 Plano de exposição

---

3 Na elaboração do presente Parecer, a UTAO exerce as suas competências no domínio do apoio técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública à Assembleia da República que fiscaliza a execução do Orçamento de Estado (OE), nos termos do artigo 107.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>1</sup>.

4 O processo de OBZ constitui uma metodologia de orçamentação totalmente distinta da até agora adoptada em Portugal. Com efeito, o PJI n.º 436/XI/2.ª obriga a que os organismos que integram o OE cumpram um conjunto de procedimentos no âmbito da elaboração do OE/2012, entre os quais, ter de justificar as propostas de orçamento em função das actividades previstas para aquele ano, sem se basearem no orçamento do ano corrente.

5 A proposta remete igualmente para a competência do Governo a aprovação das orientações necessárias à aplicação desta metodologia por outras entidades públicas que não estão incluídas no OE, tais como as empresas públicas, as entidades públicas empresariais e as empresas municipais e intermunicipais.

---

<sup>1</sup> A matéria em apreço constitui ainda uma reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República consagrada na alínea r) do artigo 164.º da CRP que estipula que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: «relativo ao regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais».

6 Tendo presente que não se conhecem experiências anteriores a este nível na Administração Pública portuguesa, este Parecer Técnico tem subjacente as práticas conhecidas de diversos processos de OBZ a nível internacional, em particular norte-americanas, as quais se encontram ilustradas na literatura económica sobre as práticas de orçamentação. Para o efeito, é apresentada uma descrição do processo de implementação desta metodologia, evidenciam-se as principais vantagens e desvantagens, bem como os resultados práticos que os investigadores (académicos e gestores) desta abordagem foram identificando, ao longo de mais de 40 anos desde a sua primeira aplicação prática.

7 A UTAO faz notar que não dispõe de elementos que permitam efectuar a avaliação quantitativa do impacte orçamental das medidas preconizadas no Projecto de Lei n.º 436/XI/2.<sup>a</sup>, que estabelece o processo de OBZ para o ano de 2012, conforme solicitação da COF. Porém, com o objectivo de fornecer informação útil à COF no âmbito da discussão do diploma na especialidade, a UTAO procurou elaborar uma análise do grau de rigidez das despesas públicas dos Serviços Integrados (SI) e dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), bem como do universo potencial de aplicação da técnica de orçamentação de base zero, ainda que a título meramente indicativo.

## II. O Processo de Orçamentação de Base Zero

### II.1 Experiências de Orçamentação de Base Zero

---

8 As críticas ao tradicional processo de orçamentação incremental remontam a publicações académicas do século XIX<sup>2</sup> e à tentativa de reduzir as despesas do Tesouro britânico. No início dos anos 60 do século XX, encontram-se referências explícitas à utilização do processo de OBZ pelo departamento de agricultura dos Estados Unidos. Com efeito, em 1964 foram dadas instruções aos gestores intermédios responsáveis pela elaboração do orçamento do departamento de agricultura no sentido de avaliar os programas ignorando o orçamento do ano anterior<sup>3</sup>.

9 No entanto, o moderno processo de OBZ teve a sua origem no meio empresarial, tendo sido aplicado, desenvolvido e sistematizado por Peter Phyr, gestor da empresa *Texas Instruments Inc.*, em 1969. O mesmo gestor celebrou o método através da publicação de um artigo, no ano seguinte, na *Harvard Business Review* (Phyr, 1970, apud Tarschys, 2007) e da edição de um livro intitulado *Zero Based Budgeting* (Phyr, 1973, apud Tarschys, 2007). O processo de OBZ foi

---

<sup>2</sup> Burrows e Syme (2000 apud Tarschys, 2007).

<sup>3</sup> De acordo com Boyd (1982), “O facto de certas actividades terem existido durante alguns anos não justifica per se a sua continuidade. Está implícito no processo de orçamentação de base zero que a continuidade dos programas e a sua dimensão para o ano fiscal de 1964 deverá ser claramente demonstrada.”

adoptado pelo então governador Jimmy Carter, que o introduziu na elaboração do orçamento do Estado da Geórgia, em 1973. Mais tarde, após a eleição de Jimmy Carter para a presidência, o processo passou a fazer parte da legislação federal através do *Government Economy and Spending Reform Act* (1976), tendo sido aplicado a nível nacional no Orçamento Federal de 1979. A legislação previa uma avaliação da continuidade dos programas e das agências federais a cada cinco anos.

**10** Durante os anos 70, o processo de OBZ tornou-se muito popular e foi levado à prática em diversos Estados e cidades norte-americanas<sup>4</sup>. No entanto, depois de variadas experiências, o processo de OBZ foi praticamente abandonado nos anos 80, tendo sido a principal crítica colocada ao nível da sua aplicação prática, nomeadamente quando confrontados os resultados obtidos com os custos incorridos na sua implementação. Com efeito, a avaliação empírica das vantagens e desvantagens das várias experiências de OBZ deu origem a diversas publicações académicas no final dos anos 70. A administração Reagan (que sucedeu em 1981 à administração Carter) preservou apenas alguns aspectos do processo de OBZ, nomeadamente dando enfoque à necessidade de atribuição de prioridades em diversos programas ou agências que sofreram reduções nas suas dotações orçamentais.

**11** Mais recentemente, este processo de orçamentação recuperou alguma visibilidade. De acordo com um relatório dos serviços de informação legislativa do Estado do Illinois (O'Grady, 2008), em 2008, existiam 17 Estados cuja legislação previa explicitamente o uso de um processo de OBZ. Em alguns casos não se trata de um processo puro, mas de formas modificadas de OBZ, nomeadamente um método designado por “*sunset review*”, o qual prevê a avaliação periódica dos programas e agências estaduais, previamente à decisão sobre a sua continuidade. Outros métodos utilizados, que se distinguem da tradicional orçamentação incremental, consiste na introdução de uma justificação das despesas ou na reavaliação de prioridades de determinados programas.

**12** Por exemplo, durante o ano de 2009, nos Estados de Geórgia<sup>5</sup>, New Jersey<sup>6</sup>, Texas<sup>7</sup>, Virginia<sup>8</sup>, Pennsylvania<sup>9</sup> e Ohio<sup>10</sup>, foram apresentados diversos projectos legislativos para a introdução de processos orçamentais que requerem a justificação das despesas a incorrer nos diversos programas ou agências, com efeitos nos orçamentos dos anos 2012 e 2013. Nalguns casos, não se trata de processos de OBZ semelhantes aos aplicados nos anos 70, pois **respeitam**

<sup>4</sup> Em Moore (1980), são identificadas 35 cidades onde o processo de OBZ foi aplicado durante os anos 70.

<sup>5</sup> [http://www1.legis.ga.gov/legis/2009\\_10/versions/hb44\\_LC\\_34\\_1979\\_pf\\_2.htm](http://www1.legis.ga.gov/legis/2009_10/versions/hb44_LC_34_1979_pf_2.htm)

<sup>6</sup> [http://www.njleg.state.nj.us/2008/Bills/S2500/2228\\_11.PDF](http://www.njleg.state.nj.us/2008/Bills/S2500/2228_11.PDF)

<sup>7</sup> <http://www.legis.state.tx.us/tlodocs/81R/billtext/pdf/HB03396I.pdf#navpanes=0>

<sup>8</sup> <http://leg1.state.va.us/cgi-bin/legp504.exe?091+ful+HB2356+pdf>

<sup>9</sup> <http://www.legis.state.pa.us/cfdocs/legis/PN/Public/btCheck.cfm?txtType=HTM&sessYr=2009&sessInd=0&billBody=H&billTyp=B&billNbr=0558&pn=0607>

<sup>10</sup> [http://www.legislature.state.oh.us/bills.cfm?ID=128\\_HB\\_65](http://www.legislature.state.oh.us/bills.cfm?ID=128_HB_65)

apenas a alguns programas ou agências, como no caso da Geórgia, ou remetendo para um horizonte temporal de seis anos, a iniciar em 2013, como no caso do Ohio (Snitchler, 2009).

13 A nível federal há ainda a realçar a utilização do processo de OBZ na avaliação de alguns programas inscritos no orçamento da presidência, no entanto, a utilização da OBZ no orçamento de 2011 cingiu-se a um programa de modernização de processos e infra-estruturas tecnológicas, o qual representou apenas 0,16 % desse orçamento (Tabela 6, em anexo).

14 De salientar que no quadro das Administrações Públicas Europeias não foram encontradas referências relevantes à utilização do OBZ. A este título há que assinalar a experiência do Banco Central Europeu, embora os relatórios sejam omissos quanto à forma como foi implementada e quanto aos impactos na despesa. Nesta instituição aplicou-se o processo de OBZ em 2004, tendo permitido, conforme o relatório anual do ano seguinte, a reafecção interna de pessoal, a reorganização de áreas de negócio e a simplificação de alguns processos.

## II.2 Breve Descrição do Processo de OBZ

---

15 Uma definição comumente utilizada de Economia é de que esta é a ciência da escolha em condições de escassez de recursos. No âmbito desta ciência, muitos modelos e metodologias foram desenvolvidos durante as últimas décadas para ajudar os decisores individuais e colectivos na afectação de recursos escassos. A nível empresarial, o planeamento das actividades a desenvolver, suspender ou a abandonar, levaram ao desenvolvimento de uma metodologia designada por **“Orçamentação de Base Zero”**. Posteriormente, o relativo sucesso da sua implementação no domínio empresarial, levou alguns decisores a adoptar os mesmos procedimentos no âmbito da administração pública.

16 De acordo com Pyhrr (1976, p. 6), a nível empresarial *“O objectivo do processo de OBZ é ajudar a administração a avaliar despesas e a realizar escolhas entre operações correntes, necessidades de desenvolvimento e lucros para as principais decisões de topo da administração e na afectação de recursos”*. Segundo o mesmo autor (Pyhrr, 1977, p. 1), a *“Orçamentação de Base Zero é um processo emergente [leia-se, na década de 70], que tem vindo a ser adoptado em diversas organizações industriais em muitos sectores da economia, bem como ao nível da administração pública local e estatal”*.

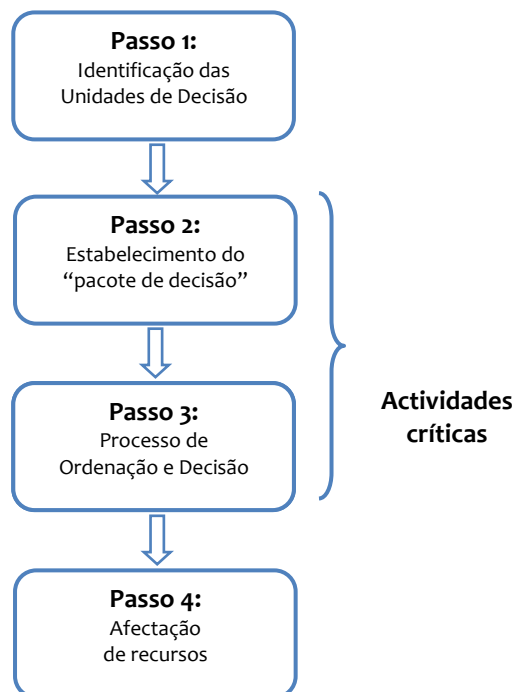
17 Para Pyhrr (1976, p. 6), *“O processo de Orçamentação de Base Zero requer que cada organização avalie e reveja todos os seus programas e actividades (correntes, bem como as novas) sistematicamente, com base nos resultados ou na performance, assim como nos custos...”*. Boyd (1982, p. 430) refere que a metodologia pressupõe que *“tudo tem de ser justificado ou descontinuado”* através do uso de uma *análise custo-benefício*, e que é necessário proceder-se a uma ordenação das actividades a desenvolver através de um *“... certo tipo de ordenação*

---

<sup>11</sup> Ou substituído por outras alternativas, conforme sugere o mesmo autor e também Pyhrr (1976, 1977).

preferido, e posteriormente estabelecer algum ponto limite a partir do qual [as mesmas] serão rejeitadas”.

**Figura 1 - Processo de Orçamentação de Base Zero**



Fonte: UTAO com base nos estudos devidos a Phyr (1976/1977) e Boyd (1982).

**18** De acordo com os estudos de Phyr (1976, 1977), os passos básicos para a implementação da metodologia de OBZ são os seguintes (ver Figura 1):

**a. Identificação das “unidades de decisão”**

Neste primeiro passo, pretende-se identificar os “*elementos chave*”<sup>12</sup> <sup>13</sup>, de cada empresa/organização, para que as mesmas possam ser avaliadas isoladamente quanto à sua manutenção, aprofundamento, adiamento ou abandono. Neste âmbito, cada unidade de decisão pode corresponder simplesmente a uma unidade orçamental da própria empresa/organização, de acordo com o procedimento tradicional utilizado na elaboração do orçamento (com um orçamento ou centro de custos próprio) ou, se o decisor assim o pretender, poderá corresponder a diferentes funções ou operações dentro de um mesmo orçamento, mas que, careçam de avaliação isolada. Neste último caso, o decisor intermédio deverá identificar as diversas unidades de decisão dentro da respectiva unidade orçamental. Por último, convém referir que a administração da empresa/organização deverá definir previamente o nível de desagregação que

<sup>12</sup> Em inglês, *meaningful elements*.

<sup>13</sup> De acordo com Phyr (1976), estes “*elementos chave*” representam as referidas “unidades de decisão”.

pretende que seja implementado ao nível das *unidades de decisão*, permitindo ao decisor de nível intermédio alguma discricionariedade nas escolhas das mesmas.

**b. Estabelecimento do “pacote de decisão”**

Uma vez identificadas as unidades de decisão, é necessário explicar o conceito de “pacote de decisão” a todos os níveis da administração da empresa/organização e apresentar linhas de orientação para os gestores/directores individuais apresentarem os seus relatórios passíveis de serem integrados num documento único, para que as referidas unidades/pacotes de decisão possam ser ordenadas de acordo com os critérios estabelecidos pela referida administração. Trata-se de uma fase crítica do processo de OBZ, uma vez que «os pacotes de decisão construídos em torno de cada unidade de decisão são os “blocos de construção”<sup>14</sup> do orçamento e da análise do programa» (Pyhrr, 1977, p. 3). Estes “blocos de construção” podem ser prontamente ordenados, quer horizontalmente quer programaticamente. Deste modo, revela-se como particularmente determinante a forma como o documento sintetiza cada uma das unidades de decisão que irão ser objecto de avaliação por parte da administração em termos de financiamento. Com efeito, o documento necessita de dotar a administração de informação relevante para avaliar cada uma das unidades de decisão, em geral quanto:

- i. Ao(s) objectivo(s) da unidade de decisão;
- ii. À descrição das acções (O que irá ser realizado com a mesma? De que forma vai ser realizada?);
- iii. À avaliação dos custos e benefícios esperados;
- iv. Ao trabalho necessário e medidas de avaliação;
- v. À identificação de alternativas para atingir os mesmos objectivos; e, por fim,
- vi. À identificação dos vários níveis de resultados em função dos diversos níveis de financiamento possíveis.

**c. O Processo de ordenação e decisão**

Embora existam diversas formas possíveis de proceder à ordenação das actividades a desenvolver, consoante se exija um maior ou menor envolvimento da administração de topo (da empresa/organização), segundo Pyhrr (1976, 1977), os decisores deverão afectar os recursos escassos tendo presente as respostas às seguintes questões: “Quanto é que deveria ser gasto?” e “Onde deveria ser gasto?”

---

<sup>14</sup> Em inglês, *building blocks*.



Os decisores deverão tentar responder às questões acima referidas procurando ordenar todos os “pacotes de decisão” identificados por ordem decrescente de benefício ou, no outro extremo, ordenando todas as “unidades de decisão” pelo mesmo critério. Em ambas as perspectivas de ordenação, é possível identificar um conjunto de vantagens e inconvenientes, sendo esta etapa extremamente complexa e morosa. Relativamente à primeira perspectiva de ordenação, convém referir que os decisores terão de identificar os benefícios que a empresa/organização obterá com cada nível de despesa e estudar as consequências da não aprovação de “pacotes de decisão” adicionais listados acima daquele nível de despesa.

Um possível compromisso proposto por Pyhrr (1976, p. 10) para resolver o problema da ordenação, dependendo da dimensão da empresa/organização, poderá passar por interromper o processo de ordenação formal num nível intermédio da empresa/organização, propondo o mesmo autor que, de forma a minimizar o tempo despendido e a complexidade no processo de ordenação, os decisores:

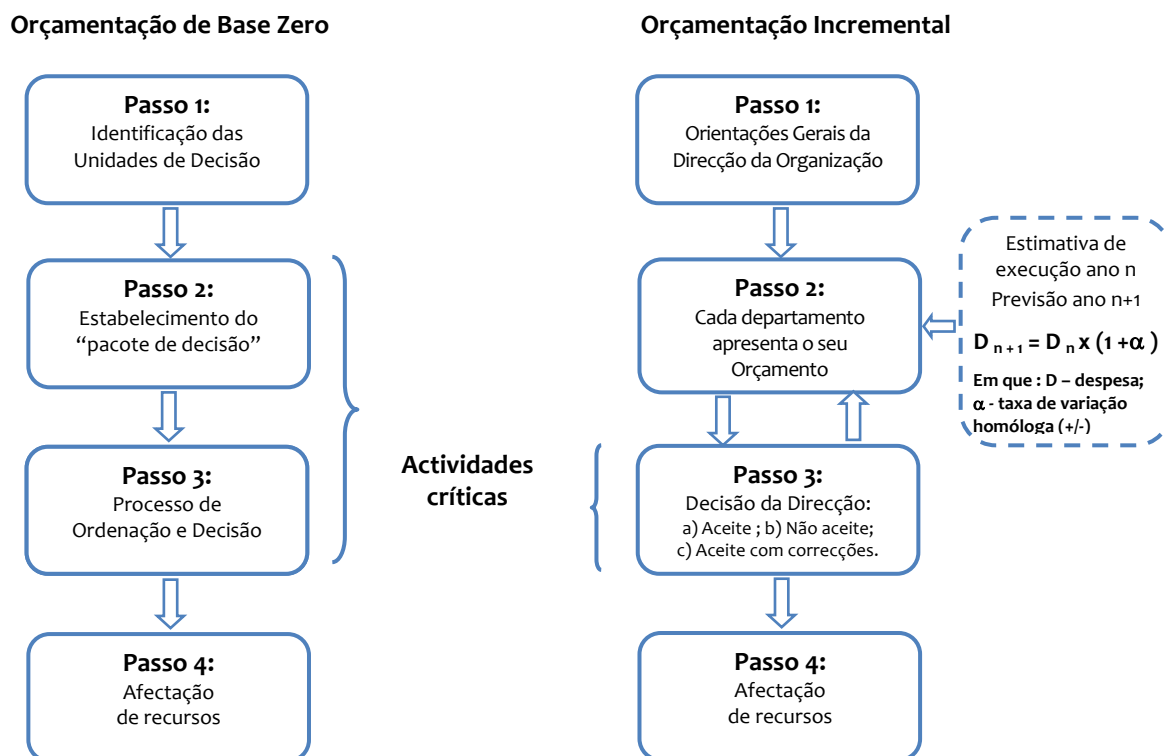
- i. Não concentrem demasiado tempo nos pacotes de decisão que são considerados como prioritários ou necessários, mas sim em todos os outros que possam traduzir-se numa efectiva redução da despesa;
- ii. Não despendam muito tempo a decidir em que circunstâncias é que o pacote 4 é mais importante que o pacote 5, mas somente em ter de assegurar-se que os pacotes 4 e 5 são mais importantes que o pacote 15, e assim sucessivamente;

**d. Afectação de recursos**

Com base na ordenação dos “pacotes de decisão” em função do que foi considerado prioritário, os decisores passam a dispor de informação quanto aos montantes de financiamento necessários por cada nível de decisão, e, conseqüentemente pelas diferentes estruturas da empresa/organização.

**19** A Figura 2 ilustra as principais diferenças entre o processo de orçamentação incremental (comummente utilizado) e o processo de OBZ, constatando-se um considerável aumento na complexidade dos procedimentos deste último.

Figura 2 - Processo de Orçamentação de Base Zero vs Orçamentação Incremental



Fonte: UTAO, com base nos estudos devidos a Phyr (1976/1977) e Boyd (1982).

### II.3 Identificação de Vantagens e Desvantagens da OBZ

**20** A implementação da Orçamentação de Base Zero, em particular nos Estados Unidos, nos finais dos anos 70 e princípios dos anos 80 do século passado, foi posteriormente acompanhada por um interesse crescente na literatura académica, focada não somente na metodologia de implementação, mas sobretudo na identificação das principais vantagens e desvantagens, teóricas e práticas, da metodologia OBZ.

**21** Relativamente aos resultados práticos da aplicação desta metodologia com essas experiências, os mesmos encontram maior desenvolvimento no ponto II.4 deste documento.

**22** Na Tabela 1, apresentam-se as principais vantagens e desvantagens da metodologia OBZ, sendo as mesmas descritas com maior detalhe ao longo do ponto.

Tabela 1 – Vantagens e Desvantagens da OBZ

VANTAGENS	DESVANTAGENS
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Facilita a definição de prioridades;</li> <li>— Elimina e/ou reduz programas não prioritários;</li> <li>— Permite a participação dos diferentes níveis de gestão no processo orçamental;</li> <li>— Promove a existência de “trade-offs” dentro e fora dos programas;</li> <li>— Proporciona um maior escrutínio público e político sobre a despesa pública;</li> <li>— Foca o processo de orçamento na análise e decisão;</li> <li>— Incentiva os gestores públicos a avaliar o custo - benefício de cada programa;</li> <li>— Incentiva os gestores públicos a utilizarem os recursos disponíveis de forma eficiente, reduzindo o seu ritmo de crescimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Apresenta pouca capacidade para alcançar uma efectiva redução de despesa;</li> <li>— Elevada complexidade na aplicação anual do processo de orçamentação de base zero;</li> <li>— Procura fazer do orçamento um exercício meramente racional e técnico, sendo que, o orçamento é sobretudo um exercício de previsão e decisão política (isto no âmbito do sector público);</li> <li>— Exige um elevado consumo de tempo e de recursos;</li> <li>— Processo pouco adequado a programas de difícil controlo ou que envolvam despesas obrigatórias;</li> <li>— Fortes resistências à mudança, registando-se relutância dos gestores no fornecimento de informação relevante.</li> </ul>

Fonte: UTAO, com base na revisão de literatura identificada na bibliografia.

### Vantagens da OBZ

23 Em termos conceptuais é possível identificar um conjunto de vantagens associadas à metodologia OBZ, entre as quais se destacam as seguintes:

- Facilita o **estabelecimento de prioridades por parte dos decisores** (sejam os decisores públicos ou privados, em função da natureza da organização). Esta vantagem foi posteriormente corroborada, em termos práticos, pelos estudos desenvolvidos por Sherlekar e Dean (1980)<sup>15</sup> e por Draper e Pitsvada (1981);
- Consequentemente, ao estabelecer prioridades permite **eliminar e/ou reduzir programas considerados não prioritários**;
- **Permite a participação dos diferentes níveis de gestão no processo orçamental**, uma vez que os decisores de nível intermédio são igualmente envolvidos no processo de tomada de decisão;

<sup>15</sup> Este estudo procurou avaliar as forças e fraquezas deste processo, tendo os autores elaborado um inquérito a 10 departamentos e a 6 agências do Governo Federal Americano, sendo que esta amostra de 16 organismos representava à data 74% do total de despesa do orçamento federal. Este estudo elencou os 11 principais critérios da OBZ, tendo os gestores públicos dos referidos organismos identificado os critérios mais/menos relevantes com a sua implementação (ver Tabela 5 e Tabela 6, em anexo).

- **Promove a existência de “trade-offs” dentro e fora dos programas**, uma vez que no âmbito da decisão da administração de topo da empresa/organização é possível reafectar recursos em função dos resultados do processo de ordenação;
- **Foca a atenção na análise e no processo de decisão no orçamento**, ao invés de simplesmente aumentar o orçamento anterior, numa lógica incrementalista;
- **Incentiva os decisores a avaliar cada programa numa óptica de custo – benefício**;
- **Assegura que os serviços públicos usam os recursos disponíveis de forma eficiente**, ao procurar limitar o ritmo de crescimento das despesas.

**24** As últimas quatro vantagens elencadas foram identificadas no estudo baseado na experiência americana no estado do Illinois (O’Grady, 2008).

### Desvantagens da OBZ

**25** Por outro lado, a literatura académica sobre o tema identifica um conjunto de desvantagens associadas à OBZ, das quais se evidenciam as seguintes:

- **A dificuldade da OBZ alcançar uma efectiva redução de despesa**<sup>16 17</sup>, devido ao facto de muitos departamentos/programas virem a ser considerados relevantes no âmbito da actividade da empresa/organização;
- Ser **bastante complexo começar o processo de orçamentação de uma base zero em cada ano** (Le Loup, 1977, citado por Anderson, 1998);
- No âmbito do sector público, procurar fazer do orçamento um exercício meramente racional e técnico é não considerar que **o orçamento é sobretudo um exercício de decisão política** (Wildavsky, 1992, citado por Anderson, 1998);
- **O tempo e o esforço dedicado ao processo de implementação da OBZ**<sup>18</sup> envolvendo a ampla participação de todos os níveis da organização, tende a contribuir para a dispersão e afastamento dos objectivos iniciais, além de implicar uma maior burocratização;

<sup>16</sup> Esta desvantagem foi considerada a mais relevante no âmbito do estudo de Sherlekar e Dean (1980). Na maioria dos casos, salvo quando a redução de custos era a principal prioridade, o processo de OBZ não produziu cortes na despesa pública de montante significativo. Apenas dois organismos da amostra de 16 reportaram poupanças significativas.

<sup>17</sup> Noutro estudo de Draper e Pitsvada (1981), refere-se que a OBZ não teve um grande impacto na redução da despesa pública, nem alterou significativamente o processo orçamental em si. Por seu lado, o estudo desenvolvido por Schick (1978), argumenta que a rápida implementação desta metodologia nos organismos do governo federal Americano no final dos anos 70 se ficou a dever ao facto de a OBZ não mudar significativamente as regras e a forma como o orçamento era então elaborado. Pelo contrário, os organismos públicos acomodaram a prática orçamental de OBZ às práticas orçamentais já existentes, não tendo existido um processo de inovação significativa.

<sup>18</sup> Este ponto é corroborado pelo estudo empírico de Sherlekar e Dean (1980), em que apenas 3 em 16 organismos avaliaram positivamente este critério, sendo a mesma desvantagem referida por Schuman (1992), o qual argumenta que o orçamento incrementalista consome muito menos tempo e recursos, sendo por isso da preferência dos gestores públicos. Também o estudo realizado por Draper e Pitsvada (1981), conclui que, apesar de a OBZ ter permitido um maior

- A OBZ pode ser considerada **pouco adequada para programas de difícil controlo** (programas que envolvem compromissos assumidos fora da política não discricionária do Governo) ou obrigatórios por Lei<sup>19</sup>;
- De acordo com o estudo de O’Grady (2008) a aplicação deste processo enfrenta **fortes resistências à mudança** por parte dos agentes envolvidos, sendo igualmente os gestores dos programas **relutantes em fornecer informação** da qual possam resultar cortes orçamentais.

#### II.4 Resultados Alcançados com o Processo de OBZ

---

**26** Depois da exposição das experiências referidas anteriormente, importa aferir o impacto da implementação deste processo de orçamentação nos vários exemplos referidos.

**27** A primeira conclusão patente na literatura é a de que não existe uma quantificação uniforme do impacto da aplicação deste processo ao nível federal, estadual, local ou ao nível de outras instituições públicas. Importa por isso distinguir os resultados alcançados em cada um desses universos.

**28** Como já foi referido anteriormente, a primeira e até agora única experiência conhecida de aplicação do processo de orçamentação de base zero ao nível da administração federal ocorreu nos Estados Unidos em 1979, com **resultados limitados, no que diz respeito à redução de despesa**. De acordo com a Tabela 7 de Sherlekar e Dean (1980), é patente que a aplicação do primeiro OBZ não se traduziu numa redução de custos em todos os departamentos do governo federal. No entanto, há que referir que na maioria dos departamentos foi identificada uma **melhoria na afectação de recursos** após a implementação deste processo, contribuindo assim para um maior entendimento por parte dos gestores dos vários departamentos das suas reais necessidades. Por outro lado, contabilizando os custos da implementação deste processo, tal como está indicado na Tabela 5, conclui-se que não só aumentou o tempo consumido com a burocracia exigida aquando do processo de orçamentação, como esse aumento foi maior nos principais departamentos do governo federal.

**29** Este reduzido impacto ao nível da despesa, segundo Draper e Pitsvada (1981) deveu-se principalmente à **reduzida percentagem de rubricas de despesa que os decisores decidiram submeter a OBZ**. No orçamento federal de 1979 cerca de 85% da despesa foi considerada como rígida. Chegando este número a ser de 91% no departamento da defesa e nunca inferior a 60%.

---

envolvimento de todos os níveis da organização na elaboração do orçamento, existe frequentemente a tendência para as organizações se dispersarem e se afastarem dos objectivos iniciais. O’Grady (2008), apresenta como desvantagem o facto de passar a existir um considerável aumento da burocracia e do trabalho na preparação do orçamento.

<sup>19</sup> Este ponto foi também salientado no estudo de Sherlekar e Dean (1980) e de Dirsmith, Jablonsky e Lezi (1980). Adicionalmente, O’Grady (2008), refere que o crescimento da despesa resulta em grande medida de programas obrigatórios (“*entitlement programs*”), sobre os quais os decisores públicos têm pouca margem de decisão.

30 Já no que diz respeito à aplicação da OBZ ao nível estadual, as conclusões referidas igualmente no estudo de Draper e Pitsvada (1981), não diferem em grande medida das já mencionadas para o governo federal. Também no caso dos orçamentos dos vários estados foi reportada uma **elevada rigidez da despesa**, nestes casos, entre 75% e 90% da despesa não foi igualmente abrangida pelo programa. A única excepção foi verificada no estado da Geórgia, onde a totalidade da despesa foi submetida ao processo OBZ, tendo sido obtidas melhorias na afectação de recursos dentro dos departamentos dos Estados abrangidos. No entanto, tal como no caso do governo federal, **não foi igualmente registada uma diminuição efectiva do crescimento da despesa**.

31 Segundo Moore (1980), num estudo que abrangeu 35 cidades dos EUA que utilizaram OBZ (numa amostra de 205), quando aplicada aos vários programas geridos pelas administrações locais, verificaram-se **resultados mais positivos quanto à redução da despesa**, com cerca de 50% dos responsáveis pelos orçamentos a reportarem uma efectiva redução com a aplicação da metodologia OBZ. Acrescem ainda a este resultado ganhos com uma maior eficiência na afectação de recursos, Ambos os resultados são mais significativos nas cidades de menor dimensão. Ainda de acordo com o mesmo estudo, praticamente a totalidade dos gestores expressa apoio à manutenção do processo de OBZ, ainda que com alterações quanto ao âmbito e cadência de revisões.

32 Finalmente, quando estudado o impacto da OBZ ao nível **de outras instituições públicas, a conclusão é menos positiva**, ainda que com uma amostra bastante menos representativa, já que segundo Boyd (1982), o impacto da utilização do processo de OBZ nas universidades do estado do Texas é praticamente nulo, tendo produzido o mesmo resultado que os métodos orçamentais anteriormente usados.

33 Desta forma, verifica-se que no caso da utilização da OBZ nos EUA, esta apenas resultou em melhorias do saldo orçamental, quando associada a objectivos concretos de redução de despesa definidos antecipadamente, levando a que o processo de OBZ tenha tido nesses casos **o mesmo impacto que a orçamentação incremental**. No entanto, não são de ignorar os **ganhos de eficiência** obtidos, sendo de destacar a possibilidade de **melhor identificação e responsabilização dos decisores públicos** com os programas governamentais.

34 Um dos autores mais relevantes na literatura sobre o processo orçamental, Allen Schick (2007), realça que a OBZ, popular nos Estados Unidos há umas décadas atrás, ilustra os problemas que decorrem da introdução de novos procedimentos orçamentais nos trabalhos de preparação do orçamento. Isto porque frequentemente sobrecarregam o trabalho, requerem mais informação que aquela que é possível obter em tempo útil, acabando muitas vezes por ser abandonados, por não se adequarem aos prazos curtos de elaboração do orçamento (Schick, 2007). Adicionalmente, refere que apesar de a OBZ ser uma boa ideia, foi abandonada pelos governos que a tentaram implementar, por ser inviável a sua implementação, devido ao esforço adicional que era exigido aos serviços.

35 Noutro artigo do mesmo autor (Schick, 2002) considera-se que todas as experiências de OBZ falharam porque os decisores orçamentais não podem, pura e simplesmente, deixar de ter em conta o que ocorreu em anos anteriores e as suas consequências para os anos subsequentes.

36 O mesmo autor (Schick, 1978) refere igualmente que os aumentos de despesa observados na despesa pública da maioria dos países desenvolvidos, nas últimas décadas, resultaram de decisões políticas referentes a despesas que podem ser classificadas como despesas obrigatórias. Consequentemente, o autor salienta no mesmo artigo que o efeito da alteração dos processos ou dos procedimentos orçamentais é diminuto sobre o orçamento. As reduções de despesa dependem especialmente das condições económicas e financeiras e, por outro lado, das decisões políticas sobre as despesas obrigatórias. Assim, conclui que na prática, alterações aos processos orçamentais apenas podem aumentar a transparência, controlo e qualidade da informação disponível.

37 Contudo, um estudo recente levado a cabo pela CIPFA<sup>20</sup>, no Reino Unido, em 2007<sup>21</sup>, refere que a OBZ poderá ser uma ferramenta de gestão bastante útil, se enquadrada numa lógica de revisão de programas orçamentais. Refira-se que o Reino Unido efectua, com alguma regularidade, uma “*Spending Review*” abrangente. O estudo em causa apresenta como principal vantagem da OBZ o facto de permitir que o foco de atenção em termos orçamentais deixe de estar centrado no aumento incremental da dotação orçamental, e passe a estar focado nos recursos necessários para o sector público produzir o nível de resultados, em termos de quantidade e qualidade (*outputs* e *outcomes*) desejados.

---

<sup>20</sup> Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

<sup>21</sup> 2007 Comprehensive Spending Review



### III. Aplicação da Técnica Orçamento Base Zero em Portugal

---

**38** Nos termos do artigo 1.º do Projecto de Lei em análise, a orçamentação de base zero será aplicada ao Orçamento do Estado para 2012, «fazendo depender a inscrição das dotações de despesa da análise e avaliação de todas as despesas propostas».

**39** A proposta prevê ainda que o Governo aprove as orientações necessárias para a aplicação desta metodologia a entidades públicas, tais como institutos públicos, empresas públicas e entidades públicas empresariais. No que concerne às empresas municipais e intermunicipais, essa orientação será da competência das respectivas autarquias.

**40** Adicionalmente, o artigo 4.º da PJI 436/XI/2ª prevê como excepções à aplicação desta metodologia, as dotações correspondentes às despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários e às despesas obrigatórias. No entanto, a proposta em questão é omissa no que se refere à definição destas últimas, pelo que da discussão na especialidade poderá resultar uma especificação mais precisa das despesas que devem ser assim consideradas.

**41** A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), que se encontra presentemente em processo de revisão, prevê no seu artigo 16.º, um conjunto de despesas obrigatórias, designadamente as dotações necessárias para o cumprimento de lei ou de contrato, as dotações destinadas para o pagamento de encargos resultantes de sentenças de quaisquer tribunais e outras dotações determinadas por lei. O mesmo artigo refere ainda que as dotações correspondentes a despesas obrigatórias de montante certo, conhecidas à data da proposta de lei do OE, serão devidamente evidenciadas nessa proposta. Contudo, a lei do OE não identifica concretamente as despesas de carácter obrigatório<sup>22</sup>, o que dificulta a presente análise.

**42** De forma a dotar a COF de informação útil à discussão do diploma na especialidade, a UTAO procurou elaborar uma análise do grau de rigidez das despesas públicas dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos, ainda que a título meramente indicativo, relativamente à aplicação da metodologia da OBZ.

**43** Na Tabela 2 são identificados os graus de rigidez da despesa eventualmente aplicáveis ao OE/2011. De salientar que o critério utilizado para identificar o grau de rigidez assentou numa avaliação meramente qualitativa, decorrente da distinção entre despesas com carácter mais vinculativo, tais como despesas com pessoal, juros e transferências (e que por essa razão excluídas da presente análise) e as despesas correntes cujos compromissos apresentam um maior grau de discricionariedade para o decisor de política económica.

---

<sup>22</sup> No entanto, para o subsector Estado, o Quadro IV.1.17. – Despesa do Estado por Grandes Agregados de Despesa identifica as principais despesas obrigatórias.



Tabela 2 – Despesa Corrente dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos – OE 2011

Rigidez	Despesa Corrente	Serviços Integrados			Serviços e Fundos Autónomos		
		OE 2011 (milhões €)	% Despesa efectiva (*)	% PIB	OE 2011 (milhões €)	% Despesa efectiva (*)	% PIB
Maior	Despesas com pessoal, Juros e Transferências	41.692,4	80,7%	23,7%	17.490,9	62,4%	9,9%
Média	Subsídios	622,7	1,2%	0,4%	656,8	2,3%	0,4%
Menor	Aquisição bens e serviços (**)	1.402,8	2,7%	0,8%	1.786,8	6,4%	1,0%
	Outras despesas correntes	1.215,3	2,4%	0,7%	223,5	0,8%	0,1%

Fonte: OE 2011, cálculos UTAO.

Notas: (\*) Exclui Activos e Passivos Financeiros.

(\*\*) Os valores encontram-se expurgados de despesas com saúde, não considerando para o efeito as seguintes rubricas da classificação económica: “Produtos vendidos em farmácias”, “Serviços de Saúde” e “Outros serviços de saúde”.

44 Assumiu-se ainda que deveriam ser excluídas da presente análise as despesas com a aquisição de bens e serviços relacionadas com saúde, em virtude destas incluírem encargos de carácter obrigatório, nomeadamente os relativos aos contratos-programa dos Hospitais do Sector Público Empresarial, que por sua vez suportam o pagamento de despesas obrigatórias destas entidades, tais como os encargos com pessoal.

45 Aplicando a metodologia da OBZ apenas às despesas que apresentam menor grau de rigidez, designadamente as relativas a “aquisição de bens e serviços” (excepto despesas com saúde) e “outras despesas correntes”, esta incidiria, no caso dos Serviços Integrados (SI), sobre um valor de despesa correspondente a **2618,1 M€**, o que representa **5,1% da despesa efectiva** dos SI e, no caso dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), a uma despesa de **2010,3 M€**, equivalente a **7,2% da despesa efectiva dos SFA**, valores contudo não consolidados. Todavia, haverá que ter em conta que muitas destas despesas correntes poderão ter, em todo o caso, um carácter mais rígido, uma vez que poderão decorrer de contratos já assumidos, tais como despesas com “alimentação”, “limpeza e higiene”, “locação de edifícios”, “locação de material de informática” e “locação de material de transporte” ou relacionadas inclusivamente com “comunicações”, “seguros”, “vigilância e segurança”.

46 De notar que na Tabela 10 (em anexo) encontram-se identificadas, de forma detalhada, as diversas rubricas do agrupamento “aquisição de bens e serviços” e o respectivo peso no total da despesa efectiva de cada um dos subsectores da Administração Central.

47 Não obstante o Projecto Lei em análise apenas referir que devem ser excluídas do processo de OBZ as despesas obrigatórias e as despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários, salienta-se que também existem despesas correntes parcial ou totalmente financiadas por fundos comunitários, inclusivamente a própria rubrica “aquisição de bens e serviços”.

48 Relativamente ao PIDDAC (tabela 3), e dado que a alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º da proposta em análise exclui do âmbito de aplicação da metodologia de OBZ a despesa de investimento co-

financiada por fundos comunitários, constata-se que, no corrente ano, o montante de despesa PIDDAC sujeita àquela metodologia corresponderia a 41,2% do total.

**Tabela 3 – Despesa PIDDAC – OE 2011**

<b>Projectos</b>	<b>milhões €</b>	<b>%</b>
Projectos só com Financ. Nacional	878,0	41,2%
Projectos co-financiados	1.255,0	58,8%
<b>Total</b>	<b>2.133,0</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Quadro IV.1.8 do relatório do OE/2011

**49** Tal como também referido na nota técnica da Assembleia da República, no que se refere à avaliação do impacte financeiro, em 2011, nas contas do Estado e demais entidades públicas, será relevante efectuar uma consulta aos responsáveis do Ministério das Finanças e Administração Pública no sentido de procurar estimar os custos, associados à formação de pessoal e a eventuais investimentos em recursos informáticos, que decorrerão da implementação de um processo de orçamentação assente numa metodologia completamente distinta da até agora adoptada.

## IV. Conclusões

---

**50** O processo de OBZ constitui uma metodologia de orçamentação totalmente distinta da até agora adoptada em Portugal. Com efeito, o PJI n.º 436/XI/2.<sup>a</sup> obriga a que os organismos que integram o OE, bem como as empresas públicas, as entidades públicas empresariais e as empresas municipais e intermunicipais, cumpram um conjunto de procedimentos para a elaboração do OE/2012, justificando as suas propostas de orçamento em função das actividades previstas para aquele ano, sem se basearem no orçamento do ano corrente.

**51** Atendendo a que não se conhecem experiências concretas a este nível na Administração Pública portuguesa, este Parecer Técnico procurou suportar as suas conclusões nas práticas conhecidas de diversos processos de OBZ a nível internacional, nomeadamente as norte-americanas nos anos 70, as quais se encontram detalhadamente ilustradas na literatura económica sobre as práticas de orçamentação. daquelas práticas conclui-se que o processo de OBZ apenas resultou em melhorias de saldo orçamental, quando associado a objectivos concretos de redução da despesa, antecipadamente definidos, levando a que o processo de OBZ tenha tido nesses casos o mesmo impacto que a orçamentação incremental.

**52** A principal vantagem da aplicação de um processo de OBZ recai sobre a possibilidade de se utilizarem os recursos públicos de uma forma mais eficiente, promovendo a redução das despesas não prioritárias, a qual decorre de uma avaliação custo-benefício.

**53** Por outro lado, a principal desvantagem identificada é a de que este transforma o processo orçamental num sistema complexo e burocrático, consumidor de elevados recursos.

**54** A UTAO faz notar que não dispõe de elementos suficientes para efectuar a avaliação quantitativa do impacto orçamental das medidas preconizadas no PJI n.º 436/XI/2.<sup>a</sup>, conforme solicitação da COF. Porém, com o objectivo de fornecer informação útil à discussão do diploma na especialidade, procurou-se elaborar uma análise qualitativa do grau de rigidez das despesas públicas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, ainda que a um nível muito elementar.

**55** Não se encontrando definido no PJI o conceito de despesa obrigatória, assumiu-se que estas corresponderiam às despesas com pessoal, juros e transferências. Assim, de acordo com esta hipótese de trabalho, poderiam ficar sujeitas a um OBZ as despesas com “aquisição de bens e serviços” (excepto despesas com saúde) e “outras despesas correntes”, que representam, em 2011, no caso dos Serviços Integrados, um valor de despesa correspondente a 2618,1 M€, o que equivale a 5,1% da despesa efectiva dos SI e, no caso dos Serviços e Fundos Autónomos, a uma

despesa de 2010,3 M€, correspondente a 7,2% da despesa efectiva dos SFA (valores não consolidados).

**56** Neste âmbito, seria relevante esclarecer, em sede de especialidade, o conceito de despesa obrigatória.

**57** Tal como também referido na nota técnica dos serviços da Assembleia da República, de 25 de Outubro de 2010, a UTAO também considera, no que se refere à avaliação do impacte financeiro, em 2011, nas contas do Estado e demais entidades públicas, que será relevante efectuar uma consulta aos responsáveis do Ministério das Finanças e Administração Pública no sentido procurar estimar os custos associados à formação de pessoal e eventuais investimentos em recursos informáticos que decorrerão ainda da implementação de um processo de orçamentação assente numa metodologia completamente distinta da adoptada actualmente.

**58** Tendo em conta o tempo necessário para a implementação do processo de OBZ, a UTAO considera ainda que seria relevante consultar os responsáveis do Ministério das Finanças e da Administração Pública, no sentido de determinar a viabilidade da sua aplicação para o OE/2012. Neste sentido, e tendo em consideração as experiências ocorridas noutros países, poderia ser oportuno ponderar a sua aplicação num horizonte temporal mais alargado ou de uma forma faseada.

# ANEXO

Tabela 4 – Critérios avaliados no estudo de Sherlekar e Dean (1980)

TABLE 1  
ZBB Evaluation Criteria

Group A. AGENCY OBJECTIVES, GOALS, AND STRATEGIES
A1. <i>Formulation of Objectives and Goals (as compared with those used in previous processes):</i> ZBB emphasizes the objectives as a basis of the decision unit's existence and justification for resources.
A2. <i>Quantification of or Focus on Objectives:</i> To evaluate the performance of the decision unit, quantitative measures are necessary. Also, a focus on objectives helps generation of alternative approaches and alternative levels of performance.
A3. <i>Identification of Major Organizational Strategies or Issues:</i> The ZBB process shifts the burden of justification to the operating managers. This process identifies issues and generates questions regarding the organizational policies, objectives, goals, and priorities. It generates an essential dialogue between all levels of management, thus enhancing the quality of budgets as well as the probability of successful implementation.
GROUP B. RESOURCE ALLOCATION (EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY)
B1. <i>Formulation of Alternatives for Improved Operation:</i> The formulation of alternative approaches to the current method of operation is central to the improvement of the effectiveness of an activity.
B2. <i>Flexibility in Resource Allocation:</i> By developing alternative methods and alternative funding levels for each decision unit, ZBB provides the top management with the flexibility in allocating resources.
B3. <i>Trade-offs Within and Across Programs:</i> ZBB provides the opportunity for trade-offs to the decision unit manager when minimum, current, and enhanced budget levels are prepared. At the top management level, the trade-offs are performed for packages at or near the cutoff level.
B4. <i>Setting Priorities of Efforts:</i> The ranking process which starts at the decision unit manager level and continues to the top management hierarchy provides for a forum for all levels of management to display their priority structure for the organization unit. Also, the top management priorities, as displayed by the final ranking, are rapidly communicated to all levels of management.
GROUP C. QUALITY OF BUDGETS AND BUDGET PREPARATION
C1. <i>Tangible Cost Savings:</i> The cost savings are generated by elimination of duplicate or unnecessary activities, improved operation, or overall reduction in the budgets.
C2. <i>Better Allocation, Justification, and Shifts in Priorities:</i> In many instances ZBB results in better allocation of resources, better justification of activities, and shifts in resource allocation due to a clearer definition and understanding of objectives.
C3. <i>Participation of Management in Decisionmaking:</i> ZBB shifts the burden of justification to lower levels of management and places the responsibility of development of policies, objectives, and priorities on top management.
C4. <i>Effectiveness of Total Time and Effort Spent:</i> ZBB does produce more paperwork and involves managers from all levels in the budgeting process. This time and effort may be taken away from managers' day-to-day responsibilities.

Fonte: Sherlekar, Virenda S. e Dean, Burton V (1980), An Evaluation of the Initial Year of Zero-Based Budgeting in the Federal Government, Management Science, Vol. 26, n.º 8.

Tabela 5 – Resultados do estudo de Sherlekar e Dean (1980)

TABLE 3  
*Effectiveness of ZBB Criteria*

ZBB Evaluation Criteria		Effectiveness Index (1–10)	
<b>GROUP A:</b>	<b>Agency Goals, Objectives, and Strategies</b>	<u>5.83</u>	
A1:	Formulation of Objectives and Goals	5.19	(8.0)*
A2:	Quantification of or Focus on Objectives	6.88	(4.5)
A3:	Identification of Major Organizational Strategies or Issues	5.44	(7.0)
<b>GROUP B:</b>	<b>Resource Allocation: Efficiency and Effectiveness</b>	<u>6.98</u>	
B1:	Formulation of Alternatives	5.00	(9.0)
B2:	Flexibility in Resource Allocation (Alternative levels of funding)	6.88	(4.5)
B3:	Trade-offs Within and Across Programs	7.75	(3.0)
B4:	Setting Priorities of Efforts	8.31	(1.0)
<b>GROUP C:</b>	<b>Quality of Budgets and Budget Preparation</b>	<u>5.23</u>	
C1:	Tangible Cost Savings	2.31	(11.0)
C2:	Better Allocation, Justification, and Shifts in Priorities	6.56	(6.0)
C3:	Participation of Management in Decision-making	8.00	(2.0)
C4:	Effectiveness of Total Time and Effort Spent	4.06	(10.0)

\* ( ) Denotes rank

Fonte: Sherlekar, Virenda S. e Dean, Burton V (1980), An Evaluation of the Initial Year of Zero-Based Budgeting in the Federal Government, Management Science, Vol. 26, n.º 8.

**Tabela 6 – O Processo de OBZ no Orçamento da Presidência dos EUA**

Ano	Programa	Descrição	Montante (milhões de dólares)	Peso no Orçamento Federal (em %)
2010	Department-wide Systems and Capital Investments Programs (DSCIP)			
	Annex Repair and Maintenance (ARM) Project	Annex Repair and Maintenance (ARM) project will enable Treasury to continue to address the immediate need to correct building and system deficiencies in order to ensure the safety and health of the building occupants. The FY2010 ARM priority will be the replacement of the existing elevators which have exceeded their life expectancy. This work will be possible, in part, due to the new building electrical service that is financed with funding in FY 2009.	5	0,03
	Cyber Security program	The Cyber Security program protects the security of Treasury systems, and related information and services. This Department-wide program supports: the comprehensive security policy and compliance framework to protect cyber assets throughout the Department; protection of Departmental cyber critical resources against attack; protection of infrastructure classified systems and information through the National Security Program; and operation of both the Treasury Computer Security Incident program for sensitive systems and the Department-wide cyber security Response Center.	3	0,02
	Treasury Foreign Intelligence Network (TFIN)	DSCIP funding is required to enhance the high priority, classified intelligence capabilities of TFIN, including application development designed to comport with changes that the designed to comport with changes that the Office of the Director for National Intelligence (ODNI)/CIO makes to the IC enterprise architecture to facilitate more timely intelligence information sharing and analysis.	2	0,01
2011	Department-wide Systems and Capital Investments Programs (DSCIP)			
	Enterprise Content Management Program	A key Treasury initiative for 2011 is the elimination of paper-based processes and transactions. The ECM program is an essential element of this initiative as it will provide a common approach across Treasury to modernizing document-based business processes. FY 2011 funding will allow the program to continue, with a focus on enhancing mission effectiveness, reducing total cost of ownership by promoting economies of scale, and enabling all Treasury bureaus to progress toward a paperless environment.	5	0,04
	Financial Innovation and Transformation Program	This program will be tasked with developing options for streamlining the processing of financial transactions and information. For example, the program will develop innovations available to agencies including allowing users and stakeholders to access certain financial information or append this information without requiring the movement of the data. This will also streamline processes and allow for more transparency of information to the public.	17	0,12

Fonte: U.S. Department of the Treasury “Budget in Brief” ([http://www.treasury.gov/Pages/Search.aspx?k=ALL\(zero-based-budget\)](http://www.treasury.gov/Pages/Search.aspx?k=ALL(zero-based-budget)))



Tabela 7 – Redução de custos e ganhos de reafecção de recursos após a aplicação do primeiro OBZ nos EUA

TABLE 4  
*Savings and Reallocations Attributed to ZBB*

Agency	Direct Savings/Reallocation of Resources
DOT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• USCG —500 positions reallocated with resultant savings of \$5 million; savings of \$3 million in 1979 and complete phase-out of Boating Safety Grant Program in 1980.</li> <li>• FAA—Elimination of \$13 million and 157 staff positions from current program; reallocation of 201 staff to line positions saving \$2.6 million.</li> <li>• FHWA—Elimination of programs of \$31 million.</li> <li>• NHTSA—Reallocation of \$15 million from one program to another of higher priority.</li> <li>• FHA—Reallocation of 54 positions with savings of \$1 million; reduction in R&amp;D appropriation.</li> <li>• Office of the Secretary—Decrease in \$2.5 million in transportation planning and R&amp;D appropriation.</li> <li>• Additional programs of \$1.3 billion and related 3,500 staff positions not proposed.</li> </ul>
DOC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bureau of Census—Reduction of \$346,000 in salaries and expenses.</li> <li>• Bureau of Economic Analysis—Reprogramming of five low priority outputs of \$274,000 to a project of high priority.</li> </ul>
Justice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Need for reorganization was reinforced in one division.</li> </ul>
DOL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reallocations resulted in elimination of need to budget increases.</li> </ul>
State	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget submission within OMB ceiling.</li> </ul>
VA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• An overall reduction pressure exercised to create budget within agency target allowance; reinforced need for reorganization.</li> </ul>
USIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reprogramming from existing marginal activities to new initiatives or expansions of higher priority.</li> </ul>

Fonte: Sherlekar, Virenda S. e Dean, Burton V (1980), An Evaluation of the Initial Year of Zero-Based Budgeting in the Federal Government, Management Science, Vol. 26, n.º 8.



Tabela 8 – Número de “Unidades de decisão” e de “pacotes de decisão” na aplicação do primeiro OBZ nos EUA

**TABLE 7**  
*Numbers of Decision Units and Decision Packages, and the ZBB Paperwork Problem*

Departments/ Agencies	Number of Decision Units (DU)	Number of Decision Packages (DP)	Number of Decision Packages Number of Decision Units (DP/DU)	Budget Authority Estimated (\$ in Billions)	Dollars per Decision Unit* (\$ in Millions)	Percent Paperwork Increase
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Departments</i>						
HEW	500	2,000	4.00	185.00	370	NA
USDA	250	1,000	4.00	20.46	82	200
DOJ	204	558	2.73	2.46	12	100
DOC	227	500	2.20	2.72	12	100
DOL	751	4,478	5.96	29.86	40	400
State	44	181	4.11	1.47	33	100
Treasury	244	871	3.57	69.65	285	500
DOT	123	709	5.76	17.36	141	200
HUD	172	451	2.62	33.11	193	100
DOI	139	276	1.98	4.45	32	50
<i>Agencies</i>						
GSA	136	517	3.80	0.30	2.20	300
VA	51	200	4.00	19.05	373.50	200–300
USIA	376	1,200	3.19	NA	NA	300–400
SBA	66	198	3.00	0.83	12.53	177
CSC	60	175	2.92	0.02	0.33	600
FTC	65	125	1.92	0.07	1.02	15

Average size of the Decision Unit = \$106 million

Standard Deviation of DU size = \$136 million

\*These numbers may not be obtained exactly as the budgets in column (4) are rounded off.

NA = was not available

Fonte: Sherlekar, Virenda S. e Dean, Burton V (1980), An Evaluation of the Initial Year of Zero-Based Budgeting in the Federal Government, Management Science, Vol. 26, n.º 8.

Tabela 9 – Despesa dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos – OE 2011

Milhões €		
Designação económica	SI	SFA
<b>Despesa Corrente</b>	<b>45.513,5</b>	<b>26.542,9</b>
<b>Despesa Corrente Primária</b>	39.212,9	26.527,4
Despesas com Pessoal	9.617,1	3.103,3
Aquisição Bens e Serviços	1.983,1	8.171,8
Juros e outros encargos	6.300,6	15,5
Transferências Correntes	25.774,7	14.372,0
<i>para</i> Administrações Públicas	22.897,3	4.754,9
— Administração Central	14.256,8	4.610,3
— Administração Regional	-	0,5
— Administração Local	1.900,8	17,8
— Segurança Social	6.739,6	126,3
<i>para</i> Outros sectores	2.877,4	9.617,1
Subsídios	622,7	656,8
Outras Despesas Correntes	1.215,3	223,5
<b>Despesa de Capital</b>	<b>6.162,4</b>	<b>1.480,3</b>
— Aquisição Bens de Capital	672,5	548,6
— Transferências de Capital	5.423,6	923,8
<i>para</i> Administrações Públicas	3.733,2	205,4
— Administração Central	2.340,8	85,6
— Administração Regional	600,0	3,2
— Administração Local	785,0	116,5
— Segurança Social	7,3	-
<i>para</i> Outros sectores	1.690,4	718,4
Outras Despesas Capital	66,3	8,0
<b>Despesa efectiva (*)</b>	<b>51.675,9</b>	<b>28.023,2</b>

Fonte: OE 2011, Mapa IV.

(\*) Exclui Activos e Passivos Financeiros.

**Tabela 10 – Despesa dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos com “Aquisição de Bens e Serviços Correntes” – OE 2011**

Designação Económica	Serviços Integrados		Serviços e Fundos Autónomos	
	milhões €	% despesa efectiva	milhões €	% despesa efectiva
<b>Aquisição de bens e serviços correntes</b>	<b>1.983,1</b>	<b>3,8%</b>	<b>8.171,8</b>	<b>29,2%</b>
<b>Aquisição de bens</b>	<b>357,0</b>	<b>0,7%</b>	<b>1.603,0</b>	<b>5,7%</b>
Matérias-primas e subsidiárias	2,2	0,0%	26,2	0,1%
Combustíveis e lubrificantes	53,8	0,1%	20,4	0,1%
Munições, explosivos e artifícios	5,2	0,0%	0,0	0,0%
Limpeza e higiene	6,0	0,0%	4,8	0,0%
Alimentação-refeições confeccionadas	75,9	0,1%	26,8	0,1%
Alimentação-géneros p/ confeccionar	45,9	0,1%	26,9	0,1%
Vestuário e artigos pessoais	11,3	0,0%	2,5	0,0%
Material de escritório	46,6	0,1%	28,0	0,1%
Produtos químicos e farmacêuticos	8,2	0,0%	168,4	0,6%
Produtos vendidos nas farmácias	0,0	0,0%	1.165,4	4,2%
Material de consumo clínico	6,1	0,0%	50,6	0,2%
Material de transporte-peças	9,9	0,0%	0,4	0,0%
Material de consumo hoteleiro	0,8	0,0%	4,3	0,0%
Outro material-peças	21,3	0,0%	1,1	0,0%
Prémios, condecorações e ofertas	2,9	0,0%	1,5	0,0%
Mercadorias para a venda	21,7	0,0%	39,4	0,1%
Ferramentas e utensílios	0,7	0,0%	4,5	0,0%
Livros e documentação técnica	2,1	0,0%	3,9	0,0%
Artigos honoríficos e de decoração	0,3	0,0%	0,2	0,0%
Material de educação, cultura e recreio	1,2	0,0%	5,8	0,0%
Outros bens	34,7	0,1%	21,7	0,1%
<b>Aquisição de serviços</b>	<b>1.626,1</b>	<b>3,1%</b>	<b>6.568,8</b>	<b>23,4%</b>
Encargos das instalações	91,1	0,2%	81,2	0,3%
Limpeza e higiene	38,7	0,1%	58,3	0,2%
Conservação de bens	123,9	0,2%	49,4	0,2%
Locação de edifícios	122,3	0,2%	69,0	0,2%
Locação de material de informática	6,3	0,0%	2,9	0,0%
Locação de material de transporte	6,5	0,0%	6,4	0,0%
Locação de bens de defesa	35,9	0,1%	0,0	0,0%
Locação de outros bens	2,8	0,0%	6,9	0,0%
Comunicações	93,3	0,2%	85,1	0,3%
Transportes	37,5	0,1%	10,7	0,0%
Representação dos serviços	3,0	0,0%	1,8	0,0%
Seguros	3,5	0,0%	6,7	0,0%
Deslocações e estadas	28,5	0,1%	27,9	0,1%
Estudos, pareceres, projectos e consultadoria	53,4	0,1%	97,1	0,3%
Formação	15,9	0,0%	15,3	0,1%
Seminários, exposições e similares	11,3	0,0%	22,0	0,1%
Publicidade	11,5	0,0%	32,9	0,1%
Vigilância e segurança	24,9	0,0%	66,0	0,2%
Assistência técnica	59,1	0,1%	49,6	0,2%
Outros trabalhos especializados	180,8	0,3%	436,3	1,6%
Utilização de infra-estruturas de transportes	2,0	0,0%	0,2	0,0%
Serviços de saúde	24,8	0,0%	5.059,3	18,1%
Outros serviços de saúde	555,4	1,1%	160,2	0,6%
Encargos de cobrança de receitas	0,7	0,0%	14,3	0,1%
Outros serviços	93,1	0,2%	209,2	0,7%
<b>Total ajustado (*)</b>	<b>1.402,8</b>	<b>2,7%</b>	<b>1.786,8</b>	<b>6,4%</b>

Fonte: OE 2011, cálculos UTAO

(\*) Os valores encontram-se expurgados de despesas com saúde, não considerando para o efeito as seguintes rubricas da classificação económica: “Produtos vendidos em farmácias”, “Serviços de Saúde” e “Outros serviços de saúde”.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Anderson, John L. (1998), “Techniques” for Governance, *The Social Science Journal*, Vol. 35, n.º 4.
- [2] BCE, Annual Report 2004.
- [3] BCE, Annual Report, 2005.
- [4] Burrows G. e Syme, B. (2000), Zero-Base Budgeting: Origins and Pioneers, *Abacus*, vol. 36, no 2., *apud* Tarschys, Daniel (2007), *Agenda 2014: A Zero-Base Approach*, SIEPS.
- [5] Boyd, William L. (1982), Zero-Based Budgeting: The Texas experience, *The Journal of Higher Education*, Vol. 53, n.º 4
- [6] CIPFA (2007), 2007 Comprehensive Spending Review, Zero Based Budgeting.
- [7] Dirsmith, Mark W., Jablonsky, Stephen F. e Luzi, Andrew D. (1980), “Planning and Control in the US Federal Government: A Critical Analysis of PPB, MBO and ZBB”, *Strategic Management Journal*, vol I, no, 4, p. 303–329.
- [8] Draper, Frank D e Pitsvada e Bernand T (1981), ZBB – Looking Back After Ten Years, *Public Administration Review*, Vol. 41, n.º 1.
- [9] Le Loup, L.T. (1977). *Budgetary Politics: Dollars, Deficits, Decisions*, p. 237. Brunswick, OH: King’s Court Communications, Inc.
- [10] Moore, Perry (1980), Zero-Based Budgeting in American Cities, *Public Administration Review*, vol.40, n.º3.
- [11] O’Grady, Patrick D (2008), Zero Based Budgeting in Other States, Legislative Research Unit, Illinois General Assembly.
- [12] OMB ( ), Evaluation Dialogue Between OMB Staff and Federal Evaluators.
- [13] Pyhrr, Peter A, (1970), Zero-Base Budgeting, *Harvard Business Review*, Nov./Dec. 1970, vol 48, issue 6. citado em Tarschys, Daniel (2007), *Agenda 2014: A Zero-Base Approach*, SIEPS.
- [14] Pyhrr, Peter A, (1977), The Zero-Base Approach to Government Budgeting, *Public Administration Review*, Vol. 37 n.º 1.
- [15] Pyhrr, Peter A, (1976), Zero-Base Budgeting: Where to use it and how to begin, *S.A.M Advanced Management Journal*.
- [16] Schick, Allen (1978), The Road from ZBB, *Public Administration Review*, Vol. 38, nº 2.
- [17] Schick, A (2002), Does Budgeting have a future?, *Journal on Budgeting*, Vol. 2, nº2.
- [18] Schick, A (2007), Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?, *Journal on Budgeting*, Vol. 7, n.º2.
- [19] Schick, A e Hatry, Harry (1982), Zero Base Budgeting: The Manager’s Budget, *Public Budgeting and Finance*.
- [20] Sherlekar, Virenda S. e Dean, Burton V (1980), An Evaluation of the Initial Year of Zero-Based Budgeting in the Federal Government, *Management Science*, Vol. 26, n.º 8.
- [21] Snitchler, Stautberg (2009), 128th General Assembly, Regular Session, Ohio.
- [22] State of Georgia, General Policy Guidelines and Preparation Procedures, Fiscal Year 2010.
- [23] Tarschys, Daniel (2007), *Agenda 2014: A Zero-Base Approach*, SIEPS.

# Índice

---

<b>I.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>I.1</b>	<b>MANDATO</b> .....	<b>1</b>
<b>I.2</b>	<b>PLANO DE EXPOSIÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>O PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO DE BASE ZERO</b> .....	<b>2</b>
<b>II.1</b>	<b>EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTAÇÃO DE BASE ZERO</b> .....	<b>2</b>
<b>II.2</b>	<b>BREVE DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE OBZ</b> .....	<b>4</b>
<b>II.3</b>	<b>IDENTIFICAÇÃO DE VANTAGENS E DESVANTAGENS DA OBZ</b> .....	<b>8</b>
<b>II.4</b>	<b>RESULTADOS ALCANÇADOS COM O PROCESSO DE OBZ</b> .....	<b>11</b>
<b>III.</b>	<b>APLICAÇÃO DA TÉCNICA ORÇAMENTO BASE ZERO EM PORTUGAL</b> .....	<b>14</b>
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>17</b>
	<b>ANEXO</b> .....	<b>19</b>

# Índice de tabelas

---

Tabela 1 – Vantagens e Desvantagens da OBZ.....	9
Tabela 2 – Despesa Corrente dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos – OE 2011.....	15
Tabela 3 – Despesa PIDDAC – OE 2011.....	16
Tabela 4 – Critérios avaliados no estudo de Sherlekar e Dean (1980).....	19
Tabela 5 – Resultados do estudo de Sherlekar e Dean (1980).....	20
Tabela 6 – O Processo de OBZ no Orçamento da Presidência dos EUA .....	21
Tabela 7 – Redução de custos e ganhos de reafectação de recursos após a aplicação do primeiro OBZ nos EUA.....	22
Tabela 8 – Número de “Unidades de decisão” e de “pacotes de decisão” na aplicação do primeiro OBZ nos EUA.....	23
Tabela 9 – Despesa dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos – OE 2011 .....	24
Tabela 10 – Despesa dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos com “Aquisição de Bens e Serviços Correntes” – OE 2011 .....	25