

Universidades Lusíada

Rodrigues, Luís Barbosa, 1962-

**Orçamento de base zero (OBZ) : 1. cancelar tudo,
2. reconstruir o essencial**

<http://hdl.handle.net/11067/8458>

<https://doi.org/10.34628/83PV-QQ61>

Metadados

Data de Publicação

2026

Resumo

Este ensaio procede ao exame da metodologia orçamental de base zero, mormente à sua caracterização e recente progressão, enfatizando as vantagens, refutando as virtuais desvantagens, e sustentando a aplicabilidade futura a uma organização administrativa portuguesa onerosa, obsoleta, disfuncional, ineficaz, ineficiente, inefetiva, opaca, irresponsável, e carente não de uma simples reforma, mas de uma verdadeira revolução....

This essay examines the zero-based budgeting methodology, particularly its characterization and recent progression, emphasizing its advantages, refuting its potential disadvantages, and arguing for its future applicability to an onerous, obsolete, dysfunctional, ineffective, inefficient, opaque, and irresponsible national administrative organization, and that is in need not of a simple reform, but in need of a true revolution....

Editor

Universidade Lusíada Editora

Palavras Chave

Orçamento

Tipo

article

Revisão de Pares

yes

Coleções

[ILID-CEJEIA] Polis, s. 2, n. 12 (Julho-Dezembro 2025)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-29T21:01:58Z com informação proveniente do Repositório

Orçamento de base zero (OBZ)

1. Cancelar tudo; 2. Reconstruir o essencial

Zero-based budget (ZBB)

1. Cancel everything; 2. Rebuild the essentials

L. Barbosa Rodrigues
Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada.
Investigador Integrado do CEJEIA.
Email: lbarbosarodrigues@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0386-3704
DOI: <https://doi.org/10.34628/83PV-QQ61>

Sumário

1. Organização administrativa; 1.1. Noção; 1.2. Princípios; 1.3. Estrutura; 1.4. Prática; 1.5. Desvalores; **2. Orçamento do Estado;** 2.1. Noção; 2.2. Antecedentes; 2.3. Funções; **3. Enquadramento orçamental;** 3.1. Noção; 3.2. Antecedentes; 3.3. Natureza; 3.4. Princípios; 3.5. Regras; 3.6. Procedimento; 3.7. Metodologia; **4. Orçamento de base zero (OBZ);** 4.1. Noção; 4.2. Metodologia; 4.3. Afins; 4.4. Prática; 4.5. Vantagens; 4.6. Desvantagens; 4.7. Refutação; **Conclusões; Bibliografia.**

Resumo: Este ensaio procede ao exame da metodologia orçamental de base zero, mormente à sua caracterização e recente progressão, enfatizando as vantagens, refutando as virtuais desvantagens, e sustentando a aplicabilidade futura a uma organização administrativa portuguesa onerosa, obsoleta, disfuncional, ineficaz, ineficiente, inefetiva, opaca, irresponsável, e carente não de uma simples reforma, mas de uma verdadeira revolução.
Palavras-chave: Organização administrativa; Orçamento do Estado; Enquadramento orçamental; Orçamento de base zero (OBZ).

Summary

1. Administrative organization; 1.1. Concept; 1.2. Principles; 1.3. Structure; 1.4. Practice; 1.5. Devaluations; **2. State Budget;** 2.1. Concept; 2.2. Background; 2.3. Functions; **3. Budgetary Framework;** 3.1. Concept; 3.2. Background; 3.3. Nature; 3.4. Principles; 3.5. Rules; 3.6. Procedure; 3.7. Methodology; **4. Zero-Based Budgeting (ZBB);** 4.1. Concept; 4.2. Methodology; 4.3. Related Techniques; 4.4. Practice; 4.5. Advantages; 4.6. Disadvantages; 4.7. Refutation; **Conclusions; Bibliography.**

Abstract: This essay examines the zero-based budgeting methodology, particularly its characterization and recent progression, emphasizing its advantages, refuting its potential disadvantages, and arguing for its future applicability to an onerous, obsolete, dysfunctional, ineffective, inefficient, opaque, and irresponsible national administrative organization, and that is in need not of a simple reform, but in need of a true revolution.
Keywords: Administrative organization; State budget; Budget Framework; Zero-based budgeting (ZBB).

1. Organização administrativa

1.1. Noção

A organização administrativa traduz a estrutura subjetiva da Administração Pública, em cada ordem jurídica e em cada momento, o específico sistema de pessoas coletivas, de órgãos, de serviços ou de agentes, do Estado e demais pessoas públicas. Consequentemente, a noção de organização administrativa sinonimiza-se com a de Administração Pública em sentido subjetivo, porque atinente a pessoas – coletivas públicas – ou em sentido orgânico, porque correspondente aos órgãos dessas pessoas.

1.2. Princípios

I - Os princípios elementares da organização administrativa portuguesa encontram-se vertidos, quer na Constituição, quer no Código do Procedimento Administrativo.

II - Assim, desde logo – e mormente para o efeito orçamental de que neste estudo se cura – um princípio de boa administração, especialmente compreensivo e complexo (*maxime*, artigo 267.º, Constituição, e artigo 5.º, Código do Procedimento Administrativo). Em primeiro lugar, determinando que a Administração Pública nacional se organize de acordo com um critério de eficiência, ou de resultado, e, em simultâneo, em linha com um

critério, tríplice, de economicidade, de racionalidade e de custo-benefício.

Em segundo lugar, exigindo que semelhante Administração Pública se encontre estruturada de uma forma desburocratizada, em ordem tanto à simplificação e à facilitação da atividade dos administrados, como a uma redução dos próprios custos.

E, em terceiro lugar, ordenando que tal Administração Pública seja disciplinada de modo a aproximar os serviços das populações, mormente, através de estruturas colocadas geograficamente perto delas e, mais, que respondam às suas necessidades.

III - Depois, os princípios da descentralização, atinente à criação de outros entes personalizados, e da desconcentração, relativo ao interior de cada sujeito coletivo.

Embora, sem prejuízo para a necessária eficácia e unidade de atuação da Administração Pública, e, outrossim, consoante os casos, para um exercício adequado dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

1.3. Estrutura

I - A organização administrativa portuguesa evidencia uma estruturação complexa.

II - Em primeiro lugar, uma administração direta estadual, partilhada entre direta central e direta periférica, entre direta periférica interna e direta periférica externa.

Em segundo lugar, uma administração estadual indireta, consubstanciada em indireta institucional e indireta empresarial, e, no interior desta, em indireta empresarial sob forma administrativa e indireta empresarial sob forma comercial.

Em terceiro lugar, uma administração autónoma frente ao Estado, repartida entre a administração autónoma associativa e uma administração autónoma autárquica.

Em quarto lugar, uma administração face ao Estado, suscetível – com reservas – de designação de independente, e independente reguladora, ou independente regional.

E, em quinto lugar, uma administração de índole civil e uma outra de teor militar, sendo certo que esta última reveste, igualmente, natureza, quer direta, quer indireta.

1.4. Prática

I - Portugal revela-se – e revela-se progressivamente – como um dos Estados menos desenvolvidos da União Europeia, ou até, inclusive, do acervo continental europeu.

II - Não obstante, exhibe um Governo composto por dezasseis Ministérios, ou por quarenta e três Secretarias de Estado, e, sobretudo – no primeiro trimestre de 2025 – por um total de mil cento e trinta e nove funcionários nos correspondentes gabinetes, entre assessores, adjuntos, técnicos especialistas, secretários pessoais, e uma miríade de outras funções – com realce para os cento e trinta e sete motoristas.

Sem referir, nesta sede, a explosão, contínua, de estruturas de missão, de comissões, de grupos de trabalho, de grupos de projeto, sobremultiplicando tal Administração.

III - Não obstante, revela a existência de cinquenta e quatro institutos públicos, como tal nomenclados, e de múltiplos outros, sob formas ou designações diversificadas, caso dos serviços personalizados e dos fundos personalizados ou fundações públicas.

Não obstante, o acervo de empresas públicas – um triste e deficitário legado do PREC – ascende, ainda, a cento e quarenta e sete de carácter estadual, a que se agregam cento e cinquenta e oito de jaez autonómico regional, ou autárquico local.

Não obstante, apesar da extensão deste setor público administrativo e empresarial, a organização administrativa pátria assinala, ainda, a presença de onze reguladores.

Não obstante, transversalmente, regista-se um número exponencial, e em crescimento, de observatórios, quer públicos, quer financiados por fundos públicos, estaduais, regionais e autárquicos, ou resultantes de parcerias entre esses sujeitos.

IV - Não obstante, em sede autárquica local, o número de municípios portugueses eleva-se, hoje, a trezentos e oito, a que acrescem três mil e noventa e uma freguesias.

Partilhando, aliás, entre si, os dois mencionados tipos autárquicos, uma larga parte das atribuições, e repartindo, os seus órgãos, um segmento relevante das competências.

V - Não obstante, assinala-se a presença de uma Administração militar anacrónica, com mais de duzentos e cinquenta generais – o confronto com os trinta do exército norte-americano é esclarecedor – para um corpo de vinte mil membros – o contraste com o milhão e trezentos mil militares americanos – é, quicá, ainda mais revelador.

VI - E, por último, não obstante esse facto de Portugal se apresentar como um dos Estados menos desenvolvidos da União Europeia, ou, inclusive, do acervo continental europeu, a respetiva organização administrativa conhece – de acordo com dados de junho de 2025 – um número, recorde, de setecentos e sessenta mil, setecentos e vinte e oito funcionários, e, pior, com tendência para o seu crescimento.

1.5. Desvalores

I - Uma organização administrativa como a nacional, tanto em termos de estrutura, quanto de número de titulares, de funcionários, ou de agentes, apenas poderia ser, e é, de facto, uma organização, cumulativamente, ineficaz, e ineficiente, e inefetiva.

Ineficaz porque os resultados obtidos são-no a um custo desnecessariamente elevado.

Ineficiente porque são opostos aos pretendidos pelos administrados e contribuintes.

Inefetiva porque se revela insuscetível de cumprir com o Direito da União Europeia, a Constituição, a legislação ordinária, e, porventura, com a própria regulamentação que elabora.

E, mas, sobretudo, porque se manifesta impassível de responder às necessidades públicas da comunidade de um Estado europeu moderno.

II - Todavia, as causas desses desvalores não se esgotam na estrutura ou no número.

Resultam, analogamente, de uma sobre-intervenção do Estado em todos os domínios, traduzida, mormente, numa contínua distribuição de apoios, de subsídios, e de outras benesses, tornados necessários pela sua própria ineficácia e ineficiência, que depois se refletem e se alargam à generalidade da atividade privada. Decorrem, igualmente, de um procedimento de recrutamento dos membros da Administração, *maxime*, dos seus dirigentes, no qual o mérito é o derradeiro critério.

Emergem, adicionalmente, da hiper-rigidez do trabalho público, com um estatuto privilegiado em todos os domínios, mas, sobretudo, quanto à cessação desse vínculo contratual laboral público em circunstâncias de iniciativa da entidade empregadora.

Advêm, complementarmente, de um teletrabalho que se circunscreve, na essência, a efetivo não trabalho, ou, no limite, a uma redução substancial da sua produtividade.

Procedem, agregadamente, da criação de emprego inútil, de um lado, por falta de qualificação dos trabalhadores, e, de outro, enquanto método de camuflagem do desemprego.

Dimanam, necessariamente, de um sindicalismo arcaico, e, regra geral, mera correia de transmissão dos vários partidos comunistas, com ou sem representação parlamentar.

E, por fim – mas não menos importante – nascem da hiper-partidarização e do clientelismo observado nessa Administração Pública, como efeito direto de uma reiterada contratação, ao longo de quase cinco décadas, por sucessivas maiorias políticas, de mais, e de novos, e, sobremaneira, de menos qualificados, funcionários.

III - Tudo isto conduz a que, em plena era digital, existam cada vez mais trabalhadores, mas cada vez piores serviços, em todos os domínios, embora com uma especial ênfase no que concerne à Justiça, à segurança, à educação, à saúde, ou à habitação, e aos quais corresponde uma carga fiscal superior à alguma vez existente.

2. Orçamento do Estado

2.1. Noção

I - O Orçamento do Estado materializa-se numa previsão anual das despesas a efetuar no exercício subsequente e numa previsão anual das receitas necessárias à realização daquelas, incorporando a autorização concedida à Administração Tributária e a limitação dos poderes financeiros do Governo e dessa Administração.

II - Procedimentalmente, exhibe a forma de ato legislativo da Assembleia da República, embora com gênese numa iniciativa reservada em exclusivo ao Governo.

“Portugal não carece de uma reforma da organização administrativa, Portugal desespera por uma revolução na organização administrativa, revolução na qual o orçamento de base zero se afirma como uma das mais poderosas armas jurídicas”

2.2. Antecedentes

I - As origens do Orçamento, como as da generalidade do Direito Constitucional moderno, sediam-se nas Revoluções Inglesas do século XVII, *maxime*, na Revolução Gloriosa, consolidando-se no século XVIII com as Revoluções Americana e Francesa, ou, entre nós, com a – impropriamente designada – Revolução Liberal.

II - De facto, em Inglaterra, a instituição orçamentária reflete a emergência de um modelo constitucional de separação efetiva de funções, e, bem assim, no âmbito deste, de um progressivo controlo político do Parlamento sobre o Rei e o Executivo.

Melhor: inscreve-se no quadro de uma então rígida divisão de funções do Estado, com a função política a caber ao Parlamento e a função administrativa ao Executivo.

Efetivamente, é neste Estado que, em 1787, com o *Consolidated Fund Act*, se inicia o registo de todas as despesas e de todas as receitas, no que se afirma como uma verdadeira revolução face à metodologia, assistemática e esparsa, até então adotada.

E, a partir de 1802, começa a ser elaborada e

publicada, anualmente, uma exposição completa sobre as finanças públicas, incluindo uma previsão de receitas e despesas.

Embora somente em 1822 tais exposições, tais orçamentos, elaboradas no quadro daquele diploma, passem a ser submetidas, com periodicidade anual, ao Parlamento.

III - Mais tarde, face ao acréscimo da intervenção estadual, o Parlamento começa a dividir com o Executivo a função política, e, assim, a essência da função legislativa.

Embora, em sede orçamental a mutação se afigure reduzida, porque a iniciativa legislativa continua a residir no Executivo e a deliberação legislativa se mantém no Parlamento.

IV - Em Portugal, o Orçamento do Estado vislumbra-se, formalmente, no último quartel do século XIX, em 1880, exarado no documento *Orçamento Geral. Propostas de Lei das Receitas e das Despesas do Estado na Metrópole, Exercício de 1880-1881*.

V - Tecnicamente, num primeiro modelo, clássico, os autores do Orçamento não estão adstritos à fundamentação da sua globalidade, mas, apenas, à do segmento incremental, tão-só às rubricas que ultrapassam as despesas do anterior exercício.

Pelo que, este se assume, exclusivamente, como um registo de entradas e como um registo de saídas, ou enquanto um simples instrumento de contabilidade financeira.

Conformando uma autorização para a realização da despesa, mas desinteressando-se pela fixação de quaisquer objetivos para a sua alocação, ou pela procura de quaisquer resultados, ou pela identificação de um qualquer tipo de responsabilização.

Logo, potenciando gastos infundamentados ou desnecessários, e que não revestem, ou porque nunca revestiram, ou porque passaram a não revestir, nenhuma vantagem, tanto vantagem quotidiana, quanto, e mais grave, vantagem estratégica.

VI - Um segundo modelo, sem embargo de partir de um mesmo exercício, ou exercícios, anteriores, considera, na previsão, alguns aspetos de natureza económica.

Mormente, ao estabelecer tendências, quer para um acréscimo, quer para uma redução,

das despesas e das receitas, e agora para um intervalo maior, de dois anos.

VII - Um terceiro modelo utiliza média dos resultados do exercício para um período mais longo, definido entre os três e os cinco anos, escrutinando as receitas que, não obstante irregulares, se apresentam recorrentes nesse prazo mais alongado.

VIII - Um quarto modelo, agrega aos anteriores critérios uma avaliação direta das necessidades atuais, e não apenas das pretéritas, divisando-se adequado, mormente, para as facticidades mais recentes, projetando-se, assim, na verdade, para o futuro.

IX - Um quinto modelo, em linha com os atuais, começa a recorrer à economia e à econometria, à contabilidade e à estatística, e, progressivamente, ao contributo das modernas técnicas de programação e de planeamento empresarial, *maxime*, com utilização, pelo Estado, de várias metodologias antes só conhecidas no setor privado.

2.3. Funções

I - O Orçamento do Estado promove funções de dois tipos, económicas e jurídicas.

II - No que concerne às económicas, evidenciam-se, de um lado, a demanda da racionalidade, em busca de um máximo de bem-estar social e de um mínimo custo.

Ou, de outro lado, a autorização política para o plano financeiro do Estado, com a correspondente, e anual, cobrança das receitas, e a inerente realização das despesas.

III - No que responde pelas funções jurídicas, surge como o meio através do qual se diligencia a limitação do poder financeiro dos órgãos da Administração Pública.

Limitação que opera através de um acervo de normas que visam concretizar os fins de garantia pretendidos pela instituição em exame, ao impedir a realização de despesas ou a cobrança de receitas sem a existência de prévia inscrição orçamental.

E, sobremaneira, com respeito pelo direito fundamental – e pessoal – de propriedade.

IV - O Orçamento do Estado é, classicamen-

te, uma forma jurídica de evitar a tributação excessiva, ou garantir um controlo e uma responsabilização regulares.

E, modernamente, converte-se até em instrumento de fixação da política financeira.

Porém, mais recentemente, com a perda parcial de soberania, traduz uma estrita obediência às disposições financeiras iniciadas pelo Tratado de Maastricht, aos PEC, às medidas desenhadas pela União face à crise das dívidas, e às do Tratado Orçamental, com uma projeção assinalável na Lei de Enquadramento Orçamental.

De facto, todos esses dispositivos jurídicos, embora sem qualquer tipo de legitimidade democrática, ou sem qualquer tipo de mandato popular, metamorfoseiam o princípio do equilíbrio orçamental em exigência para-constitucional, dada a sua consagração em ato legislativo dotado de valor reforçado.

3. Enquadramento orçamental

3.1. Noção

I - Orgânico-formalmente, a Lei de Enquadramento Orçamental traduz-se num ato legislativo ínsito na reserva competencial absoluta da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea r)) e, mais, revestindo um valor – duplamente – reforçado (artigo 112.º, n.º 3).

Quer porque constitui um pressuposto necessário de outras leis, e, especificamente, de forma imediata, da própria Lei do Orçamento do Estado (artigo 112.º, n.º 3, *in fine*).

Quer, ainda, porque implica um dever de respeito por vários outros atos legislativos, com especial foco, de novo, na Lei do Orçamento do Estado (artigo 112.º, n.º 3, *in fine*).

II - Materialmente, esta Lei de Enquadramento tem por objeto a disciplina do procedimento de elaboração, organização, apresentação, debate, votação, aprovação, execução, e, derradeiramente, fiscalização, desse Orçamento do Estado.

Revestindo um teor híbrido, ao conter, tanto normas puramente jurídicas, de teor claramente ordenador e refletindo escolhas políticas, quanto outras normas de natureza basicamente contabilística, e até, mapas relativos às receitas ou às despesas.

3.2. Antecedentes

I - No âmbito da então recente Constituição de 1976, a primeira Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – e não, como atualmente, Lei de Enquadramento Orçamental – é publicada em 1977 – Lei n.º 64/77, de 26 de agosto. O diploma – glosando 1933 e a teoria clássica – é sumário em termos de princípios, ao circunscrevê-los à anualidade (artigo 2.º), à unidade e à universalidade (artigo 3.º), ao equilíbrio (artigo 4.º), bem como, à não consignação (artigo 6.º) e à especificação (artigo 7.º).

Ignorando, assim, os da estabilidade, da sustentabilidade, da solidariedade, da intergeracionalidade, e, mais, da transparência, e da economia, eficácia e eficiência.

II - A primeira revisão acontece em 1983 – Lei n.º 40/83, de 13 de dezembro – sem que, todavia, se vislumbre qualquer tipo de modificações principais (arts. 2.º, ss.).

O mesmo se verificando, aliás, com a subsequente – Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro.

III - Diferentemente, o Tratado de Maastricht, concluído em 1992, e a resolução de 1997 do Conselho Europeu de Amesterdão, da qual emerge a figura do PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento – fixam aos Estados critérios de convergência nominal que estes devem cumprir, enquanto pressupostos de acesso à moeda única europeia.

O que, ou, numa dimensão preventiva, exige a elaboração de programas de estabilidade e convergência respeitadores dos objetivos macroeconómicos fixados.

Ou, numa perspetiva corretiva, implica sanções em caso de défice excessivo.

IV - A nova Lei de Enquadramento Orçamental Lei n.º 91/2011, de 20 de agosto, transporta significativas alterações no que se refere, mormente, aos seus princípios.

V - Assim, ao princípio da anualidade é agregado um outro, de plurianualidade (artigo 4.º), no âmbito do qual o orçamento integra os programas, medidas, projetos ou atividades com encargos plurianuais, evidenciando tanto a despesa total prevista para cada um, quanto as parcelas de encargos relativas ao ano em causa, e com menção indicativa a, no mínimo, cada um dos três anos subsequentes

(artigo 4.º, n.º 3).

É previsto, igualmente, um princípio de estabilidade orçamental (artigo 10.º-A), aqui caracterizado como situação de equilíbrio ou de excedente orçamental, calculado de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, e nas condições definidas para cada um dos subsectores (artigo 10.º-A, n.º 2).

Consagra, agora, um princípio da sustentabilidade (artigo 10.º-D), por tal se entendendo a capacidade de financiar os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme estabelecido neste ato e na legislação europeia (artigo 10.º-D, n.º 2).

Recorta, igualmente, um princípio de não compensação (artigo 6.º), plasmado, nomeadamente, nas ideias de que todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza (artigo 6.º, n.º 1), e de que a importância integral das receitas tributárias corresponde à previsão dos montantes que, depois de abatidas as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários, bem como de montantes para reembolsos e restituições, são realmente cobrados (artigo 6.º, n.º 1).

É consagrado, adicionalmente, um princípio de solidariedade recíproca (artigo 10.º-B), nos termos do qual se obrigam todos os subsectores, através dos seus organismos, a contribuir proporcionalmente para a realização de um princípio da estabilidade orçamental, em ordem a evitar qualquer quadro de desigualdade (artigo 10.º-B, n.º 2).

E desenha-se, agora, um novíssimo princípio de equidade inter-geracional (artigo 10.º), estipulando que o Orçamento deve consagrar uma distribuição razoável de benefícios e custos entre gerações, não sobrecarregando, pois, em excesso, o futuro.

VI - Mas, sobremaneira, a lei em exame alberga um princípio de transparência orçamental (artigo 10.º-C), consubstanciado num dever de informação entre todas as entidades públicas (artigo 10.º-C, n.º 2), e, em particular, num dever de fornecimento de elementos à entidade encarregada de monitorizar a execução do orçamento, nos termos e prazos a definir

no decreto-lei de execução orçamental (artigo 10.º-C, n.º 3).

E, não menos relevantemente, um princípio, tríplice, de economia, eficiência e eficácia (artigo 10.º-E), consistente, quer na utilização do mínimo de recursos que assegurem os padrões de qualidade do serviço público, quer na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados iguais com menor despesa, quer num uso dos recursos adequados à prossecução do resultado (artigo 10.º-E, n.º 2).

VII - Em tempo ulterior, sublinha-se um princípio de responsabilidade (artigo 10.º-F).

E, para encerrar, impõe-se ao Governo um princípio de publicidade (artigo 12.º), para os documentos que se revelem necessários para assegurar a divulgação e a transparência, do próprio Orçamento do Estado, e da sua execução (artigo 12.º, n.º 1).

VIII - Não despidendas, igualmente, são as novas regras atinentes ao procedimento orçamental (Título II-A), considerando que estabelecem que este se inicia com uma revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, elaborada pelo Governo, mas com obediência, sempre, aos normativos da União Europeia (artigo 12.º-B, n.º 1).

Um Programa de Estabilidade e Crescimento que especifica as medidas de política económica e orçamental, apresentando, de modo suficiente, e devidamente justificado, os seus efeitos financeiros e o calendário de execução (artigo 12.º-B, n.º 2).

Mais afirmam tais regras que, a Assembleia da República aprecia o Programa, num prazo de dez dias úteis a contar da data da sua apresentação pelo Governo (artigo 12.º-B, n.º 4), e, outrossim, que este reenvia àquela uma versão terminal, antes da entrega, só então definitiva, ao Conselho Europeu e à Comissão Europeia (artigo 12.º-B, n.º 5).

IX - Esta Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, conhece, analogamente, oito alterações.

E se as três primeiras denotam uma saliência menor – respetivamente, Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e Lei n.º 23/2003, de 2 de julho – o mesmo não se verifica com as supervenientes cinco – a saber, Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro, Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, Lei n.º

52/2011, de 13 de outubro, Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, e, por fim, Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

X - De facto, a partir de 2010, e em resposta a uma significativa agitação nos mercados financeiros, revivesce o clássico princípio do equilíbrio, originando exigências de inflexão tornadas difíceis pela carência de mecanismos orçamentais.

Aliás, é mesmo realizada uma transposição de normas constantes do Tratado Orçamental para o ordenamento jurídico português, com a definição, inclusive, do saldo estrutural (artigo 12.º-C), e com a obrigação, para o Governo, de adotar medidas de correção em caso de desvios face ao fixado no Tratado Orçamental (artigo 72.º-C).

E é até criado um novo órgão, o Conselho das Finanças Públicas (artigo 12.º-I, Lei n.º 22/2011, de 20 de maio), que inicia as suas atividades em fevereiro de 2012 e tem por missão pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, da regra da despesa da Administração central, e das regras de endividamento das Regiões Autónomas e das autarquias locais, fixadas nas respetivas leis de financiamento (artigo 12.º-I, n.º 1).

XI - Esta Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, depois de sucessivamente ab-rogada, é, ulteriormente, substituída pelo diploma atual, a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

Um diploma legislativo que metamorfoseia o procedimento orçamental, e que conhece, ele mesmo, quatro vicissitudes sucessivas – mais especificamente, pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro, Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, e, no que constitui a sua última versão, a Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril.

3.3. Natureza

I - A contemporânea Lei de Enquadramento Orçamental manifesta uma natureza distinta das suas antecessoras, porque reforça – embora a não crie – uma dimensão financeira e económica, em detrimento de uma conceção de teor, sobretudo, jurídico.

Simultaneamente, acolhe novas influências internacionais, quer em razão dos compromissos com a União Europeia, quer da experiência adquirida com a *troika*.

Igualmente, faz sobressair uma nova vocação em matéria de escolhas e de políticas públicas, que se substanciam na importância acrescida tributada aos programas plurianuais, se bem que, sempre, com a suscetibilidade de avaliação em ordem à respetiva manutenção, ou, inclusive, à responsabilização dos inerentes executores.

Mormente, recentrando – dir-se-ia, concentrando – o procedimento orçamental e a responsabilidade nos vários Ministros setoriais, e no próprio Ministro das Finanças.

II - Tudo isto fica patente nas disposições sobre previsões macroeconómicas (artigo 8.º). Com efeito, as projeções subjacentes aos documentos de programação orçamental devem fundamentar-se, ou no cenário macroeconómico mais provável, ou num cenário mais prudente (artigo 8.º, n.º 1), exigindo-se que os documentos explicitem as hipóteses consideradas, a comparação com as últimas previsões efetuadas pelo Governo e a explicação das revisões efetuadas, o confronto com as de outros organismos nacionais e internacionais para o mesmo período, devendo ser justificadas as diferenças significativas entre os cenários macroeconómico e orçamental apresentados e as previsões da Comissão Europeia e das instituições nacionais ou internacionais, *maxime*, do Banco de Portugal e do Fundo Monetário Internacional, e conter um exame da sensibilidade do cenário macro-orçamental a diferentes hipóteses para as principais variáveis, mormente, os pressupostos de crescimento económico, das taxas de juro, ou do preço do petróleo (artigo 8.º, n.º 2). Do mesmo modo, as previsões macroeconómicas e orçamentais para efeitos de programação orçamental são objeto de um exame regular, publicado pelo Conselho das Finanças Públicas, e compreendem uma avaliação *ex post*, que é tida em consideração nas futuras previsões macroeconómicas e orçamentais (artigo 8.º, n.º 3).

E, mais, se tal avaliação identificar discrepância significativa, que afete as previsões macroeconómicas durante um período de, pelo menos, quatro anos consecutivos, o Governo deve tomar as medidas necessárias, e dar-lhes publicidade (artigo 8.º, n.º 4).

III - No plano instrumental, cria uma *Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental*, dirigida pelo Ministro das Finanças, e integrada pelos Gabinetes Executivo, Técnico e de Gestão e Coordenação de Projetos (artigo 4.º, n.º 2).

Assumindo por escopo assegurar a execução da Lei de Enquadramento Orçamental, nas suas dimensões jurídicas, técnicas, comunicacionais, informáticas ou de controlo.

E, revelando por fim proporcionar ao Estado, e respetivos serviços e organismos, uma eficácia acrescida, numa lógica de resultado, das políticas públicas (artigo 4.º, n.º 1).

3.4. Princípios

I - O diploma considerado exhibe, em sede principal, clara semelhança com o anterior.

II - É o que se visualiza com os princípios da anualidade e plurianualidade (artigo 14.º), da unidade e universalidade (artigo 9.º), da estabilidade (artigo 10.º), da sustentabilidade (artigo 11.º), da solidariedade recíproca (artigo 12.º), da equidade intergeracional (artigo 13.º), da não compensação (artigo 15.º), da não consignação (artigo 16.º), da especificação (artigo 17.º), da transparência (artigo 19.º), e, *last not the least*, com o princípio – triplo – da economia, da eficiência e de eficácia (artigo 18.º), ou, com um – embora deslocado – princípio de responsabilidade (Cap. III – controlo e responsabilidades (artigos 68.º, ss.)).

III - Não obstante, o facto de se apresentarem os mesmos, não significa que o seu conteúdo seja rigorosamente idêntico, sobressaindo, ao invés, reforçada exigência.

3.5. Regras

I - Em complemento aos princípios, o diploma enquadrador estabelece regras orçamentais, dividindo-as em regras gerais – novos princípios – e regras específicas.

II - Quanto às primeiras, destaca-se a do saldo orçamental estrutural (artigo 20.º), do saldo das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido de efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, não podendo ser inferior ao objeti-

vo de médio prazo constante do Programa de Estabilidade, e visando alcançar um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto, a preços de mercado (artigo 20.º, n.º 3), e em linha com o definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento (artigo 20.º, n.º 4).

III - Sobressai, também, uma regra da alocação dos excedentes orçamentais (artigo 21.º), que, preferencialmente, devem ser utilizados na amortização da dívida pública, enquanto existir incumprimento do seu limite, ou, numa situação de cumprimento de tal limite, na criação de uma reserva de estabilização, para efeitos de função anti-cíclica, em conjunturas de grave recessão económica (artigo 21.º, n.º 1).

IV - Salienta-se, igualmente, a regra da identificação do desvio significativo (artigo 22.º), emergente da comparação entre o valor verificado e o previsto (artigo 22.º, n.º 1). Sendo que, o verificado é calculado com base nos dados constantes da notificação do processo por défices excessivos, oriundo das autoridades estatísticas (artigo 22.º, n.º 2).

V - Ou, ainda, a regra de que, caso ocorram tais circunstâncias, o Conselho das Finanças Públicas deve alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da presença desse desvio (artigo 22.º, n.º 6), sendo tal reconhecimento, ou da iniciativa daquele, mediante a prévia consulta do Conselho das Finanças Públicas, ou da do Conselho da União Europeia, através de recomendação ao Governo (artigo 22.º, n.º 7).

VI - Ou, por fim, a regra de que, após a ativação do mecanismo (artigo 22.º, n.º 8), deve o Governo enviar à Assembleia da República, em trinta dias, o plano com as medidas necessárias a garantir o cumprimento dos objetivos do artigo 20.º (artigo 23.º, n.º 1).

3.6. Procedimento

I - O procedimento de elaboração orçamental incumbe ao Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública, e, naturalmente, à Administração, sob a direção, a superintendência, ou a tutela, desse Governo, consoante os casos, tanto mais que este assume iniciativa exclusiva junto da Assembleia da República (artigo 161.º, alínea g)).

II - A marcha dessa elaboração orçamental conhece atualmente, entre nós, dois momentos elementares (*maxime*, arts. 32.º e 36.º, Lei n.º 151/2015, 11 de setembro).

Num primeiro momento, verifica-se a apresentação, pelo Governo, na Assembleia da República, de uma atualização anual do Programa de Estabilidade e da Proposta de Lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e de Programação Orçamental Plurianual, adiante designada por Lei das Grandes Opções (artigo 32.º).

Num segundo momento, observa-se a elaboração e a apresentação, pelo mesmo Governo, àquela Assembleia da República, até 1 de outubro de cada ano, da proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada do acervo de elementos referidos no mesmo capítulo (artigo 36.º, n.º 1).

E, regra geral, o Governo envia, analogamente, dentro do prazo definido no número anterior, a aludida proposta de lei do Orçamento do Estado à Comissão Europeia, para os efeitos de emissão das recomendações nacionais específicas (artigo 36.º, n.º 2).

III - Significando o Orçamento a previsão das despesas a realizar e a das receitas a afetar à sua cobertura urge, agora, conhecer o método a utilizar para tal previsão.

3.7. Metodologia

I - No que concerne à metodologia de elaboração orçamental, a presente legislação portuguesa decide, visivelmente, pelo modelo de orçamento-programa.

E privilegia, claramente, uma programação plurianual em detrimento da clássica anual, em teoria, com um reforço do controlo e avaliação de desempenho do Estado.

De onde, a relação direta e imediata entre o programa e o respetivo financiamento deveria permitir um juízo rigoroso do benefício obtido com cada custo orçamental.

II - Mas, não obstante o progresso realizado em sede orçamental, em pouco mais de um século, facto é que, em relação às despesas existentes, e mormente às existentes ao longo de um determinado – por vezes extenso – período, a avaliação das necessidades, e a decisão político-financeira, são substituídas pelo puro

“O orçamento de base zero exhibe um acervo incontornável de vantagens, desde a eficácia, a eficiência ou a efetividade, à simplicidade, à transparência, ao escrutínio e à responsabilidade, passando pela racionalidade, igualdade, proporcionalidade, adaptabilidade, flexibilidade, agilidade e celeridade”

automatismo.

Sob a forma de uma reprogramação, ou de uma fixação de diferenciados objetivos.

III - Hodiernamente, a semelhantes fenómenos acresce, ainda, a fraude orçamental, traduzida em cativações ilimitadas e, dessarte, em absoluta inexecução orçamental.

Bem como, a total irresponsabilidade político-financeira dos autores dessa fraude.

4. Orçamento de base zero (OBZ)

4.1. Noção

I - O orçamento de base zero (OBZ) traduz um procedimento de elaboração orçamental que, como os remanescentes, escrutina as necessidades e os custos do Estado.

Contudo, parte não de orçamentos anteriores, mas de uma base totalmente nova.

II - Inexiste, assim, alocação pré-estabelecida de fundos, exigindo-se, ao invés, que cada

uma das despesas, relativa a cada uma das atividades, ou a cada um dos programas, seja justificada, *ex novo*, para cada um dos períodos orçamentais.

Além de que, é avaliada a relevância para atingir as metas estratégicas do Estado, apenas se autorizando a sua inscrição com fundamento na importância efetiva dessa ação, programa, ou atividade, a prosseguir, e por referência a um momento futuro.

III - Outra diferença, naquelas despesas, reflete-se na adoção de uma gestão matricial.

O que significa, aqui, que o mesmo custo é, sempre, objeto de ponderação por mais de um funcionário, e que consente, inclusive, a pesquisa de construções alternativas.

IV - Prioriza-se, dessarte, uma análise sistémica e, sobretudo, crítica, dos recursos solicitados, e uma afetação tendo como único critério a sua real, e atual, pertinência.

4.2. Metodologia

I - O examinado procedimento de orçamento de base zero integra vários momentos.

II - Desde logo, uma preliminar definição de objetivos, quer estratégicos, quer de médio – ou até mesmo de curto – prazo, e, tanto globais, como setoriais – ou, hoje, sobremaneira, programáticos.

Para que os recursos disponíveis sejam alocados, prioritariamente, ou preferencialmente, ou sequencialmente, aos aludidos objetivos.

III - Depois, uma avaliação sistémica dos custos correspondentes aos objetivos..

Em ordem à determinação de mínimos para a prossecução daqueles, e, desse modo, a uma avaliação da despesa, e respetiva distribuição pelos mais salientes de entre eles.

IV - Mais especificamente, e para tais efeitos, a Administração Pública é segmentada em unidades de decisão, correspondentes ao primeiro nível de escolha orçamental.

Essas unidades de decisão refletem as divisões e linhas organizacionais ou funcionais existentes na Administração, mas podem espelhar, também, os programas em curso.

Os responsáveis por cada uma dessas unidades preparam, então, uma descrição e uma

avaliação técnicas detalhadas das atividades. A estas agregando um quadro com as opções funcionais alternativas às existentes, e, outrossim, um plano das despesas.

V - A informação recolhida permite criar pacotes de decisão, plasmados num mínimo de três tipologias, mostrando as diferenças marginais dos níveis de despesa.

De onde, os pacotes básicos atendem somente às necessidades elementares da unidade de decisão, e ao nível mínimo de financiamento necessário à subsistência.

Os pacotes atualizados referem-se às exigências orçamentais, no plano da despesa, em ordem à manutenção de um nível, funcional ou prestativo, similar ao existente.

Por último, os pacotes evoluídos consideram a alocação dos recursos indispensáveis a um movimento de expansão, e, ou, de melhoria, dos níveis anteriormente referidos.

Qualquer destes pacotes deve conter toda a informação sobre os recursos humanos e os recursos financeiros requeridos, e, simultaneamente, os indicadores de desempenho que exprimam o seu impacto, previsível, na satisfação das necessidades.

VI - Concluída a elaboração dos pacotes de decisão, são estes condensados e graduados pela unidade administrativa na qual se inscrevem os respetivos autores.

Na verdade, se tais pacotes podem ser reunidos e classificados pela organização, no seu conjunto, tal é incomum, dado o acervo de documentação recolhido e a examinar.

VII - Finalmente, a graduação é avaliada por uma autoridade orçamental central.

VIII - No conspecto da sua execução, o orçamento de base zero exige monitorização permanente, que não apenas anual, e, em função dos resultados adquiridos, ajustes pontuais, ou, inclusive, com fundamento no exercício, significativas reformulações.

IX - No que cabe aos recursos tecnológicos, a chave é, hoje, a Inteligência Artificial.

De facto, a Inteligência Artificial é única ferramenta suscetível de recolher, de sistematizar e de ordenar triliões – senão mais – de dados, resultantes, não só da extensão e da complexidade de um designado Estado social,

como de navegar num quadro, jurídico, político e financeiro, caracterizado pela irracionalidade, excecionalidade, alegada discriminação positiva, opacidade, e, mais grave, endémica corrupção.

4.3. Afins

I - Revelando capilaridades com a metodologia de base zero, perfilam-se, sobretudo, dois tipos alternativos, o do orçamento prioritário, e o do orçamento por objetivos.

II - No orçamento prioritário, o Governo identifica as prioridades da comunidade, determina o montante de receita disponível, e aloca, diretamente, os recursos para tais prioridades.

E não, como nos outros modelos, para os respetivos departamentos.

Similarmente ao orçamento de base zero, o prioritário não reveste natureza incremental, e apresenta como vantagem a transparência, porquanto, nos segmentos sobre os quais incide, exhibe a relação direta entre custo e satisfação da necessidade.

Diferenciadamente, a necessidade da comunidade afirma-se enquanto critério orçamental, critério esse ausente, ou não explicitamente considerado, no orçamento de base zero, e, ao invés deste, cuja abordagem é só intradepartamental, visa uma alocação de recursos, quer dentro dos departamentos, quer entre os departamentos.

III - No orçamento por objetivos – ou metas – o departamento recebe um valor de despesa inferior à do ano prévio, revertendo o saldo para alocação a novas despesas.

Teoricamente, a exemplo do de base zero, este orçamento não é incremental, porque os montantes a distribuir pelos departamentos são inferiores aos do ano antecedente.

Faticamente, pode exhibir, ao contrário daquele, valores iguais, ou superiores, em razão de novos pacotes de decisão criados com ganhos departamentalmente obtidos.

Com efeito, os departamentos podem submeter, igualmente, pacotes de decisão a solicitar financiamento para atividades que se não enquadram no orçamento previsto, tanto para manutenção de atividades, como para outras totalmente novas.

4.4. Prática

I - O orçamento de base zero (OZB) conhece a respetiva génese em 1962, nos Estados Unidos da América, no âmbito da Secretaria de Estado da Agricultura, mas, por razões técnicas, e, sobremaneira, de exequibilidade funcional, é rapidamente abandonado.

Ressurge em 1970, agora no setor privado, na *Texas Instruments*, por iniciativa de Peter Pyhrr, que concebe um sistema no qual os custos são avaliados em função dos resultados anteriores, mas, em simultâneo, dos objetivos estratégicos a desenvolver.

Potenciando, assim, uma alocação de recursos de acordo com as necessidades atuais, e não, ou não exclusivamente – como no orçamento clássico – por reporte ao passado.

II - Em 1973, o mesmo Pyhrr é nomeado, pelo então governador da Geórgia, Jimmy Carter, para aplicar a metodologia ao setor público, em sede de orçamento federado.

E, quando três anos depois, em 1976, Carter é eleito Presidente dos Estados Unidos da América, a Administração ensaia, na *Lei de Reforma da Economia e das Despesas do Governo*, a implementação, ora federal, de um sistema de orçamento de base zero.

Pretendendo-se que as agências definam objetivos, e prioridades entre estes, com fundamento nos dados trazidos pela metodologia, e que aqueles possam ser alcançados em níveis alternativos de despesa, devendo um deles ser inferior ao financiamento atual.

III - Todavia, superado o período económico hipercrítico dos anos setenta, o interesse pelo orçamento de base zero conhece um decréscimo, atenta uma burocracia pesada e ainda carente de meios informáticos, e os resultados mitigados.

Só reemergindo, mas agora de forma significativa, após a crise económica de 2008, com a metodologia a ser empregue, de modo mais ou menos compreensivo, tanto pelo Legislativo, quanto pelo Executivo, e, no seio deste, por grande número de agências, bem como pelos poderes federados, ou, em múltiplos casos, ao nível local.

IV - Não obstante, a revolução administrativa e financeira desencadeada por Elon Musk, através do DOGE (*Department of Government Efficiency* – <https://doge.gov/>) – e que prosse-

gue, discreta, mas eficazmente, sob a liderança de Amy Gleason – vem revelar o cariz, mais ficcionado do que efetivo, desse orçamento de base zero federal.

Na verdade, o que se observa nas décadas anteriores é a subsistência da metodologia incremental e, pior, com uma progressão, em média, na ordem dos 2% a 5% anuais.

E que se vislumbra como uma das causas da monumental dívida pública norte-americana, estimada, em 2024, em 36 trilhões de dólares, ou de um colossal desperdício de recursos, no interior e no estrangeiro, suportado pelos contribuintes.

Especificamente, nos últimos vinte anos fiscais, a Administração dos Estados Unidos da América teria feito 2,7 trilhões de dólares do que designa pagamentos indevidos.

Ora, como alguém afirmou, a Administração americana não pode, quiçá acidentalmente, transferir várias centenas de milhões de dólares para um regime político como o dos *Taliban*, e, em simultâneo, afirmar ter as suas finanças em ordem.

V - Nesse contexto, excecionalíssimo, a metodologia adotada por Musk é, em rigor, não a de um orçamento de base zero, mas a de um orçamento de base zero radical.

Assim, num primeiro momento, todas as despesas são eliminadas, e, num segundo tempo, só o que se revela rigorosamente indispensável é mantido, ou é reconstruído.

Não se trata, pois, de encontrar formas de reduzir as despesas, ou de procurar opções alternativas para uma contenção das mesmas, mas sim de as eliminar integralmente.

Eliminação com o auxílio, inestimável – e antes inexistente – da Inteligência Artificial.

Que permite identificar os gastos injustificados, excessivos, ou, no limite, fantasmas.

E que, do mesmo modo, se consubstancia numa notável redução em salários com o funcionalismo – num ano, um número superior a 26.000 funcionários federais, ou aceitou o plano de rescisão, aposentando-se antecipadamente, ou resultou demitido.

Configurando uma poupança federal estimada, inicialmente, em dois trilhões de dólares, mais tarde, num trilhão, e, por fim, em cerca de cento e cinquenta biliões.

VI - Exemplificativamente, algumas agências, essenciais, interpeladas pelo DOGE.

A Reserva Federal (FR), o *Bureau* de Administração e Orçamento (OMB), o Departamento de Justiça (DOJ), a Comissão Eleitoral Federal (FEC), o Departamento de Energia (DOE), a Agência de Proteção Ambiental (EPA), o *Bureau* de Políticas de Ciência e Tecnologia (OSTP), a Administração Federal de Aviação (FAA), a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA), a Administração Nacional de Segurança Rodoviária (NHTSA), o Departamento de Transportes (DOT), a Comissão Federal de Comunicações (FCC), o Departamento de Comércio (DOC), a Comissão de Valores Mobiliários (SEC), a Comissão Federal de Comércio (FTC), o Departamento de Proteção do Consumidor (CFPB), o Departamento do Trabalho (DOL), ou a Administração da Segurança Social (SSA).

VII - O X, embora no setor privado, é um excecional *case study* de orçamento zero.

Em 2022, data da aquisição, pelo mesmo Musk, do ex-*Twitter*, este empregava sete mil e quinhentos funcionários, que se ocupavam, numa sua qualificada maioria, na avaliação política de conteúdos, na restrição das liberdades de pensamento e de expressão, no cancelamento ideológico, ou, sobretudo, na promoção da designada contra-cultura *woke*, e mostrava, anualmente, um prejuízo de meio bilião de dólares.

Hoje, possui mil e quinhentos funcionários, os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos foram reinstalados, e exhibe um lucro anual de um bilião e meio de dólares.

VIII - Na Argentina, igualmente, um método de orçamentação zero, visando, neste caso, o déficit zero, vêm sendo, desde há quase dois anos, utilizado por Javier Milei.

Com reduções, significativas, em todas as rubricas da despesa, desde a própria despesa do Governo, com uma limitação drástica do número de Ministérios, à da Administração Pública, com uma supressão de cerca de cinquenta mil funcionários.

E, mais importante, com resultados positivos assinaláveis nas suas finanças públicas.

IX - A experiência pátria de orçamento de base zero é circunscrita.

Demonstrando, não obstante, que este não é de esquerda, nem de direita, mas de salvação nacional.

X - Efetivamente, Passos Coelho, presidente do PSD, em junho de 2010, sugere ao Governo a dita metodologia, inclusive, para uma elaboração do Orçamento de 2011.

Embora esse Governo decline a indicação, quer por considerar a implementação complexa, quer de reporte impossível nesse mesmo ano civil.

Igualmente, Francisco Louçã, coordenador do Bloco de Esquerda, em setembro do mesmo ano de 2010, defende o método, tendo em vista a transparência e eficiência do controlo orçamental, bem como, o reforço e proteção do designado Estado socialínea

Ainda que notando, realisticamente, que seria necessário, no mínimo, um ano, para a respetiva adoção, assumindo como horizonte o Orçamento do Estado para 2012.

XI - Consequencialmente, no ano seguinte, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresenta à Assembleia da República um projeto de lei, depois traduzido na Lei n.º 22/2011, de 20 de maio – identificada como a quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (a Lei de Enquadramento Orçamental ao tempo vigente).

XII - Assim, a organização e a elaboração do Orçamento do Estado passariam a comportar, para além dos existentes, os seguintes procedimentos (artigo 21.º-A, n.º 1).

XIII - Quanto ao setor público administrativo, os respetivos organismos, aqui se incluindo, também, os serviços sem autonomia administrativa e financeira, os serviços e fundos autónomos, e a segurança social (artigo 2.º, n.º 1, Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto), teriam de justificar, detalhadamente, todas as dotações de despesa a inscrever no Orçamento, com base numa análise, tanto de custo de estrutura, como de cada uma das atividades que pretenderiam desenvolver (artigo 21.º-A, n.º 1, alínea a)).

Simultaneamente, obrigar-se-iam aqueles a indicar várias alternativas para a implementação de cada uma das ações a ser prosseguidas (artigo 21.º-A, n.º 1, alínea b)).

E a juntar, também, uma análise dessas propostas de despesa e das alternativas, em função do seu enquadramento nas atividades programadas (artigo 21.º-A, n.º 1, alínea c)). E, ainda, uma avaliação, e uma decisão, sobre as mesmas (artigo 21.º-A, n.º 1, alínea d)).

XIV - A análise das propostas e alternativas vindas dos organismos e serviços integrados em Ministérios seria operada no âmbito dos respetivos Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais ou pela Direcção-Geral do Orçamento (artigo 21.º-B, n.º 1).

Sendo o exame das apresentadas pelos remanescentes organismos e serviços realizado pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública, ou pela Direcção-Geral do Orçamento (artigo 21.º-B, n.º 2)

Avaliação essa que englobaria poderes de correção de deficiências e excessos de orçamentação, tendo por critério a adequação dos meios aos fins (artigo 21.º-B, n.º 3).

XV - Finalmente, incumbiria ao Ministro das Finanças, com a faculdade de delegação, uma análise, terminal, dessas propostas e alternativas (artigo 21.º-B, n.º 4).

XVI - Quanto aos institutos públicos e entidades públicas empresariais (artigo 21.º-D), o Governo aprovaria, no quadro dos poderes de tutela e superintendência (artigo 21.º-D, n.º 1), as orientações estratégicas ou as diretrizes necessárias à observância de orçamentação de base zero na feitura dos seus orçamentos (artigo 21.º-D, n.º 1, alínea a)).

E, para avaliação da conformidade a tais orientações, os critérios do processo tutelar de aprovação dos orçamentos daqueles institutos públicos (artigo 21.º-D, n.º 1, alínea b)).

Por último, competiria ao Ministro das Finanças e ao ministro responsável pela tutela dos institutos públicos e das entidades públicas empresariais, que poderiam delegar, a verificação do cumprimento das referidas orientações (artigo 21.º-D, n.º 2).

XVII - Distintamente, no que concerne às empresas públicas (artigo 21.º-C), o Governo, no âmbito do exercício da respetiva função acionista, incluiria nas orientações estratégicas a necessidade de observância por estas do procedimento de orçamentação de base zero para a elaboração dos orçamentos, de contribuição para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público, e de obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da coletividade (artigo 21.º-C, n.º 1).

Nesta situação, ao Ministro das Finanças e ao ministro responsável pela tutela das empresas públicas em causa, com a suscetibilidade de delegação, caberia, igualmente, verificar o cumprimento das orientações previstas no número anterior, podendo, inclusive, emitir diretivas para a aplicação das mesmas (artigo 21.º-C, n.º 2).

XVIII - A tentativa de implementação do orçamento de base zero não conheceu êxito.

XIX - Em primeiro lugar, porque pretendia inscrever o orçamento de base zero numa lei de natureza distinta, e não substituir, na íntegra, essa lei (artigo 21.º-A, n.º 1).

Em segundo lugar, porque o Governo, por proposta do Ministro das Finanças, escolheria os organismos, ou, quiçá, somente os programas, a incluir nesta orçamentação, e com prioridade para os com situação deficitária (artigo 21.º-A, n.º 3).

Em terceiro lugar, porque este diploma legislativo admitia, expressamente, a possibilidade de a metodologia orçamental de base zero revestir carácter intermitente, ao aludir aos anos nos quais tal orçamento seria aplicado (artigo 21.º-E).

Em quarto lugar, porque estas regras, não obstante complementares, deveriam, preferencialmente, ser aplicadas somente a um segundo, ou mesmo a um terceiro, Orçamento do Estado, e, mais, após o início de nova legislatura (artigo 21.º-A, n.º 2).

Em quinto lugar, e mais gravosamente, porque a examinado texto pressupunha a sua regulamentação (artigo 98.º), regulamentação que nunca conheceria elaboração.

Nomeadamente, em sede de adaptação ao processo de orçamentação de base zero das regras relativas ao modo e à forma de definição concreta dos programas e das medidas a inscrever no Orçamento do Estado e respetivas estruturas (alínea a)), e, outrossim, ao método de aplicação do procedimento de orçamentação de base zero na organização e elaboração dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos, no orçamento da segurança social, e dos programas plurianuais dos serviços públicos nas áreas da saúde, educação, segurança social, justiça e segurança pública (alínea b)).

Em sexto lugar, porque a emergência financeira determinada pela iminência de uma bancarrota, pelo inerente pedido de resgate

internacional, e pela correspondente situação de verdadeira tutela pelos credores internacionais, não consentiriam a implementação, não obstante limitada, de semelhante procedimento.

4.5. Vantagens

I - Apresentam número elevado os méritos associáveis ao orçamento de base zero.

II - Em primeiro lugar, este granjeia a eficácia, ao traduzir uma notória redução da despesa, potencia a eficiência, ao significar uma utilidade acrescida para os contribuintes, e segrega efetividade, ao exibir correspondência com situações reais.

III - Desde logo, através do estabelecimento de uma visão crítica face à despesa, bem como, de uma análise detalhada, e com fundamentação de cada uma das rubricas.

Ao que acresce um exame dos custos por mais de um titular – sobretudo, não só pelo interessado em mantê-los – tal como, a identificação e a eliminação de deficiências e de desperdícios, e a supressão de tarefas e órgãos duplicados, ou até, multiplicados.

IV - Depois, por via de uma maior racionalidade, quer financeira, quer jurídica, com a eliminação de dezenas – frequentemente, centenas – de regimes ou regras especiais e, sobretudo, excecionais, e a ablação de rubricas avulsas, ou mesmo contraditórias.

Bem como, de identificação precisa do contraste entre o orçamentado e o executado.

V - Eficácia, eficiência e efetividade, ainda, com fundamento na constatação e denúncia de um putativo Estado social, *maxime*, com deteção da subsídio-dependência, do financiamento de associações espúrias e organizações parasitárias, e com redução da inércia ou laxismo, e a correspondente promoção da meritocracia.

E, finalmente, mas não de menor relevância, com o combate à fraude e à corrupção.

VI - Em segundo lugar, o orçamento de base zero estimula uma nova construção, verdadeiramente prospetiva, não confundindo o passado, ou presente, com o futuro.

Permite, quer a definição de outros objetivos,

quer uma distinta hierarquização e graduação entre prioridades, quer a identificação de atividades de facto essenciais.

E privilegia a alocação de investimentos para necessidades atuais e o direcionamento de recursos para áreas em expansão, com focagem nos reais objetivos estratégicos.

VII - Em terceiro lugar, este procedimento, em certo sentido revolucionário, faz emergir novos valores em sede de construção orçamental, e das inerentes políticas públicas a desenhar, como racionalidade, universalidade, igualdade, proporcionalidade, equidade, flexibilidade, adaptabilidade, agilidade ou celeridade.

VIII - Em quarto lugar, o orçamento de base zero, uma vez que elaborado de raiz, apresenta-se, necessariamente, mais simplificado, mais sincrético, e mais sistémico. Logo, mais transparente, mais acessível, e, assim, definitivamente mais democrático.

IX - Em quinto lugar, associa decisão e autorização, parlamentar, decerto, mas, indiretamente, e mais relevantemente, popular – que está na origem do orçamento – a um real controlo, plasmado, tanto em responsabilidade, quanto em responsividade.

X - Em sexto lugar, otimiza uma participação alargada de todos os intervenientes no seu procedimento de elaboração, reforçando a comunicação entre os titulares da Administração Pública numa procura articulada das opções adequadas.

XI - E, em sétimo lugar – embora num plano outro – o orçamento de base zero permite identificar e premiar a existência – ou, por vezes, a carência – de liderança, de iniciativa, de inovação, de dinamismo, ou, em duas palavras, de decisão política.

4.6. Desvantagens

I - Não obstante as inegáveis vantagens decorrentes da metodologia orçamentária zero, a verdade é que esta patentearia, simetricamente, desvantagens na implementação.

II - Assim, numa ótica jurídica, implicaria dano para alguns princípios e regras orça-

mentais, mormente, os princípios da plurianualidade e da equidade intergeracional, ou as regras atinentes à alocação dos virtuais excedentes orçamentais.

III - Quanto ao princípio da plurianualidade, uma vez que a programação extra-anual, sediada em programas, medidas, projetos, ou atividades, conduziria a vínculos incompatíveis com as ideias de flexibilidade, adaptabilidade, agilidade ou celeridade, e com a reflexão tipicamente anual associada ao orçamento de base zero.

IV - Quanto ao princípio da equidade intergeracional, na medida em que este significaria a impossibilidade de elaboração de um mapeamento rigorosamente em branco, considerando que uma parcela se encontraria já preliminarmente afetada.

V - E, quanto às regras sobre alocação dos excedentes orçamentais, porque estes deveriam ser afetados, preferencialmente, num caso, à amortização da dívida pública e, num outro caso, à criação de uma reserva para as conjunturas recessivas.

VI - Cumulativamente, o método de orçamentação zero colocaria em deriva um princípio de confiança jurídica, ou de segurança jurídica, na sua valência futura, enquanto previsibilidade da evolução orçamental de médio e de longo prazo sem quebra de direitos adquiridos, ou um princípio de não retrocesso dos direitos sociais.

VII - Num domínio fáctico, a procedimentação orçamentária traduzir-se-ia, sempre, no recurso a ablações excessivas, e agressivas, e arbitrárias, em termos de despesa. Colocando em risco as necessidades de investimento, e prejudicando o longo prazo.

VIII - Do mesmo modo, implicaria tempo para que fossem obtidos resultados úteis. De facto, embora seja utilizado, sobretudo, após mudanças profundas no poder político, a sua valia efetiva decorre do estabelecimento de objetivos de longo prazo. E da conversão desses episódios intermitentes de mudança em situações duradoras.

IX - Para além disso, a exigência de fundamentação anual, *ex novo*, de cada uma das

despesas a orçamentar, estaria dificultada, ou inviabilizada, pela volatilidade – cada vez mais acentuada – das conjunturas internas, e, sobremaneira, das internacionais.

X - Sustenta-se, igualmente, que o modelo de base zero teria custos acrescidos em recursos humanos e que, paradoxalmente, agravaria a burocracia que visava frear.

Advoga-se, também, que exigiria maior capacitação, técnica e financeira, da Administração Pública, designadamente, da globalidade do funcionalismo público, agora participante, e, outrossim, que implicaria uma visão seguramente mais crítica.

E, alega-se, ainda, que potenciaria resistência, passiva e ativa, entre os envolvidos na elaboração, numa situação em razão do esforço adicional exigido, mas, noutras situações, pela habituação a benefícios orçamentais fundamentados em históricos.

XI - No limite dos limites, afirma-se que, pela natureza das coisas, num Estado moderno, num Estado complexo, e, mais, num Estado socializante ou socialista, um orçamento de base zero revestindo natureza global se afiguraria, de todo em todo, inexequível.

4.7. Refutação

I - Em geral, o orçamento de base zero não só é compatível com os princípios e as regras orçamentais, como é, inclusive, o método mais suscetível de os fazer respeitar.

É o que acontece, mormente, com os princípios da economia, eficácia e eficiência, e, outrossim, com o princípio da transparência, ou com o princípio da responsabilidade.

Mas é o que se observa, ainda, com os da estabilidade, da sustentabilidade, da solidariedade e da não compensação, ou, até, com os da não consignação e da especificação.

II - Em especial, no que respeita ao princípio da plurianualidade, o orçamento de base zero, embora dificultado, não resulta impedido, porque tal metodologia pode continuar a ser utilizada sempre que os encargos plurianuais conheçam o seu termo.

Acrescendo que, este orçamento de base zero tanto pode revestir uma natureza parcial, designadamente, num momento preliminar ou experimental, como pode ostentar um carác-

ter rotativo anualizado entre os seus vários segmentos.

III - Da mesma maneira, a metodologia zero não é inviabilizada, ou sequer prejudicada, pelo princípio da equidade intergeracional, porque o cálculo da distribuição tem sempre de ser realizado, e, mais, pode sê-lo, como o é, anualmente.

IV - No que corresponde à regra da futura alocação dos excedentes, de uma parte, esta é referenciada como meramente preferencial, não, em rigor, como vinculativa.

E, de outra, trata-se de um pequeno segmento – mais frequentemente, de segmento nenhum – do orçamento, não colocando em causa a usagem do método de base zero.

V - Quando à colisão com o princípio da confiança, na sua dimensão futura, facto é que, a imutabilidade do orçamento, ou a sua evolução num único sentido, violariam o princípio da vontade popular, e a própria noção de democracia, porque as opções de hoje – e, quiçá, as de ontem – seriam, matematicamente, as escolhas de amanhã.

Inexistindo, dessarte, um princípio de não retrocesso dos direitos sociais, porque, ao invés do que pretendem comunistas e socialistas, a história política não conhece fim.

VI - Na ótica do facto, não é rigoroso sustentar que a orçamentação de base zero implica cortes agressivos, excessivos, ou arbitrários, uma vez que cada rubrica é examinada, e contra-examinada, em ordem à opção mais ajustada para cada caso.

Pelo contrário, o foco deste método é, justamente, a eliminação das desnecessidades, ou a alocação dos recursos para domínios suscetíveis de produzir um maior retorno.

E, menos rigoroso é, ainda, advogar que prejudica os exercícios subsequentes, dado que, em cada um desses exercícios, toda a despesa – até a plurianual – é reapreciada.

VII - No que contende com a demora do procedimento na obtenção das vantagens assinaladas, esta vislumbra-se, não somente necessária, como claramente desejável.

Necessária, porque a correção de ineficácias e de ineficiências que se estendem por décadas – ou centúrias – é insuscetível de realização

num único exercício orçamental.

Desejável, porque o que se almeja com este sistema são melhorias consolidadas, de longo prazo, impedindo um regresso ao passado, e nunca de curto ou médio prazo.

VIII - No que responde à maior volatilidade das conjunturas, o orçamento de base zero, ancorado numa reponderação anual de despesas e numa anual realocação destas a finalidades estratégicas, encontra-se em melhores condições para dar resposta a essa instabilidade do que um orçamento rígido, repetitivo e burocrático.

IX – Quanto à invocação dos custos acrescidos, o esforço adicional, temporal e humano, investido na fase inicial de implementação, é compensado, depois, pelos benefícios de uma orçamentação mais consentânea com as prioridades estratégicas.

Exibindo, aliás, tendência para a progressiva redução, à medida que se torna rotina.

Aliás, mesmo que a burocracia necessária à implementação aumente, trata-se de burocracia virtuosa, ao assumir como escopo a eliminação da burocracia inútil, e não de burocracia danosa, visando o acréscimo, ou a multiplicação, da burocracia.

X - Analogamente, a exigência de capacitação dos funcionários, não deve, em circunstância alguma, ser contabilizada enquanto desvantagem, porque nenhuma Administração Pública inqualificada pode ser, ou económica, ou eficaz, ou eficiente.

XI - No que concerne à resistência do funcionalismo público, típica de qualquer procedimento de mutação, esta é, não obstante, suscetível de ser mitigada, e progressivamente eliminada, com uma adequada comunicação sobre as vantagens advenientes dessa metodologia, e uma participação direta e efetiva dos interessados.

XII - Derradeiramente, é falsa a proposição de que o sistema de base zero é inexequível num orçamento global, *maxime*, num Estado social – ou, quiçá, socialista.

Na verdade, com o inestimável contributo da Inteligência Artificial, este apresenta-se, contemporaneamente, já exequível, e mais o será, decerto, num futuro próximo.

Conclusões

I - Portugal não carece de uma reforma da organização administrativa, Portugal desespera por uma revolução na organização administrativa, revolução na qual o orçamento de base zero se afirma como uma das mais poderosas armas jurídicas.

II - Efetivamente, o orçamento de base zero exhibe um acervo incontornável de vantagens, desde a eficácia, a eficiência ou a efetividade, à simplicidade, à transparência, ao escrutínio e à responsabilidade, passando pela racionalidade, igualdade, proporcionalidade, adaptabilidade, flexibilidade, agilidade e celeridade.

III - Todavia, frente a este conjunto inequívoco de vantagens, e à elementar refutação das desvantagens, não se torna difícil entender por que razão o orçamento de base zero não é, nunca foi – e, na III República, provavelmente nunca o será – adotado.

IV - Efetivamente, a captura do Estado e remanescentes entidades públicas pelos atuais partidos políticos, e, outrossim, pelos *lobbies* àqueles acoplados, pressupõe, demanda, implica, obriga, orçamentalmente, a ineficácia, ineficiência, inefetividade, complexidade, opacidade, irresponsabilidade e ademocraticidade, de par com, previsibilidade, repetição, conservação, imobilismo, e, outrossim, com regimes, ou especiais, ou excecionais, ou excecionalíssimos.

De um lado, em ordem a permitir todo o tipo de privilégios, quer os que assumem um perfil continuado, quer os repetidos por inúmeras vezes ao longo destas décadas.

De outro lado, enquanto modo de aquisição simples da paz pública, sob a égide de um falso Estado social, e em nome de uma auto-designada, inviável e absurda justiça social, ancorada na subsídio-dependência e conducente à maior das desigualdades.

V - E, assim, transformando numa caricatura o fundamento da autorização orçamental, convertendo em farsa a opção eleitoral que lhe deveria subjazer, e esmagando a inovação, ou, em três palavras, a verdadeira decisão política.

Bibliografia

DWOSKIN, ELIZABETH / STEIN, JEFF / DAWSEY, JOSH – *Inside Elon Musk's vision to remake government: 'delete, delete, delete'*, The Washington Post, novembro, 1, 2024.

GUESS, GEORGE M. – *Government budgeting. A practical guidebook*, Nova Iorque, New York State University Press, 2015.

GUIMARÃES, LUÍS – *O controlo da despesa: orçamento de base zero*. In: *E agora? Que fazer? Portugal, soluções para o futuro: estaremos condenados à pobreza?* (coord. Theias, Amílcar), Lisboa, Bnomics, 2010.

HARTUNG, GEORGE C. – *Zero-base budgeting: a concept whose time has come again*. In: *Government Finance Review*, n. 29, 2013.

KAVANAGH, SHAYNE C. – *Zero-base budgeting. Modern experiences and current perspectives*, Government Finance Officers Association, Chicago, 2011

KESMODEL, DAVID – *Meet the father of zero-based budgeting*, Wall Street Journal, março, 27, 2015.

MILLER, GERALD J. – *Government budgeting and financial management in practice. Logics to make sense of ambiguity*, Nova Iorque, Routledge, 2011.

PYHRR, PETER A. – *The zero-based approach to government budgeting*. In: *Public Administration Review*, V. 37, n. 1, 1977 (jan. - fev.)

SARANT, PETER C. – *Zero-based budgeting in the public sector. A pragmatic approach*, Massachusetts, Addison-Wesley, 1978.

SARMENTO, JOAQUIM MIRANDA – *A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental* In: *Julgar*, online, 2015 (set.).

SWAN, JONATHAN / SCHLEIFER, THEODORE / HABERMAN, MAGGIE / CONGER, KATE / MAC, RYAN / NGO, MADELEINE – *Inside Musk's aggressive incursion into the Federal Government*, The New York Times, fevereiro, 3, 2025.

WETHERBE, JAMES. C. / DICKSON, GARY. W. – *Zero-based budgeting. An alternative to chargeout systems*. In: *Information and Management*, V. 2, 1979 (nov.).

WOO, WEE HONG – *A revisit to zero-based budgeting*. In: *The International Journal of Business and Management*, V. 7, 2019 (mai.).

