

## O Orçamento Base-Zero

*por Carlos Alexandre Sá*

Todo primeiro dia útil de cada mês, o Presidente de sua empresa, quando chega ao seu escritório, tem um encontro com o mais implacável de seus sócios. Um sócio que tira da empresa mais do que o Governo com seus impostos ou do que os bancos com os juros sobre os empréstimos que concede. Referimo-nos aos gastos fixos<sup>1</sup> da empresa – todas aquelas notas que estão na tesouraria para serem pagas ao longo do mês.

O problema dos gastos fixos reside justamente no fato de eles serem...fixos! Ou seja, serem obrigações que independem do nível de atividades da empresa. Mesmo que a empresa não fature uma única unidade do produto ou do serviço que comercializa, os gastos fixos continuam a existir e a exigir que sejam liquidados. Isto, por si só, já justifica a importância de que se reveste o orçamento dos gastos fixos.

No entanto, ao orçar os gastos fixos de seu departamento, o responsável por este centro de custos frequentemente comete alguns equívocos que podem comprometer a alocação de recursos que proporá no seu orçamento. O primeiro destes equívocos é que, em vez de estabelecer claramente suas metas e objetivos para, a partir daí, fazer o seu orçamento, ele considera o nível de gastos existentes como uma base estabelecida, ou seja, considera que os gastos do último exercício são necessários, o que não é obrigatoriamente verdade.

O segundo é que, como ao preparar o orçamento do seu centro de custos, o seu responsável não sabe quais as propostas orçamentárias que estão sendo preparadas pelos outros chefes de centros de custos, ele age como se somente ele existisse. Com todos agindo da mesma forma, os chefes dos diversos centros de custos acabam sucumbindo à tentação de se colocar em uma zona de conforto e, assim, superestimar seu orçamento de forma que as metas de gastos estabelecidas sejam fáceis de atingir.

A consequência mais imediata deste comportamento é que, ao consolidar os diversos orçamentos recebidos, tanto os de receitas quanto os de gastos, o Setor de Orçamento quase sempre se depara com a constatação de que, do jeito que está, a empresa terá prejuízo ou, no mínimo, não atingirá a meta de remuneração desejada por seus acionistas. A partir da daí, cabe ao responsável pelo Setor de Orçamentos propor os cortes de custos e despesas que considere indispensável para que, na proposta orçamentária, a empresa atinja os resultados estabelecidos no seu plano estratégico.

Nesta fase do orçamento, é comum o Setor de Orçamento propor uma corte horizontal, exigindo que todos os centros de custos reduzam os gastos propostos em uma determinada porcentagem. Ora, esta política, ao prejudicar quem orçou seus gastos conscientemente e com espírito de economia e beneficiar quem o fez com folga, traz o inconveniente de conduzir a um jogo de trapaças, pois aqueles que se sentiram prejudicados pelos cortes impostos, no próximo exercício tenderão a orçar seus gastos por cima. O resultado deste comportamento – orçar os gastos por cima – acaba por produzir um orçamento inflacionado e uma proposta de alocação ineficiente de recursos. Além disto, esta imposição de cortar gastos feita de cima para baixo não motiva, não cria compromissos, não produz sinergia e não mobiliza o espírito de colaboração que deve prevalecer entre os membros de uma mesma equipe.

---

<sup>1</sup> No contexto deste artigo, a expressão “gastos fixos” é um termo genérico que abrange os custos fixos de operação e as despesas operacionais.

É neste ponto que o orçamento base-zero entra como uma técnica de alocação eficiente de recursos para fazer face aos gastos fixos<sup>2</sup> da empresa. Embora sua implantação não seja trivial, o orçamento base-zero possui a vantagem de ser uma solução negociada de baixo para cima, obtida por consenso, transparente e, por isto mesmo, altamente motivadora.

### **A Dinâmica do Processo**

O orçamento base-zero foi testado pela primeira vez na década de 60 pela empresa americana Texas Instruments. Posteriormente, em vista do êxito obtido nesta experiência, o ex-Presidente Jimmy Carter, então governador do estado da Geórgia, contratou os executivos que haviam desenvolvido esta técnica na Texas Instruments para implanta-la em seu estado, o que foi feito com grande sucesso. Mais tarde, em 1973, Peter A. Phyr, que havia participado destes dois projetos, escreveu um livro (já esgotado) - *Zero-Base Budgeting* - que foi publicado pela John Wiley & Sons, Inc.

De lá para cá, têm surgido várias versões desta técnica, cada uma delas apresentando pequenas variações visando adapta-la à realidade de diferentes empresas. Assim, a versão que apresentaremos a seguir é apenas esquemática e, por isso, sujeita a uma infinidade de variações - todas elas válidas - dependendo do contexto em que for aplicada.

O orçamento base-zero consiste, em última análise, em solicitar que os gerentes justifiquem em detalhes suas necessidades de recursos e transferir para eles, gerentes, o ônus da prova para que justifique os gastos propostos. Para isto, o orçamento base-zero parte de duas premissas e se baseia em duas idéias principais. As duas premissas são:

1. **O bom orçamento deve assegurar a sobrevivência da empresa no pior cenário e ser capaz de aproveitar as oportunidades advindas dos melhores cenários.** Uma das conseqüências desta premissa é que o montante dos gastos fixos deve se situar o mais próximo possível da margem de contribuição da empresa no pior cenário<sup>3</sup>. Neste ponto, é importante definir o que seja o pior cenário. O pior cenário não significa, necessariamente, um cenário catastrófico. Normalmente o pior cenário é aquele construído a partir das receitas com as quais podemos contar. No pior cenário, por exemplo, não devemos contar com os reajustes de preços sobre os quais não possuímos controle, ou seja, que dependem da decisão de terceiros. Tampouco devemos contar com a receita proveniente de contratos que ainda não tenham sido assinados.
2. **O orçamento é uma técnica de alocação eficiente de recursos.** Isto significa que, diante de uma restrição orçamentária que nos é imposta pela primeira premissa, devemos classificar, por ordem de importância, as diversas propostas orçamentárias recebidas dos diversos centros de custos e seleciona-las de forma que, no conjunto, não excedam o limite pré-estabelecido. Nesta fase, as três questões que se impõem são: Por que gastar? Como gastar? Onde gastar?

---

<sup>2</sup> É importante sublinhar que o orçamento base-zero foca principalmente os investimentos e os gastos fixos, mas raramente atinge os custos fixos diretos de operação.

<sup>3</sup> A margem de contribuição é igual à Receita Líquida (Receita Bruta menos as devoluções e os descontos incondicionais) menos os custos variáveis de operação (matérias primas e materiais de revenda) e as despesas variáveis de venda (impostos incidentes sobre o faturamento, royalties e comissões, inclusive seus encargos).

Para tanto, o orçamento base-zero se baseia em duas idéias principais. A primeira é a idéia do que seja o *limiar*. Chamamos de *limiar* de um departamento ao custo mínimo no qual este departamento precisa incorrer para produzir no pior cenário e atender às exigências legais. Fazendo uma analogia, o limiar está para uma empresa da mesma forma como a UTI está para um paciente. A função da UTI é manter estáveis os sinais vitais do paciente. Todos concordamos que os exercícios físicos são importantes para uma boa saúde. No entanto, ninguém imaginaria obrigar um paciente na UTI a fazer ginástica. Da mesma forma, todos concordamos que a ingestão de fibras é saudável. Nem por isso vamos obrigar um paciente na UTI a comer brócolis. Assim também, várias atividades que são sem dúvida importantes ficam de fora quando se imagina a empresa trabalhando o seu limiar. Tomemos o Setor de Contabilidade, por exemplo. De forma bastante sucinta, podemos decompor as atividades deste departamento em:

- Classificação e lançamentos;
- Emissão de relatórios;
- Conciliação de contas;
- Análise de contas;
- Escrituração de livros fiscais.

Sabemos que a análise e a conciliação de contas são importantíssimas para o Setor de Contabilidade. No entanto, no limiar, o Setor de Contabilidade não teria estas atividades, pois não se trata de uma exigência de ordem legal. Veja bem que, no processo orçamentário, estamos apenas “conversando com o papel”. Isto quer dizer que nada impede que, ao final do processo orçamentário, o Setor de Contabilidade continue apto a fazer tanto a conciliação quanto a análise das contas. Tudo vai depender da prioridade atribuída a estas atividades pelos executivos da empresa.

A segunda idéia na qual se baseia o orçamento base-zero é a do que seja um *pacote de decisão*. O *pacote de decisão* é um documento que identifica e descreve uma determinada atividade (que tanto pode se referir aos custos de uma atividade ou à implantação de um projeto de investimento) de tal forma que a direção da empresa consiga (1) analisá-la e compará-la com outras atividades que disputem a alocação de recursos limitados, e (2) decidir se deve aprová-la ou rejeitá-la. Neste sentido, a função dos pacotes de decisão é comunicar à alta gerência da empresa as análises e as recomendações dos diversos responsáveis pelos centros de custo de forma a permitir sua análise e classificação por ordem de prioridade.

### **Os Pacotes de Decisão**

Os pacotes de decisão devem ser desenvolvidos onde as unidades de trabalho possam ser identificadas e que sejam significativas. A preparação dos pacotes evolui com o tempo. No primeiro ano os pacotes tendem a ser mais abrangentes e menos detalhados. Nos anos subseqüentes os pacotes costumam ser mais detalhados. Para acelerar o processo de ordenação dos pacotes no primeiro ano, algumas empresas consideram os pacotes altamente prioritários como aprovados e concentram-se nos pacotes situados próximos à zona de corte<sup>4</sup>. Isto porque a experiência mostra que, nas empresas que ainda não estejam acostumadas a desenvolver e analisar projetos nos níveis inferiores de gerência, o tempo pode se tornar fator limitante na determinação do nível hierár-

---

<sup>4</sup> Como veremos adiante, chamamos de “zona de corte” ao total das despesas situado próximo ao limite máximo imposto pela restrição orçamentária.

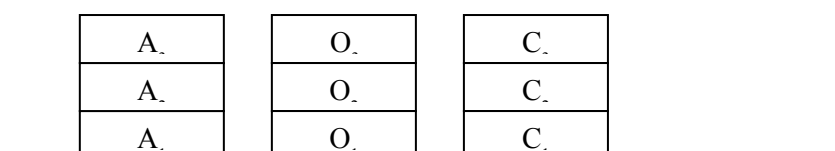
quico em que os pacotes serão preparados devido ao tempo requerido na preparação e ordenação de um grande número de pacotes. Um pacote de decisão deve conter:

- A descrição dos objetivos do pacote proposto, procurando definir o que fazer, por que fazer e como fazer;
- Uma análise dos dispêndios envolvidos no pacote proposto, tais como: custo de mão de obra, contratação de serviços de terceiros, investimentos etc.;
- Uma análise das alternativas para a realização dos objetivos propostos. Estas alternativas tanto podem dizer respeito à forma como os objetivos serão atingidos (execução pelos processos tradicionais dentro do próprio departamento, terceirização, informatização ou descentralização) quanto ao grau de esforço necessário para a realização dos objetivos propostos (será que os últimos 10% do objetivo perseguido compensam os 25% de custos envolvidos?);
- O estabelecimento de métricas para a avaliação do desempenho da atividade;
- Uma análise das conseqüências de não implantar o pacote proposto;
- Uma análise da relação custo/benefício esperada em decorrência da implantação do pacote proposto;
- Anexos contendo informações suplementares

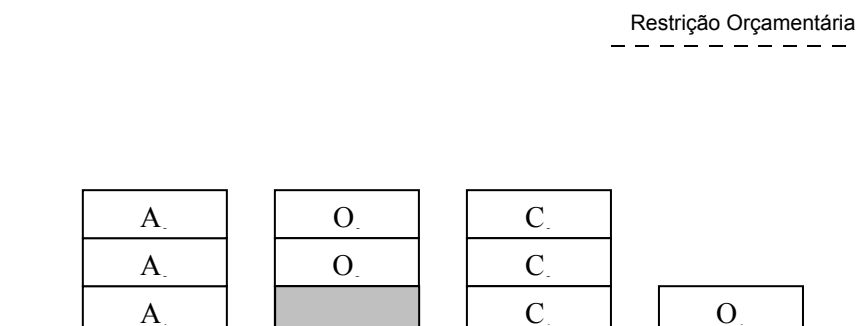
Uma vez preparados os pacotes de decisão, orçamos a empresa no limiar. Este orçamento contempla aquelas atividades julgadas absolutamente essenciais para que a empresa continue produzindo no pior cenário e atendendo às exigências de ordem legal. Evidentemente, os gastos totais da empresa no limiar devem se situar abaixo da restrição orçamentária necessária para que a empresa sobreviva ao pior cenário. A diferença entre a restrição orçamentária (que, como vimos, corresponde à margem de contribuição da empresa no pior cenário) e os gastos fixos da empresa no limiar corresponde à verba que a empresa dispõe para atender aos pacotes de decisão que não entraram no limiar.

A partir deste ponto, os diversos departamentos devem classificar seus próprios pacotes de decisão (que não tenham sido incluídos no limiar) de acordo com a importância a eles atribuída. Feito isto, temos que escolher quais, dentre os diversos pacotes de decisão dos diversos departamentos, serão atendidos, e quais ficarão na dependência da ocorrência dos melhores cenários. Consideremos a figura abaixo. Nela estão representados os pacotes de decisão dos departamentos administrativo (A), operacional (O) e comercial (C). Estes pacotes estão empilhados por ordem decrescente de prioridade. Assim, o pacote  $A_1$  situado na base da pilha do Departamento Administrativo é o mais importante e, portanto, o mais prioritário dos pacotes de decisão daquele departamento. A linha de restrição orçamentária representa a diferença entre o montante destinado aos gastos fixos e o montante dos gastos fixos da empresa no limiar.

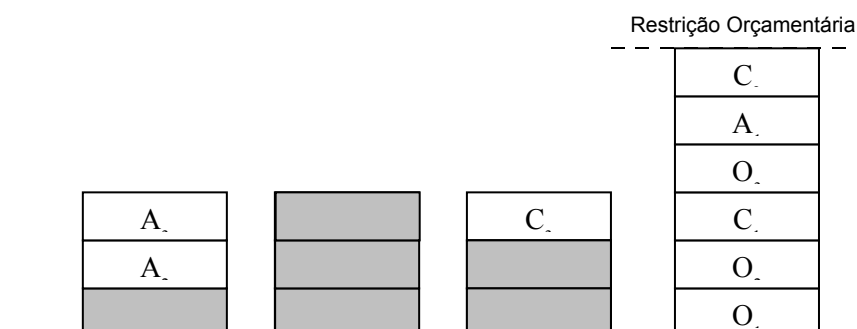
Restrição Orçamentária  
-----



Uma vez classificados por ordem decrescente de importância, a diretoria da empresa vai eleger qual dos três pacotes – A<sub>1</sub>, O<sub>1</sub> ou C<sub>1</sub> – é o mais prioritário. Suponhamos que o pacote O<sub>1</sub> tenha sido escolhido. Neste momento, o pacote O<sub>1</sub> é retirado da pilha e deslocado para baixo da linha de restrição orçamentária, conforme a figura a seguir.



O próximo passo é eleger qual dos três pacotes – A<sub>1</sub>, O<sub>2</sub> ou C<sub>1</sub> – é o mais prioritário. Novamente o eleito será retirado da pilha do seu departamento e deslocado para baixo da linha de restrição orçamentária. O processo continua até que a soma das verbas dos pacotes escolhidos seja igual à restrição orçamentária, como mostra a figura abaixo.



### Vantagens do Orçamento Base-Zero

Algumas das vantagens do orçamento base-zero são:

- Não se trata de um processo imposto de cima para baixo. Ao contrário, trata-se de um processo que se desenvolve de baixo para cima, com a participação dos níveis hierárquicos inferiores da empresa. Isto faz com que, uma vez aprovado um pacote, os responsáveis por sua elaboração se sintam comprometidos e motivados com o seu cumprimento;
- É um processo transparente no qual cada responsável por um pacote de decisão participa da definição das métricas pelas quais será avaliado;
- É uma técnica de alocação de recursos que cumpre os dois objetivos que devem ser perseguidos pelos planejadores, quais sejam: (1) o de assegurar a sobrevivência da empresa no pior cenário e (2) criar condições para que a empresa aproveite as oportunidades oferecidas pelos melhores cenários. De fato, ao se confirmarem os melhores cenários, a restrição orçamentária diminui, abrindo espaço para

que novos pacotes sejam aprovados. Uma das grandes virtudes do orçamento base-zero é justamente oferecer ao administrador opções de alocações de recursos que já estão estudadas e prontas para serem implantadas;

- Os pacotes podem ser eliminados ou modificados sem que isto afete os demais pacotes;
- Novos pacotes podem ser criados a qualquer momento e incluídos na sua devida posição na lista de prioridades;
- A ordem de classificação dos pacotes pode ser facilmente revista e modificada;
- A direção da empresa pode revisar periodicamente os níveis de alocação de recursos sem ter que mexer no resto do orçamento.

Pode acontecer de o orçamento ter que ser revisto para acomodar situações imprevistas que exijam realocações de recursos em uma determinada atividade ou na empresa como um todo. Neste caso:

- Caso precisemos cortar despesas, basta eliminar os pacotes menos prioritários;
- Caso a situação melhore, podemos acrescentar os pacotes mais prioritários.

Por tudo o que foi dito, chegamos à conclusão de que, embora o orçamento base-zero não seja um processo trivial, trata-se de uma extraordinária ferramenta de alocação eficiente de recursos. Na prática, o que verificamos é quando a empresa é muito pequena, o orçamento pode ser feito de forma centralizada pela alta administração da empresa. Quando a empresa é muito grande, ela pode buscar auxílio junto a uma consultoria especializada que a auxiliará ao longo do processo. O grande problema está nas empresas de porte médio que já são grandes demais para que o processo seja desenvolvido de forma centralizada e pequenas demais para justificar os custos de uma consultoria. Nestes casos, talvez faça sentido usar o orçamento base-zero apenas em alguns departamentos críticos e continuar a orçar os demais departamentos pelos métodos tradicionais.