

SOBRE A APLICABILIDADE DO ORÇAMENTO BASE ZERO (OBZ) ÀS AUTARQUIAS LOCAIS

*Francisco José Alveirinho**

RESUMO

O presente ensaio visa aferir, no âmbito do processo orçamental, sobre a aplicabilidade e viabilidade de aplicação do Orçamento Base Zero (OBZ) às Autarquias Locais (AL).

Apesar das fraquezas desta “filosofia” orçamental, tentar-se-á demonstrar as suas virtualidades, num contexto de endividamento geral das AL que, ano após ano, tem vindo a aumentar cada vez mais, a par de uma crise estadual, cuja saída parece residir unicamente num exercício “base zero”, como forma de conter e reduzir a despesa pública e o défice orçamental.

O nível da despesa pública autárquica tem vindo a crescer a ritmos superiores ao da arrecadação das receitas. Desta forma, e perante este cenário, o OBZ poderá ajudar as AL, que optarem pela sua adopção, a reduzir as despesas e a conter o nível de endividamento, apesar das desvantagens subjacentes a este tipo de processo orçamental, justificadoras do insucesso e abandono do modelo. É ainda inquestionável que o mesmo possui diversas virtualidades que aconselham a sua utilização, de tempos em tempos, na medida em que ignora o passado e, se correctamente aplicado, elimina sobreposições, duplicações, desperdícios, ineficiências, fomenta a transparência e motiva os intervenientes.

Apesar dos limites legais à capacidade de endividamento das AL, estas têm vindo nos últimos anos a aumentar o recurso ao capital alheio, quer por via da contracção de empréstimos, *leasing*, Aluguer de Longa Duração (ALD), *factoring*, etc., quer adoptando orçamentos incrementalistas aumentando, assim, a sua dependência dos empreiteiros, fornecedores e prestadores de serviços.

1 - INTRODUÇÃO

O Orçamento de Base Zero (OBZ) foi criado nos EUA em finais da década de 60 e início da década de 70, no âmbito da racionalização da gestão, esta técnica orçamental tem vindo a ser aplicada quer no sector público estadual, quer no sector privado e mostra-se, ao nível do seu conteúdo técnico, muito mais restrito do que outros sistemas, porque se limita quase exclusivamente à hierarquização selectiva de meios e à sua tradução orçamental.

Pretende romper com o passado e eliminar a tendência habitual do incrementalismo quase automático, em especial, nas despesas de funcionamento. O OBZ tem subjacente uma alteração substancial no ajustamento do processo orçamental e do orçamento à real capacidade de recursos das Autarquias Locais (AL), sejam eles de natureza financeira, material ou humana.

* Docente da Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico de Castelo Branco

2 - O QUE É O OBZ

O OBZ é um tipo de orçamento que parte do princípio de que na sua elaboração não devem ser consideradas as receitas e as despesas realizadas nos exercícios anteriores, nem mesmo os saldos que transitam da gerência anterior, como é o caso das AL, porque gozam de autonomia administrativa, financeira, com património próprio.

Este tipo de orçamento rompe, assim, com o passado, com o histórico das AL. É a partir de um pormenorizado programa de planeamento das actividades e funções a prosseguir que se procede à elaboração do orçamento que deve ter subjacente uma clara definição das metas e objectivos a atingir, bem como das necessidades de recursos humanos, materiais e financeiros, definidos num quadro realista e tendo em atenção a situação económica, financeira e patrimonial das AL.

Todavia, o sucesso da metodologia subjacente ao OBZ reside no facto das direcções política (eleitos locais) e técnica-administrativa (dirigentes) devem ser profundas conhecedoras da legislação aplicável, da estrutura orgânica, do regulamento interno, do quadro de pessoal e da realidade autárquica.

De salientar que o conhecimento exigido às direcções política e técnico-administrativa deve ser bastante minucioso e apurado, porquanto na elaboração do orçamento para determinada actividade ou função, implica saber quantos postos de trabalho são necessários, nível remuneratório e os requisitos ao nível do conteúdo funcional. Só na posse de toda a informação detalhada necessária se poderá optar com rigor as despesas envolvidas, incluindo as variadas despesas correntes e de capital que caem na área de responsabilidade de cada interveniente que por sua vez se deve integrar nos objectivos da equipa de planeamento e que deve acompanhar de forma permanente a execução do OBZ, introduzindo as correcções julgadas necessárias, desde que devidamente fundamentadas.

3 - FUNDAMENTAÇÃO

Perfeitamente delimitado às funções planeamento e execução orçamental, o OBZ estratifica o orçamento em funções, projectos e acções com relevo para as AL, enfatizando estudos, actividades e investimentos, analisando-os de forma individual e isolada, na medida em que permite a elaboração de pacotes de decisões que são objecto de discussão e possibilitam a sua avaliação económico-financeira de forma individual para cada uma das actividades/funções. Viabiliza e fomenta não só uma correcta tomada de decisões ao nível estratégico, mas também adequadas políticas de trabalho ao menor custo possível, porquanto permite conhecer com precisão os encargos legais, éticos e sociais, na medida em que também personaliza as actividades futuras, define os métodos de trabalho e permite, assim, a oportunidade de ajustar as AL à satisfação das necessidades sociais.

Por outro lado, os autarcas passam a ser adequadamente responsabilizados e avaliados, situação vista num contexto de órgão colegial/equipa, podendo constituir um estímulo bastante positivo para os eleitos que, ao acompanharem a sua execução e através da comparação entre o previsto e o realizado, lhes permite uma rápida alteração/modificação em tempo oportuno e de forma mais adequada.

O OBZ é uma ferramenta de planeamento que pode proporcionar aos autarcas uma razoável segurança quer na sua execução, quer no seu acompanhamento. Consiste, assim, num exercício rigoroso de alternativas de escolhas de novas soluções não descurando os riscos subjacentes e a responsabilidade de cada eleito.

Por isso, é vulgar no contexto actual afirmar-se que o OBZ tira uma fotografia do desejado no futuro e fornece um guia obrigatório a seguir com vista à prossecução dos objectivos e metas traçadas.

Virado para o estudo e análise das potenciais alternativas de um pacote de decisões constitui um óptimo campo de iniciativa e de criatividade, tendo como objectivo a actuação competitiva do mercado que permanentemente exige novas avaliações ou reavaliações dos negócios existentes, face às mudanças tecnológicas e à rapidez e vicissitudes do mercado e comunidades locais.

4 - AS AUTARQUIAS LOCAIS E O OBZ

As AL são pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial que gozando de personalidade jurídica, representam uma forma de poder descentralizado na organização administrativa do Estado. Defrontam-se, actualmente, com diversos problemas entre eles o de natureza orçamental, decorrente do elevado nível de endividamento que as mesmas evidenciam.

Poderá então o OBZ dar uma resposta positiva e concreta a este problema que aflige as AL actualmente?

Até ao momento poucas foram as AL que tentaram adoptar o OBZ, situação que denota uma fraca preferência e adesão pela técnica orçamental.

Mas será assim?

A sua não aplicação prende-se, em geral, com o facto do desconhecimento generalizado desta técnica de processo orçamental. Com efeito, lutando as AL com escassez de recursos a todos os níveis, podem encontrar no OBZ um valioso instrumento de avaliação das alternativas, na medida em que lhes permite aplicar os recursos de uma forma mais económica, eficiente e eficaz, através de um pacote de decisões que terá de ser previamente aprovado pela direcção política. Outra virtude é que ele permite quantificar correctamente quando se pode e deve gastar mediante uma priorização das actividades/funções a prosseguir e dos recursos necessários à prossecução das mesmas.

Ao questionar se as actividades/funções actualmente desenvolvidas devem continuar a ser realizadas, este instrumento orçamental permite aferir sobre as que têm de ser abandonadas e reduzidas para que os respectivos recursos possam financiar outras actividades, programas ou projectos e acções mais relevantes e prioritárias.

Por outro lado, no plano da execução orçamental o seu permanente acompanhamento permite corrigir e alterar objectivos e metas, numa perspectiva dinâmica e racional de consumo de recursos.

5 - REQUISITOS INDISPENSÁVEIS À IMPLEMENTAÇÃO DO OBZ

Possuindo as AL como documentos previsionais as Grandes Opções do Plano (GOP) e o Orçamento, sendo a primeira dos quais constituído pelas Acções Mais Relevantes (AMR) e o Plano Plurianual de Investimento (PPI), parecem, assim, estarem reunidos os principais formalismos para a aplicabilidade do OBZ às AL. Todavia, existem outros requisitos específicos que terão de ser cumpridos, como sejam:

- a) Identificação de cada responsável autárquico, bem como da sua área de competências;
- b) Existência de uma contabilidade de custos em funcionamento, conforme estatuída no POCAL que permita apurar o custo das funções, das actividades, projectos e acções, bem como o custo unitário dos produtos, bens e serviços;

- c) Justificação por parte de cada responsável autárquico (órgão executivo, presidente ou vereador com competência delegada), não só quanto pretendem gastar, mas também em quê e como tencionam fazê-lo;
- d) Responsabilização pela execução das actividades a desenvolver, bem como da competência exclusiva dos autarcas que devem justificar detalhadamente não só os objectivos, mas também todos os recursos necessários, respectivos custos, alternativas adicionais e consequência decorrentes da sua não execução.

6 - PONTOS FORTES

O OBZ evidencia várias vantagens decorrentes da sua implementação que no caso das AL podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) Melhora os documentos previsionais (GOP e Orçamento) na medida em que, na sequência de um adequado planeamento das actividades autárquicas previstas, fixam-se objectivos realistas e podem tomar-se decisões mais eficientes em termos de alocação de recursos disponíveis;
- b) Identificam-se e fixam-se níveis de despesa, através da aprovação de pacotes de despesas para cada actividade, com a possibilidade de relevar os custos e os benefícios, separando-os dos outros custos da autarquia;
- c) Apura-se, à priori, a alocação de recursos para a realização das metas e dos objectivos fixados e privilegiam-se os aspectos qualitativos, em especial a execução física;
- e) Procuram-se sempre soluções melhores e mais baratas, ou seja, o máximo de resultados com o mínimo dispêndio possível;
- f) Identifica as actividades/funções que podem ser reduzidas actividades/funções desnecessárias ou em duplicado e permite estabelecer prioridades ao nível de projectos e as acções, os quais devem ser incluídos no PPI consoante a sua hierarquização;
- g) Avalia o grau de importância de cada unidade orgânica da estrutura orgânica das AL e., posiciona-as por ordem de importância, podendo ocasionar, se for caso disso, redistribuição da alocação de recursos entre elas;
- h) Permite avaliar e auditar o desempenho dos funcionários, dirigentes, eleitos, departamentos, órgãos e unidades orgânicas;
- i) Permite apurar erros, omissões e desvios e facilita as correcções e ajustes necessários a um bom desempenho;
- j) Melhora e fomenta a comunicação e os respectivos canais entre a direcção política e a direcção técnica-administrativa municipal.

7 - PONTOS FRACOS

O insucesso deste processo orçamental, permite enumerar um conjunto de limitações/restricções que formam um conjunto de pontos fracos, ou seja de problemas à sua implementação ou aplicação, como sejam:

- a) Nem sempre é possível obter o apoio da direcção política para este tipo de atitude orçamental;
- b) Existe sempre muita dificuldade em optar pela alternativa mais favorável seja mediante critério técnico, de risco económico, financeiro, de resultado, seja pela experiência ou mesmo pelo “filling”;
- c) É bastante difícil escolher indicadores ou rácios dentro de uma grande diversidade

- de que permitam medir o que efectivamente é necessário avaliar;
- d) Nem sempre as intenções, as necessidades, as decisões e as soluções votadas encaixam nas GOP, designadamente AMR, mais relevantes no PPI;
 - e) Pode gerar problemas internos entre eleitos e mesmo dirigentes nas prioridades das actividades, podendo mesmo provocar choques de interesses e incompatibilidades;
 - f) Cria receios nos eleitos e dirigentes que têm de apresentar e justificar com alguma antecedência as suas actividades e acções, ficando assim comprometidos com as decisões tomadas;
 - g) O processo de decisão envolve mais pessoas o que torna a comunicação mais morosa, pesada e crítica.

8 - LIMITAÇÕES E DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DO OBZ

Sendo as AL norteadas por princípios e sistemas de gestão pública, nem sempre se encontram implementados ou em funcionamento determinados requisitos que se revelam necessários à boa implementação do OBZ.

Assim, nas AL ainda poucas conseguiram implementar a contabilidades de custos pelo que a definição dos centros de custos é uma tarefa fundamental ao sucesso do OBZ, pois só esta vertente contabilística permite obter dados e informação contabilística sobre as actividades, funções, bens, produtos e serviços.

Por outro lado, terá de existir, aprovada e em vigor, uma adequada estrutura orgânica e respectivo regulamento interno que permitam obter a cada momento, o grau de execução orçamental dos programas e acções, bem como informação precisa e rigorosa sobre a respectiva execução física.

Naturalmente que outro requisito essencial, para que o OBZ possa ter sucesso, prende-se com a necessária formação dos eleitos e dirigentes, situação que geralmente não se verifica. Um bom funcionamento dos canais e circuitos de comunicação é também fundamental para que a informação chegue ao local certo, na hora certa e possa ser utilizada em tempo útil. Por outro lado, terá que reinar um espírito de equipa, também muito difícil de conseguir, designadamente a nível dos órgãos deliberativos e em especial executivos, considerando que não são monocoloros.

Como nota final, mas não menos importante, saliente-se que o OBZ é aconselhável em determinadas situações que deve ser aplicado periodicamente como forma de, através de um processo operacional de planeamento, orçamentação e controlo, se justifiquem todas as despesas e quais os recursos a afectar. A ser assim, e dado que o mandato autárquico é de quatro anos, cada novo executivo municipal deveria elaborar o PPI para os quatro anos e o respectivo orçamento base zero, ou seja, romper com o passado e eleger melhores alternativas, até elaborar um bloco de decisões composto por várias actividades a desenvolver.

Refira-se que mais uma vez o endividamento municipal constitui um verdadeiro obstáculo à aplicação do OBZ às AL, uma vez que os órgãos executivos municipais teriam, nos termos da lei, de assumir quer os compromissos assumidos pelo anterior órgão, quer a dívida facturada e não paga.

9 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do desequilíbrio financeiro e com um elevado nível de endividamento, podemos encontrar no OBZ várias vantagens com vista à prossecução do reequilíbrio financeiro e a redução do endividamento, não no primeiro ano, mas a médio/longo prazo.

Com efeito, as AL possuem habitualmente estruturas pesadas em custos fixos e é muito difícil reduzir de forma rápida a despesa corrente sob pena de se inviabilizar o desenvolvimento

das actividades e funções autárquicas. Todavia, não raras vezes as AL encontram-se constringidas com medidas de contenção orçamental que visam a redução gradual da despesa.

Não obstante o peso das despesas obrigatórias (leia-se de funcionamento), será sempre possível reduzir determinadas despesas, podendo mesmo ser fixadas na base zero. Entre estas despesas, ressaltam os apoios ou subsídios atribuídos a outras entidades ou associações, as horas extraordinárias, ajudas de custo, os contratos a termo certo ou de tarefa ou avença, etc.

Por outro lado, uma vantagem do OBZ que pode ser explorada nas AL prende-se com o facto de não ser necessário aplicá-lo a todas as funções, departamento, etc.. A título experimental poderá ser aplicado só a uma ou mais unidades orgânicas e se se obtiver sucesso, poder-se-á estender a todos os demais departamentos, etc..

Outra faceta positiva prende-se com o facto do OBZ se mostrar como um instrumento útil na alocação de recursos pelos diversos departamentos, tendo em conta a necessidade da definição de priorização das actividades, a participação da gestão na tomada de decisões e ainda das eventuais compensações que podem vir a ser feitas entre programas, acções, etc.

Igualmente a participação dos responsáveis na elaboração dos orçamentos conduz à melhoria acentuada da qualidade dos orçamentos, porquanto cada um terá que justificar os gastos que pretende realizar no próximo ano, e também a uma melhor compreensão dos objectivos, alocação de recursos e canais de comunicação.

Como desvantagens, poderão relevar-se várias situações, entre as quais as seguintes:

- a)- a aplicação do OBZ ocupa demasiado tempo e trabalho, desfavorecendo e desviando da gestão corrente diária que é necessária nas AL, face ao elevado volume de trabalho burocrático diário;
- b)- tratando-se de funções, actividades, programas e acções “incontroláveis”, por lei, ou seja, de funções cuja prossecução decorre da lei e, por isso, oriundas do Estado que por sua vez, não podem ser cortadas de forma radical e são por isso, regra geral, inoperantes.

10 - BIBLIOGRAFIA

- Camacho, A.; Crujeira, C.; Lucena, J. & Pinho, I. (1982). *Gestão Pública – Uma Abordagem Integrada*. Lisboa: Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, L^{da}.
- Franco, A.S. (1987). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Machado, A. P. Virgílio – *Orçamento “Base Zero” – Resultado de um ano de aplicação nos EUA*. Braga. Universidade do Minho Disponível em: www.ipei.pt/GDEI/PESSOAL/DOCENTES/CV/VIRGCV/8201obz.doc.. Acesso em 22 dez.2004.

GLOSSÁRIO

- AL – Autarquias Locais
- ALD – Aluguer de Longa Duração
- AMR – Acções Mais Relevantes
- EU – Estados Unidos da América
- GOP – Grandes Opções do Plano
- OBZ – Orçamento Base Zero
- POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
- PPI – Plano Plurianual de Investimentos