
Processo Orçamentário e Criação de Reservas em uma Instituição Hospitalar

Budget Process and the Creation of Reserves at a Hospital

Andson Braga de Aguiar

Doutor em Ciências Contábeis na Universidade de São Paulo

Professor da Universidade de São Paulo

Endereço: Avenida Professor Luciano Gualberto, nº 908, Prédio FEA 3, Bairro Butantã

CEP: 05508-010 – São Paulo/SP – Brasil

E-mail: abraga@usp.br

Telefone: (11) 3091-5820

Sheila Muritiba de Souza

Mestranda em Ciências Contábeis na Fucape Business School.

Endereço: Avenida Fernando Ferrari, nº 1358, Bairro Boa Vista

CEP: 29075-505 – Vitória/ES – Brasil

E-mail: Sheila.murytyba@hotmail.com

Telefone: (27) 4009-4444

Artigo recebido em 18/02/2010. Revisado por pares em 03/05/2010. Reformulado em 14/05/2010. Recomendado para publicação em 26/05/2010 por Sandra Rolim Ensslin (Editora Científica). Publicado em 29/10/2010. Artigo apresentado IV Congresso Associação Nacional dos Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (ANPCONT), 2010, Natal, 2010.

Resumo

O objetivo deste estudo é descrever o processo orçamentário em um hospital e o efeito provocado na propensão para criação de reservas. A coleta e a análise de dados envolvem duas etapas. A primeira descreve o processo orçamentário desde o estabelecimento de metas até o controle orçamentário. A segunda etapa busca captar a propensão dos gestores em criar reservas. A partir da primeira etapa de coleta de dados, percebeu-se que as metas orçamentárias são negociadas entre o Diretor Geral, os diretores de áreas, os gerentes e a controladoria, e que o hospital mantém um rígido processo orçamentário. Diante de tais características, percebeu-se que os gestores apresentam uma tendência para criação de reservas, especialmente, em razão de (i) submeterem orçamentos facilmente alcançáveis, (ii) concordarem que as metas orçamentárias não requerem cuidados no controle de custos e (iii) concordarem que as metas orçamentárias são facilmente atingíveis.

Palavras-chave: Processo Orçamentário. Estabelecimento de Metas. Controle Orçamentário. Criação de Reservas. Pesquisa de Campo.

Abstract

The aim of this study is to describe the budget process in a hospital and the effect caused in the propensity to create reserves. The collection and analysis of data involved two steps. The first describes the budget process since the establishment of goals to the budget control. The second step aims to capture the propensity of managers to create reserves. From the first stage of data collection, it was noted that the budget targets are negotiated between the Director General, the directors of areas, managers and controlling, and that the hospital maintains a strict budget process. Given these characteristics, it was noted that managers have a tendency to create reserves, especially by reason of (i) submit budgets easily reachable, (ii) agree that the budget targets did not require care in controlling costs and (iii) agree that the budget goals are easily attainable.

Key words: Budget Process. Setting Goals. Budget Control. Creation of Reserves. Field Research.

1 Introdução

Um dos temas mais amplamente discutidos na literatura contábil diz respeito ao orçamento (COVALESKI et al., 2007; HARTMANN, 2000), muito embora, ainda se saiba pouco sobre muitas de suas implicações em termos de efeitos nas escolhas gerenciais. Dentre os temas associados ao orçamento, destaca-se o de criação de reservas que vem recebendo atenção de diferentes pesquisadores sob diferentes pontos de vista (MERCHANT, 1985; DUNK, 1993; VAN DER STEDE, 2000; DAVILA e WOUTERS, 2005).

A propensão para a criação de reservas é geralmente apresentada como um comportamento disfuncional provocado pelo processo orçamentário, capaz de afetar os objetivos organizacionais, uma vez que tal propensão poderá ocasionar perdas significativas nas capacidades reais de desempenho para a organização, seja pela superestimação de gastos, seja pela subestimação de receitas. Como consequência, superiores podem estabelecer um maior nível de rigidez orçamentária para garantir a utilização eficiente dos recursos.

Dois dos fatores associados ao processo orçamentário que a literatura contábil tem explorado para explicar comportamentos disfuncionais e, especifica-

mente, a propensão para a criação de reservas, são: (i) processo de estabelecimento das metas orçamentárias e (ii) controle orçamentário. Evidências empíricas têm sugerido que quando as metas orçamentárias são definidas através de um processo de negociação, ao invés de definidas unilateralmente pelo superior, a tendência de criação de reservas é menor (FISHER, FREDERICKSON e PEFFER, 2000). Argumenta-se também que os gestores apresentarão uma menor tendência de criação de reservas quando o controle orçamentário é mais rígido, uma vez que tal rigidez permitiria a identificação e a redução das reservas orçamentárias (DUNK, 1993; MERCHANT, 1985; VAN DER STEDE, 2000).

Este estudo, em um primeiro momento, procura descrever o processo orçamentário adotado em um hospital, desde o estabelecimento das metas orçamentárias até o processo de controle orçamentário e, em um segundo momento, busca avaliar a propensão dos gestores envolvidos nesse processo orçamentário para a criação de reservas. Ao relacionar essas duas etapas, torna-se possível perceber os efeitos do referido processo orçamentário sobre a propensão gerencial para a criação de reservas. Tem-se, assim, que o objetivo deste estudo é justamente analisar o efeito do processo orçamentário de uma instituição hospitalar sobre a propensão para criação de reservas.

Para cada uma das duas etapas da pesquisa, emprega-se uma metodologia específica para coleta e análise de dados. No que se refere à primeira etapa, de natureza qualitativa, os dados são coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas com agentes-chaves do processo orçamentário e por meio de documentos que permitem o entendimento da maneira pela qual esse processo está formalizado. A partir dessas duas fontes de dados, procede-se à descrição do processo orçamentário. No que se refere à segunda etapa, de natureza quantitativa, os dados são coletados por meio de questionários estruturados que permitem a avaliação da propensão para criação de reservas dos gestores envolvidos no processo.

Este estudo pretende contribuir com a pesquisa contábil que investiga os efeitos do orçamento sobre as decisões gerenciais em dois aspectos. O primeiro é através da utilização, em um mesmo estudo, de uma abordagem qualitativa e quantitativa, para avaliar o efeito do processo orçamentário sobre a propensão em criar reservas: no que se refere à abordagem qualitativa, torna-se possível caracterizar o processo orçamentário em seus mais diversos aspectos, tais como, processo de estabelecimento das metas e estilo de controle orçamentário, envolvendo o acompanhamento orçamentário, a avaliação de desempenho e os sistemas de remuneração gerencial; enquanto que, no que se refere à abordagem quantitativa, torna-se possível avaliar a propensão para a criação de reservas de um conjunto de gestores sujeitos ao mesmo processo orçamentário. O segundo aspecto diz respeito à natureza da organização objeto de análise, representando uma entidade sem fins lucrativos, uma vez que os estudos contábeis sobre o tema

são geralmente aplicados a entidades com finalidade de obtenção de lucro; ao fornecer evidências de entidades de diferentes naturezas, torna-se possível avaliar a capacidade de generalização de estudos anteriores.

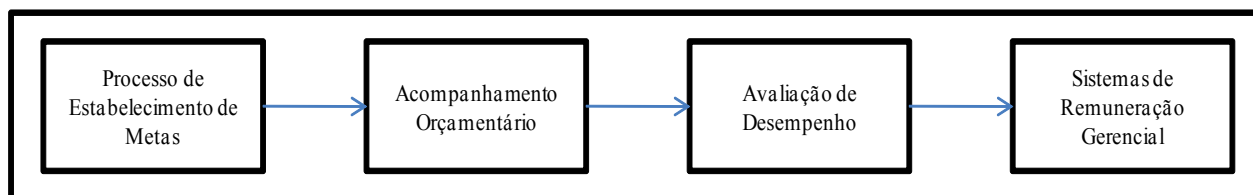
Incluindo esta introdução, o estudo está dividido em sete partes. Na parte seguinte, diversos aspectos do processo orçamentário e de suas implicações nas decisões gerenciais são discutidos. Em seguida, ênfase é dada aos potenciais efeitos do orçamento sobre a propensão para criação de reservas. Na quarta parte, a metodologia de coleta e análise dos dados é apresentada. A descrição do processo orçamentário é realizada em seguida. Na sexta parte, a propensão para a criação de reservas é avaliada. Ao final, são apresentadas as considerações finais do estudo.

2 Processo Orçamentário

Orçamento é um dos temas mais pesquisados pela literatura contábil uma vez que praticamente todos os aspectos da contabilidade gerencial estão associados com esse tema, tais como contabilidade de custos, contabilidade por responsabilidade, avaliação de desempenho e remuneração gerencial (COVALESKI et al., 2007). Especial atenção tem sido direcionada aos efeitos comportamentais e organizacionais do uso de orçamentos no processo de avaliação de desempenho (HARTMANN, 2000).

Orçamento é geralmente entendido pela literatura contábil baseada em pressupostos da teoria da agência como uma forma de alocação de recursos dentro das empresas (LAMBERT, 2001) e, portanto, representaria um conjunto de números alocados às diferentes áreas de responsabilidade dentro da empresa (COVALESKI et al., 2007). Uma segunda perspectiva enfatiza o processo de elaboração e uso de orçamentos (COVALESKI et al., 2007).

Sob essa segunda perspectiva, o processo orçamentário poderia ser separado em etapas (Figura 1). A primeira etapa seria representada pelo processo de estabelecimento de metas que pode ocorrer unilateralmente, sem qualquer troca de informações entre superiores e subordinados, ou pode ocorrer através de um processo de negociação em que constantes interações entre superiores e subordinados buscam reduzir as potenciais assimetrias informacionais existentes até que as metas orçamentárias sejam definidas (FISHER, FREDERICKSON e PEFFER, 2000). Em termos descritivos, no processo de negociação das metas orçamentárias, os gerentes divisionais são encarregados de definir suas metas orçamentárias, as quais serão avaliadas por seus superiores, que poderão aprová-las ou não de imediato; em caso de não aprovação, alterações nas metas orçamentárias são negociadas até que se alcance a aprovação final (ANTHONY e GOVINDARAJAN, 2002).

Figura 1: Etapas do Processo Orçamentário

Fonte: Dados da Pesquisa

Uma vez estabelecidas as metas, a segunda etapa do processo orçamentário é o seu acompanhamento. O acompanhamento orçamentário refere-se à geração de relatórios que permite aos gestores avaliarem o quão perto ou distante estão das metas orçamentárias. Teorias de motivação no trabalho tem geralmente enfatizado a importância em se obter informações de acompanhamento, uma vez que tais informações permitem a identificação de discrepâncias entre o desempenho atual e aquele esperado que, por sua vez, funcionaria como um guia para motivar os indivíduos a buscarem alcançar os resultados pretendidos (LATHAM e LOCKE, 2006; WOOD e BANDURA, 1989; SCHMIDT e DESHON, 2007).

A terceira etapa do processo orçamentário é a avaliação de desempenho. É nessa etapa que se avalia efetivamente o sucesso dos gestores no alcance das metas orçamentárias, ou seja, se elas foram ou não atingidas e qual a magnitude dos desvios. Em geral, o uso de orçamentos para avaliação de desempenho gerencial está associado à confiança em medidas contábeis de desempenho (RAPM – Reliance on Accounting Performance Measures) como principal ferramenta de controle gerencial (HARTMANN, 2000).

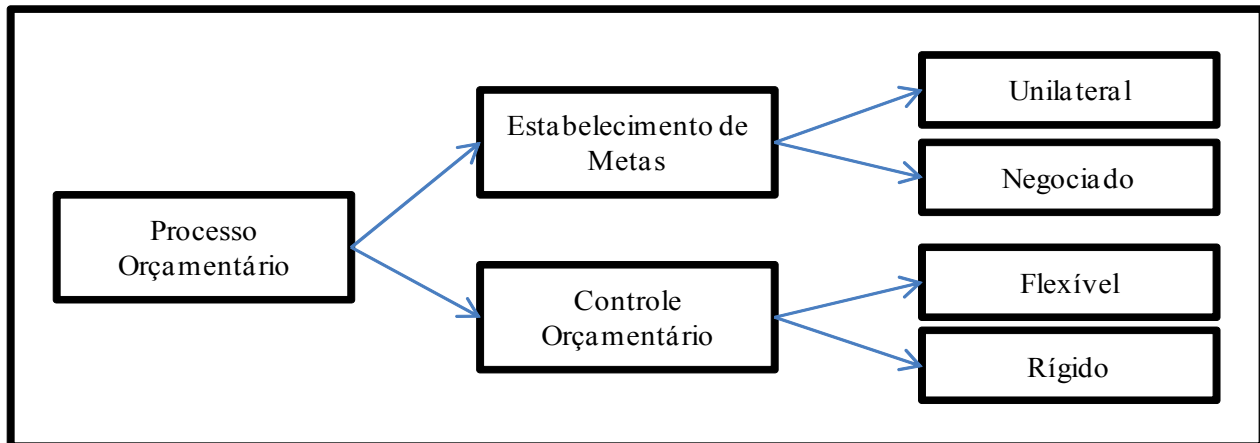
A etapa final do processo orçamentário diz respeito ao uso do orçamento como base para definição de remuneração gerencial. Estudos empíricos têm demonstrado que bônus baseados no orçamento representam o principal tipo de remuneração gerencial existente nas empresas (MURPHY, 1999). Desse modo, a partir da avaliação de desempenho realizada na etapa anterior, o uso de bônus baseados no alcance de metas orçamentárias prevê que aqueles gestores que alcançaram suas metas receberão uma compensação financeira, enquanto que aqueles que não alcançaram não terão direito a essa mesma compensação financeira.

Com exceção da primeira etapa do processo orçamentário em que as metas orçamentárias são estabelecidas, as demais etapas – acompanhamento orçamentário, avaliação de desempenho e remuneração gerencial – podem ser caracterizadas, em conjunto, como se referindo à etapa de controle orçamentário. Sob esse ponto de vista, a literatura contábil tem explorado o efeito de dois estilos extremos de controle orçamentário sobre o comportamento gerencial: de um lado, tem-se um estilo flexível, em que são permitidas alterações no orçamento original, na medida em que as circunstâncias originais sofrerem alterações significativas; e, de outro

lado, tem-se um estilo rígido de controle orçamentário, em que nenhum ajuste nas metas originalmente definidas é permitido (VAN DER STEDE, 2000).

Sendo assim, o processo orçamentário poderia ser, simplificadamente, separado em duas etapas (Figura 2): a primeira, consistindo do estabelecimento de metas (unilateral x negociado) e, a segunda, representando o controle orçamentário (flexível x rígido).

Figura 2: Etapas e Características do Processo Orçamentário



Fonte: Dados da Pesquisa

A literatura contábil tem dedicado grande atenção ao entendimento dos efeitos disfuncionais provocados por essas duas etapas do processo orçamentário, tais como, criação de reservas (VAN DER STEDE, 2000; FISHER, FREDERICKSON e PEFFER, 2000; AQUINO et al., 2008), manipulação de resultados (MERCHANT, 1990) e miopia gerencial (VAN DER STEDE, 2000; MERCHANT, 1990). Este estudo dedica atenção a um desses tipos de comportamento disfuncional que é a criação de reservas.

3 Processo Orçamentário e Criação de Reservas

Criação de reservas é percebida como um dos produtos do processo orçamentário (FISHER, FREDERICKSON e PEFFER, 2000), em geral, sendo entendida como um problema para as empresas e percebida como um comportamento disfuncional por parte dos gestores (DAVILA e WOUTERS, 2005; COVALESKI et al., 2007; FISCHER, FREDERICKSON e PEFFER, 2006). Esse entendimento decorre de serem as reservas orçamentárias criadas pelos gestores sem autorização dos seus superiores, seja pela superestimação dos gastos, seja pela subestimação das receitas e dos recursos sob responsabilidade gerencial, com o objetivo de evitar uma avaliação de desempenho não satisfatória (AQUINO et al., 2008).

Diversos estudos em contabilidade têm dedicado atenção ao entendimento do significado e dos potenciais efeitos da propensão para criação de reservas

(MERCHANT, 1985). Menciona-se que um orçamento contém reservas se os gestores intencionalmente estipulam metas orçamentárias abaixo da capacidade real de produção para o futuro, a fim de facilitar o alcance de tais metas (LUKKA, 1988). Se, entretanto, um orçamento for mais aderente com a capacidade produtiva, significa que menos reservas foram criadas e que a probabilidade de alcance das metas pode ter sido reduzida; em tal situação, diz-se que as metas orçamentárias são ‘apertadas’ (MERCHANT e MANZONI, 1989).

Admite-se que a criação de reservas orçamentárias possa ser benéfica, representando um comportamento funcional, na medida em que protege os gestores de eventos fora de seu controle, ou seja, evita que os gestores sejam responsabilizados pelo não alcance de metas em situações de elevado nível de incerteza (WEBB, 2002). Por outro lado, a criação de reservas pode ser disfuncional, tendo a pesquisa em contabilidade gerencial dedicado maior atenção ao entendimento desse tipo de comportamento.

Dentre os potenciais efeitos disfuncionais decorrentes da criação de reservas, tem-se que os gestores podem dedicar um baixo nível de esforço a suas atividades, uma vez que as metas são percebidas como mais facilmente alcançáveis; tem-se ainda que a empresa pode realizar alocações inadequadas de recursos durante a elaboração do orçamento, destinando mais recursos para uma unidade do que para outra em razão de orçamentos que não refletem, de fato, a capacidade de gerar resultados de cada unidade; e, por fim, tem-se que o processo de avaliação de desempenho e de atribuição de responsabilidade fica comprometido, uma vez que não é possível separar o quanto do desempenho foi decorrente das reservas criadas e o quanto foi decorrente do esforço gerencial (WEBB, 2002).

A pesquisa empírica em contabilidade tem buscado identificar os principais fatores – contextuais e componentes dos sistemas de controle – associados ao processo orçamentário que aumentariam a propensão gerencial para criação de reservas: incerteza ambiental (AQUINO et al., 2008), participação orçamentária (DUNK, 1990), esquemas de remuneração (CHOW, COOPER e HADDAD, 1991; AQUINO et al., 2008), comprometimento e envolvimento organizacional (NOURI, 1994), reputação e ética (STEVENS, 2002; WEBB, 2002), estabelecimento das metas (FISHER, FREDERICKSON e PEFFER, 2000; 2002) e controle orçamentário (VAN DER STEDE, 2000).

Neste estudo, especial atenção é dedicada ao efeito de duas variáveis: processo de estabelecimento de metas e controle orçamentário. No que se refere à primeira, Fisher, Frederickson e Peffer (2000) observam que a propensão para criação de reservas irá depender de serem as metas orçamentárias estabelecidas unilateralmente ou por meio de um processo de negociação. Precisamente, a criação de reservas resultante de um processo de negociação tende a ser menor do que quando as metas são estabelecidas unilateralmente pelo superior; além disso, se o processo de negociação é resultante da concordância dos superiores

em relação ao que havia sido apresentado pelos subordinados, ao invés de concordância dos subordinados em relação ao que os superiores apresentaram como metas orçamentárias, a propensão para criação de reservas é menor (FISHER, FREDERICKSON e PEFFER, 2000).

Em outro estudo, Fisher, Frederickson e Peffer (2002) constatam que a relação entre a obtenção de concordância no processo de negociação das metas e a propensão em criar reservas é afetada pela assimetria informacional: a presença de assimetria informacional aumenta a propensão para criação de reservas em um contexto de negociação e concordância das metas organizacionais; por sua vez, a ausência de assimetria informacional não provoca qualquer efeito na relação entre a obtenção de concordância no processo de negociação das metas e a propensão para criação de reservas (FISHER, FREDERICKSON e PEFFER, 2002).

No que se refere ao efeito do tipo de controle orçamentário sobre a propensão para criação de reservas, Merchant (1985) examina o efeito de diferentes tipos de controle sobre decisões gerenciais, constatando que uma maior ênfase atribuída ao alcance das metas orçamentárias estava relacionada a uma menor propensão em criar reservas. Dunk (1993) investiga o efeito da ênfase atribuída ao alcance de metas orçamentárias e da assimetria informacional sobre a relação entre o nível de participação orçamentária e a propensão em criar reservas. Constata-se que uma menor propensão em criar reservas decorre de um alto nível de participação orçamentária, de um alto nível de assimetria informacional e de uma elevada ênfase no alcance de metas orçamentárias (DUNK, 1993). Em conjunto, esses estudos sugerem que uma menor propensão em criar reservas está associada com uma maior ênfase no alcance de metas orçamentárias, isto é, com uma maior rigidez no controle orçamentário.

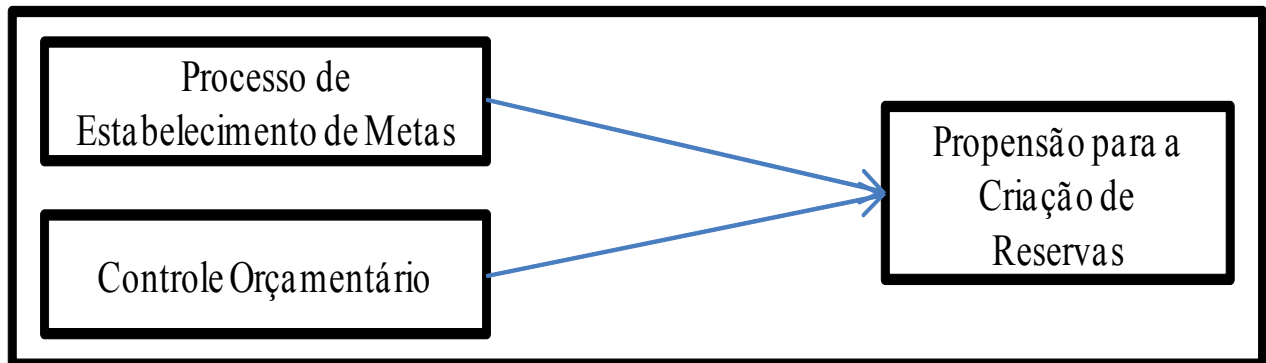
De modo divergente aos resultados de Merchant (1985) e Dunk (1993), os quais indicam que um flexível controle orçamentário induz a um comportamento disfuncional representado por um aumento na propensão em criar reservas, tem-se argumentado que esse efeito também pode ser positivo na medida em que o estabelecimento de metas que são percebidas como alcançáveis é capaz de desafiar os gestores, fornecendo outras vantagens, tais como melhoria no planejamento de alocação de recursos, melhoria no processo de controle e, ainda, maior motivação gerencial, em razão, por exemplo, de um menor risco de serem os gestores demitidos pelo não alcance de metas (MERCHANT e MAZONI, 1989).

Van der Stede (2000) busca conciliar esses resultados conflitantes por meio do argumento de que, ao mesmo tempo em que um maior nível de rigidez orçamentária reduz a propensão para criação de reservas, esse estilo de controle orçamentário pode induzir outros tipos de comportamentos disfuncionais, tais como uma menor exposição ao risco associado a projetos de longo-prazo. Os resultados obtidos por Van der Stede (2000) confirmam suas expectativas de que o

uso de um rígido controle orçamentário reduz a tendência para criação de reservas, ao mesmo tempo que aumenta o foco gerencial em resultados de curto-prazo.

Diante do exposto, este estudo busca evidências adicionais relativas ao efeito do processo orçamentário – processo de estabelecimento de metas e estilo de controle orçamentário – sobre a propensão dos gestores para a criação de reservas (Figura 3).

Figura 3 – Modelo Teórico da Pesquisa



Fonte: Dados da Pesquisa

4 Metodologia

Este estudo realizou uma pesquisa de campo em uma instituição hospitalar. O procedimento de coleta de dados foi dividido em duas etapas: uma primeira etapa, de natureza qualitativa e, uma segunda etapa, de natureza quantitativa.

O objetivo da etapa qualitativa foi o de identificar e de analisar todas as ferramentas e variáveis envolvidas no processo orçamentário desse hospital. Tais informações foram colhidas no período compreendido entre março e setembro de 2009 por um dos autores desta pesquisa, que atua na área de controladoria do hospital.

O objetivo da etapa quantitativa de coleta de dados foi o de avaliar a propensão dos gestores envolvidos no processo orçamentário para a criação de reservas, tendo sido realizadas entrevistas com aplicação de um questionário em outubro de 2009.

A parte inicial do questionário buscou informações demográficas sobre os respondentes e suas atribuições profissionais: cargo ocupado no hospital pelo respondente; grau de instrução do respondente (médio, superior, pós-graduação/especialização); idade do respondente (anos completos); tempo de trabalho do respondente no hospital (em outros cargos e no cargo atual, inclusive, em anos); tempo de trabalho do respondente no cargo atual (em anos); breve descrição das atribuições do cargo do respondente; e se o respondente exerce ou não atribuições no processo orçamentário (todos os respondentes exerciam tal atribuição).

Incluiu-se ainda na parte inicial do questionário uma pergunta sobre o número de vezes que o respondente interage com os diretores no decorrer do

processo orçamentário. Essa informação permite avaliar a quantidade de vezes que superior e subordinado se reúnem até que seja alcançado um consenso quanto às metas orçamentárias.

Para mensurar a propensão em criar reservas, adotou-se instrumento desenvolvido por Van der Stede (2000) que inclui cinco perguntas em que os respondentes são solicitados a indicar o grau de concordância com cada uma delas, sendo utilizada uma escala Likert de 5 pontos, completamente ancorada (Tabela 1).

Tabela 1: Critério de Atribuição de Valores às Variáveis Categóricas

Categorias	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Nem Concordo, Nem Discordo	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente
Ordem Direta	1	2	3	4	5
Ordem Invertida	5	4	3	2	1

Para os seguintes itens que compõem o instrumento de mensuração, quanto maior o nível de concordância, menor é a propensão em criar reservas (ordem invertida): (a) ‘metas orçamentárias induzem alta produtividade em minha área’ e (d) ‘metas orçamentárias requerem que custos sejam cuidadosamente administrados em minha área’. Para os demais itens, quanto maior o nível de concordância, maior é a propensão em criar reservas (ordem direta): (b) ‘metas orçamentárias não têm me induzido a estar particularmente interessado em melhorar a eficiência de minha área’, (c) ‘eu costumo submeter orçamentos que são facilmente alcançáveis’ e (e) ‘minhas metas orçamentárias são facilmente alcançáveis’.

Para a análise da propensão gerencial para criação de reservas, foi empregada a técnica de análise de aderência conceitual. Para o cálculo da aderência conceitual foram considerados três passos. O primeiro consistiu no cálculo do valor máximo que poderia ser alcançado caso todos os respondentes apresentassem elevada propensão para criação de reservas, ou seja, se eles indicassem a opção ‘concordo totalmente’, nos casos em que as questões se apresentavam em ordem direta, e indicassem a opção ‘discordo totalmente’, nos casos em que as questões se apresentavam em ordem invertida.

Tendo em vista que foi empregada escala Likert de cinco pontos, o valor máximo foi calculado ao se multiplicar o número de itens por ‘5’ e pelo número de respondentes, de modo que, se são cinco questões que compõem o instrumento de mensuração, seu valor máximo foi ‘5’ (número de questões) x ‘5’ (valor máximo da escala Likert no caso de elevada propensão para criação de reservas) x número de respondentes. Se, por exemplo, o número de respondentes fosse ‘10’, o valor máximo seria ‘250’ (5 x 5 x 10).

O segundo passo foi o cálculo do valor obtido ao se fazer o somatório da ponderação da resposta obtida em cada questão para todos os respondentes. Assim,

por exemplo, se todos os respondentes tivessem concordado parcialmente com a propensão para criação de reservas, seria indicada a opção '4' na escala Likert e o valor obtido seria '5' (número de itens) x '4' (valor marcado na escala Likert) x '10' (número de respondentes), ou seja, 200 pontos.

O passo final foi o cálculo da aderência conceitual que representou o quociente entre o valor obtido e o valor máximo, sendo assim, seria a divisão entre '200' (valor obtido) por '250' (valor máximo), resultando em uma aderência conceitual de 0,8. Quanto mais próximo de '1' (100%), maior a aderência conceitual, isto é, maior a propensão em criar reservas.

Esse procedimento foi adotado tanto para cada uma das questões incluídas no instrumento de mensuração quanto para todas as questões. Destaca-se ainda que utilizou-se como parâmetro para avaliar a propensão em criar reservas uma aderência conceitual de 60%. Essa aderência conceitual é obtida no caso em que todos os respondentes, para todas as questões, escolhessem a escala '3', nem concordo, nem discordo.

5 Descrição do Processo Orçamentário

A associação mantenedora da instituição hospitalar objeto deste estudo – AFECC (Associação Feminina de Combate ao Câncer) – atua sob dois grandes enfoques principais. No primeiro, dedica-se a atividades de apoio educacional, assistencial e filantrópico. No segundo enfoque, atua como entidade filantrópica no setor de saúde, representando um papel importante como prestadora de assistência social, por ter visão global do ser humano, assistindo-o nas suas necessidades físicas, psíquicas e sociais.

O processo de planejamento da organização é iniciado por meio da elaboração e/ou revisão das metas de longo-prazo estabelecidas no planejamento estratégico. O último planejamento estratégico foi elaborado em 2008, com validade de cinco anos, no qual foram definidas as diretrizes gerenciais básicas para os próximos anos.

As diretrizes estratégicas definidas durante o planejamento estratégico são acompanhadas anualmente pela controladoria, gerando dados históricos que são encaminhados ao Comitê Orçamentário para fins de informação sobre premissas estratégicas e como fonte para o estabelecimento de metas orçamentárias.

Participam da elaboração desse planejamento estratégico: (i) membros do Conselho de Administração, (ii) Diretoria Geral da AFECC, composta pela Diretoria Clínica, Diretoria de Unidades Hospitalares, Diretoria das Unidades Ambulatoriais e Diretoria de Administração e Finanças, (iii) Diretor Clínico, (iv) médicos componentes do Corpo Clínico, (v) o corpo gerencial e (vi) coordenadores, totalizando 78 pessoas.

Uma vez traçadas, a partir do planejamento estratégico, as metas de

longo-prazo que irão orientar o desenvolvimento do orçamento, o processo de planejamento segue com o estabelecimento das metas orçamentárias para o ano seguinte, no âmbito de um Comitê Orçamentário, constituído pelo Diretor Geral, pela Diretoria Administrativa-Financeira, pela Diretoria Hospitalar e pela Diretoria das unidades ambulatoriais.

5.1 Processo de Estabelecimento de Metas

Participam do processo de estabelecimento das metas orçamentárias (i) o Conselho de Administração, (ii) o Diretor Geral, (iii) os Diretores da área Administrativa, Hospitalar e Ambulatorial, (iv) os Gerentes e Supervisores de núcleo e o (v) Setor de Controladoria, totalizando cerca de 20 pessoas.

Entre o início do processo orçamentário e a aprovação das metas orçamentárias decorre um período de cerca de 60 dias. O processo é iniciado geralmente no mês de outubro e finalizado em dezembro do mesmo ano.

O passo inicial no processo de estabelecimento de metas orçamentárias é a análise de fatores macroeconômicos, tais como taxa de juros, variação cambial e tributação, além de fatores de mercado, tais como concorrentes, sazonalidade, clientes e fornecedores. Depois de analisados esses fatores, analisam-se também fatores internos, tais como dados históricos de produção, receita, custos e outros, que servem como embasamento para projetar o futuro da organização, segundo as novas premissas estabelecidas no planejamento estratégico.

Essas informações são enviadas para o Comitê Orçamentário que, depois de analisá-las, definem as metas orçamentárias. O estabelecimento dessas metas ocorre através de um processo de negociação entre os diretores de cada área e o Diretor Geral.

As metas orçamentárias estabelecidas pelo Comitê Orçamentário são então encaminhadas para a Controladoria que, em conjunto com os gerentes de áreas, definem as ações que serão executadas para o alcance das metas, assim como, avaliam o impacto financeiro dessas ações.

Depois de definidas essas ações e avaliados o impacto financeiro que provocam, ocorre um processo de negociação entre os gerentes e os diretores de área, com a participação da Controladoria. No caso de ser a proposta orçamentária da área aprovada por seu diretor, esse a encaminha para o Diretor Geral. No caso de não ser aprovada por seu diretor, a proposta orçamentária será modificada pelos gerentes de área e pela Controladoria conforme as sugestões e as solicitações dos diretores de área.

A proposta orçamentária modificada será novamente apresentada ao diretor de área que, se aprovada, encaminha para o Diretor Geral e, se não aprovada, sugere novas modificações. Esse processo de negociação da proposta orçamentária entre gerentes, controladoria e diretores de área pode envolver diversas interações até

que a proposta orçamentária seja aprovada e encaminhada para o Diretor Geral.

Ao receber a proposta orçamentária, o Diretor Geral irá analisá-la, juntamente com os demais diretores, podendo aprová-la ou não. No caso de aprovação, o orçamento é encaminhado para análise e aprovação do Conselho de Administração, sendo, portanto, concluído o processo de estabelecimento das metas.

No caso de não aprovação por parte do Diretor Geral, a proposta orçamentária retorna para os gerentes de área e para a controladoria que irão fazer modificações e gerar uma nova proposta a ser, primeiramente, apresentada e aprovada pelo diretor de área e, posteriormente, encaminhada para o Diretor Geral. Esse procedimento se repete até que o Diretor geral aprove a proposta orçamentária e encaminhe o orçamento para o Conselho de Administração.

Após a conclusão e a aprovação final do orçamento, a controladoria irá consolidar o orçamento e as projeções dos demonstrativos contábeis que serão acompanhados pelos gerentes e diretores do hospital durante o período anual subsequente.

Tem-se assim que as metas orçamentárias são estabelecidas através de um processo de negociação que envolve dois estágios: o primeiro, entre Diretor Geral e diretores de áreas e, o segundo, entre os gerentes e diretores de área.

5.2 *Processo de Controle Orçamentário*

O orçamento é preparado para o período de um ano, sendo utilizado pela instituição hospitalar como parâmetro para acompanhamento orçamentário, avaliação de desempenho organizacional e remuneração gerencial.

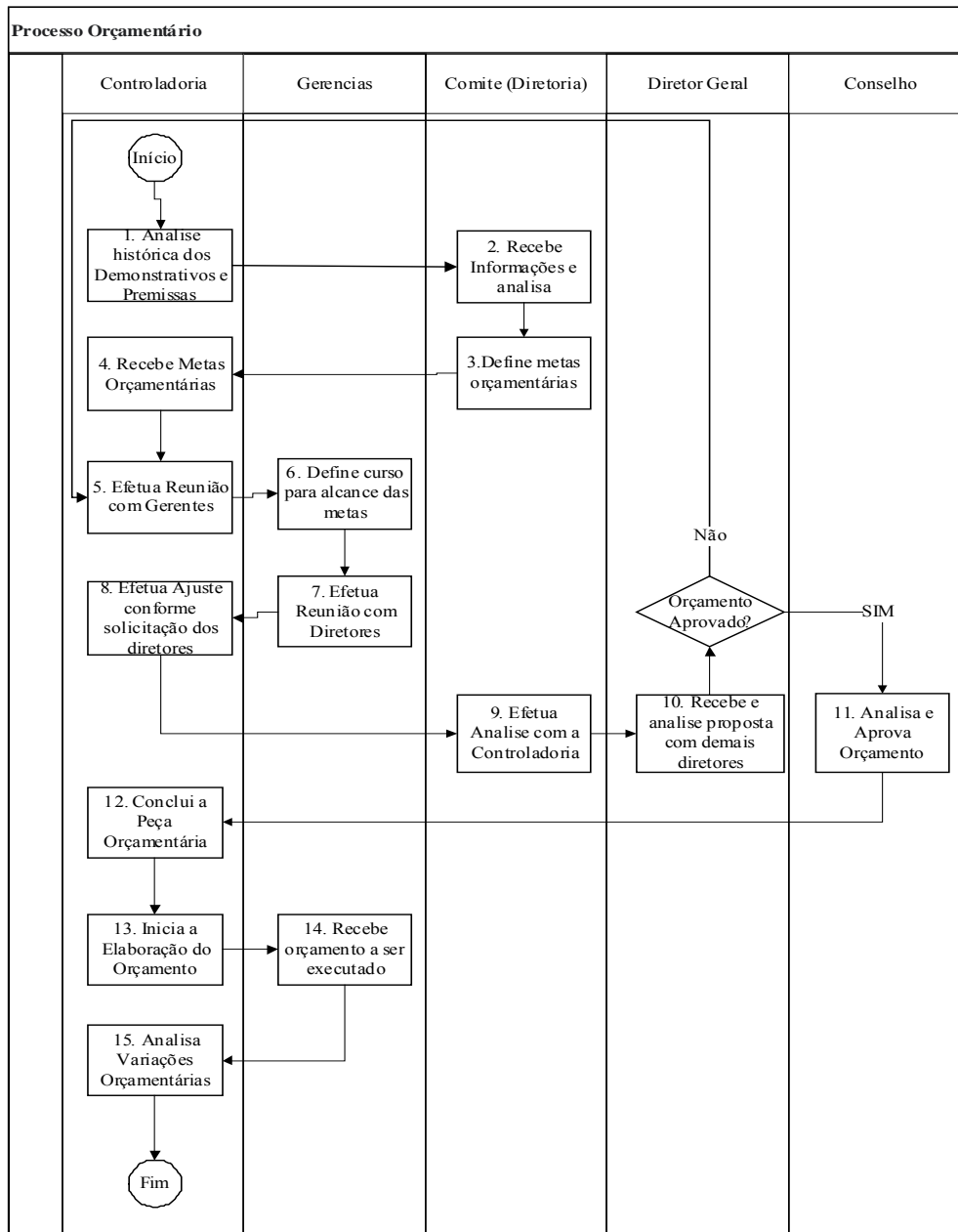
O acompanhamento orçamentário ocorre por meio de apresentações mensais, denominadas de REMAR – Reunião Mensal de Apresentação dos Resultados. A apresentação contempla o orçamento anual e o realizado de cada mês, bem como a comparação entre o que foi orçado para o mês e o que foi efetivamente realizado no mesmo mês, sendo enfatizadas as variações orçamentárias.

Na análise dessas variações, alterações nas metas originalmente definidas somente são admitidas em situações excepcionais, tais como ocorrência inesperada de eventualidades econômicas e mudanças nas regras do setor em decorrência da publicação de uma nova regulamentação pela ANS – Agência Nacional de Saúde. Portanto, adota-se um estilo rígido de controle orçamentário.

Ao final do horizonte de tempo contemplado pelo orçamento, é feita a avaliação de desempenho gerencial, com o objetivo de avaliar o alcance das metas orçamentárias. No caso em que os gerentes alcançam suas metas orçamentárias, eles têm direito ao recebimento de uma gratificação de função que pode chegar até 30% do salário base que recebem atualmente.

A visualização da sequência do processo orçamentário da instituição hospitalar descrito acima é apresentada na Figura 4.

Figura 4: Descrição do Processo Orçamentário



Fonte: Dados da Pesquisa

6 Propensão para Criação de Reservas

Esta etapa da pesquisa desenvolve a análise quantitativa, especificamente, busca mensurar a propensão dos gerentes para a criação de reservas. Além disso, são apresentadas informações demográficas que buscam caracterizar os respondentes. Avalia-se ainda o número de interações entre gerentes e diretores até a aprovação da proposta orçamentária.

Foram aplicados 19 questionários. Dentre esses 19 respondentes, 15 ocupavam cargos de gerência, representando 79% do total de respondentes, e os demais respondentes, 21% do total, atuavam em cargos de assistência de controladoria.

Em termos de informações demográficas, sete respondentes (37%) pos-

suem grau de instrução superior, 11 respondentes (58%) possuem títulos de pós-graduação/especialização e um respondente (5%) possui secundário completo. Todos os 19 respondentes declararam possuir atribuições ligadas ao processo orçamentário.

Na Tabela 2 a seguir, é apresentada a estatística descritiva das variáveis referentes à idade do respondente (em anos completos), tempo de trabalho no hospital (em outros cargos e no cargo atual, inclusive, em anos) e tempo de trabalho no cargo atual (em anos).

Tabela 2: Estatística Descritiva de Dados Demográficos e Interações

	Média	Mínimo	Máximo	D e s v i o Padrão	Mediana	1º Quartil	3º Quartil
Idade (anos)	39,8	29	63	10,6	35	32	46,5
T e m p o n o Hospital (anos)	9,9	2	17	4,9	9	7	14
Tempo no Cargo (anos)	4,5	1	10	2,6	4	2,5	5
Interações (nº de vezes)	3,7	1	15	3,0	3	2	4

Fonte: Dados da Pesquisa

Na Tabela 3, apresenta-se o número de vezes que ocorrem interações entre gerentes e diretores durante o processo orçamentário.

Tabela 3: Estatística Descritiva do Número de Interações

	Média	Mínimo	Máximo	D e s v i o Padrão	Mediana	1º Quartil	3º Quartil
Interações							
(nº de vezes)	3,7	1	15	3,0	3	2	4

Fonte: Dados da Pesquisa

O número de interações pode ser entendido com uma medida da intensidade do processo de negociação que ocorre na medida em que uma maior quantidade de interações pode implicar um maior volume de informações que é trocado entre os negociadores. Percebe-se assim que são realizados aproximadamente quatro encontros, em média, durante o processo de negociação de metas orçamentárias entre os gerentes e diretores de área.

Por fim, tem-se a mensuração da propensão gerencial para a criação de reservas (Tabela 4). Essa mensuração pode ser dividida em duas etapas. A primeira etapa é o cálculo da aderência conceitual por questão que compõe o instrumento de mensuração. A segunda etapa diz respeito ao cálculo da aderência conceitual para todas as questões que compõem o instrumento de mensuração.

No que se refere à primeira etapa, realizou-se o cálculo da aderência conceitual para cada uma das questões que mensuram a propensão para a criação de reservas. Tendo por parâmetro uma aderência conceitual de 60%, percebe-se que três questões sugerem que os respondentes apresentam uma tendência para a criação de reservas: (i) ‘eu costumo submeter orçamentos que são facilmente alcançáveis’, (ii) ‘metas orçamentárias requerem que custos sejam cuidadosamente administrados em minha área’ e (iii) ‘minhas metas orçamentárias são facilmente alcançáveis’.

Tabela 4: Propensão para Criação de Reservas – Aderência Conceitual

Escala de Ponderação das Categorias		1	2	3	4	5	Total
Valor Máximo por Questão		95 ¹					
Metas orçamentárias induzem alta produtividade em minha área.	Número de Respostas	3	8	3	2	3	19
	Valor Obtido	3	16	9	8	15	51
Aderência Conceitual		54% ²					
Metas orçamentárias não têm me induzido a estar particularmente interessado em melhorar a eficiência de minha área.	Número de Respostas	11	1	4	0	3	19
	Valor Obtido	11	2	12	0	15	40
Aderência Conceitual		42% ²					
Eu costumo submeter a orçamentos que são facilmente alcançáveis.	Número de Respostas	2	6	0	9	2	19
	Valor Obtido	2	12	0	36	10	60
Aderência Conceitual		63% ²					
Metas orçamentárias requerem que custos sejam cuidadosamente administrados em minha área.	Número de Respostas	1	1	1	5	11	19
	Valor Obtido	1	2	3	20	55	81
Aderência Conceitual		85% ²					
Minhas metas orçamentárias são facilmente alcançáveis.	Número de Respostas	1	0	0	2	16	19
	Valor Obtido	1	0	0	8	80	89
Aderência Conceitual		94% ²					
Número de Respostas - Total		18	16	8	18	35	95
Valor Máximo - Total		475 ³					
Valor Obtido - Total		18	32	24	72	175	321
Aderência Conceitual - Total		68% ⁴					

¹Valor máximo por questão: número de respostas (19) x valor máximo da escala (5)

²Aderência conceitual: valor obtido em cada questão ÷ valor máximo por questão

³Valor máximo total: número total de respostas (95) x valor máximo da escala (5)

⁴Aderência conceitual total: valor obtido total (321) ÷ valor máximo total

Fonte: Dados da Pesquisa

Portanto, os respondentes indicaram que eles costumam submeter orçamentos facilmente alcançáveis, o que é confirmado pela indicação de que as metas orçamentárias são facilmente alcançáveis. Ao mesmo tempo em que orçamentos mais fáceis de serem atingidos permitem aos gestores se protegerem de incertezas em seu ambiente de atuação, eles podem induzir os gestores a dedicar um baixo nível de esforço no alcance de suas metas (WEBB, 2002).

Além disso, os respondentes não concordaram que metas orçamentárias podem ser úteis no controle de custos. Tal fato pode implicar justamente que as metas orçamentárias contêm folgas no que se refere à superestimação de gastos. Tais folgas podem comprometer a avaliação de desempenho na medida em que dificulta a separação do desempenho decorrente do esforço gerencial daquele decorrente das reservas criadas (WEBB, 2002).

No que se refere à segunda etapa, realizou-se o cálculo da aderência conceitual para todas as questões que mensuram a propensão para a criação de reservas. Tendo novamente por parâmetro uma aderência conceitual de 60%, percebe-se que os respondentes apresentam uma tendência para a criação de reservas, em razão, principalmente, das três questões mencionadas anteriormente.

7 Considerações Finais

Estudos anteriores indicam que uma maior propensão para criação de reservas pode ser o resultado de metas estabelecidas unilateralmente e de um estilo flexível de controle orçamentário. Este estudo descreveu o processo orçamentário em uma instituição hospitalar, destacando o processo de estabelecimento de metas e o processo de controle gerencial.

Percebeu-se que as metas orçamentárias na organização estudada são estabelecidas por meio de um processo de negociação que ocorre em dois estágios dentro da hierarquia da instituição. Diante de tal processo de estabelecimento de metas, não era de se esperar uma propensão dos gestores envolvidos nesse processo para a criação de reservas.

Percebeu-se ainda que o processo orçamentário envolve um rígido estilo de controle orçamentário, na medida em que ele não permite modificações nas metas orçamentárias originalmente estabelecidas durante o processo de acompanhamento orçamentário e de avaliação de desempenho. Novamente, diante de tal estilo de controle gerencial, não era de se esperar uma propensão dos gestores envolvidos nesse processo para a criação de reservas.

Os resultados obtidos por meio da avaliação da propensão dos gestores da instituição hospitalar em criar reservas são, no mínimo, curiosos, na medida em que contradizem as expectativas e as evidências empíricas na literatura contábil. Ao tentar buscar explicações para esse fenômeno, duas hipóteses alternativas

podem ser elaboradas.

A primeira é a de existência de diferenças entre o processo orçamentário, tal como descrito neste estudo, e a percepção dos gestores envolvidos nesse processo; isto é, enquanto a descrição aqui sugere que as metas são estabelecidas por meio de um processo de negociação e de que o controle orçamentário é rígido, os gestores envolvidos no processo orçamentário podem perceber as metas como sendo estabelecidas unilateralmente pela diretoria e podem entender que o estilo adotado para controle orçamentário é, de fato, flexível.

A segunda hipótese alternativa é a de que, ao considerar essas duas variáveis em conjunto, isto é, processo de estabelecimento de metas e estilo de controle orçamentário, o efeito provocado sobre a propensão gerencial para a criação de reservas é, na verdade, decorrente da interação entre essas duas variáveis. Não se tem notícia de estudos empíricos contábeis que tenham avaliado, simultaneamente, essas duas variáveis sobre a propensão para criação de reservas, de modo que o resultado obtido neste estudo pode ser justamente uma primeira evidência de como esse efeito interativo pode afetar o comportamento gerencial.

A formulação dessas hipóteses alternativas oferece oportunidades para futuras pesquisas explorarem este tema. A primeira oportunidade de pesquisa é, portanto, medir a percepção dos gerentes envolvidos no processo orçamentário desse hospital no que se refere ao estabelecimento de metas e ao estilo de controle orçamentário. A segunda oportunidade de pesquisa é a avaliação do efeito interativo dessas duas variáveis sobre a propensão gerencial para a criação de reservas.

Dentre as limitações deste estudo, destaca-se o fato de um dos pesquisadores fazerem parte da controladoria da organização estudada. Não é possível avaliar o efeito desse fato sobre os resultados obtidos nesta pesquisa. Uma segunda limitação é representada pelo procedimento de avaliação da propensão gerencial para criação de reservas. O uso do procedimento de aderência conceitual é certamente subjetivo, o que vem requerer o uso de métodos mais objetivos de análise de dados. Tal fato leva à terceira limitação que se refere ao número de respondentes que inviabiliza a utilização de métodos de análise de dados mais sofisticados.

Referências

ANTHONY, R. N. e GOVINDARAJAN, V. Sistemas de controle gerencial. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

AQUINO, A. C. B. et al. Causality in a performance measurement model: a case study in a Brazilian Power distribution company. In: EPSTEIN, M. J.; MANZONI, J. (Orgs.). Performance Measurement and Management Control: Measuring and Rewarding Performance – Studies in Managerial and Finance Accounting. v. 18. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, p. 273-299, 2008.

CHOW, C. W., COOPER, J. C. e HADDAD, K. The effects of pay schemes and ratchets on budgetary slack and performance: a multiperiod experiment. *Accounting, Organizations and Society*, v. 16, n. 1, p. 47-60, 1991.

COVALESKI, M. et al. Budgeting research: three theoretical perspectives and criteria for selective integration. In: CHAPMAN, C. S., HOPWOOD, A. G. e SHIELDS, M. D. *Handbook of Management Accounting Research*. v. 1. Oxford: Elsevier, p. 587-624, 2007.

DAVILA, T. e WOUTERS, M. Managing budget emphasis through the explicit design of conditional budgetary slack. *Accounting, Organizations and Society*, v. 30, p. 587-608, 2005.

DUNK, A. S. Budgetary participation, agreement on evaluation criteria and managerial performance: a research note. *Accounting, Organizations and Society*, v. 15, n. 3, p. 171-178, 1990.

DUNK, A. S. The effect of budget emphasis and information asymmetry on the relation between budgetary participation and slack. *The Accounting Review*, v. 68, n. 2, p. 400-410, 1993.

FISHER, J. G., FREDERICKSON, J. R. e PEFFER, S. A. Budgeting: an experimental investigation of the effects of negotiation. *The Accounting Review*, v. 75, n. 1, p. 93-114, 2000.

FISHER, J. G.; FREDERICKSON, J. R.; PEFFER, S. A. The Effect of information asymmetry on negotiated budgets: an empirical investigation. *Accounting, Organizations and Society*, v. 27, p. 27-43, 2002.

FISHER, J. G., FREDERICKSON, J. R. e PEFFER, S. A. Budget negotiations in multi-period settings. *Accounting, Organizations and Society*, v. 31, p. 511-528, 2006.

HARTMANN, F. G. H. The appropriateness of RAPM: toward the further development of theory. *Accounting, Organizations and Society*. v. 25, p. 451-482, 2000.

LAMBERT, R. A. Contracting theory and accounting. *Journal of Accounting and Economics*. v. 32, p. 3-87, 2001.

LATHAM, G. P. e LOCKE, E. A. Enhancing the benefits and overcoming the pitfalls of goal setting. *Organizational Dynamics*. v. 35, n. 4, p. 332-340, 2006.

LUKKA, K. Budgetary biasing in organizations: theoretical framework and empi-

tical evidence. *Accounting, Organizations and Society*, v. 13, p. 281-301, 1988.

MERCHANT, K. A. The effects of financial controls on data manipulation and management myopia. *Accounting, Organizations and Society*, v. 15, n. 4, p. 297-313, 1990.

MERCHANT, K. A. Organizational controls and discretionary program decision making: a field study. *Accounting, Organizations and Society*, v. 10, n. 1, p. 67-85, 1985.

MERCHANT, K. A.; MANZONI, J. The achievability of budget targets in profit centers: a field study. *The Accounting Review*, v. 54, n. 3, p. 539-558, 1989.

MURPHY, K. J. Executive compensation. Working Paper, 1999.

NOURI, H. Using organizational commitment and job involvement to predict budgetary slack: a research note. *Accounting, Organizations and Society*, v. 19, n. 3, p. 289-295, 1994.

SCHMIDT, A. M. e DESHON, R. P. What to do? The effects of discrepancies, incentives, and time on dynamic goal prioritization. *Journal of Applied Psychology*, v. 92, n. 4, p. 928-941, 2007.

STEVENS, D. E. The effects of reputation and ethics on budgetary slack. *Journal of Management Accounting Research*, v. 14, p. 151-171, 2002.

VAN DER STEDE, W. A. The relationship between two consequences of budgetary controls: budgetary slack creation and managerial short-term orientation. *Accounting, Organizations and Society*, v. 25, p. 609-622, 2002.

WEBB, R. A. The impact of reputation and variance investigations on the creation of budgetary slack. *Accounting, Organizations and Society*, v. 27, p. 361-378, 2002.

WOOD, R. e BANDURA, A. Social cognitive theory of organizational management. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 3, p. 361-384, 1989.