

PRÁTICAS DE CONTROLE E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: UM ESTUDO NOS BANCOS PÚBLICOS DO BRASIL

Hugo de Moraes Pinto (UFSC) - mestrehugopinto@hotmail.com

Mauricio Mello Codesso (UFSC) - mmcodesso@gmail.com

Ricardo Suave (UFSC) - ricardosuave@outlook.com

Resumo:

Apesar das inúmeras mudanças ambientais, estruturais, tecnológicas, os processos de planejamento e controle continuam sendo de fundamental importância na gestão das empresas, sendo o processo orçamentário indispensável para qualquer empresa. Esta pesquisa tem como objetivo identificar quais aspectos são adotados nas etapas de controle e avaliação de desempenho do processo orçamento pelos bancos públicos brasileiros. Com base em um referencial teórico, elaborou-se um questionário com as principais características do tema citadas na literatura. Os resultados apontam que as práticas relacionadas ao controle e avaliação de desempenho no processo orçamentário nos bancos públicos no Brasil se alinham a estudos realizados anteriores.

Palavras-chave: *Práticas de Orçamento. Bancos. Controle e Desempenho Orçamentário*

Área temática: *Custos como ferramenta para o planejamento, controle e apoio a decisões*

PRÁTICAS DE CONTROLE E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: UM ESTUDO NOS BANCOS PÚBLICOS DO BRASIL

RESUMO

Apesar das inúmeras mudanças ambientais, estruturais, tecnológicas, os processos de planejamento e controle continuam sendo de fundamental importância na gestão das empresas, sendo o processo orçamentário indispensável para qualquer empresa. Esta pesquisa tem como objetivo identificar quais aspectos são adotados nas etapas de controle e avaliação de desempenho do processo orçamento pelos bancos públicos brasileiros. Com base em um referencial teórico, elaborou-se um questionário com as principais características do tema citadas na literatura. Os resultados apontam que as práticas relacionadas ao controle e avaliação de desempenho no processo orçamentário nos bancos públicos no Brasil se alinham a estudos realizados anteriores.

Palavras-chave: Bancos; Bancos Públicos; Práticas de Orçamento; Controle e Desempenho Orçamentário; Controladoria.

1 INTRODUÇÃO

As instituições financeiras, em sua origem, tinham como essência ser o agente garantidor da salvaguarda e da manutenção das fortunas acumuladas no processo de geração de riqueza das pessoas e das empresas (BRITO, 2003). De fato, as instituições financeiras foram figuras importantes no processo de desenvolvimento das principais atividades econômicas, como importação, exportação, agricultura e serviços públicos. Gerschenkron (1962) cita que os bancos privados foram os veículos cruciais de canalização dos recursos na industrialização de alguns países, entre eles a Alemanha, especialmente a partir da segunda metade do século XIX.

Entretanto no caso da Rússia, por exemplo, o sistema bancário privado não conseguiu se desenvolver suficientemente da mesma forma para impulsionar o desenvolvimento observado em outros países industrializados, onde além da escassez de capital, aspectos éticos, políticos e institucionais fizeram com que os bancos privados não vissem como atrativo fornecer um grande volume de capital em um país onde práticas fraudulentas e corrupção eram comuns nos negócios.

Apesar da participação de alguns bancos privados no financiamento das atividades, diversos setores encontravam dificuldades para crescer, em função da escassez de crédito e o curto prazo dos pagamentos. O setor produtivo necessitava de prazos mais longos para financiarem suas atividades. La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2002) colocam que não só o governo russo, mas os de diversos países na África, América Latina, Ásia e Europa passaram a promover o desenvolvimento econômico e do sistema financeiro a partir da institucionalização de bancos públicos, evidenciando assim, a importância dessas instituições para a economia como um todo.

Estudos recentes mostram que políticas de liberalização e de desregulamentação na Índia na década de 90 contribuíram para o desenvolvimento da economia do país, promovido pelo aumento da competitividade entre bancos públicos e privados disputando fatias de mercado e pela ampliação da diversificação dos riscos pelas instituições financeiras (PENNATHUR; SUBRAHMANYAM; VISHWASRAO, 2012). Essas medidas tornaram o crédito mais acessível e barato. Sensarma (2006) destaca ainda a importância dos bancos públicos na economia indiana e evidencia que tanto em relação à eficiência quanto à

produtividade dos bancos, os bancos públicos Índia apresentam melhores resultados que os bancos privados.

Entretanto, cabe ressaltar que existem na literatura diversos estudos que apontam o contrário, onde os bancos privados possuem desempenhos superiores aos públicos (Megginson, 2005b; Megginson & Netter, 2001; Shirley e Walsh, 2000; Barth, Caprio e Levine, 2004; La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer, 2002; Beck, Demirguc-Kunt e Levine, 2006), já que aplicam critérios mais rígidos de concessões, que restringem o crédito, reduzem os riscos e aumentam as margens com o *spread*. Em contrapartida, a diminuição do volume de empréstimos tem como consequência a desaceleração do desenvolvimento econômico, como observado em alguns países do leste europeu e outros como México e Argentina (CLARKE; CRIVELLI; CULL, 2005; HABER, 2005; BONIN; HASAN; WACHTEL, 2005).

No caso da China, é possível encontrar trabalhos que evidenciam e relacionam a contribuição dos bancos públicos no desenvolvimento de diversas regiões, empresas, da sociedade em geral e da evolução da padronização contábil (Xu e Xu, 2008; Lin, 2011; Lu, Zhu e Zhang, 2011), principalmente após a reforma econômica chinesa de 1978, marco inicial do maior crescimento econômico de todos os tempos visto no mundo (CHANG; JIA; WANG, 2010).

No continente africano, apesar da liberalização do setor financeiro em vários países como Uganda, Nigéria e África do Sul que permitiu a incorporação dos bancos públicos por parte dos bancos privados, os bancos estatais ainda são os principais provedores de serviços financeiros, principalmente em áreas remotas, onde a participação dos bancos privados são mínimas nessas áreas (CLARKE; CULL; FUCHS, 2009).

No Brasil, com a reforma bancária na década de 60, o setor bancário começou a tomar forma e ajustar o sistema financeiro do país, principalmente após a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Central do Brasil, dando mais respaldo ao desenvolvimento econômico observado das décadas seguintes, principalmente a partir do financiamento do setor produtivo. Neste período surgiram os primeiros bancos públicos estaduais no Brasil (LUZ, 2008).

Segundo Andrade e Deos (2009), um banco público é uma instituição cujo controle acionário pertence geralmente ao Estado e que se caracteriza por desempenhar, preponderantemente, atividades como o provimento de linhas de fomento e de crédito de longo prazo para segmentos que são eleitos como politicamente prioritários e que não são atendidos pelos bancos privados, seja com novos produtos, custos, prazos. Tais medidas induzem o mercado a atuar sob novas bases e contribui com a regulação mais ampla do mercado, além de transmitir os impactos das decisões tomadas no âmbito das políticas monetária e creditícia.

Com isso, essas instituições promovem ações que minimizam a incerteza em momentos em que esta está exacerbada, uma vez que nessas circunstâncias há um encolhimento natural e defensivo do crédito por parte do sistema privado, sendo essas características inter-relacionadas ou não.

Apesar de vistos como instituições menos eficientes dos que as privadas no Brasil, os bancos públicos desempenham um papel preponderante no que diz respeito ao desenvolvimento de longo prazo e nas políticas anticíclicas (IANONI, 2012).

Contrariamente a esta visão, Andrianova, Demetriades e Shortland (2012) evidenciam em seu estudo que durante os anos de 1995 a 2007, os bancos públicos têm sido associados a taxas de crescimento mais elevadas, o que suporta uma versão moderna da visão desenvolvimentista dessas instituições públicas.

De acordo com Andrade e Deos (2011), os bancos públicos no Brasil, tem um caráter híbrido, em que, de um lado, a lógica de atuação predominante é aquela típica de um banco privado, mas que, de outro, o controle acionário permanece ao Estado.

Nos últimos anos, o ambiente econômico mundial vem passando por alguns momentos críticos desencadeados por ações equivocadas de grandes empresas, inclusive bancos. E em um cenário de crises e incertezas em relação ao futuro, as organizações se deparam cada vez mais com situações em que o planejamento, a tomada de decisão e sua posterior execução e controle podem ser fatores determinantes em sua continuidade.

Lunkes (2011) observa que apesar das inúmeras mudanças ambientais, estruturais, tecnológicas, sociais etc., os processos de planejamento e controle continuam sendo de fundamental importância na gestão das empresas, sendo o processo orçamentário indispensável para qualquer empresa, seja qual for o seu tamanho ou sua natureza. O orçamento continua sendo um dos instrumentos mais importantes no planejamento e controle e é amplamente utilizado pelas organizações (ABDEL-KADER; LUTHER, 2006; UYAR, 2009; SIVABALAN; BOOTH; MALMI; BROWN, 2009; LIBBY; LINDSAY, 2010; KING; CLARKSON; WALLACE, 2010; OSTERGREN; STENSAKER, 2011; UYAR; BILGIN, 2011).

Uyar e Bilgin (2011) colocam que as organizações precisam melhorar seus processos orçamentários, de modo a torná-lo mais eficaz e eficiente para obter mais benefícios. Este ganho em eficiência pode ser obtido com mudanças nas formas e práticas aplicadas no planejamento, execução e controle do orçamento. Estudos realizados por Umapathy (1987) e King, Clarkson e Wallace (2010) provaram que as empresas de sucesso, de fato, adotavam algumas práticas que faziam os seus sistemas orçamentários fossem mais eficazes. Entre as práticas destacadas esta a geração de compromisso, o alinhamento entre os níveis da organização, adoção de procedimentos detalhados e abrangentes na elaboração, além da análise das variações e tomada de ações corretivas.

Surge então o questionamento que dá direcionamento a esta pesquisa, de como os bancos comerciais públicos brasileiros lidam com o controle e a avaliação de desempenho nos seus processos orçamentários. Como objetivo geral, busca-se identificar quais aspectos são adotados nas etapas de controle e avaliação de desempenho, por meio da aplicação de um questionário.

O estudo se justificava por várias razões, entre elas pode-se destacar: (i) contribuição para a literatura, já que na revisão se constatou a falta de estudos sobre o tema no Brasil; (ii) a importância dos bancos públicos ao desenvolvimento econômico e financeiro das nações ao longo dos anos (La Porta *et. al.*, 2002); (iii) o aperfeiçoamento da gestão dos bancos, principalmente relacionado ao orçamento, terá um impacto direto sobre a sociedade, pois os ganhos de competitividade terão reflexos nos demais setores econômicos e, principalmente, na zona de influência do banco.

Além da seção introdutória apresentada, o presente trabalho apresentará o referencial teórico na seção 2, a metodologia na seção 3; os resultados na seção 4; as discussões e comparações com pesquisas anteriores na seção 5; as considerações finais na seção 6, e por fim, as referências utilizadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O orçamento pode ser definido como um plano administrativo, um guia para as operações, que abrange todas as fases das operações, e que pode ser orientado pelos objetivos e metas (WELSCH, 1973; KENSKI, 1973; ZDANOWICZ, 1989; TUNG, 1994; SANVICENTE; SANTOS, 2000; HORNGREN, FOSTER; DATAR, 2000; LUNKES, 2011;

BENCINI; FERRAGINA; FERRAGINA; MANCARUSO, 2009; MUÑIZ, 2009; ÁLVARES-DARDET ESPEJO; GUTIÉRREZ HIDALGO, 2010; LUNKES; RIPOLL; ROSA, 2011). Assim, o orçamento envolve um processo de planejamento, execução e controle das operações. Conforme citado na seção introdutória, esta pesquisa foca em aspectos relacionados apenas aos aspectos relacionados ao controle e avaliação de desempenho do processo orçamentário, ficando os aspectos relacionados ao planejamento e execução para um estudo complementar.

2.1 Controle e Desempenho do Orçamento

No controle do processo orçamentário podem-se usar critérios ou pontos específicos como, *benchmarking*, pontos de referência ou então não utilizar pontos de referência. Os pontos de referência podem ser sob a forma de valor monetário, percentual ou repetição de uma variável adversa. Também podem ser realizadas comparações com o orçamento original, dados reais do ano anterior, orçamento revisto ou ainda com base nos valores das despesas e mix de vendas realizados (UYAR; BILGIN, 2011; SCHMIDGALL *et al.*, 1996).

No controle orçamentário um ponto importante é o papel que o monitoramento tem no sistema de gestão da organização. Para Uyar e Bilgin (2011), a maioria das empresas pesquisadas afirma que o orçamento é o principal indicador de desempenho (47%), seguido por um dos poucos indicadores-chave de desempenho (37,5%), e os orçamentos pouco são utilizados como medida de desempenho (10%).

Outro ponto de destaque no processo orçamentário se refere à estrutura tecnológica. Fatores como dimensão da empresa, faturamento, recursos disponíveis e a dinâmica do setor em que atua podem ditar a necessidade de adequação a um software. Em geral, as empresas utilizam o Excel ou um software próprio. De acordo com Uyar e Bilgin (2011), na Turquia, aproximadamente 78,5% das empresas utilizam Microsoft Excel, 14% utilizam outro programa, e 6,5% utilizam Microsoft Excel e outro programa. Já Steed e Gu (2009) descrevem que a tecnologia utilizada no orçamento nos Estados Unidos compreende planilhas eletrônicas e transmissão em 71,4%, intranet corporativa por 16,7%, e outros com 11,9%.

Entre outros papéis do orçamento no controle pode-se destacar sua utilização como o principal indicador de desempenho ou então como um dos poucos indicadores-chave utilizados. O estudo realizado no Reino Unido por Jones (2008a), verificou que uma das principais razões para a utilização do orçamento é medir o desempenho, onde as empresas apontaram que ele era visto como a principal ou um dos poucos indicadores chave de desempenho.

Para realizar o monitoramento do desempenho, diferentes critérios podem ser utilizados. O estudo de Uyar e Bilgin (2011) apontou que os resultados de anos anteriores são utilizados em 72% das empresas. Valores orçados e estatísticas da indústria são identificadas em 53%. Já o uso de comparações inter-empresa é percebido em 13%, enquanto o balanced scorecard e comparações com os concorrentes se fazem presente em 16% das organizações, respectivamente.

Além disso, o controle pressupõe como componentes de entrada, o apontamento dos responsáveis pela avaliação das variâncias dos relatórios de orçamento. Pesquisas apontam diretores e alta administração, chefes ou gerentes de departamentos e comitês de orçamento como os responsáveis, e apresentam seus relatórios, em geral, em períodos mensais, trimestrais ou semestrais (JOSHI; AL-MUDHAKI; BREMSER, 2003; UYAR; BILGIN, 2011). O estudo de Uyar e Bilgin (2011) traz que 92,5% das empresas geram relatórios mensais.

A análise comparativa é uma das finalidades da análise das variações do orçamento. Basicamente, as pesquisas indicam essa prática, de maneira geral, como uma forma de controle de custos, despesas, do próprio orçamento e de informações para os gerentes. Inclui ainda a avaliação do desempenho dos gestores e sua capacidade de previsão de reconhecimento de problemas específicos, e de melhorias para o orçamento do próximo período por meio do *feedback*. Geralmente, quando as metas não são alcançadas, o erro é atribuído à falta de habilidade do departamento, ao planejamento ineficaz, às metas irrealizáveis ou às incertezas (SCHMIDGALL *et al.*, 1996; JOSHI; AI-MUDHAKI; BREMSER, 2003; UYAR; BILGIN, 2011).

2.2 Outros Aspectos do Controle e Desempenho Orçamentário

Outras finalidades podem ser destacadas no processo orçamentário, como previsões de futuro, maximizar resultados, introduzir novos produtos e serviços, planificar, controlar e valorar o resultado, e criar incentivos e recompensas.

Estudos anteriores destacam alguns dos principais objetivos do orçamento, como auxílio no planejamento de curto e longo prazo, avaliação de desempenho, coordenação de operações, motivação, comunicação de planos, controle de custos e despesas, previsões, aumento de lucros, cálculo de bônus e controle do desempenho por meio de análise das variações (JONES, 1998; JOSHI; AI-MUDHAKI; BREMSER, 2003; JONES, 2008a; PAVLATOS; PAGGIOS, 2009; LIBBY; LINDSAY, 2010; UYAR; BILGIN, 2011).

Em relação ao controle e a avaliação de desempenho, Steed e Gu (2009) e Uyar e Bilgin (2011) abordam aspectos como a ligação dos bônus por desempenho ao atingimento dos objetivos orçamentários, a aplicação das diretrizes orçamentárias, o orçamento como padrão para a avaliação de desempenho, se o orçamento está vinculado ao planejamento estratégico e se os gerentes buscam os objetivos mais baixo o possível.

Somado a esses fatores, os gerentes devem ter definido com clareza a autoridade e responsabilidade individual sobre o controle do orçamento para trabalhar de forma eficaz, a participação para que aceitem suas metas e evitem o chamado *gamesmanship*, a participação quando o orçamento é utilizado como medida de desempenho e a motivação que está em orçamento realizáveis, porém difíceis de serem atingidos.

Apesar de autores explicitarem mais as vantagens de um processo orçamentário, o mesmo é alvo de críticas. Uma das críticas do processo orçamentário reside no fato de que sua estrutura, em geral, possui metas fixas. Visto que a possibilidade de haver imprevistos pode ocasionar a subestimação de receitas e a superestimação das despesas, sua composição pode tornar as metas mais fáceis de serem alcançadas. Tal processo, Jensen (2003) denomina de “pagando as pessoas para mentir”.

Para atenuar esta prática e elevar o desempenho, as empresas costumam demandar revisões ao longo do período orçamentário, que compreende o tempo envolvido na geração dos relatórios para acompanhamento e controle dos resultados. Cabe ressaltar que aspectos relacionados às mudanças locais e flutuações sazonais como, por exemplo, clima, atentados terroristas, crises econômicas, instabilidade política, entre outros podem afetar o período de revisões.

Vários estudos encontraram diferentes formas de realizar revisões, tais como mensal, trimestral, semestral, anual ou quando há necessidade. Indicam-se ainda a identificação e correção de problemas, realização de novas projeções e avaliação de desempenho como objetivos das revisões (SCHMIDGALL; BORCHGREVINK; ZAHL-BEGNUM, 1996; JONES, 1998; SCHMIDGALL; DeFRANCO, 1998; JOSHI; AI-MUDHAKI; BREMSER, 2003; LIBBY; LINDSAY, 2010; JONES, 2008a; UYAR; BILGIN, 2011).

Em geral, essas revisões são realizadas por um comitê de orçamento, que é uma comissão constituída para orientar no processo de planejamento, execução e controle, e pode incluir os proprietários, diretores e gerentes gerais, chefes de departamentos e controller etc. Os estudos de Uyar e Bilgin (2011) e Joshi, Al-Mudhaki e Bremser (2003) mostraram que grande parte das empresas possuíam o comitê, 87% e 79%, respectivamente. Além desses estudos, Schmidgall *et al.* (1996) e Uyar e Bilgin (2011) identificaram os principais integrantes e a quantidade de componentes dos comitês.

3 METODOLOGIA

Nesta seção apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados para a construção do referencial teórico e o processo de seleção das empresas.

3.1 Processo para construção do Referencial Teórico

O processo utilizado para seleção e análise de referências bibliográficas está dividido em três fases: escolha das bases de dados, seleção de artigos e análise sistêmica (ENSSLIN; ENSSLIN; LACERDA; TASCIA, 2010). A primeira fase fundamenta a escolha das bases de dados; a segunda obtém um portfólio de artigos a partir de processo estruturado e fundamentado, e por fim, tem-se a terceira fase para proporcionar a análise sistêmica do portfólio de artigos.

Primeiramente, foi realizada uma consulta nos periódicos da CAPES, sendo pesquisadas as seguintes coleções: OneFile (GALE), SciVerse ScienceDirect (Elsevier), Social Sciences Citation Index (Web of Science), Emerald Management e Journals, e MEDLINE (NLM), utilizando as palavras chave “budgeting” e “practices”. A partir desta amostra inicial foram lidos todos os resumos visando selecionar os artigos relacionados à práticas de orçamento. Os artigos selecionados formam a base do referencial teórico.

3.2 Procedimento para elaboração do questionário

O questionário foi elaborado a partir das principais características apontadas na revisão de literatura (SCHMIDGALL; NINEMEIER, 1986, 1987 e 1989; SCHMIDGALL *et al.*, 1996; MILES; WHITE; MUNILLA, 1997; SCHMIDGALL; DeFRANCO, 1998; JONES; 1998, 2008a e 2008b; SUBRAMANIAM; McMANUS; MIA, 2002; JOSHI; AL-MUDHAKI; BREMSER, 2003; WINATA; MIA, 2005; YUEN, 2006 e 2007; PRENDERGAST; WEST; SHI, 2006; WEST; PRENDERGAST, 2009; PAVLATOS; PAGGIOS, 2009; STEED; GU, 2009; LIBBY; LINDSAY, 2010; UYAR; BILGIN, 2011; CASTRO; SANTOS; SOUZA; LUNKES, 2012). Estas principais características apontadas na literatura estão resumidamente ilustradas no Quadro 1.

Principais Características no Controle e Avaliação do Orçamento	
Revisão	Mensal, trimestral e semestral etc.
Tipo de Orçamento	Orçamento Público; Orçamento Empresarial; Orçamento de Base Zero; Orçamento Flexível; Orçamento por atividades; <i>Beyond budgeting</i> .
Objetivos Pretendidos	Previsões de futuro; Maximizar resultados; Introduzir novos produtos e serviços; Planificar, controlar e valorar o resultado; Criar incentivos e recompensas.
Finalidades	Auxiliar no planejamento de longo prazo; Auxiliar no planejamento de curto prazo; Avaliar o desempenho; Coordenar as operações; Motivar os funcionários; Comunicar os planos; Controle.
Critérios utilizados para avaliar os resultados	<i>Benchmarking</i> ; Não usa pontos de referência; Usam pontos de referência; Valor monetário; Percentual; Repetição de uma variável adversa.
Papel no monitoramento	Principal indicador de desempenho; Um dos poucos indicadores-chave utilizados; Pouco utilizado como medida de desempenho.
Responsáveis pelas variações	Chefes de departamentos; Alta administração; Comitê de orçamento; Gerente geral; Centro de responsabilidade.
Finalidade de análise das variações	Avaliar o desempenho do gestor; Avaliar a capacidade de previsão do responsável; Controlar gastos; Reconhecimento a tempo de um problema; Feedback para o orçamento do próximo período.

Quadro 1: Principais características no controle e na avaliação do orçamento.

A partir das características do Quadro 1 foram elaboradas as questões de pesquisa. A aplicação do questionário foi realizada em duas etapas: a primeira envolveu a caracterização dos bancos públicos, incluindo 6 questões; a segunda envolveu um tópico referente ao processo orçamentário, com a utilização da escala Likert, e 8 questões objetivas sobre a avaliação e controle de desempenho organizacional.

3.3 População e amostra

Para esta pesquisa, foram selecionados os 8 bancos comerciais públicos brasileiros caracterizados como sociedade de economia mista listadas na BM&FBOVESPA (Bolsa de Valores de São Paulo) no segmento de instituições financeiras. São eles: Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco da Amazônia S.A.; Banco do Estado do Sergipe S.A. – BANESE; Banco do Estado do Pará S.A. – BANPARÁ; Banco do Estado do Espírito Santo S.A. – BANESTES; Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. – BANRISUL e; Banco de Brasília S.A – BRB.

A etapa seguinte se deu com a identificação das áreas e gestores responsáveis pelo orçamento de capital nos bancos e com o convite para participar da pesquisa. Após a confirmação de participação, o questionário foi enviado diretamente por e-mail aos bancos participantes. Os questionários foram enviados no mês de agosto de 2012, e obteve-se resposta dos 8 bancos públicos, totalizando 100% da população.

4 RESULTADOS

Nesta seção apresentam-se os resultados encontrados a partir da aplicação de um questionário estruturado aos oito bancos públicos brasileiros abordados na pesquisa. Primeiramente, são descritas algumas características dos bancos selecionados e dos seus respectivos Diretores-Presidentes, conforme apresentado no quadro 2.

Receita Bruta	Entre US\$ 50 mi e US\$ 5 bi			
Existe um processo formal de orçamento?	SIM - 8 bancos	NÃO - 0		
Existe um comitê de orçamento para elaboração e controle?	SIM - 4 bancos	NÃO - 4 bancos		
Participação no mercado externo	SIM - 3 bancos	NÃO - 5 bancos		
Idade dos Diretores-Presidentes	Entre 10 e 49 anos - 2 bancos	entre 50 e 59 anos - 6 bancos		
Tempo de exercício na função de Diretor-Presidente	Entre 6 meses e 1 ano - 1 banco	Entre 2 e 4 anos - 2 bancos	Mais de 4 anos - 5 bancos	
Formação Acadêmica do Diretor-Presidente	Graduação - 1 banco	Pós-Grad. - 7 bancos	Mestrado - 1 banco	Doutorado - 1 (em curso)
Número de Funcionários	1.001 a 5.000 - 5 bancos	5.001 a 10.000 - 1 banco	10.001 a 50.000 - 1 banco	Mais de 50.000 - 1 banco

Quadro 2: Caracterização dos bancos pesquisados.

Nem sempre os orçamentos projetados são aderentes ao que de fato se realiza. Desta forma, o acompanhamento permite que as empresas observem esses descasamentos e, se necessário, procedam uma revisão. Esta pesquisa identificou que seis bancos acompanham seu orçamento mensalmente, enquanto dois deles o acompanham semestralmente.

Em relação à revisão, três bancos (37,5%) revisam o orçamento semestralmente, enquanto dois (25%) revisam de forma mensal, em virtude da utilização do orçamento contínuo. Dos outros três bancos, um (12,5%) afirma que a revisão é feita semestralmente ou anualmente, de acordo com a necessidade da ocasião, um (12,5%) deles não faz revisão, já que o orçamento é feito para 6 meses e o último não informou a periodicidade, apenas o faz de acordo com as necessidades. Dos oito bancos, quatro (50%) destacaram que fazem alterações, se necessárias, decorrentes de distorções nos volumes das operações. Cabe ressaltar que tanto para o acompanhamento quanto para a revisão, metade dos bancos afirma possuir um comitê de discussão para avaliar as possíveis mudanças ao longo da execução do orçamento.

Em relação às ferramentas tecnológicas utilizadas pelos bancos no controle do orçamento, seis bancos (75%) utilizam o Microsoft Excel, sendo que dois destes (25%) ainda utilizam programas próprios desenvolvidos no banco em conjunto com o programa citado e um deles (12,5%) ainda adiciona um módulo de sua intranet corporativa para elaborar o orçamento. Um banco (12,5%) utiliza apenas o programa desenvolvido na própria empresa e uma instituição utiliza a tecnologia adquirida de empresas externas.

Na tabela 1, apresenta-se uma avaliação sobre aspectos motivacionais ligados ao processo orçamentário. Cabe ressaltar que para este questionamento, um dos bancos participantes da pesquisa eximiu-se de responder, pois seu processo orçamentário não se desdobra em itens/unidades de negócios sob os quais existam responsabilidades específicas. Para este banco, há metodologias estruturadas de metas por carteira/agências/superintendências, volumes financeiros relativamente alinhados ao orçamento global, baseado em metodologia contábil. Com isso, a instituição pondera que do ponto de vista orçamentário, para este questionamento, não existem vinculações a competências específicas, não tendo como relacionar diretamente a aspectos de ordem pessoal.

Avalie os aspectos motivacionais apresentados na sequência:	Concordo Totalmente	Concordo Parcialmente	Indiferente	Discordo Parcialmente	Discordo Totalmente
A autoridade e responsabilidade individual do gerente deve ser clara para o controle orçamentário ser eficaz	6	1	0	0	0
A participação é fundamental para os gestores aceitarem seus orçamentos e considerá-los atingíveis	7	0	0	0	0
O "gamemanship" orçamentário, onde os gerentes tentam subestimar receitas e superestimar as despesas é um problema para o banco	1	6	0	0	0
Os bônus por desempenho para o gerente devem estar ligados ao alcance dos objetivos orçamentários	4	3	0	0	0
Ter orçamento realizável, mas difícil de atingir, motiva os gestores	3	4	0	0	0
A participação no processo orçamentário é fundamental quando os orçamentos são usados como uma medida de desempenho para os gestores	5	2	0	0	0

Tabela 1: Avaliação dos aspectos motivacionais relacionados ao processo orçamentário.

O tópico seguinte do questionário aborda a avaliação de desempenho da instituição com base no orçamento. O método utilizado foi a elaboração de perguntas com múltipla escolha, com a possibilidade de escolha de mais de uma opção, tendo os respondentes a liberdade de colocarem outra opinião que poderia não estar presente nas opções.

Para os bancos públicos brasileiros, o orçamento é o principal indicador de desempenho da instituição. Os resultados apontam que sete dos oito bancos (87,5%) da amostra o utilizam com o intuito de comparar, analisar e avaliar o andamento das operações ao longo do exercício, enquanto um (12,5%) o utiliza como um dos poucos indicadores chaves da organização.

Quanto às finalidades das análises das variações dos orçamentos, seis bancos (75%) enxergam como uma possibilidade de identificar um problema potencial a tempo de evitá-lo, cinco bancos (62,5%) afirmam que as análises permitem controlar os custos e despesas, três bancos (37,5%) veem como uma oportunidade de fornecimento de *feedbacks* para o orçamento do próximo período e um (12,5%) utiliza a análise das variações para avaliar o desempenho dos gerentes. No campo outros, onde os respondentes têm a liberdade de colocar itens pertinentes ao seu contexto, um banco (12,5%) respondeu que a análise das variações do orçamento permite avaliar a geração de receitas por categoria da carteira ou produto.

Outros pontos questionados referem-se à periodicidade das análises das variações e quem são os responsáveis pelas análises das variações. Todos os bancos responderam que as análises são feitas mensalmente, sendo que um banco possui uma comissão de orçamento,

dois bancos informam que a análise é feita pelo gerente de orçamento, dois bancos colocam que as análises são feitas pelos chefes de departamento, dois bancos evidenciam que as análises são feitas pelos controllers e cinco bancos responderam que as análises são feitas por “outros”, entre eles cargos como de gerente executivo, analista, gerente de planejamento, e grupos conjuntos de técnicos das áreas de orçamento e planejamento.

Cabe ressaltar que alguns bancos utilizam a combinação dos profissionais citados para realizar as suas análises e que alguns desses cargos têm atribuições iguais entre os bancos, mas a nomenclatura dos cargos é diferente. O ponto comum entre eles é que sempre há um profissional de finanças envolvido nas análises.

Em relação aos critérios de avaliação das diferenças significativas entre valores orçados e realizados no orçamento, dos oito bancos, seis (75%) utilizam pontos de referência, dois (25%) utilizam o valor global da execução enquanto um banco (12,5%) utiliza o benchmarking, um (12,5%) realiza a conferência das principais rubricas do orçamento e um (12,5%) faz a conferência de cada rubrica do orçamento.

Em relação ao método de controle orçamentário, o questionário permitiu múltiplas respostas ao questionamento, sendo que dos oito bancos, sete (87,5%) aplicam a análise comparativa, seis (75%) aplicam a identificação dos desvios, e cinco bancos (62,5%) aplicam tanto as análises das causas dos desvios quanto medidas de adequação em seu processo.

Outras maneiras de avaliação das diferenças entre orçado e realizado das instituições identificadas foram o valor monetário da variação e o percentual de variação. Neste questionamento, além dessas duas maneiras combinadas ou isoladas entre si, permitiu-se a inclusão de outros critérios não colocados pelos pesquisadores. Com isso, dos oito bancos, sete (87,5%) afirmam utilizar o percentual da variação e cinco (62,5%) utilizam o valor monetário da variação, sendo quatro (50%) que utilizam os dois critérios combinados e um (12,5%) utiliza apenas o critério de valor monetário da variação, enquanto três (37,5%) utilizam somente o critério de percentual da variação.

No que tange as principais medidas de desempenho utilizadas na avaliação de desempenho, colocou-se como alternativas a comparação com resultado de anos anteriores, a comparação dos valores orçados versus realizados, indicadores e metas do *Balanced Scorecard*, comparações com os concorrentes, estatísticas do setor, a avaliação econômico-financeira da empresa por meio de indicadores, e por fim, um campo onde o respondente poderia incluir outras medidas.

Como resultado, identificou-se que sete bancos (87,5%) comparam valores orçados versus realizados, seis bancos (75%) utilizam indicadores e metas do BSC, cinco (62,5%) comparam com resultados de anos anteriores, dois (25%) se comparam aos concorrentes e um (12,5%) realiza uma comparação com base nas estatísticas do setor. Em relação a outras medidas utilizadas, nenhum dos bancos incluiu algum tipo de critério diferente dos que colocados nas alternativas.

Observa-se neste ponto, que a maioria dos bancos avalia seus desempenhos com base em aspectos internos, seja por meio do planejamento, seja por meio de modelos de avaliação de desempenho instituídos, sem dar importância aos seus pares de mercado.

5 DISCUSSÕES

Nesta seção, os principais resultados encontrados no setor dos bancos públicos brasileiros são comparados aos resultados de pesquisas anteriores apresentadas na revisão da literatura.

Em relação ao acompanhamento e revisão, os bancos públicos no Brasil se alinham aos resultados de pesquisas anteriores, tal como a de Uyar e Bilgin (2011), onde a maioria, seis dos oito bancos (75%) revisam seus orçamentos mensalmente, enquanto dois (25%), os revisam semestralmente.

Em relação à ferramenta de apoio no controle e avaliação de desempenho do processo orçamentário, a maioria dos bancos (75%) utiliza o Microsoft Excel como o principal software, corroborando com estudos anteriores de Uyar e Bilgin (2011) e Steed e Gu (2009) sobre a utilização de softwares no processo orçamentário.

Levando-se em consideração aspectos motivacionais ligados ao processo orçamentário, os resultados se alinham aos conceitos e pesquisas realizadas anteriormente, tais como a de Steed e Gu (2009), Uyar e Bilgin (2011) e Jensen (2003). Observa-se uma predominância na concordância em pontos relacionados à clareza da autoridade e responsabilidade dos gerentes no controle orçamentário, onde a participação é fundamental para a aceitação e atingimento das metas com bônus ligados ao alcance dos objetivos orçamentários e quando os orçamentos são utilizados como medida de desempenho para os gestores.

Quanto ao controle do processo orçamentário, pesquisas anteriores apontam que a avaliação das diferenças significativas do orçamento é o principal indicador de desempenho das organizações. Além disso, apresentam critérios específicos como *benchmarking* e pontos específicos sob a forma de percentual, valor monetário ou alguma variável adversa como aspectos pertinentes à avaliação. Nesta pesquisa, além de se confirmar que a avaliação do orçamento é vista como o principal indicador de desempenho das instituições bancárias públicas no Brasil, a observância de pontos específicos como variação monetária e/ou percentual de variação são levados em conta por todos os bancos, seja isoladamente associados. Entretanto, ressalta-se a pouca utilização de *benchmarking* por parte dos bancos públicos no Brasil.

Considerando aspectos relacionados às medidas de avaliação de desempenho nos bancos públicos brasileiros, as principais medidas utilizadas pelas instituições são a comparação dos valores orçados *versus* os realizados, os indicadores e metas do *Balanced Scorecard* e a comparação com resultados de anos anteriores. De forma geral, essas medidas são analisadas por comissões de orçamento, gerentes executivos, analistas e técnicos das áreas de orçamento e planejamento. Esses indicadores também são encontrados outras pesquisas que abordam a utilização de medidas de desempenho nas empresas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Partindo da constatação da falta de estudos sobre o tema no Brasil e da importância dos bancos públicos no desenvolvimento econômico-financeiro e social, em síntese, este trabalho apresentou as atuais práticas utilizadas pelos bancos comerciais públicos brasileiros nos seus processos orçamentários, país que vem sendo destaque no cenário econômico global nos últimos anos e que tende a se consolidar como uma das principais economias do mundo nos próximos anos.

A partir da descrição dos resultados encontrados e da comparação a pesquisas anteriores aplicadas em diferentes contextos, conclui-se que as práticas adotadas pelos bancos públicos brasileiros, no que se refere ao controle e avaliação de desempenho orçamentário, se alinham às de outros segmentos empresariais já estudados.

Com isso, acredita-se que esta pesquisa contribui com a literatura acerca do tema por entender que a gestão dos bancos públicos tem um reflexo nos setores econômicos e sobre a sociedade como um todo. Sugere-se como futuras pesquisas: (i) a replicação do processo para

os bancos privados no Brasil; (ii) a comparação entre os bancos públicos e privados no que diz respeito ao processo orçamentário e; (iii) a replicação do estudo para outros contextos empresariais.

Referências:

ABDEL-KADER, Magdy; LUTHER, Robert. Management accounting practices in the British drink and food industry. *British Food Journal*, v. 108, n. 5, p. 336-357, 2006.

ANDRADE, Rogério P.; DEOS, Simone. A trajetória do Banco do Brasil no período recente, 2001-2006: Banco Público ou Banco Estatal “Privado”? *Revista de Economia Contemporânea*, Campinas, v. 13, n. 1, p. 47-80, 2009.

ANDRIANOVA, Svetlana.; DEMETRIADES, Panicos O.; SHORTLAND, Anja. Government Ownership of Banks, Institutions and Economic Growth, *Economica*, v. 79, n. 315, p. 449-469, 2012.

ÁLVAREZ-DARDET ESPEJO, María C.; GUTIÉRREZ HIDALGO, Fernando. *Contabilidad de Gestión*. Madrid: Pirámide, 2010.

BARTH, James R.; CAPRIO Jr., Gerard; LEVINE, Ross. Bank regulation and supervision: What works best? *Journal of Financial Intermediation*, v. 13, n. 2, p. 205–248, 2004.

BECK, Thorsten; Demirgüç-Kunt, Asli; Levine, Ross. Bank concentration, competition, and crises: First results. *Journal of Banking & Finance*, v. 30, n.5, p. 1581–1603, 2006.

BENCINI, Fabrizio; FERRAGINA, Francesco; FERRAGINA, Vincenzo; MANCARUSO, Matteo. *Come siPreparail Budget: Finalità, Implicazioni e Metodologie di Construzione*. Milano: Grupo24ora, 2009.

BONIN, Jonh P.; HASAN, Iftekhar; WACHTEL, Paul. Privatization matters: Bank efficiency in transition economies. *Journal of Banking & Finance*, v. 29, n. 8–9, p. 2155–2178, 2005.

BRITO, Osias S. *Controladoria de risco – retorno em instituições financeiras*. São Paulo: Saraiva, 2003.

CASTRO, Jessica K.; SANTOS, Gabriela R.; SOUZA, Paula.; LUNKES, Rogério.J. Práticas Orçamentárias Aplicadas em Empresas Hoteleiras no Brasil: Um Estudo na Cidade de Florianópolis. *Revista Estudos y Perspectivas em Turismo*, v.21, n. 4, p. 904-924, 2012.

CHANG, Philip C.; JIA, Chunxin; WANG, Zhicheng. Bank fund reallocation and economic growth: Evidence from China. *Journal of Banking & Finance*, v. 34, n. 11, p. 2753-2766, 2010.

CLARKE, George R. G.; CRIVELLI, Juan. M.; CULL, Robert. The impact of bank privatization and foreign entry on access to credit in Argentina’s provinces. *Journal of Banking & Finance*, v. 29, n. 1, p. 5–29, 2005.

CLARKE, George R. G.; CULL, Robert, FUCHS, Michael. Bank Privatization in Sub-Saharan Africa: The case of Uganda Commercial Bank. *World Development*, v.37, n.9, 1506-1521, 2009.

ENSSLIN, Leonardo; ENSSLIN, Sandra R.; LACERDA, Rogério T. O.; TASCA, Jorge E. Processo de seleção de portfólio bibliográfico. Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI. Brasil, 2010.

GERSCHEKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

HABER, Stephen. Mexico's experiments with bank privatization and liberalization, 1991–2003. *Journal of Banking & Finance*, v.29, n. 8–9, p. 2325–2353, 2005.

HORNGREN, Charles T.; FOSTER, George; DATAR, Srikant M. *Contabilidade de custos*. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

IANONI, Marcus. Some Political Changes in Brazilian Financial Institutionalization Path. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 4, n. 3, p. 464-476, 2012.

JENSEN, Michael C. Paying People to Lie: the Truth about the Budgeting Process. *European Financial Management*, v. 9, n. 3, p. 379-406, 2003.

JONES, Tracy A. Changes in hotel industry budgetary practice, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, v. 20, n.4, p. 428-444, 2008b.

JONES, Tracy A. Improving hotel budgetary practice-A positive theory model. *International Journal of Hospitality Management*, v. 27, n.4, p. 529-540, 2008a.

JONES, Tracy A. UK hotel operators use of budgetary procedures. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, v. 10, n. 3, p. 96-100, 1998.

JOSHI, P. L.; AL-MUDHAKI, Jawahar; BREMSER, Wayne G. Corporate budget planning, control and performance evaluation in Bahrain. *Managerial Auditing Journal*, v. 18, n. 9, p. 737-750, 2003.

KENSKI, Antonio C. *Manual de orçamento na empresa*. Rio de Janeiro: Apex, 1973.

KING, Robyn; CLARKSON, Peter M.; WALLACE, Sandra. Budgeting practices and performance in small healthcare businesses. *Management Accounting Research*, v. 21, n. 1, p. 40-55, 2010.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. Government ownership of banks. *Journal of Finance*, v. 57, n. 1, p. 265–301, 2002.

LIBBY, Theresa; LINDSAY, Murray. Beyond budgeting or budgeting reconsidered? A survey of North-American budgeting practice. *Management Accounting Research*, v. 21, n. 1, p. 56-75, 2010.

LIN, Huidan. Foreign bank entry and firms' access to bank credit: Evidence from China. *Journal of Banking & Finance*, v. 35, n. 4, p. 1000-1010, 2011.

LU, Zhengfei; ZHU, Jigao; ZHANG, Weining. Bank discrimination, holding bank ownership, and economic consequences: Evidence from China. *Journal of Banking & Finance*, v. 36, n. 2, p. 341-354, 2012.

LUNKES, Rogério J. *Manual de Orçamento*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LUNKES, Rogério J.; RIPOLL, Vicente M.; ROSA, Fabricia S. Pesquisa sobre o Orçamento na Espanha: Um Estudo Bibliométrico das Publicações em Contabilidade. *Revista Universo Contábil*, v.7, n.3. p.112-132, 2011.

LUZ, Ivoir. Bancos Estaduais: Agentes financeiros em extinção. In: Revista Eletrônica Lato Sensu - UNICENTRO. Guarapuava, ed. 6, 2008. Disponível em: <http://web03.unicentro.br/especializacao/Revista_Pos/P%C3%A1ginas/6%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Aplicadas/PDF/10-Ed6_CS-Banco.pdf>. Acesso em 10/09/2011.

MEGGINSON, William L.; Netter, Jeffry M. From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, v. 39, n. 2, p.321–389, 2001.

MEGGINSON, William L. *The financial economics of privatization*. New York, NY: Oxford University Press, 2005.

MILES, Morgan P.; WHITE, John B.; MUNILLA, Linda S. Advertising Budgeting Practices in Agribusiness: The Case of Farmer Cooperatives. *Industrial Marketing Management*, v. 26, n. 1, p. 31-40, 1997.

MUÑIZ, Luís. *Control Presupuestario: planificación, elaboración y seguimiento del presupuesto*. Barcelona: Profit, 2009.

OSTERGREN, Katarina; STENSAKER, Inger. Management Control Without Budgets: A Field Study of “Beyond Budgeting” in Practice. *European Accounting Review*, v. 20, n. 1, 2011.

MEGGINSON, William L.; Netter, Jeffry M. From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, v. 39, n. 2, p.321–389, 2001.

MEGGINSON, William L. *The financial economics of privatization*. New York, NY: Oxford University Press, 2005.

MILES, Morgan P.; WHITE, John B.; MUNILLA, Linda S. Advertising Budgeting Practices in Agribusiness: The Case of Farmer Cooperatives. *Industrial Marketing Management*, v. 26, n. 1, p. 31-40, 1997.

SCHMIDGALL, Raymond S.; BORCHGREVINK, Carl P.; ZAHL-BEGNUM, Odd H. Operations budgeting practices of lodging firms in the United States and Scandinavia. *International Journal of Hospitality Management*, v. 15, n. 2, p. 189-203, 1996.

SCHMIDGALL, Raymond S.; DeFRANCO, Agnes L. Budgeting and forecasting: Current practice in the lodging industry. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, v. 39, n. 6, p. 45-51, 1998.

SCHMIDGALL, Raymond S.; NINEMEIER, Jack. Food-service budgeting: how the chains do it. *The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, v. 26, n. 4, p. 51-57, 1986.

SCHMIDGALL, Raymond S.; NINEMEIER, Jack. Budgeting in hotel chains: coordination and control, *The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, v. 28, n. 1, p. 79-84, 1987.

SCHMIDGALL, Raymond S.; NINEMEIER, Jack. Budgeting practices in lodging and food service chains: an analysis and comparison. *International Journal of Hospitality Management*, v. 8, n. 1, p. 35-41, 1989.

SENSARMA, Rudra. Are foreign banks always the best? Comparison of state-owned, private and foreign banks in India. *Economic Modelling*, v. 23, n. 4, p. 717-735, 2006.

SHIRLEY, Mary M.; WALSH, Patrick. Public versus private ownership: The current state of the debate. *Policy Research working paper no. 2420*. Washington, DC: World Bank, 2000.

SIVABALAN, Prabhu; BOOTH, Peter; MALMI, Teemu; BROWN, David A. An exploratory study of operational reasons to budget, *Accounting and Finance*, v. 49, n. 4, p. 849-871, 2009.

STEED, Emmett; GU, Zheng. Hotel management company forecasting and budgeting practices: A survey-based analysis. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, v. 21, n. 6, p. 676-697, 2009.

SUBRAMANIAM, Nava; McMANUS, Lisa; MIA, Lokman. Enhancing hotel manager's organisational commitment: An investigation of the impact of structure, need for achievement and participative budgeting. *International Journal of Hospitality Management*, 21, v. 4, p. 303-320, 2002.

TUNG, Nguyen H. *Orçamento Empresarial e Custo-Padrão*. 4. ed. São Paulo: Edições Universidade - Empresa, 1994.

UMAPATHY, Srinivasan. *Current Budgeting Practices in U.S. Industry*, New York, 1987.

UYAR, Ali. An evaluation of budgeting approaches: traditional budgeting, better budgeting, and beyond budgeting, *Journal of Academic Studies*, v. 11, n. 42, p. 113-130, 2009.

UYAR, Ali.; BILGIN, Necdet. Budgeting practices in the Turkish hospitality industry: An exploratory survey in the Antalya region. *International Journal of Hospitality Management*, v. 30, n.2, p. 398-408, 2011.

WELSCH, Glenn A. *Orçamento empresarial*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1973.

WEST, Douglas; PRENDERGAST, Gerard P. Advertising and promotions budgeting and the role of risk. *European Journal of Marketing*, v. 43, n. 11, 2009.

WINATA, Lanita; MIA, Lokman. Information technology and the performance effect of managers' participation in budgeting: Evidence from the hotel industry. *International Journal of Hospitality Management*, v. 24, n. 1, p. 21-39, 2005.

XU, Yin; XU, Xiaoqun. Social actors, cultural capital, and the state: The standardization of bank accounting classification and terminology in early twentieth-century China. *Accounting, Organization and Society*, v. 33, n. 1, p. 73-102, 2008.

YUEN, Desmond. The impact of a budgetary design system: Direct and indirect models. *Managerial Auditing Journal*, v. 21, n. 2, p. 148-165, 2006.

ZDANOWICZ, José E. *Orçamento Operacional*. Porto Alegre: Sagra, 1989.