

O orçamento e a avaliação do desempenho

Por Nuno Moita da Costa

O controlo orçamental e a elaboração de orçamentos e a análise de desvios é, em coordenação com outras ferramentas de avaliação do desempenho, um importante instrumento de apoio em qualquer sistema de gestão. Basta utilizá-lo com as devidas precauções e sistemáticas melhorias a nível da qualidade.



Nuno Moita da Costa
Professor Adjunto Equiparado
da Escola Superior de Tecnologia
e Gestão de Oliveira do Hospital
- Instituto Politécnico de Coimbra
TOC n.º 34 088

A noção de orçamento, hoje largamente divulgada, surgiu no seio da administração pública antes de ser aplicada nas organizações com ou sem fins lucrativos.

No sector público administrativo, de um modo geral, o orçamento, elaborado numa óptica de gerência ou de caixa, e de acordo com as regras e princípios da Lei de Enquadramento Orçamental, pode ser definido como um documento contabilístico onde

são previstas e quantificadas todas as receitas a cobrar e todas as despesas a pagar num determinado período de tempo (normalmente o ano civil) e competentemente autorizadas.

Assim, no referido sector, os orçamentos, uma vez aprovados, são lei. Por exemplo, só em situações excepcionais e previstas na lei os seus montantes totais podem ser alterados.

Quando elaborado numa perspectiva não determinada pela Lei de Enquadramento Orçamental, o orçamento é, por excelência, um instrumento de acção e de coordenação ao serviço dos responsáveis para atingirem os objectivos definidos. Ele é tanto mais útil quanto mais é parte integrante da estratégia das organizações. E estas, para terem estratégias de sucesso, necessitam, além de elevado nível de serviço e de satisfação do cliente ou do cidadão, de ter presente critérios de rigor financeiro, de eficiência, de eficácia e de equilíbrio entre o curto e o longo prazo. Para isso, as acções e as actividades de qualquer entidade devem ser analisadas, entre outras, nas perspectivas financeira, económica e de caixa.

Por isso, quer numa autarquia, serviço autónomo, sector empresarial do Estado ou entidades privadas, há sempre interesse em elaborar, além do orçamento legal, outros documentos previsionais, como, por exemplo, o balanço, a de-

monstração de resultados e os fluxos financeiros e de caixa.

Assim, definidos os objectivos e o momento em que devem ser atingidos, os responsáveis elaboram, em consonância com as estratégias, os planos de acção de curto prazo, ou seja, os planos resultantes das decisões que se tomaram sobre o conjunto de actividades a executar no ano seguinte (o custeio baseado nas actividades, bem como a gestão de actividades, desempenham nesta fase um papel importante no planeamento e na elaboração dos orçamentos) pelos diversos centros de responsabilidade. Mas elaborados os planos de acção, onde se traduz o futuro da organização, há que proceder às respectivas quantificações, por norma em termos monetários.

O orçamento, enquanto documento financeiro é, assim, a tradução monetária dos planos de acção para o curto prazo e um instrumento fundamental de equilíbrio entre o curto e o longo prazo.

Objectivos da elaboração e orçamentos

De modo sucinto, pode afirmar-se que os objectivos da elaboração de orçamentos (1) são fundamentalmente os seguintes:

Motivação - Como já foi referido, os planos de acção resultam das actividades a desenvolver pelos responsáveis, a fim de atingirem os objectivos fixados nas suas áreas.

A fixação dos objectivos implicará motivação dos gestores, desde que cada um se sinta envolvido e responsável pela sua área, bem como pela «saúde global da organização», o que permitirá uma melhor ligação com os clientes e uma paixão pelos produtos ou serviços da organização;

Coordenação - Os orçamentos ajudam os gestores a atingir os objectivos através da coordenação e programação (ou seja, trabalho de equipa e esforço individual) de actividades, o que permite

reduzir custos, melhorar a qualidade, diminuir prazos de entrega e criar os melhores atributos para os produtos;

Descentralização - Ao serem fixados os planos de acção, há uma responsabilização dos gestores dos diversos centros de responsabilidade e, conseqüentemente, uma maior descentralização, embora em coordenação, o que permitirá um contínuo acompanhamento dos processos e dos clientes;

Definição de políticas - A elaboração de orçamento auxilia os responsáveis a definirem as suas políticas. Por exemplo, uma organização poderá chegar à conclusão de que para aumentar as suas vendas terá de reformular a sua política de *marketing*, ou seja, tem que haver, como princípio fundamental, uma orientação pelos resultados;

Controlo - Os orçamentos permitem a comparação, com base num conjunto de indicadores de controlo, dos valores de desempenho predefinidos com os valores reais, apurando-se, assim, os respectivos desvios.

A análise dos desvios possibilita detectar anomalias, adoptar medidas correctivas e, eventualmente, formular novos objectivos e novos planos de acção, a fim de melhorar, por exemplo, a eficiência e a eficácia das organizações.

Em síntese, o controlo permite uma ligação entre o curto e o longo prazo.

As insuficiências do orçamento inicial

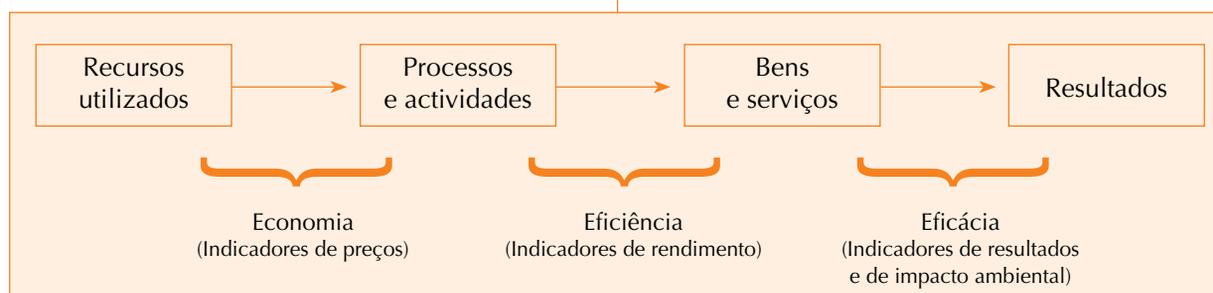
Quer utilizando modelos formais quer utilizando a técnica dos cenários (*The Art of The Long View* do futurista Peter Schwartz), prever e/ou prospectar o futuro (ou futuros) é sair do pretérito e do presente e entrar no domínio da incerteza (às vezes previsível), ou seja, do desconhecido, do probabilístico e das percepções. Por isso, mesmo baseados numa visão de

do orçamento inicial, ainda que sofra algumas modificações.

Porquê? Porque se não adaptarmos os dados previstos no orçamento inicial aos verificados na realidade, as comparações, para efeitos de controlo e de tomada de decisões, não têm qualquer significado. Estamos a comparar valores incomparáveis. Por tal razão, quando se elaboram orçamentos para um único nível de actividade, eles designam-se por orçamentos rígidos ou estáticos. Estes têm algum interesse para fins de planeamento, mas muito pouco para analisar e avaliar o desempenho de qualquer organização. Isto porque para fazer uma análise objectiva e correcta do desempenho é necessário adaptar os dados previstos às quantidades efectivamente vendidas. Se não procedermos a tal ajustamento, estamos a comparar realidades distintas, o que implica cálculos distorcidos e avaliações incorrectas do desempenho actual.

Há, por isso, que desenvolver outros instrumentos que permitam, em qualquer organização, analisar com rigor e atempadamente o desempenho. E este passa necessariamente pela economia de recursos (adquirir ao mais baixo preço possível bens e/ou serviços de idêntica qualidade funcional), pela eficácia (aptidão ou capacidade para atingir as finalidades e objectivos desejados. Ser eficaz é fazer ou descobrir as coisas certas) e pela eficiência⁽²⁾ (maximizar as quantidades obtidas de bens ou de serviços a partir dos recursos existentes. Ser eficiente, num mundo em constante mudança e de evolução dos saberes, é fazer sempre melhor). Mas se ser eficiente é produzir mais e melhor com menos recursos – incluindo desperdícios e poluição –, então tem toda a razão de ser o conceito de eco-eficiência, que liga o mundo da economia ao do ambiente. E este é cada vez mais importante no sucesso dos negócios e das actividades.

Em síntese, temos:



futuro, os montantes projectados no orçamento para um determinado período são seguramente diferentes dos realizados. Daí a insuficiência

Mas para avaliar o desempenho nas dimensões referidas, há que pôr em prática a chamada técnica do orçamento flexível, ou seja, os diversos

desvios são calculados com base num orçamento adaptado (ou ajustado) à actividade realizada e onde os custos podem obedecer às relações seguintes, consoante o modo de elaboração do orçamento inicial:

$$Co = CFp + Kvp.Qr;$$

$$Cs = \frac{CFp}{Qp}.Qr + Kvp.Qr;$$

$$Cn = \frac{CFp}{Qn}.Qr + Kvp.Qr,$$

Com CFp a designar os custos fixos previstos para a actividade potencial; Kvp os custos variáveis unitários padrão; Qp a quantidade de vendas prevista; Qn a quantidade potencial de produção e Qr a quantidade de vendas reais. Assim, utilizando a técnica do orçamento flexível é então possível comparar os custos reais (ou históricos) com os custos padrões para a actividade real, o que permite calcular e analisar correctamente os desvios.

Princípios gerais de cálculo de desvios

Designando por D_{RO} a diferença entre o resultado operacional Real (R_{or}) e o resultado operacional previsto no orçamento inicial (R_{op}), temos:

$$D_{RO} = R_{or} - R_{op} \\ = (Vr - Cr) - (Vp - Cp), \text{ sendo } Vr \text{ e } Vp, \text{ respectivamente, as vendas reais e previstas. Enquanto } Cr \text{ e } Cp \text{ designam os custos directos reais e os custos directos padrões.}$$

Como a igualdade acima compara dados reais com dados previstos para uma actividade diferente da efectiva, há que pôr em prática, no que respeita aos custos, a técnica do orçamento flexível. Isto é, comparar os custos reais com os custos padrões para a actividade real.

Assim, e utilizando $Co = CFp + Kvp.Qr$, vem:

$$D_{RO} = (Vr - Cr) - (Vp - Cp) + Co - Co \\ = (Vr - Co) - (Vp - Cp) + (Co - Cr)$$

No entanto, fazendo $Vr = Qr.Pr$ e $Vp = Qp.Pp$, com Pr e Pp a designar preços reais e preços previstos, temos:

$$D_{RO} = (Qr.Pr - CFp - Fvp.Qr) - (Qp.Pp - CFp - Kvp.Qp) + (CFp + Kvp - Cfr - Kvr.Qr) \\ = Qr(Pr - Kvp) - Qp(Pp - Kvp) + (CFp - Cfr) + (Kvp - Kvr).Qr$$

Conclui-se, assim, que o desvio global (D_{RO}) pode ser decomposto num desvio de margens de contribuição ($DMc = Qr(Pr - Kvp) - Qp(Pp - Kvp)$), num desvio sobre custos variáveis ($Kvp - Kvr$). Qr e num desvio sobre custos fixos ($CFp - Cfr$). Refira-se, no entanto, que os desvios referidos são insuficientes para analisar e avaliar o desempenho, quer no que concerne à utilização de recursos quer no que respeita às causas que influenciam a evolução das vendas.

Há, por isso, necessidade de decompor os desvios referidos noutros subconjuntos de desvios.

Decomposição do Desvio de Margens de Contribuição (DMc) -

Considerando que $\Delta Q = Qr - Qp$ e que $\Delta P = Pr - Pp$, obtém-se a expressão seguinte:

$$DMc = (Qp - \Delta Q)(Pp + \Delta P) - (Qp + \Delta Q)Kvp \\ - Qp(Pp - Kvp) \\ = QpPp + Qp\Delta P + \Delta QPp + \Delta Q\Delta P - QpKvp \\ - \Delta QKvp - QpPp + QpKvp \\ = \Delta P(Qp + \Delta Q) + \Delta Q(Pp - Kvp) \\ = (Pr - Pp)Qr + (Qr - Qp)(Pp - Kvp), \text{ ou}$$

seja, o desvio de margens de contribuição decompõe-se em $(Pr - Pp)Qr$ - designado por desvio de preços de venda - e em $(Qr - Qp)(Pp - Kvp)$, isto é, o desvio de volume de vendas ⁽²⁾.

Decomposição dos desvios de custos - Sabe-se da Contabilidade Analítica que o desvio global de recursos variáveis dá origem a um desvio de custos de aquisição e a um desvio de rendimento (ou de eficiência).

Todavia, devido ao modo como se integra o designado desvio de rendimento e de custos, o desvio global pode ser decomposto de acordo com duas alternativas.

Escolhemos a alternativa abaixo por ser a mais utilizada.

$Dg = (Cp - Cr).qr.Qr + (qp.Qr - qr.Qr)Cp$, onde Cp e Cr designam o custo unitário de aquisição previsto e o custo unitário de aquisição real; qp e qr designam, respectivamente, a quantidade prevista de consumo por unidade produzida e a quantidade real de consumo por unidade produzida; $(Cp - Cr).qr.Qr$ o desvio de custos dos recursos e $(qp.Qr - qr.Qr).Cp$ o desvio de rendimento (ou de eficiência) do recurso.

Análise e limitações dos desvios orçamentais

Análise dos desvios orçamentais - Calcular um desvio desfavorável significa que o objectivo

não foi atingido, mas não indica as causas que contribuíram para a sua obtenção. A procura das referidas causas é precisamente a função da análise dos desvios.

Sabe-se que um desvio global raramente permite identificar as causas que estão ou estiveram na sua origem. Por isso, é necessário calcular desvios parciais, a fim de se conhecerem as suas causas. De entre as mais relevantes, são de referir a eficiência (ou rendimento) dos factores de produção, o custo de aquisição dos recursos, as alterações do nível de actividade, o preço de venda dos produtos, as modificações do *mix* de vendas e as alterações da quota de mercado.

No entanto, conhecidas as causas dos desvios, há ainda necessidade de identificar os respectivos responsáveis, pois só assim é possível tomar decisões correctivas e eficazes. Mas para tomar estas decisões, são necessárias informações pertinentes. Porém, tais informações têm de ser analisadas por alguém. Pela gestão de topo? Pelos responsáveis dos processos? Como é óbvio, devem ser analisados, quer pelos dirigentes quer pelos responsáveis operacionais, mas em momentos e níveis diferentes.

Enquanto a análise efectuada por um dirigente deve centrar-se na visão estratégica ⁽⁴⁾ da organização – consequências sobre o resultado contabilístico, consequências sobre as necessidades de fundo de maneio, consequências sobre a qualidade dos produtos, necessidades de investimento, etc..., a conduzida pelos responsáveis operacionais, em consonância com os objectivos orçamentais, deve ser muito mais pormenorizada, nomeadamente no que diz respeito ao consumo de recursos, ao tempo de execução, à percentagem de desperdícios, ao tempo do ciclo de produção e ao tempo do ciclo de entrega.

Limitações dos desvios orçamentais - Por influência do sistema de custeio a custos padrões, os desvios são normalmente calculados em termos monetários (financeiros) e no final de cada mês. Assim, fornecer informações mensais sobre as causas dos desvios só tem algum interesse em organizações que fabricam produtos padronizados e com mercados cativos e estáveis.

Qual será, por exemplo, o interesse de cálculos monetários e análises mensais dos desvios quando são produzidos milhares de peças por dia? Em termos de informação para o apoio à tomada de decisões e, conseqüentemente, para o controlo de gestão, calcular e analisar os desvios mensalmente não tem, obviamente, grande interesse.

Se controlar é o conjunto de dispositivos que orientam as acções, então é pouco relevante e

O controlo orçamental e, portanto, a elaboração de orçamentos e a análise de desvios, continuará, em coordenação com outras ferramentas de avaliação do desempenho (*Balanced Scorecard, Tableau de Bord*), a ser um importante instrumento de apoio em qualquer sistema de gestão.

oportuno verificar e fiscalizar (lógica retrospectiva) os acontecimentos. O importante, em termos de gestão, é dominá-los. É este o sentido de sábio princípio que diz: «Vale mais prevenir do que remediar». Mas tal não é possível quando as informações e os desvios são analisados mensalmente. Esta é, sem dúvida, uma das limitações dos desvios como instrumentos de informação ao serviço do controlo de gestão das organizações.

Refira-se também que a análise dos desvios orçamentais apresenta algumas limitações na avaliação do desempenho das actividades e dos responsáveis.

Quando, por exemplo, analisamos o desvio de actividade de um centro, pode acontecer que ele seja favorável, ou melhor, que a actividade real ultrapasse a actividade normal (ou orçamentada), em virtude da secção produzir mais que as necessidades do mercado. Esta situação acarreta, normalmente, consequências negativas para o desempenho global da entidade, mesmo que no centro de actividades se trabalhe eficientemente.

Noutras situações o desvio pode ser desfavorável, mas não ser contrário à estratégia genérica da organização (por exemplo, um desvio desfavorável do preço de aquisição de matéria-prima, pode ser positivo numa estratégia de diferenciação pela constante melhoria da qualidade – o que é bom não tem preço, como é o caso de um bife de carne à mirandesa).

Há também situações em que o sistema de custeio utilizado pode transferir responsabilidades de um centro de decisão para outros. Isto implica a não controlabilidade, por parte do responsável, de algumas variáveis que afectam o resultado do centro e, portanto, pouco pertinentes, os valores de alguns desvios. Este inconveniente pode ser corrigido através do método dos preços de transferência.



Do exposto ressalta que os indicadores utilizados na análise dos desvios e na avaliação do desempenho são apresentados tardiamente, ou seja, avaliam o que já aconteceu, (quando deviam antecipar anomalias), essencialmente numa óptica financeira (apesar da sua importância) e muito ligados à economia e eficiência dos processos, dando pouca relevância a informações relacionadas com outros factores críticos de sucesso, como por exemplo a satisfação dos clientes, a inovação, a competência dos colaboradores e a quantidade dos bens e serviços.

Surgiu, por isso, a necessidade de desenvolver outros indicadores (medidas) e ferramentas de controlo de gestão que permitam uma visão global e integrada do desempenho das organizações. São exemplos de outros indicadores relevantes, os seguintes:

Indicadores não financeiros quantitativos

– quantidades produzidas; produtividade; tempo de ciclo de produção; quotas de mercado; percentagem de absentismo; tempo de entrega; taxa de retenção de clientes; taxa de desperdícios; percentagem de defeituosos; percentagem de clientes/cidadãos satisfeitos com os bens/serviços; percentagem de lixo reciclado; tempo médio de espera por licença de habitação; etc.

Indicadores não quantitativos – novos conhecimentos; ética negocial; estilo de gestão; cooperação entre departamentos; lealdade à organização; qualidade dos serviços; competência e satisfação dos colaboradores; opiniões dos clientes; capital intelectual; etc.

Estes indicadores qualitativos são de grande relevância para assegurar vantagens competitivas, apesar de não serem referenciados nos documentos de prestação de contas, em virtude de não ser tarefa fácil medi-los. Mas as organizações que mais rapidamente e melhor fizerem uma avaliação dos seus indicadores qualitativos (os chamados activos intangíveis) ganharão, com toda a certeza, vantagens competitivas.

Conclusão

Apesar das limitações referidas, o controlo orçamental e, portanto, a elaboração de orçamentos e a análise de desvios, continuará, em coordenação com outras ferramentas de avaliação do desempenho (*Balanced Scorecard, Tableau de Bord*), a ser um importante instrumento de apoio em qualquer sistema de gestão. Basta utilizá-lo com as devidas precauções e com sistemáticas melhorias a nível da qualidade (o que ajuda a tomar decisões) e pertinência (o que pode antecipar anomalias) das informações fornecidas. ■

(Texto recebido pela CTOC em Outubro de 2007)

Bibliografia

Disponível para consulta no *site* da CTOC (www.ctoc.pt).

(1) No que respeita ao Orçamento do Estado, segundo Musgrave, os seus objectivos ou “funções” são:

- A função afectação de recursos, que engloba a satisfação das necessidades sociais através do Estado, partindo da classificação dos recursos em:
 - bens e serviços de natureza privada (comercializáveis);
 - bens públicos ou sociais (não comercializáveis), incluindo bens mercantis com externalidades;
- A função distribuição, onde as transferências orçamentais e os impostos são usados para haver mais justiça na repartição da riqueza e do rendimento;
- A função estabilização que tem por finalidade manter um crescimento sustentado e combater a inflação e o desemprego.

(2) Nos serviços públicos, este conjunto de dimensões (economia, eficácia e eficiência) deve assegurar que o cidadão obtenha valor (*output*) pelo dinheiro que entrega ao Estado (*input*). O que os ingleses designam por *value for money*.

(3) No caso da organização produzir e vender mais do que um produto, demonstra-se que o desvio de margens de contribuição (DMC) dá origem a três outros desvios: o desvio de preços de venda; o desvio de proporção (ou de *mix*) de vendas e o desvio de quantidades vendidas.

(4) Como é evidente, as medidas financeiras devem ser diferentes consoante a estratégia genérica - liderança pelos custos ou liderança pela diferenciação.