

Fis.	19
Proc.	220/18
Rubr.	Lucia

Minuta após reunião de 12/01/18

Resolução Unesp nº _____, de ____/____/____.

Dispõe sobre os parâmetros de sustentabilidade orçamentária e financeira da "Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho" - Unesp.

O Reitor da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Unesp, com fundamento no inciso IX do artigo 34 do Estatuto e tendo em vista o deliberado pelo Conselho Universitário, na sessão ordinária de XX de XXXXXX de 2018, baixa a seguinte Resolução:

Artigo 1º - Os parâmetros de sustentabilidade orçamentária e financeira da Unesp deverão contemplar diretrizes que apresentem estratégias para enfrentamento dos problemas conjunturais e estruturais da universidade.

Artigo 2º - No exercício de sua autonomia, a Unesp define como limite máximo de despesas com pessoal e reflexos, 85% do total das receitas da cota-parte.

§1º - Consideram-se despesas com pessoal e reflexos o somatório dos valores com servidores ativos e inativos e pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias tais como: vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, proventos de aposentadoria e de pensões inclusive adicionais, gratificações, além de encargos sociais e contribuições recolhidas pela Unesp às entidades de previdência.

§2º - Consideram-se receitas da cota-parte aquelas provenientes da arrecadação de ICMS, repassadas à Unesp na fonte 1 - Tesouro do Estado, excluídos os repasses com programas especiais de parcelamento e aqueles relativos à Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir).

§3º - O limite de 85% de despesas de pessoal e reflexos será calculado considerando as receitas da cota-parte no mês de referência e nos onze meses que o antecedem, e os valores efetivamente despendidos no mesmo período.

Artigo 3º - O crescimento nominal das receitas da cota-parte definidas no § 2º do art. 2º serão utilizados para atingir simultaneamente o percentual estabelecido no caput do art. 2º e a recomposição da reserva financeira.

Artigo 4º - O crescimento real das receitas da cota-parte definidas no §2º do art. 2º serão destinados às contratações de pessoal e à recomposição salarial, até o limite do percentual estabelecido no caput do art. 2º.

Parágrafo Único - Quando as despesas com pessoal e reflexos estiverem acima do percentual estabelecido no caput do art. 2º, poderá ser destinado às contratações de pessoal e recomposição salarial, até 80% do valor obtido do crescimento real.

Artigo 5º - Todas as demais despesas correntes e de capital deverão se limitar à 15% das receitas definidas no §2º do art. 2º.

Fls.	20
Proc.	220/18
Rubr.	Lei

Artigo 6º - Todo compromisso com custeio e investimentos que amplie despesas orçamentárias de exercícios subsequentes deverá ser precedido de estudo de impacto econômico-financeiro, a ser realizado pela Pró-reitoria de Planejamento Estratégico e Gestão – Propeg.

Artigo 7º - Os repasses da Lei Kandir e dos programas especiais de parcelamento serão destinados para constituir reserva financeira, até atingir o valor equivalente a no mínimo quatro vezes o dispêndio mensal com pessoal e reflexos.

Artigo 8º - O resultado financeiro e orçamentário da Unesp será acessível ao público e informado ao Conselho Universitário, periodicamente.

Artigo 9º - Caberá a Propeg elaborar estudos que apontem alternativas para o enfrentamento da insuficiência financeira originária do pagamento da folha de inativos.

Artigo 10 - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial do Estado.

Sandro Roberto Valentini
Reitor

Processo Runesp 220/2018

Fls.	04
Proc.	220/18
Rubr.	Lucia

Estratégias para a sustentabilidade da Unesp

Parte 1

Novembro de 2017

Sumário

Apresentação.....	3
Reafirmando nossos fundamentos.....	5
O contexto de nosso financiamento.....	6
Proposta para o equilíbrio orçamentário e financeiro	11
Proposta para o enfrentamento da folha de inativos	14

Apresentação

Em recente relatório¹, divulgado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), foi apontado que 15% dos brasileiros entre 25 e 34 anos estão no ensino superior, contra 21% na Argentina, 22% no Chile e na Colômbia e 37%, em média, nos países da OCDE. Outro aspecto destacado no relatório está relacionado à empregabilidade: jovens adultos (25-34 anos) com curso superior alcançam retornos financeiros maiores (56%) que as pessoas que apenas concluíram seus estudos secundários.

Os indicadores deste relatório e de outros trabalhos com o mesmo propósito apenas reforçam a necessidade de as universidades brasileiras, particularmente as públicas, pensarem o futuro não como um objeto de estudo, mas como um desafio a sua própria sustentabilidade e legitimidade social.

As propostas apresentadas neste documento pretendem apontar formas de enfrentamento dos problemas conjunturais e estruturais, na perspectiva do olhar para o futuro.

O trabalho está dividido em três partes, sendo a primeira descrita neste documento, enquanto as duas outras serão apresentadas ainda no primeiro semestre de 2018.

A primeira apresenta propostas para o enfrentamento dos problemas financeiros e orçamentários da Unesp, reflexo, em parte, da crise econômica e fiscal que o país enfrenta há três anos consecutivos. O ICMS, principal tributo estadual, compreende toda atividade econômica e está sujeito aos efeitos de uma retração no PIB, que incidem de forma imediata na arrecadação e, conseqüentemente, nos duodécimos mensais (2,3447% - cota-parte da Unesp).

¹ Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD (2017)

Fls.	07
Proc.	220/18
Rubr.	Lucia

A segunda parte, que trata do enfrentamento administrativo, irá ressaltar a necessidade da efetiva implantação de uma reforma administrativa, associada às revisões das carreiras dos servidores docentes e técnico-administrativos (Instituto da Promoção) e dos regimes de trabalho docente, à implantação de uma política de gestão de recursos humanos mais efetiva e a novas formas de gestão de contratos, incluindo a contratação de energia elétrica no mercado livre e posterior geração de energia fotovoltaica.

A terceira e última parte aponta para linhas de ação no campo do ensino, da pesquisa e da extensão universitária que acompanhem, sem perder o olhar crítico, as crescentes transformações da sociedade no século XXI, relacionadas às inovações tecnológicas, à necessidade de inclusão de competências sócio-emocionais na formação dos profissionais, ao debate sobre o futuro do trabalho e à internacionalização do ensino e da pesquisa. Adicionalmente, com vistas à ampliação de receitas alternativas, serão apontadas estratégias para aumentar e para facilitar a prestação de serviços, estimular, regulamentar e criar ambiente favorável às parcerias entre o setor público e o privado e, finalmente, estabelecer mecanismos para criação de fundos patrimoniais (*endowments*), a partir de doações de pessoas físicas e jurídicas, com ou sem renúncia fiscal.

Reafirmando nossos fundamentos

Em nosso Plano de Gestão elencamos itens fundamentais para romper com práticas passadas, promover o diálogo responsável e garantir a necessária sustentabilidade.

A escassez conjuntural de recursos coloca a gestão universitária em condição de maior vulnerabilidade. A crise de financiamento, portanto, desafia nossa competência em obter respostas de forma autônoma, e saber enfrentá-la irá nos capacitar para melhor equacionar o futuro da Unesp.

O aspecto financeiro, dada sua magnitude e fácil comprovação, é o que exige maior prudência. Sabidamente, porém, nosso conhecimento acumulado não depende de injunções momentâneas. Não será, portanto, por meio de simples ajustes e de cortes que nossos maiores desafios serão superados. Fazem-se necessárias outras ações de natureza diversa, que não somente a econômica, para promover um crescimento sustentável e socialmente justo.

Ao elegermos, já em 2016, o planejamento estratégico como tema transversal, indicamos com clareza que temos a consciência de que os efeitos futuros de nossas ações presentes exigem observar constantemente o longo prazo. Dessa forma, o uso de recursos públicos, transferidos às universidades por meio de cotas-parte da arrecadação do ICMS, que se mostram satisfatórios em cenários de crescimento e inversamente insatisfatórios quando de restrições econômicas, deverá sempre considerar “o estabelecimento de prioridades, o aperfeiçoamento da estrutura institucional e a valorização do potencial de toda sua riqueza humana”². Ficou assim nitidamente expresso que não será somente o aspecto financeiro que irá promover nossas potencialidades. A forma como nos organizamos do ponto de vista administrativo e o protagonismo efetivo do conjunto de servidores (docentes e técnico-

² Plano de Gestão 2017-2020, p. 11.

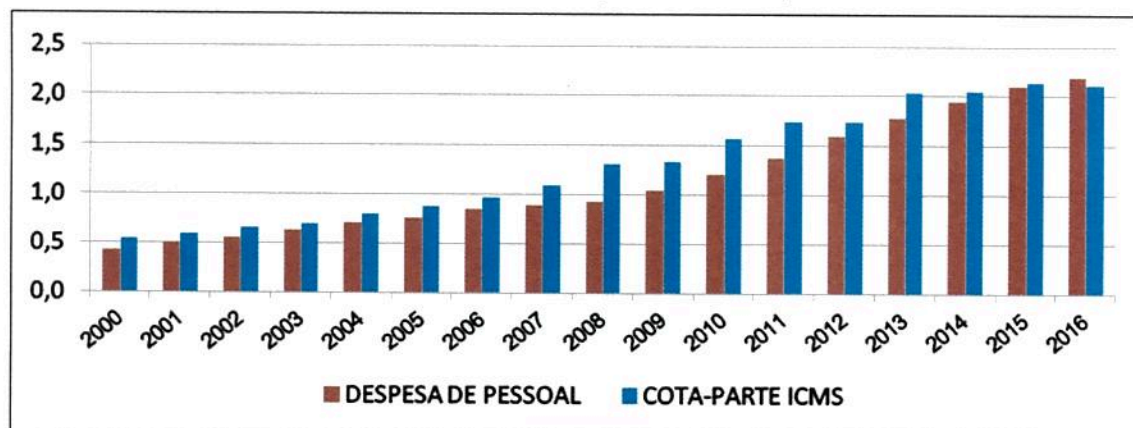
administrativos) deverão convergir em esforços no sentido de um aprimoramento contínuo, duradouro e, conseqüentemente, sustentável.

O contexto de nosso financiamento

O total dos recursos transferidos pelo Tesouro Estadual, na forma de cota-parte da arrecadação do ICMS, é a receita mais relevante de que dispomos. Dependemos desse valor para a plena manutenção de nossas atividades. Nossa despesa maior e mais importante, a de pessoal, por outro lado, historicamente consome a parcela mais significativa dessa receita. Fazer prognósticos ou elaborar um orçamento realista, que contemple diversas despesas, torna-se, nesse contexto, uma intenção impossível.

O comportamento da Despesa de Pessoal deve, portanto, ser objeto de análise específica na intenção de promover qualquer equilíbrio financeiro de longo prazo. Isso porque é o valor resultante do confronto entre Despesa de Pessoal e cota-parte do ICMS o que nos resta para atender ao Custeio e aos Investimentos. A série histórica dos últimos dezessete anos, apresentada na figura 1, comprova essa afirmação.

Figura 1 - Despesa de Pessoal X Cota-parte do ICMS, em bilhões de Reais



Fonte: Demonstrativo de Receita (ICMS) e Despesas Pagas elaborado pela Pró-reitoria de Planejamento Estratégico e Gestão (Propeg) da Unesp.

A compreensão da relevância desses dois valores é comprovada na proporção observada entre Despesa de Pessoal e cota-parte do ICMS. Os dados da figura 1, quando sob tabela, revelam a seguintes proporções:

Quadro 1 - Despesa de Pessoal/Repasse do ICMS

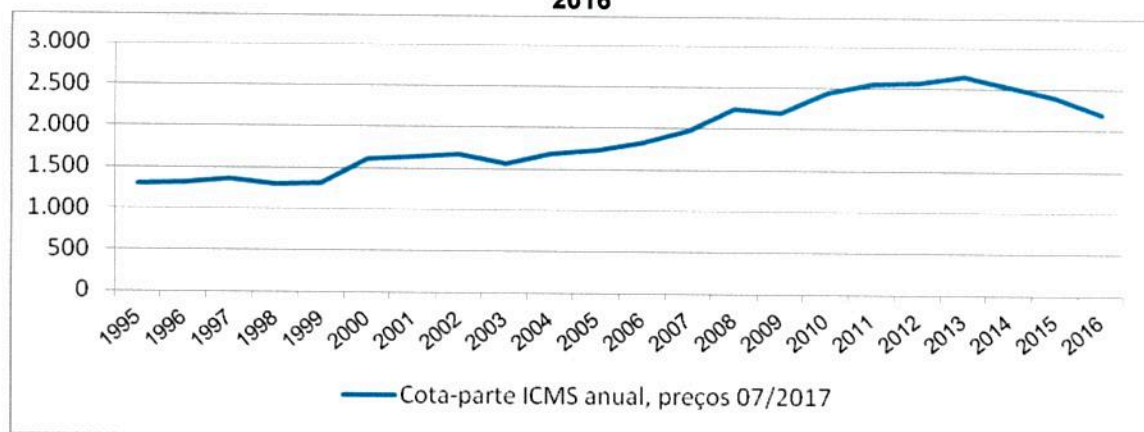
Ano	Despesa Pessoal/ICMS
2000	78,1%
2001	85,1%
2002	84,1%
2003	90,6%
2004	88,6%
2005	86,5%
2006	87,6%
2007	82,3%
2008	71,0%
2009	77,5%
2010	77,2%
2011	79,4%
2012	91,8%
2013	87,5%
2014	94,5%
2015	98,2%
2016	103,3%

Fonte: Demonstrativo de Receita (ICMS) e Despesas Pagas elaborado pela Pró-reitoria de Planejamento Estratégico e Gestão (Propeg) da Unesp.

Por meio desses dados verificamos que, nos últimos anos, ocorreu crescente proporção da Despesa de Pessoal em relação à cota-parte do ICMS e, no ano de 2016, houve superação dos 100%. Estamos, portanto, em momento de insuficiência nos valores repassados para atender regularmente às despesas, quaisquer que elas sejam.

As explicações com relação à diminuição de repasses, dados os efeitos da menor atividade econômica, poderiam ser suficientes para compreender esse crescente comprometimento da cota-parte do ICMS, com a superação dos 100% ocorrendo no ano de 2016. Contudo, é necessário observar que a diminuição real do valor da cota-parte do ICMS, deflacionada pelo IPCA/IBGE em relação a julho de 2017, ocorre somente a partir do ano de 2014, conforme indica a figura 2.

Figura 2 - Variação em milhões de Reais da cota-parte da arrecadação do ICMS de 1995 a 2016



Fonte: Demonstrativo de Receita (cota-parte da arrecadação do ICMS) elaborado pela Pró-reitoria de Planejamento Estratégico e Gestão (Propeg) da Unesp.

Ademais, as dificuldades financeiras dos últimos anos não foram acompanhadas por medidas estabilizadoras. Por exemplo, o número de servidores Ativos permaneceu crescente até 2013 (quadro 2 e figura 3) e os salários foram mantidos constantes em 2016.

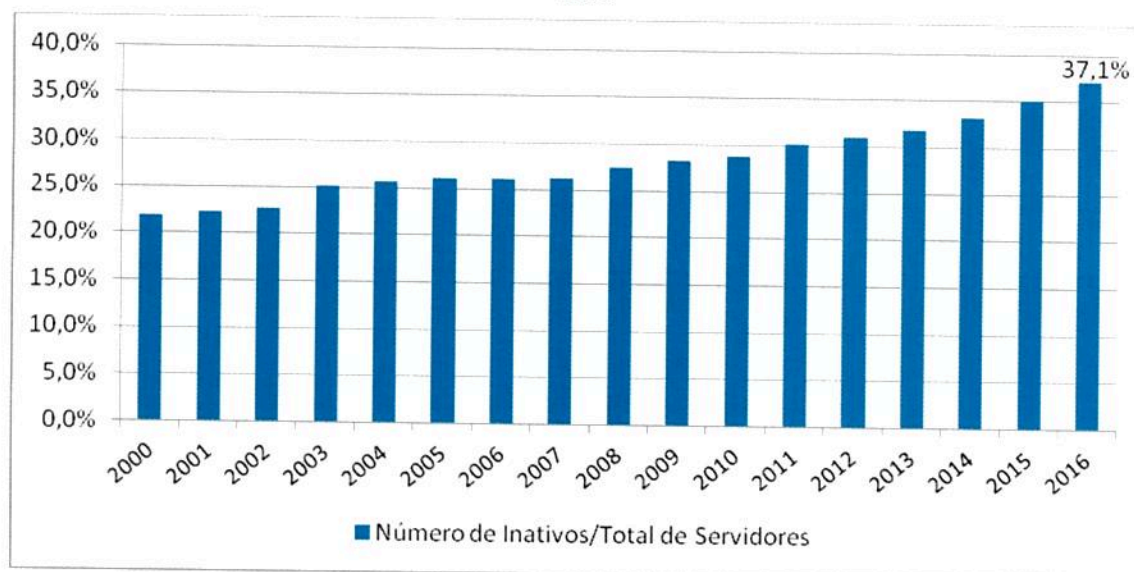
Quadro 2 - Totais de servidores Ativos e Inativos

Ano	Ativos	Inativos	Total
2000	10.297	2.882	13.179
2001	10.259	2.942	13.201
2002	10.315	3.034	13.349
2003	10.138	3.402	13.540
2004	10.143	3.513	13.656
2005	10.191	3.588	13.779
2006	10.350	3.646	13.996
2007	10.538	3.738	14.276
2008	10.305	3.903	14.208
2009	10.454	4.110	14.564
2010	10.696	4.328	15.024
2011	10.626	4.608	15.234
2012	10.882	4.884	15.766
2013	10.977	5.135	16.112
2014	10.951	5.447	16.398
2015	10.608	5.745	16.353

2016	10.080	6.090	16.170
------	--------	-------	--------

Fonte: Anuário Estatístico UNESP.

Figura 3 – Proporção de Inativos no Total Geral de Servidores entre os anos de 2000 e 2016

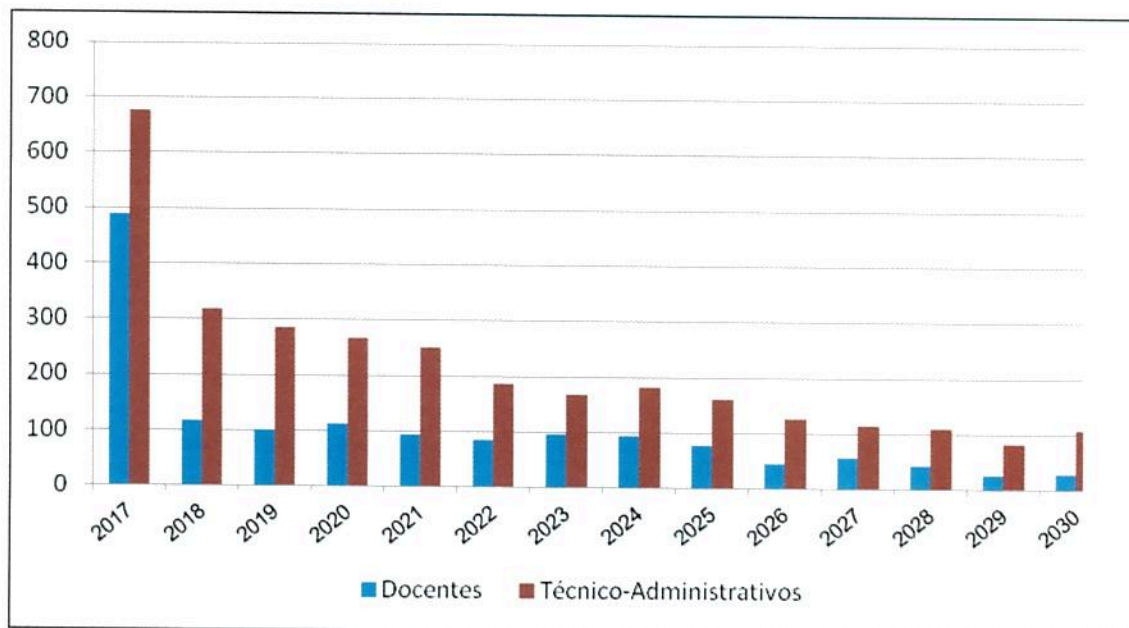


Fonte: Anuário Estatístico UNESP.

Como pode ser observado, houve historicamente proporção crescente de Inativos e essa seguramente foi uma das causas do aumento nos valores das Despesas de Pessoal.

A figura 4 mostra que, mantidas as condições atuais na legislação previdenciária e no padrão de financiamento da Universidade, a quantidade de aposentados e, por consequência, das despesas com aposentadorias deverão influenciar nossas finanças por um longo período.

Figura 4 - Previsão do número de servidores que poderão se aposentar



Fonte: Coordenadoria de Recursos Humanos - CRH/UNESP (novembro de 2017).

É importante observar que 489 docentes e 675 técnico-administrativos já atendem aos requisitos legais para se aposentarem. Mantidas as atuais regras relativas às aposentadorias, até o ano de 2030, poderão se aposentar 1.470 docentes e 3.032 técnico-administrativos, números que representam aproximadamente 44% e 50%, do quadro de servidores em atividade dos respectivos segmentos.

Dadas essas condições, teremos, caso os aposentados venham a ser equivalentemente substituídos por novas contratações, uma significativa expansão do número total de servidores, refletindo diretamente em nossas finanças. Isso porque a crescente expectativa de vida propicia a tendência de aumento exponencial no total de servidores atendidos e no equivalente aumento das despesas de pessoal, relativas à somatória dos valores pagos aos servidores docentes e técnico-administrativos, ativos e inativos.

Dessa maneira, não há como propor alteração de nossa situação financeira de forma mais abrangente sem que os valores a serem despendidos com inativos não estejam cotejados. Os valores hoje pagos com aposentadorias são a nossa maior restrição financeira. Se isso for equacionado, haverá possibilidade de propor um financiamento de longo prazo para a Universidade.

Proposta para o equilíbrio orçamentário e financeiro

Duas premissas são fundamentais para garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro:

1. O comprometimento com a massa salarial³ em até 85% da cota-parte base do ICMS da Unesp.
2. Recuperação da histórica reserva financeira mínima, equivalente a quatro folhas de pagamento.

Para atender a essas premissas, serão apresentadas a seguir projeções envolvendo a cota-parte do ICMS, não sendo considerados os repasses com o PEP (Programa Especial de Parcelamento), em razão de não serem uma prática constante, embora venham ocorrendo nos últimos dez anos, nem os repasses relativos à Lei Kandir, que têm seus valores não corrigidos há vários anos. Esses valores, quando de sua ocorrência, serão utilizados para a recomposição da reserva financeira, acelerando, assim, o equilíbrio orçamentário e financeiro.

É nossa proposta, juntamente com os 85% de comprometimento da cota-parte da arrecadação do ICMS e a reposição da reserva financeira, buscar a recomposição dos quadros de servidores docentes e técnico-administrativos e o estabelecimento de uma política salarial, adotando-se as seguintes orientações:

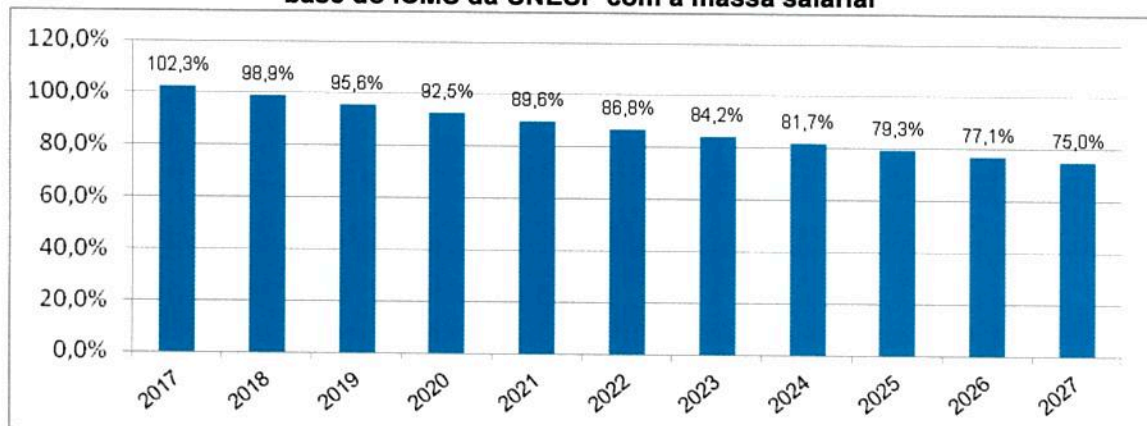
1. O **crescimento nominal** do ICMS (cota-parte base para a Unesp) do período de 12 meses deverá ser destinado a:

³ Por Massa Salarial entende-se a somatória dos valores relativos a vencimentos, incluídos quinquênios, sexta-parte, gratificações, promoções e encargos.

- a. pagar despesas com Pessoal e Reflexos, incluindo folha de inativos, quinquênio e sexta-parte;
 - b. garantir a execução das demais despesas;
 - c. recompor a reserva financeira.
2. Destinar 100% dos recursos correspondentes ao **crescimento real** do ICMS (cota-parte base para a Unesp), com base nos últimos 12 meses, a novas contratações e à recomposição salarial, até o limite de comprometimento de 85% da cota-parte do ICMS.

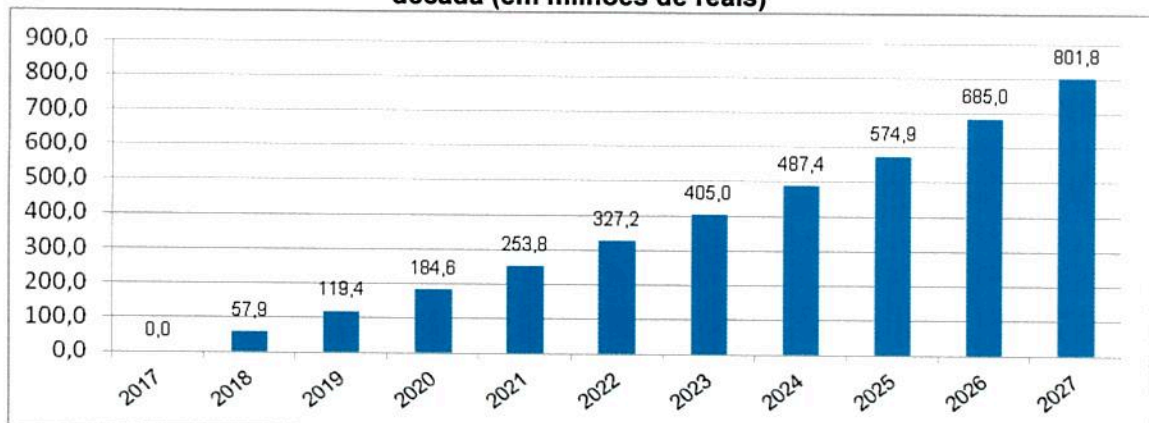
Na simulação apresentada a seguir (figuras 5 e 6), projetou-se uma inflação de 3,5% ao ano e um crescimento real da arrecadação de 2% ao ano. Nessa proposta, a meta de 85% de comprometimento da cota-parte base do ICMS para a Unesp com a massa salarial seria atingida somente em 2023 e a reserva financeira atingiria os valores desejados no ano de 2026.

Figura 5 - Projeção da evolução percentual do dispêndio da arrecadação da cota-parte base do ICMS da UNESP com a massa salarial



Obs.: Os valores do ano de 2017 referem-se ao período de outubro de 2016 a setembro de 2017 e, a partir deles, os demais são projetados.

Figura 6 - Projeção da evolução da recomposição da reserva financeira na próxima década (em milhões de reais)



Fls.	16
Proc.	220/18
Rubr.	Lucro

Na proposta ora apresentada, quaisquer variações acima da inflação e do crescimento real de arrecadação, aqui projetados, resultarão em atingir mais rapidamente as premissas propostas e, conseqüentemente, o equilíbrio orçamentário e financeiro.

Pelo exposto, a meta do equilíbrio orçamentário e financeiro somente será atingida com a implementação da política ora proposta, que inclui diretrizes para a manutenção do funcionamento da instituição, para novas contratações e futuros reajustes salariais.

Fls.	17
Proc.	220/18
Rubr.	luce

Proposta para o enfrentamento da folha de inativos

Desde o ano de 1989, quando as universidades estaduais paulistas tornaram-se autônomas (Decreto nº 29.598, de 2 de fevereiro de 1989), os valores referentes aos pagamentos de inativos faziam parte do cálculo da cota-parte da arrecadação do ICMS, mas, desde então, não foram corrigidos a partir de projeções atuariais. Assim, não havia garantias, no longo prazo, quanto aos valores a serem pagos em aposentadorias integrais, nem tampouco aos reajustes em paridade. Há, portanto, dado o aumento na expectativa de vida, uma insuficiência financeira⁴ estrutural crescente. Com a presente crise econômica, esse fato agravou-se. Como demonstrado anteriormente, a despesa de maior significado é aquela relativa aos salários e aos reflexos.

Embora, no futuro, essa situação de crise possa vir a se reverter, resultando em aumento de repasses financeiros, os prejuízos até então acumulados pela restrição de recursos (defasagem do quadro de servidores ativos, limitação em investimentos e perdas salariais, entre outras) serão percebidos por longo tempo.

A alternativa de maior efeito duradouro e também imediato seria aquela relacionada aos aproximadamente R\$ 903 milhões em pagamentos aos pensionistas e inativos (Balanço da São Paulo Previdência - SPPREV de 2016). Para atender a esse valor, a universidade teve que arcar com R\$ 543,4 milhões, no ano de 2016, como insuficiência financeira.

Esse valor pode ser objeto de cálculo preciso, quanto aos efeitos de longo prazo, por levantamentos atuariais. Com base nesses levantamentos será possível determinar o montante de valores que deveria ter sido aportado ao fundo previdenciário estadual (SPPREV), quando de sua criação, em obediência ao artigo 27, da Lei Complementar nº 1.010, de 1º de junho de

⁴ Por "insuficiência financeira" entende-se o déficit entre o valor arrecadado com contribuições previdenciárias (patronais e de empregados) e o valor pago a título de proventos de aposentadorias e de pensões, em conformidade com o previsto no parágrafo único, artigo 27, da Lei Complementar nº 1.010, de 01/06/2007.

Fls.	18
Proc.	220/18
Rubr.	Lucra

2007. Alternativamente, esse valor poderia ser obtido, a título de empréstimo de longo prazo, junto a investidores. A condição da Unesp é propícia para tal engenharia financeira, pois a inequívoca regularidade de pagamentos praticada, associada à existência de fundo específico, sob rígida regulamentação, permitiria a necessária garantia de longo prazo.

Há, além do mais, valores de grande monta disponíveis para aplicações dessa natureza. Os dados da Associação Brasileira de Previdência Privada, ABRAPP, de Agosto de 2017, indicam existir um total de ativos das Empresas Fechadas de Previdência Complementar, EFPC, cuja soma é de R\$ 826 bilhões⁵. Tal montante equivale a 12,8% do PIB e demonstra o quanto esse setor pode mobilizar para atender a fundos da mesma finalidade. Buscar obter recursos para atender às nossas intenções relativas ao provimento da insuficiência financeira, embora exija acurácia nas estimativas e clareza nas finalidades, reveste-se de significativo potencial.

Exemplos que comprovam a viabilidade de tal tipo de proposta podem ser verificados quando da capitalização do RioPrevidência em 1999, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, e a cessão de direitos de crédito de compensação financeira e royalties de energia elétrica que o Estado do Paraná, no ano de 2000, realizou. Ambos os casos, bem explicados no estudo feito por Raul Velloso no documento "Pacto da Previdência Solidária e Ajuste Fiscal"⁶ em outubro de 2016, demonstram que tal tipo de estruturação de crédito para capitalização de fundos previdenciários já está previsto e estudado entre especialistas.

⁵ Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/Paginas/consolidadoestatistico.aspx>, acesso em 15/01/2018.

⁶ Disponível em: <http://www.inae.org.br/estudo/pacto-da-previdencia-solidaria-e-ajuste-fiscal/>, acesso em 15/01/2018.