

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

Considerações e ponderações do Conselho do Departamento de Economia, Administração e Educação (DEAE), conforme reunião realizada em caráter extraordinário, em 15 de março de 2018, para tratar sobre os documentos "Sustentabilidade Orçamentária e Financeira da Unesp: novos esclarecimentos, após reunião do Conselho Universitário em 22 de fevereiro de 2018 e da Minuta de Resolução".

A partir de reunião extraordinária do Conselho do DEAE, elaborou-se parecer fundamentando em uma análise crítica quanto às regras orçamentárias propostas pela Reitoria e, posteriormente, em simulações realizadas. As análises econômico-financeiras que fundamentaram o parecer departamental encontram-se anexas. A partir disso, o DEAE considerou as seguintes lacunas:

- a) os documentos encaminhados pela reitoria apresentam dados imprecisos, vagos, ou cujas fontes não são facilmente identificadas;
- b) o tempo concedido para a discussão e avaliação da condição da Unesp, bem como dos referidos documentos foi considerado inadequado;
- c) não houve proposição de ampla discussão, com as três categorias da UNESP;
- d) houve a omissão de informações consideradas essenciais para a compreensão do real quadro orçamentário e financeiro da Unesp, tais como:
  - outras receitas além da cota-parte do ICMS;
  - impacto do crescimento vegetativo da folha de pagamento (reajustes legais que não podem ser gerenciados, como quinquênios, sexta parte, incorporação de gratificações);
  - impacto de aposentados e inativos no total da folha de pagamentos, incluindo a projeção de **fluxo futuro (entradas e saídas)**;
  - contratações recentes e o passivo existente para recomposição;
- e) utilizou-se de modelos econométricos preditivos que apresentam alcance limitado para um período temporal mais longo, portanto, cuja adoção não é recomendada para um plano de 10 anos;
- f) foi feita a construção de cenários com metodologias muito simples e incapazes de dar conta da complexidade do tema e dos reflexos destes;
- g) partiu-se de uma expectativa otimista quanto ao cenário político-econômico brasileiro, sem considerar sua atual instabilidade e incertezas, que tornam inviáveis, portanto, projeções por períodos tão longos.

**Assim, manifestamo-nos contrariamente ao encaminhamento dos documentos propostos,** visto que as premissas utilizadas carecem de maior discussão e as análises necessitam de mais dados para permitir o aperfeiçoamento dos modelos de previsão.

Atenciosamente,

Sheila Farias Alves Garcia

Presidente do Conselho do Departamento de Economia, Administração e Educação

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

**ANEXO I: ANÁLISE Prof. Sérgio Figueira**

**Críticas da proposta orçamentária**

A reitoria propõe as seguintes regras de gestão orçamentária até atingir os 85% das despesas salariais em relação ao cota-parte base do ICMS da UNESP e uma nova regra após atingir a meta das despesas salariais:

O valor da arrecadação da universidade destinado para recomposição salarial e as contratações de pessoal será de 80% do valor obtido de crescimento real da arrecadação da cota-parte do ICMS da UNESP. Este valor será calculado no mês de referência e nos onze meses que o antecedem.

O significado desta medida pode ser ilustrado em dois exercícios simples de simulação. No primeiro, sem ocorrer crescimento dos valores reais e no segundo ocorrendo elevação dos valores reais.

**1º Simulação. O crescimento da arrecadação da cota-parte foi exatamente igual ao crescimento inflacionário no mês de referência e nos onze meses anteriores.**

O crescimento da arrecadação da cota-parte ampliou de 100 para 102. No entanto, a inflação também se elevou em 2%. Neste caso, não ocorreria reposição salarial e novas contratações no próximo ano, significando **perda salarial em termos reais e nominais**. Emprega-se na economia o temo perdas reais quando a reposição salarial não acompanha a inflação. O documento faz questão de frisar isto para o orçamento da universidade, mas não para o orçamento dos trabalhadores. **Ocorrerá inclusive perdas reais em termos do rendimento líquido, o montante que sobra ao trabalhador, pois os planos de saúde sofrem elevação de preços anuais.**

Dos 102 arrecadados pela universidade, 15% será destinado para despesas correntes e de capital. Valor de 15,3 e os demais 86,7 serão destinados para o pagamento de salários e a recomposição da reserva financeira. No entanto, existe uma brecha legal para a reitoria utilizar parte ou a integralidade do valor destinada para a reconstituição da reserva financeira nos investimentos, previsto no artigo 6º. No qual todo o compromisso com investimentos que amplie despesas orçamentárias de exercícios subsequentes deverá ser precedido de estudos de impacto econômico-financeiro, a ser realizado pela pró-reitoria de Planejamento Estratégico (PROPEG).

**2º Simulação. O crescimento da arrecadação da cota-parte foi maior que o crescimento inflacionário no mês de referência e nos onze meses anteriores.**

O crescimento da arrecadação da cota-parte ampliou de 100 para 105. A inflação no período foi de 2%. Neste caso, ocorrerá ampliação da disponibilidade de recursos para despesas correntes e de capital, no montante de 15,77. Os demais 86,23 relacionados ao crescimento nominal da cota-parte serão destinados para o pagamento de salários e a recomposição financeira ou investimentos, conforme explicado na simulação 1.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

Dos 3 restantes, 20% será destinado para a recomposição da reserva financeira. Portanto, 0,6 será destinado para a recomposição financeira, os demais 2,4 serão destinados para a recomposição salarial e para a contratação de pessoal. **Não existindo nenhuma regra do montante a ser destinado para recomposição salarial e para contratação de pessoal. Ficando a critério da reitoria se irá optar por recomposição salarial ou contratação de pessoal.** Podendo optar por destinar 100% destes recursos para contratação de pessoal e não ocorrer recomposição salarial, ocorrendo perdas salariais, como apontadas na simulação 1.

**Críticas as simulações realizadas no documento sustentabilidade orçamentária e financeira**

Para a simulação do crescimento utilizou-se como variáveis o PIB e a inflação, embora a figura 2 aponte para que a partir de 2011, sem exceção, o resultado da arrecadação anual tenha sido pior que o resultado do PIB.

As explicações sobre as simulações se restringem a estas: “Os cenários foram construídos utilizando-se modelos econométricos utilizados por instituições financeira TOP 5”.

Como não foi especificado qual o modelo econométrico e muito menos referenciado o documento em que a simulação foi realizada, a simulação não pode ser avaliada pois descumpra a regra básica de qualquer trabalho científico de apresentar qual o modelo foi utilizado e colocar as referências.

Além disto, a instabilidade econômica e política do país reflete em uma grande probabilidade de erro das projeções. Além disto, métodos econométricos utilizados para previsão denominados de métodos ARIMA demonstraram que a probabilidade de erro da previsão com o passar dos anos torna-se cada vez maior, pois fatores imprevisíveis podem ocorrer. A probabilidade de errar sobre o que irá ocorrer em 2019 é muito grande. A probabilidade de erro para o que irá ocorrer em 2022 é muito elevada.

**Discussão dos resultados**

O documento sugere a necessidade de esforços para equilibrar as contas da UNESP. Os esforços sugeridos são apenas relacionados a perda do poder de compra dos salários dos funcionários da instituição. Não existindo nenhum esforço relacionado à redução de gastos com despesas corrente e de capital. O critério de investimento da reitoria também é muito vago, restringindo-se ao seguinte compromisso: todo o compromisso com investimentos que amplie despesas orçamentárias de exercícios subsequentes deverá ser precedido de estudos de impacto econômico-financeiro, a ser realizado pela pró-reitoria de Planejamento Estratégico (PROPEG).

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

Além disso, não há no documento nenhuma definição de como efetivamente as metas serão obtidas, caso ocorra uma mudança de cenário. Assim, o aceite deste pode resultar em perdas futuras para o coletivo e a instituição (Universidade). Se o cenário futuro for pior, se surgirem pressões externas à Universidade (políticas) ou se ocorrer mudanças de gestão, ficam as questões: como este documento será utilizado? Quais serão as providências que serão tomadas? Isto deve ser considerado visto que este documento garante à gestão liberdade para agir, com o objetivo de atingir a meta. O documento dá a gestão (reitoria) uma liberdade de decisão, ao mesmo tempo em que pode diminuir a capacidade de participação do coletivo nas decisões daquilo que é prioritário (investimento, contratação, dentre outros).

A falta de transparência dos dados reais da Unesp (condição que está em desacordo com a Lei de Transparência) inviabiliza a elaboração e a análise da condição econômico-financeira da Unesp e, portanto, impossibilita que a comunidade considere efetivamente este documento (relatório) como proposta.

Além disto, a recomposição salarial da UNESP tem ocorrido preservando a isonomia salarial entre USP, UNICAMP e UNESP. A decisão tem sido tomada conjuntamente, portanto o plano de sustentabilidade orçamentária e financeira da UNESP poderia por em risco a isonomia e a negociação conjunta de salários. Ficaremos muito mais vulneráveis nesta negociação salarial ocorrendo de forma separada.

Por fim, ocorrerão expressivas perdas salariais caso ocorra elevação inflacionária.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

**ANEXO II: ANÁLISE Prof. David F Lopes Santos**

Este documento tem por interesse analisar, previamente, a proposta para a Sustentabilidade Orçamentária e Financeira da Unesp, a partir dos seguintes documentos:

Sustentabilidade orçamentária e financeira da UNESP: novos esclarecimentos, após reunião do conselho universitário em 22 de fevereiro de 2018.

Apresentação da PROPEG realizada pelo Assessor Prof. Dr. Álvaro Guedes.

Esta avaliação se concentra em três eixos, a saber: 1. Decisão pela Forma de Resolução para o documento; 2. Premissas utilizadas para elaboração do orçamento e decisões financeiras; 3. Cálculos das simulações.

Encerra este documento uma avaliação conclusiva da proposta. Ressalta-se que esta avaliação conclusiva decorre de uma avaliação preliminar realizada em prazo exíguo e com base em informações financeiras restritas da Universidade. Neste aspecto, aponta-se para a necessidade de maior transparência e qualidade na apresentação dos resultados orçamentários da universidade, pois além de cumprir com dispositivos legais relativos à transparência, a universidade permite que todas as partes interessadas possam compreender sua estrutura, decisões administrativas e financeiras, bem como, possibilita o debate qualificado.

**1. Decisão pela Forma de Resolução para o documento**

Há de fato a necessidade de uma política orçamentária clara, transparente e fundamentada em bases teóricas para a universidade, igualmente, ocorre com todas as organizações. O orçamento é uma peça instrumental importante no plano estratégico das organizações, pois é o mecanismo que direciona os recursos financeiros para a estrutura da organização, garantindo maior previsibilidade e meios para o acompanhamento das ações previstas.

**Em razão da sua associação direta ao Planejamento Estratégico, o orçamento deve ter a flexibilidade para se adequar a este planejamento que, inclusive, o instrumento orçamentário decorre deste; e não o contrário.** Desta forma, a intenção de tornar a proposta de Sustentabilidade Financeira e Orçamentária como uma Resolução é subordinar o planejamento maior da universidade ao seu orçamento.

Não obstante, o orçamento deve ser flexível e, por isso, postular suas premissas em Resolução implica no estabelecimento de “travas” legais que poderão trazer problemas de gestão à universidade tanto nos cenários de excesso de recursos (quando a administração pode ser pressionada a realizar gastos além do necessário; gerando conflitos de agência), quanto em cenários de restrições, quando, por vezes há necessidade de acomodar um gasto (investimento, pessoal, material, serviços, etc) superior ao estabelecido.

Destarte, a proposta deve se constituir um procedimento interno à PROPEG no sentido de orientar e apontar à direção da universidade e seus órgãos colegiados as condições orçamentárias da universidade.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

Lembra-se, ainda, que já existem dispositivos legais relativos a gestão orçamentária das organizações públicas.

2. Premissas utilizadas para elaboração do orçamento e decisões financeiras

a. PARÂMETRO DE CRESCIMENTO REAL

Trata-se de um parâmetro importante e necessário para a realização de previsões. Contudo, a decisão de estabelecer a meta de 3,5% carece de melhor fundamentação, ainda que se tenha utilizado uma consulta a três instituições financeiras, deve-se atentar que a meta estabelecida pelo BACEN para 2019 e 2020 é de 4,25% e 4%.

Além disso, a previsão de crescimento da arrecadação do ICMS pelo Estado de São Paulo correlacionado com o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil ignora as profundas diferenças da dinâmica da economia paulista com a do Brasil. Entende-se como mais prudente e razoável a utilização de fatores internos à própria economia do estado na construção de modelos preditivos como: renda, emprego e investimento. Pontua-se, que não foi apresentado o modelo econométrico de previsão.

Outra alternativa é inferir sobre a própria série histórica de arrecadação do ICMS, como mostra o Gráfico 1.

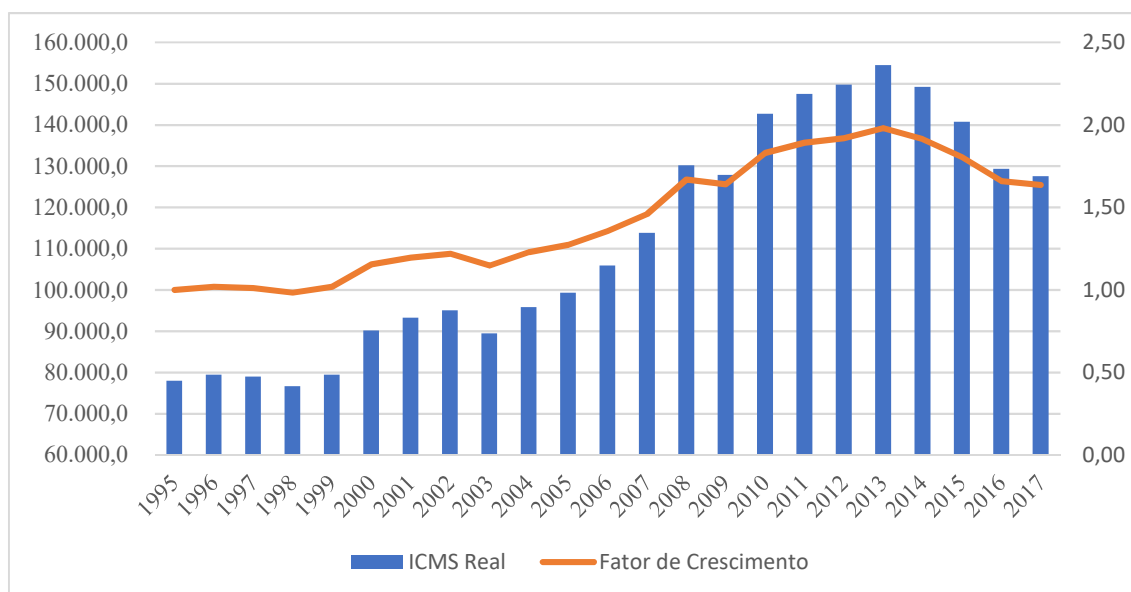


Gráfico 1. Série histórica do ICMS do Estado de São Paulo em valores reais.

Nota: Valores no eixo principal em R\$ milhões referentes ao ICMS do Estado. Valores no eixo secundário refere-se ao fator de acumulação das variações anuais.

Fonte: elaborado pelo autor, com base nas informações disponíveis na Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo.

Desde 1995 (1º ano completo do Plano Real), a economia paulista cresceu 63,61% em termos reais, representando um crescimento anualizado equivalente de 2,26%; ou seja, o crescimento anual em todo período em valores reais foi de 2,26%. O retorno médio anual no período é de

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

2,43% com desvio padrão de 6,05%. Essa amplitude não está compreendida nos três cenários propostos. Em razão da elevada incerteza, seria razoável a utilização de ferramentas de previsão mais sofisticadas como a utilização de Simulação de Monte Carlo ou a utilização de modelos com inferência bayesiana, que poderiam inclusive incorporar as novas informações que surgirão com o decorrer do tempo.

Ainda, a utilização de modelos econométricos preditivos tem alcance limitado para um período temporal mais longo, portanto, não é recomendado o seu uso para um plano de 10 anos. Este recurso poderá ser utilizado para previsões mais “curtas” (1 a 2 anos); sendo que, há necessidade de “calibrar” adequadamente o modelo estatístico.

Diante disso, entende-se que os cenários construídos apresentam metodologias muito simples para dar conta da complexidade do tema e dos reflexos destes.

**B) Projeção da Folha de Pagamento.**

O documento pontua que a utilização da taxa de crescimento real deve-se em razão da possibilidade de reajustar a folha de pagamento à inflação, o que garantiria, a princípio, a manutenção do poder de compra dos servidores com os salários atuais. No entanto, dois pontos não são explicados: a. Existe já aprovado um reajuste em 2016 de 3% que ainda não foi pago e se constitui um passivo trabalhista da universidade com seus servidores. Esse valor precisa ser considerado. b. a estrutura que compõe a folha de pagamento precisa ser melhor detalhada e esclarecida.

Neste último aspecto, teve-se o cuidado de tomar os valores de gastos da universidade e recebimento da quota-parte disponíveis de 2011 até 2017. É possível que existam alguns ajustes, em razão da qualidade da informação disponibilizada pela universidade. O Gráfico 2 apresenta as informações.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

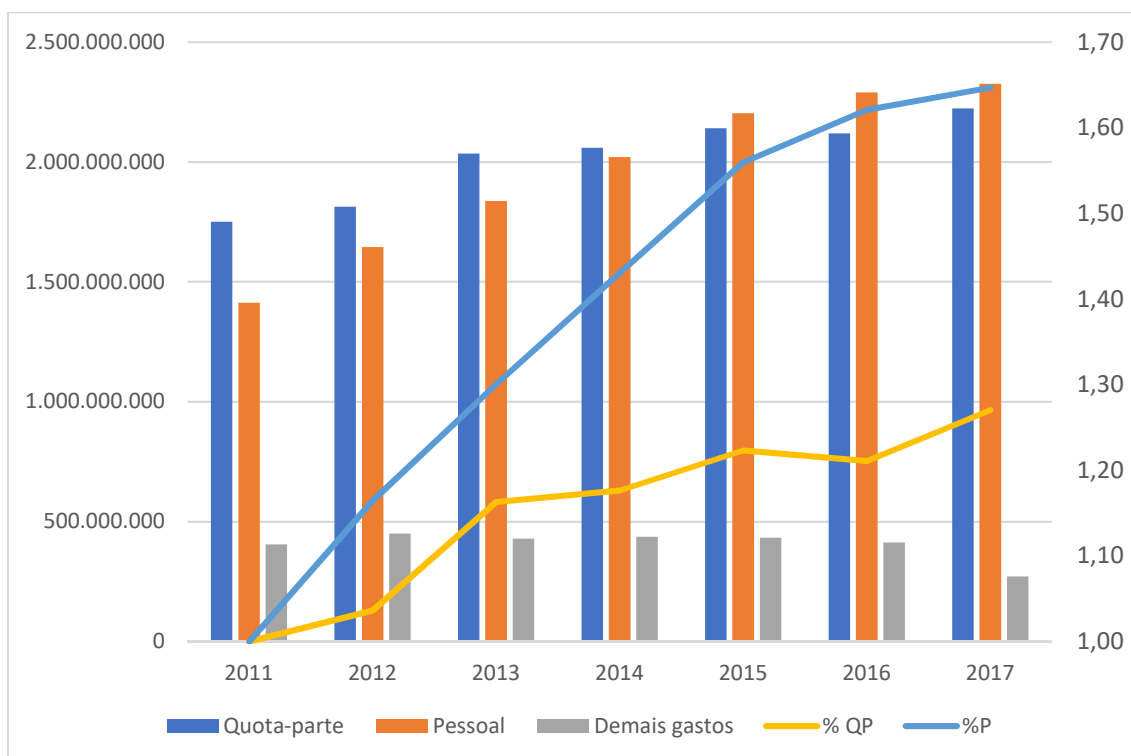


Gráfico 2. Evolução dos principais gastos da universidade e a arrecadação da quota-parte.

Notas: Considerou-se nos gastos com pessoal: salários, encargos, auxílio trabalhista, Vale Alimentação e Vale Transporte

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados disponíveis pela Unesp.

É possível notar que a taxa de crescimento dos gastos com pessoal ocorre em taxa muito superior à taxa de arrecadação o que culminou em 2015 com um gasto maior do pessoal frente a arrecadação da quota-parte. Ainda que não tenha ocorrido reajuste em 2016 e 2017, verifica-se que os gastos com pessoal continuam a crescer, ainda que em taxa inferior aos períodos anteriores. Isso decorre, a princípio, de reajustes legais que não podem ser gerenciados (quinquênios, sexta parte, incorporação de gratificações); essas variáveis não são apontadas nos documentos analisados.

Ainda, a conta pessoal é o principal gasto da universidade e, por isso, ela precisa ser melhor discutida, apresentada e detalhada. Para realizar uma projeção, há necessidade de compreender elementos que integram essa conta e que não foram apresentados, tais como:

Impacto da folha de aposentados e inativos neste total, incluindo a projeção do fluxo futuro (entradas e saídas)

Contratações realizadas no período recente e o passivo existente para recomposição.

A ausência dessas informações impede uma análise acurada da folha de pagamento e das projeções para o futuro. Em adição, ignorar esses elementos na projeção realizada é iniciar o orçamento reconhecendo que há um erro nas projeções.



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

3. Cálculos das simulações.

Os cálculos apresentados nas simulações das projeções da receita da quota-parte e dos gastos com pessoal estão confusos e precisam ser melhores apresentados. Aponto, por exemplo a Tabela 1:

Ano	Quota-parte (A)	Variação	Folha de Pgto (B)	Crescimento da FP (UNESP)	Saldo (A - B)	% Quota parte
2018	2.201.824.253,00		2.216.284.080,49		-14.459.827,49	100,66%
2019	2.311.915.465,65	5,00%	2.270.242.077,48	2,43%	41.673.388,17	98,20%
2020	2.427.511.238,93	5,00%	2.287.231.493,10	0,75%	140.279.745,83	94,22%
2021	2.548.886.800,88	5,00%	2.304.394.720,68	0,75%	244.492.080,20	90,41%
2022	2.676.331.140,92	5,00%	2.321.735.721,22	0,75%	354.595.419,70	86,75%
2023	2.810.147.697,97	5,00%	2.388.606.288,12	2,88%	421.541.409,85	85,00%
2024	2.950.655.082,87	5,00%	2.508.115.557,07	5,00%	442.539.525,80	85,00%
2025	3.098.187.837,01	5,00%	2.633.600.289,46	5,00%	464.587.547,55	85,00%
2026	3.253.097.228,86	5,00%	2.788.509.681,31	5,88%	464.587.547,55	85,72%
2027	3.415.752.090,30	5,00%	2.903.287.909,35	4,12%	512.464.180,95	85,00%
2028	3.586.539.694,82	5,00%	3.048.552.172,68	5,00%	537.987.522,14	85,00%

Tabela 1. Simulação de crescimento em 5% da quota-parte e 3,5% de inflação. A coluna tachada foi criada por este autor.

Fonte: Apresentação da PROPEG.

Os valores da quota-parte foram projetados para um crescimento anual de 5%. No entanto, a variação da FP não cresce na taxa de 3,5%, há uma variação na taxa de crescimento que não foi explicada e cujo efeito até 2028 é de 3,24% a.a., valor inferior aos 3,5% a.a. e ainda não explica o crescimento não gerencial da folha, já apontado.

Tabela 2. Simulação de crescimento em 5% da quota-parte e 3,5% de inflação (corrigida).

Ano	Quota-parte (A)	Variação	Folha de Pgto (B)	Crescimento da FP (UNESP)	Saldo (A - B)	% Quota parte
2018	2.201.824.253,00		2.216.284.080,49		-14.459.827,49	100,66%
2019	2.311.915.465,65	5,00%	2.293.854.023,31	3,50%	18.061.442,34	99,22%
2020	2.427.511.238,93	5,00%	2.374.138.914,12	3,50%	53.372.324,81	97,80%
2021	2.548.886.800,88	5,00%	2.457.233.776,12	3,50%	91.653.024,76	96,40%
2022	2.676.331.140,92	5,00%	2.543.236.958,28	3,50%	133.094.182,64	95,03%
2023	2.810.147.697,97	5,00%	2.632.250.251,82	3,50%	177.897.446,15	93,67%
2024	2.950.655.082,87	5,00%	2.724.379.010,63	3,50%	226.276.072,24	92,33%
2025	3.098.187.837,01	5,00%	2.819.732.276,01	3,50%	278.455.561,00	91,01%
2026	3.253.097.228,86	5,00%	2.918.422.905,67	3,50%	334.674.323,19	89,71%
2027	3.415.752.090,30	5,00%	3.020.567.707,37	3,50%	395.184.382,93	88,43%
2028	3.586.539.694,82	5,00%	3.126.287.577,12	3,50%	460.252.117,70	87,17%

Fonte: Elaboração própria

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**CÂMPUS DE JABOTICABAL**

Considerando o crescimento nominal da receita da quota-parte e da folha de pagamento, pode-se observar na Tabela 2 que o cenário previsto inicialmente pela reitoria não ocorrerá até 2028. O crescimento da arrecadação em taxa superior ao crescimento da folha de pagamento tenderá ao equilíbrio previsto, contudo, o limite de 85% não será alcançado em 10 anos. Não obstante, pressupõe-se a estagnação de toda a estrutura de pessoal da universidade por 10 anos em que será mantida somente as condições atuais de remuneração (já defasadas).

O passivo trabalhista referente ao aumento não efetivado não foi incluído, tampouco, é demonstrado com exatidão o impacto previsto para contratação e recomposição salarial. Esses eventos sugerem que os resultados apresentados carecem de maior cuidado na sua apresentação.

**Conclusão**

Entendo que o documento proposto como Resolução não deve ter esse encaminhamento, pois o orçamento não deve condicionar o Planejamento da universidade e, tampouco, ter regras rígidas e baseadas em pressupostos sem maiores fundamentações.

As premissas utilizadas carecem de maior discussão para aperfeiçoamento dos modelos de previsão.

O detalhamento da conta de pessoal precisa ser melhor discutida e detalhada para avaliar o seu impacto futuro nos gastos da universidade.