

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
ASSESSORIA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO E FINANÇAS - ASPLAN

RELATÓRIO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA 2020

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	3
2. INFORMAÇÕES GERENCIAIS SOBRE O ORÇAMENTO DA UESB.....	3
2.1. Receita Líquida de Impostos (RLI) aplicada às Universidades Estaduais da Bahia.....	6
2.2 Evolução do orçamento da Uesb.....	6
2.3 Execução orçamentária	6

1. APRESENTAÇÃO

O objetivo deste relatório de gestão é apresentar informações relevantes e de interesse público sobre a execução orçamentária da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB em 2019, como também fornecer dados de exercícios anteriores para permitir uma avaliação da evolução do orçamento institucional.

Para a elaboração deste relatório foram levantados dados do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças – Fiplan¹, considerando o período de 2013 a 2020. As informações anteriores a 2013, para os casos em que foi possível apurar, foram obtidas por meio do banco de dados da Asplan e do extinto Sistema de Informações Contábeis e Financeiras - Sicof.

¹ O Fiplan foi implantado pelo Governo do Estado da Bahia em 2013.

2. INFORMAÇÕES GERENCIAIS SOBRE O ORÇAMENTO DA UESB

2.1. Receita Líquida de Impostos (RLI) aplicada às Universidades Estaduais da Bahia

O orçamento anual das Universidades Estaduais Baianas (UEBAs) é estabelecido pelo Governo do Estado com base em sua receita líquida de impostos (RLI), obtida a partir da receita de impostos (ICMS, IPVA, ITCMD e IRRF, incluídas multas, juros de mora e outros encargos, bem como receitas de dívida ativa e seus encargos) somada às transferências constitucionais e legais, deduzidos do total o montante relativo às transferências constitucionais aos entes municipais.

Tabela 1: RLI aplicada às Universidades Estaduais da Bahia – 2013 a 2020

Ano	RLI (R\$)	Orçamento UEBA'S (R\$) ²
2013	19.774.147.000	923.191.000
2014	21.459.305.000	1.021.537.000
2015	23.715.742.000	1.220.633.000
2016	25.212.834.000	1.220.859.000
2017	26.042.458.000	1.294.924.000
2018	28.559.698.000	1.355.976.000
2019	30.284.075.000	1.429.256.000
2020	30.978.445.000	1.516.066.000
2021 ³	32.394.726.000	1.619.738.000

Fonte: Fiplan; Fórum de Reitores do Estado da Bahia; Transparência Bahia

O percentual médio da RLI destinado à educação superior no período de 2013 a 2020, considerando o orçamento previsto, manteve-se em torno de 4,8%, com índice de 4,9% em 2020. No entanto, a relação entre o orçamento efetivamente executado e a RLI não ultrapassou 4,0%, ou seja, do total estimado para as UEBAs foram executados R\$1.237.851.864,36 no exercício financeiro de 2020, o que corresponde a 81,6% da previsão inicial para o período.

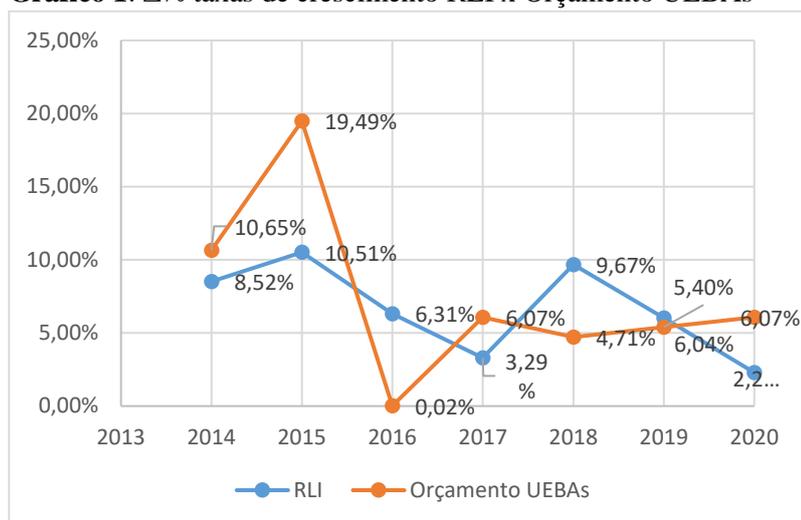
A partir do Gráfico 1 é possível observar ainda que, exceto em situações pontuais impulsionadas pelo orçamento destinado a Pessoal como em 2014 e 2015, o aumento do orçamento das UEBAs, de modo geral, não tem acompanhado a variação da RLI. Em 2017, apesar do crescimento do orçamento das Estaduais ter se apresentado superior ao indicado para a receita líquida, sua ocorrência justifica-se majoritariamente em razão do aumento insignificante do orçamento das Universidades em 2016. Em 2019, considerando-se os quatro exercícios imediatamente anteriores, observa-se a primeira ocorrência de índices de crescimento similares da RLI e do montante destinado às UEBAs, com variação de menos de 1% entre si.

Para o período de 2020 o gráfico 1 demonstra um crescimento do orçamento das UEBAs superior à variação da RLI, mas é preciso ter em conta que os dados evidenciam o orçamento estimado e, além de não refletir a execução orçamentária, não considera as variáveis relacionadas à pandemia da Covid-19, cujo impacto afeta diretamente as contas públicas. Destarte, considerando os valores executados em 2019 (91,1% da RLI) e em 2020 (81,6% da RLI), tem-se na verdade, um decréscimo de 4,9% do orçamento executado pelas UEBAs em 2020, contra um aumento de aproximadamente 2,3% da RLI para o mesmo exercício.

² Orçamento previsto

³ RLI estimada (mudança na metodologia de cálculo). De acordo com o relatório das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado – Exercício 2020, “em março de 2020, com o trânsito em julgado da Ação Civil Ordinária - ACO 727, com a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a referida ação, a Procuradoria Geral do Estado informou que a referida decisão tinha efeitos impositivos a partir de abril de 2020, para inclusão dos valores arrecadados referentes à alíquota adicional de ICMS vinculados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – Funcep na Receita Líquida de Impostos e Transferências, passando a haver o aporte do percentual de 20% para o Fundeb, além de afetar o cálculo dos limites mínimos de educação e saúde”.

Gráfico 1: Δ% taxas de crescimento RLI x Orçamento UEBA*



Fonte: Transparência Bahia; Fórum de Reitores do Estado da Bahia.

* Variação percentual do crescimento em relação ao exercício anterior

2.2. Evolução do orçamento da Uesb

Considerando o contexto orçamentário da Uesb e sua evolução no período de 2010 a 2020, a partir da tabela 2 é possível perceber que, em média, 79,6% do orçamento tem se destinado a despesas com pessoal e os 20,4% restantes tem a finalidade de custear gastos relacionados à manutenção das atividades acadêmicas e ações do PPA, compreendendo tanto despesas correntes quanto de investimento.

Tabela 2: evolução do Orçamento da Uesb - 2010 a 2020

Exercício	Pessoal e Encargos Sociais (GND 1)	Manutenção e Ações do PPA (GND 3 e 4)	Total
2010	100.556.000,00	35.782.000,00	136.338.000,00
2011	110.028.000,00	42.859.270,00	152.877.270,00
2012	130.079.000,00	40.210.000,00	170.289.000,00
2013	144.399.300,00	50.476.500,00	194.875.800,00
2014	169.900.000,00	45.734.000,00	215.634.000,00
2015	193.743.000,00	43.956.000,00	237.699.000,00
2016	212.400.000,00	43.936.000,00	256.336.000,00
2017	214.307.000,00	55.695.000,00	270.002.000,00
2018	225.892.000,00	58.706.000,00	284.598.000,00
2019	236.477.000,00	63.682.000,00	300.159.000,00
2020	261.633.000,00	66.890.000,00	328.523.000,00

Fonte: Fiplan; Sicof.

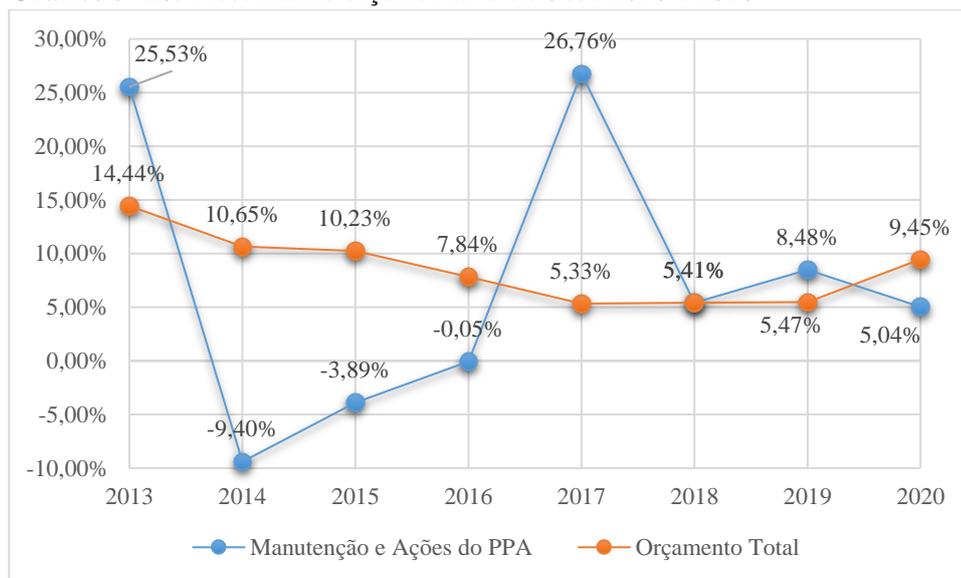
GND: grupo de natureza de despesa

Ao longo do período apresentado na tabela 2 nota-se que, embora haja crescimento nominal do valor global em relação ao exercício imediatamente anterior, esse crescimento tornou-se menos expressivo a partir de 2016, com taxas inferiores a 8%. Observa-se ainda que entre 2014 e 2016 o orçamento destinado a outras de despesas correntes e de investimento sofreu quedas expressivas, as quais acumulam um decréscimo de 13,3% no período.

A partir de 2017 o orçamento dos grupos de natureza da despesa 3- Outras despesas correntes e 4- Investimento volta a crescer, sendo mantida a proporção de cerca de 20% do montante total para custear esses gastos.

É importante ainda mencionar que os orçamentos destinados a pessoal e encargos sociais, estimados pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia – SAEB, embora sempre crescentes, em regra apresentam-se subavaliados, o que costuma exigir o reforço das respectivas dotações por meio de créditos adicionais suplementares, os quais têm como fonte a anulação de despesas destinadas aos grupos 3 e 4. Essa situação pode ser melhor verificada adiante quando apresentados dados referentes à execução orçamentária.

Gráfico 3: Δ% crescimento orçamentário da Uesb 2010 a 2020



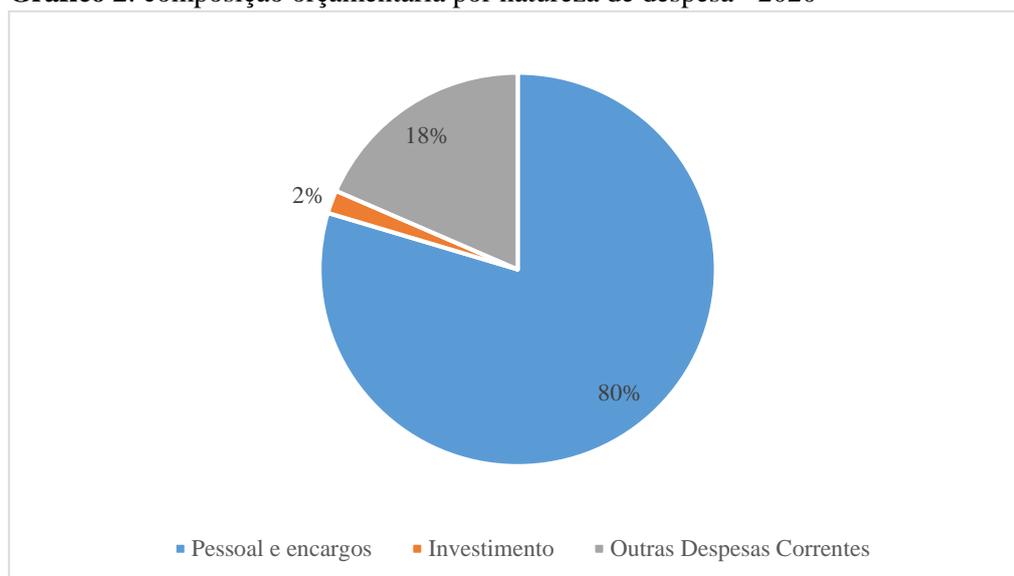
Fonte: Fiplan; Sicof

Numa leitura do gráfico 3, nota-se que desde 2017 a taxa nominal de crescimento do orçamento total da Uesb tem-se mantido em torno de 5,4%. Contudo, quanto ao crescimento dos montantes previstos para os grupos de natureza da despesa 3 e 4, não merece grande destaque aquele observado especificamente em 2017, por decorrer das sucessivas quedas nas taxas dos exercícios anteriores. Já em 2019 o aumento do orçamento destinado a esses grupos volta a tornar-se mais expressivo, embora sua execução corresponda a apenas 87,7% do previsto.

Em relação ao orçamento estimado para o exercício financeiro de 2020 é importante destacar que, diferentemente de períodos anteriores, foi possível discutir com a Secretaria de Educação e as demais UEBA's, a distribuição mais adequada dos valores destinados ao custeio de despesas com pessoal, de modo que os montantes previstos estivessem o mais próximo possível do total a ser efetivamente executado. Esses ajustes foram possíveis por dois motivos: a) negociação com as demais Universidades, haja vista os orçamentos do GND 1 de algumas delas apresentavam histórico de superavaliação; b) redução do orçamento previsto para os demais grupos a fim de suprir os gastos com pessoal ao longo do exercício.

A despeito do esforço da gestão da Universidade para alinhar o orçamento previsto com as despesas de pessoal fixadas para 2020, em razão da pandemia da Covid-19 a execução orçamentária foi bastante comprometida, tendo os gastos dessa natureza sofrido restrições legais diversas.

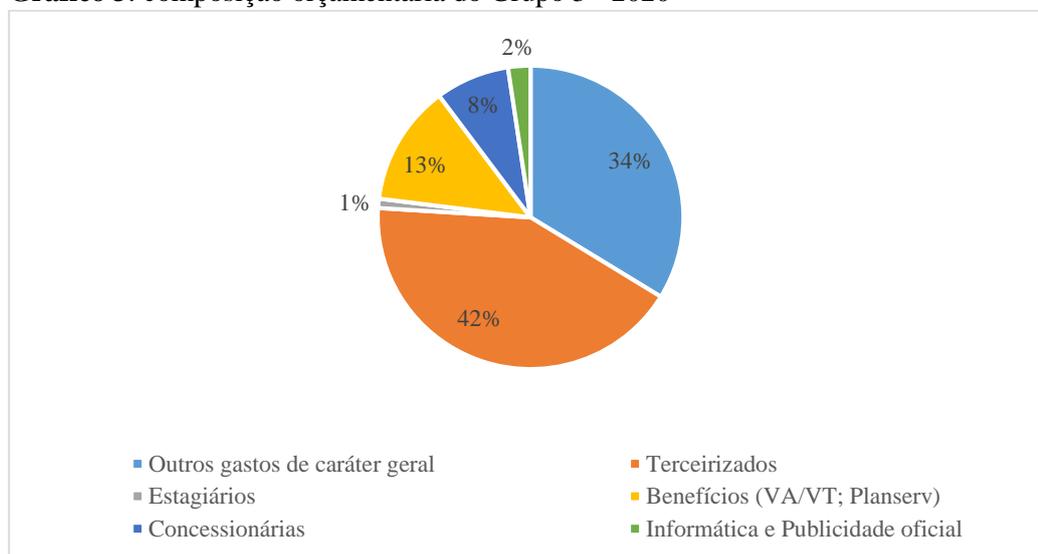
Gráfico 2: composição orçamentária por natureza de despesa - 2020



Fonte: Fiplan, 2020.

Acompanhando a média dos exercícios anteriores, a composição orçamentária se mantém com 80% das despesas fixadas no grupo de natureza 1- Pessoal e encargos sociais, que atende aos servidores do quadro técnico e docente, efetivos e em regime especial de contratação (REDA). Contudo, é importante ainda destacar que dos 18% alocados para outras despesas correntes, R\$ 8.374.000,00 destinam-se ao pagamento de estagiários e de alguns benefícios aos servidores (vale-transporte, vale-alimentação e Planserv) e R\$ 25.600.000,00 tem por fim atender aos contratos de locação de mão de obra. Esse detalhamento da composição orçamentária do GND 3 pode ser verificado por meio do gráfico 3.

Gráfico 3: composição orçamentária do Grupo 3 - 2020



Fonte: Fiplan, 2020.

Dessa forma, 56% do orçamento estimado para outras despesas correntes ficou comprometido com despesas relacionadas a mão de obra, embora não possam ser técnica e legalmente classificadas no GND 1. Com isso, tem-se uma vinculação real de 90% do orçamento total com pagamento de pessoal. A distribuição orçamentária por tipo de gasto também evidencia que 10% destinam-se às despesas fixadas com serviços de concessionárias de serviço público, serviços de informática e publicidade oficial, ou seja, representa mais uma parcela orçamentária vinculada a despesas específicas, classificadas em ação programática de gestão.

Dessa forma, embora 18% do orçamento total tenha sido destinado às outras despesas correntes, o que efetivamente possui caráter discricionário, corresponde a apenas 6% do total estimado, ou seja,

R\$20.472.000,00 para atender predominantemente ações programáticas finalísticas e ainda algumas ações de gestão correspondentes à manutenção dos espaços físicos da Universidade.

Execução orçamentária da Uesb (fonte 114 – Recursos vinculados à Educação)

O orçamento da Uesb, assim como ocorre com os demais órgãos e entidades da administração direta e indireta, integra a Lei Orçamentária Anual do Estado (LOA). Nesse instrumento de planejamento são previstas as receitas e fixadas as despesas para cada exercício financeiro. Após aprovação da LOA pelo Poder Legislativo, cabe ao Poder Executivo estabelecer a programação financeira mensal (baseada na estimativa mensal de arrecadação de impostos, por exemplo), de modo que as unidades orçamentárias (UO) possam definir um planejamento de execução. É por meio dessa programação que são definidas as cotas mensais a serem repassadas a cada órgão e suas respectivas unidades.

A programação financeira, contudo, pode sofrer alterações ao longo do exercício, podendo ocorrer ajustes entre os grupos de natureza da despesa, suplementação por meio de créditos adicionais ou supressão de cotas mensais, as quais ocorrem quando a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia repassa cotas de empenho em valores inferiores aos programados.

Observando-se a evolução da execução orçamentária da Uesb entre 2013 e 2020, por meio do confronto entre o orçamento previsto e as despesas empenhadas⁴, verifica-se a existência de suplementações ou supressões ao longo de todo o período, conforme a tabela 3.

Tabela 3: execução orçamentária 2013 a 2020

Orçamento total (todos os grupos)			
Exercício	Previsto	Executado	Diferença
2013	194.795.800,00	192.598.468,58	-2.197.331,42
2014	215.634.000,00	212.728.990,65	-2.905.009,35
2015	237.699.000,00	249.595.841,24	11.896.841,24
2016	256.336.000,00	257.296.176,81	960.176,81
2017	270.002.000,00	274.439.490,74	4.437.490,74
2018	284.598.000,00	281.432.340,28	-3.165.659,72
2019	300.159.000,00	291.821.285,49	-8.337.714,51
2020	328.523.000,00	278.036.292,15	-50.486.707,85

Fonte: Fiplan.

É importante ter claro que essas diferenças indicadas na tabela 3 decorrem, majoritariamente, de ajustes em função do GND 1, como reflexo das estimativas subavaliadas das despesas com pessoal definidas pela Saeb, à exceção apenas dos exercícios de 2019 e 2020, cujas estimativas para a folha de pagamentos foram superiores ao executado.

Para melhor compreensão da distribuição das suplementações e supressões, faz-se necessário analisar os grupos de natureza de despesa individualmente. No gráfico 4 tem-se a execução orçamentária das despesas com pessoal e encargos sociais (grupo 1).

⁴ A execução das despesas (empenho, liquidação e pagamento) limita-se ao valor das cotas de empenho autorizadas mensalmente pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – Sefaz/BA.

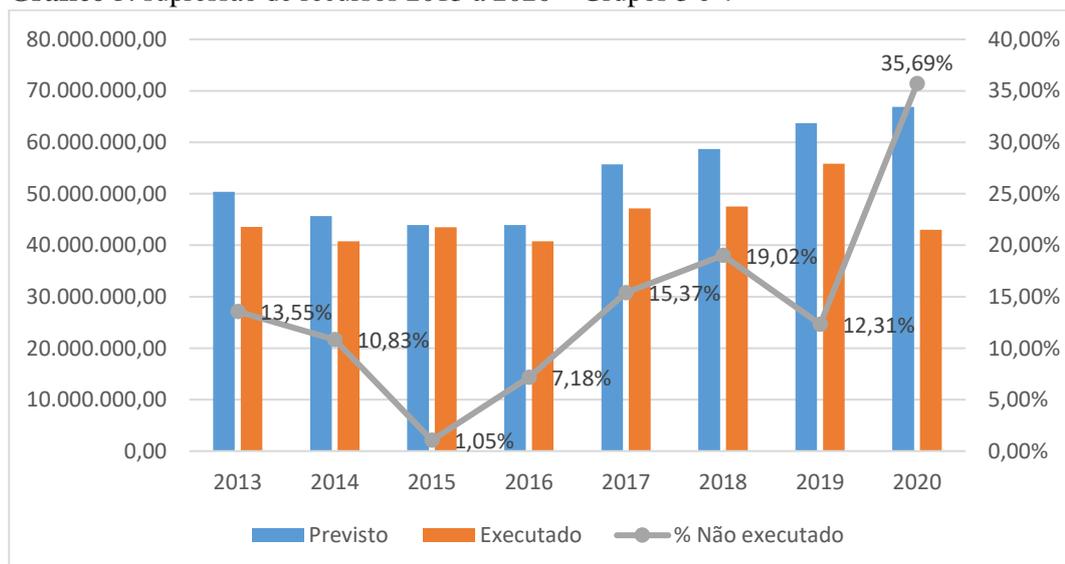
Gráfico 4: execução orçamentária 2013 a 2020 – Grupo 1: pessoal e encargos sociais



Fonte: Fiplan.

No período de 2013 a 2018 é possível notar que os orçamentos de pessoal foram subestimados⁵, ou seja, todos os valores previstos para o grupo 1, de 2013 a 2018, foram inferiores às necessidades da Instituição, exigindo um aporte extra de recursos às dotações da folha, ou, em termos mais técnicos, abertura de créditos adicionais suplementares para reforço das dotações do GND 1. O financiamento desses créditos ocorre por meio de anulações de outras dotações dos grupos 3 e 4, então, com vistas à garantia real da execução da folha de pagamentos, as concessões de empenho destinadas às outras despesas correntes e de investimento são suprimidas ao longo do ano pela Sefaz, impedindo que a Uesb execute o seu orçamento integralmente, de modo que nos últimos meses do ano a unidade disponha de saldos de dotações capazes de suportar a abertura dos créditos adicionais para execução das despesas do grupo 1.

Gráfico 5: supressão de recursos 2013 a 2020 – Grupos 3 e 4*



Fonte: Fiplan

*Grupo 3 – Outras Despesas Correntes e 4 - Investimento

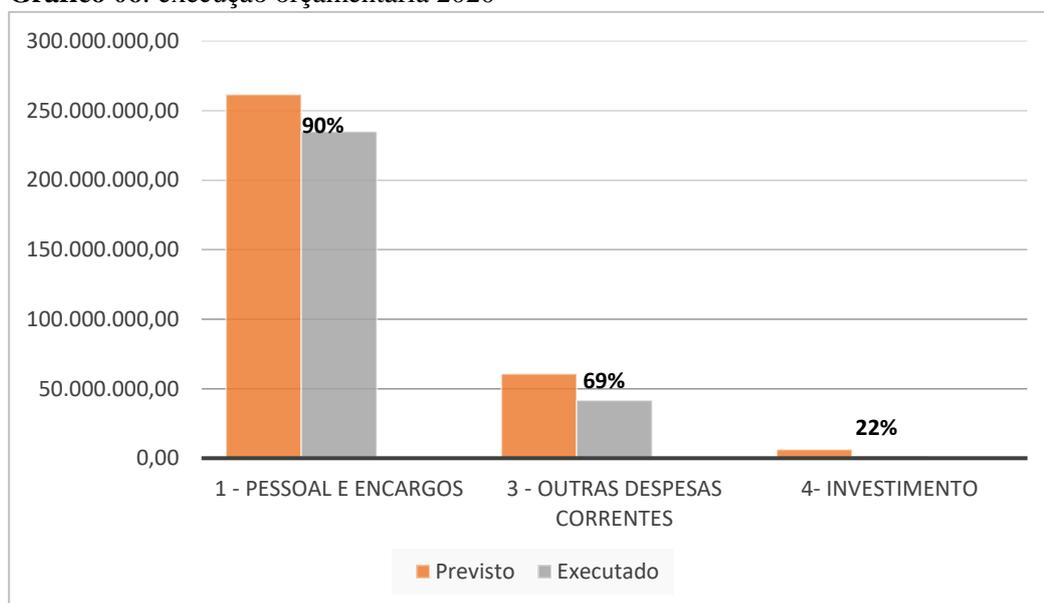
⁵ A Secretaria de Educação do Estado da Bahia é o órgão que informa à Uesb anualmente os valores do orçamento de pessoal e encargos sociais que compõem a LOA de cada exercício.

Apesar das justificativas quanto ao não cumprimento da programação financeira dos GND 3 e 4 apresentadas pela Secretaria da Fazenda se fundamentarem na necessidade de garantir recursos para custear a folha de pagamentos, o gráfico 5 evidencia que em 2019 12,5% do orçamento direcionado às outras despesas correntes e de investimento deixou de ser executado por não terem sido autorizadas concessões de empenho em sua integralidade.

Em 2020, embora a situação do grupo 1 se assemelhe à de 2019, de modo geral, é necessário considerar o cenário de pandemia instalado a partir de março/2020, que provocou reflexos consideráveis na administração pública, comprometendo a execução orçamentária de maneira severa. Esse contexto, entretanto, envolve aspectos que em muito extrapolam o aspecto técnico orçamentário e por isso não são objeto de análise desta Assessoria.

O exercício de 2020 é, pois, o que apresenta maior discrepância entre os valores estimados e efetivamente executados e o gráfico 6 demonstra melhor em quais grupos de natureza de despesa essa distorção foi mais elevada.

Gráfico 06: execução orçamentária 2020



Fonte: Fiplan, 2020.

Em 2020 o orçamento destinado à manutenção e ações do PPA foi contingenciado em aproximadamente 36% ao longo do exercício, o índice mais expressivo desde 2013, por motivos que extrapolam os aspectos técnicos e orçamentários, conforme mencionado no parágrafo anterior.

Em termos percentuais a maior taxa de não execução ocorreu no orçamento de investimento, 78%, e ao destinado a outras despesas correntes, 31%. Em termos absolutos, por óbvio, o maior montante não executado refere-se às despesas com pessoal e encargos, que acumularam saldo de R\$26.611.187,00.