

Parecer da Comissão de Planeamento e Financiamento

Distribuição do Orçamento de Estado (OE) e preparação dos orçamentos

A Comissão de Planeamento e Financiamento do Conselho Geral da Universidade do Porto reuniu no dia 12 de julho de 2019, pelas 15h30, na Sala da Videoconferência, Faculdade de Economia da Universidade do Porto para a apreciação dos documentos relativos à distribuição do Orçamento de Estado (OE) e preparação dos orçamentos. Estiveram presentes Amândio Sousa (via skype), Américo Afonso, Artur Santos Silva, Aurora Teixeira e Vítor Silva. Estiveram ausentes Corália Vicente (em serviço num Júri em Lisboa) e Diogo Martins (em serviço na Universidade Júnior).

Sobre a distribuição do Orçamento de Estado (OE) e preparação dos orçamentos a CPF destaca as seguintes considerações:

A. Distribuição do Orçamento de Estado (OE)

1. A verba do OE atribuída à Universidade do Porto é composta por 5 parcelas, correspondentes a 5 grupos de Entidades Constitutivas da U.Porto:
 - i. **Parcela atribuída às Unidades Orgânicas (P_{UO})**, 82% do total em 2018, que segue um modelo de distribuição formal e explícito, objeto de análise e parecer pela CPF - **ver no Ponto 2**.
 - ii. **Parcelas atribuídas à Reitoria (P_{REIT})**, aos Serviços de Ação Social - **SASUP (P_{SASUP})**, ao Centro de Recursos e Serviços Comuns/ **Serviços Partilhados (P_{SP})** e **Centro de Desporto – CDUP (P_{CDUP})**, que corresponderam, em 2018, a 10,4%, 2,6%, 3,5% e 0,3%, respetivamente do total do OE. No documento “Preparação dos Orçamentos e Distribuição do OE”, de junho de 2019, pág. 16, é referido que a distribuição destas parcelas segue um “critério histórico”.¹

¹ Foi ainda constituída, em 2018, uma parcela que correspondeu a um ‘Fundo de investimento em conservação e reabilitação do património’ no montante de 1,5 milhões de euros, ou seja, 1,2% da verba do OE atribuída à U.Porto.

Tal como já foi sublinhado em anteriores pareceres, é fundamental que o **‘racional’ associado à distribuição das verbas** para a **Reitoria, SASUP, Serviços Partilhados e CDUP** seja devidamente **explicitado e formalizado**. Referir que as verbas são afetadas seguindo um “critério histórico” é, no entender da CPF, manifestamente **insuficiente e pouco transparente**.

Reitera-se a importância de ser **explicado o racional da dotação destas entidades constitutivas e o respetivo alinhamento com a estratégia da U.Porto**.

No caso específico dos **Serviços Partilhados** em que se refere que a respetiva dotação é baseada “num modelo próprio” (“Preparação dos Orçamentos e Distribuição do OE”, de junho de 2019, pág. 17), é necessário explicitar tal modelo. Adicionalmente, urge ser apresentada e discutida **uma análise custo-benefício** que possa fundamentar a mais-valia e a eficácia dos Serviços Partilhados por contrapartida ao modelo anterior. Esta análise deve incluir: 1) um apuramento detalhado dos **ganhos/ benefícios obtidos em termos de preço, tempo e qualidade** dos serviços prestados, assim como os **custos** incorridos com a atividade desta entidade constitutiva; 2) um estudo sobre o **bem-estar e a produtividade dos colaboradores** (muitos objeto de mobilidade interna) afeto aos Serviços Partilhados.

2. **Novo modelo de distribuição do OE pelas Unidades Orgânicas (UOs)** a ser aplicado no Orçamento de 2020.²

- i. A proposta de modelo preparada pela Comissão constituída em reunião do Conselho de Diretores em 3 abril de 2019³ segue a linha do anterior modelo, apresentando 3 aspetos novos:

- 1) A constituição de uma parcela de reserva (P_R).
- 2) A constituição de uma parcela de Qualidade (P_Q).

² A análise deste ponto baseou-se nos seguintes documentos: “Modelo de distribuição do OE pelas UO”, distribuído na Reunião do Conselho Geral de 17 de junho de 2019 e “Proposta de um modelo de distribuição do OE pelas UO, versão 03 – OE.MD.03”, documento enviado por email aos membros da CPF por Hugo Abreu.

³ Esta Comissão integrou 3 Vice-Reitores – António Cardoso, Fernando Silva e Pedro Rodrigues – e 4 (Sub)Diretores de UO – Altamiro Pereira (FMUP), Ana Mendonça (FEUP), José Varejão (FEP) e Lúcia Matos (FBAUP).

- 3) Na componente B da Parcela Letiva (P_L), o cálculo dos custos de funcionamento inclui gastos operacionais de manutenção das instalações e intervenções infraestruturais programadas e os custos com pessoal são avaliados seguindo indicadores/ custos padronizados.
- ii. Este **novo modelo apresenta melhorias** face ao anterior no sentido em que **prevê explicitamente**, para cada UO, **gastos operacionais de manutenção das instalações e intervenções infraestruturais programadas** e contempla uma parcela baseada em **indicadores de qualidade, alinhada com os objetivos estratégicos** da U.Porto.
- iii. **Não obstante** as melhorias referidas anteriormente, existem aspetos que necessitam de um **maior detalhe/ esclarecimento e afinação** no sentido de tornar o **modelo mais transparente e coerente**.

1) É referido que *“Em cada ano civil, sendo conhecido o montante do OE da U.Porto a distribuir pelas UO’s, P_{UO} , tem que se **começar por se fixar os montantes: da parcela de reserva, P_R ; da parcela que atende a indicadores de qualidade, P_Q .”*** Ou seja, estas parcelas são retiradas do montante global de OE que é destinado à UOs depois de ao montante do OE afeto à U.Porto se retirar as verbas afetas à Reitoria, SASUP, Serviços Partilhados e CDUP.

A CPF tem **reservas/ solicita esclarecimentos adicionais** relativamente a 4 aspetos relativamente às parcelas de reserva e qualidade:

- **Limites/ intervalo de valores para o montante** a estipular em cada ano para estas parcelas (é referido no documento⁴ que a *“comissão ... resolveu propor que a atribuição de um milhão de euros (1x106 €) para distribuir pelos indicadores de qualidade”* – Porquê 1 milhão de euros?);
- **Critérios que objetivam o montante** a estipular para estas parcelas ($P_R=1,5$ milhões de euros; $P_Q=1$ milhão de euros);
- **Orgão de decisão adequado** para decidir quanto às circunstâncias e valores a atribuir às parcelas (relativamente à parcela de reserva, no documento⁵ é referido o Conselho de Diretores; tal decorre por delegação do Conselho de Gestão da U.Porto?).

⁴ “Proposta de um modelo de distribuição do OE pelas UO, versão 03 – OE.MD.03”, pág. 2.

⁵ “Proposta de um modelo de distribuição do OE pelas UO, versão 03 – OE.MD.03”, pág. 4.

- Os **indicadores de qualidade** – pós-graduação, internacionalização, docentes e investigadores integrados em unidades de investigação, Investigadores principais de projetos de investigação FCT ativos – são considerados numa base de **‘quantidades’ absolutas** (i.e., nº de estudantes, nº de estudantes internacionais, nº de docentes, nº de investigadores principais), não atendendo à dimensão relativa das UOs.

A CPF entende que estes indicadores devem relevar os valores absolutos, mas **mitigando (caso não seja possível anular) o viés** que estes indicadores apresentam em favor das UOs maiores e em prejuízo das UOs mais pequenas.

Necessário clarificar ainda os seguintes aspetos:

- a razão pela qual se considera apenas projetos de investigação FCT ativos e não outros projetos de investigação, designadamente os relativos a financiamento competitivo (nacional e internacional).

- qual o perímetro que se considera para as unidades de investigação nas quais os docentes/investigadores estão integrados: As que pertencem ao perímetro da U.Porto?; As que pertencem ao perímetro do Grupo U.Porto?; Qualquer unidade de investigação pertença ou não ao perímetro da U.Porto/ Grupo U.Porto?

- 2) No que concerne à **parcela que atende à atividade letiva** das UOs, P_L , em concreto na componente B (Docentes padrão e custos operacionais reais), é referido no documento⁶ que tal **“difere substancialmente [do modelo anterior] em diversos aspetos, o mais importante dos quais é o modo como se considera os custos com pessoal.”**

Apesar de nas pág. 8-10 ser detalhada a forma como se contabiliza os custos com pessoal, da informação disponibilizada não é possível inferir **quais as diferenças que existem face ao modelo anterior e qual o impacto** que tais diferenças têm **na distribuição da verba do OE pelas UOs.**

A CPF solicita que seja apresentado um **exercício de simulação** com os valores do orçamento de 2019 que possibilite a **comparação entre o modelo**

⁶ “Proposta de um modelo de distribuição do OE pelas UO, versão 03 – OE.MD.03”, pág. 5.

anterior e o modelo que agora se propõe, especificando e justificando o **impacto que este novo modelo** tem por componente, no caso da Parcela Letiva, e por UO, em termos globais.

O **custo do pessoal docente** é avaliado no novo modelo seguindo **indicadores padronizados** (em alternativa aos custos reais considerados no modelo anterior), assumindo **vários pressupostos** designadamente quanto à **estrutura** (por categorias) e **tipo de vínculo** (exclusividade/ não exclusividade).

A CPF solicita a **justificação para os pressupostos adotados** e clarificação quanto à **sua coerência**, nomeadamente com o estipulado no Estatuto Da Carreira Docente Universitária (ECDU).

O pressuposto no que respeita à constituição do corpo docente de “20% Professores Catedráticos, 30% Professores Associados e 50% de Professores Auxiliares”⁷ vai de encontro ao/é coerente com o limite mínimo estipulado pelo Artigo 84.º do ECDU (“1 - O conjunto dos professores catedráticos e dos professores associados de carreira de cada instituição de ensino superior deve representar entre 50 % e 70 % do total dos professores de carreira.”)⁸.

Já o pressuposto de **limitar o número dos professores em exclusividade** (“no máximo 80% dos professores estão em exclusividade”) parece ser **incoerente** com Artigo 67.º do ECDU que estabelece que “1 - O pessoal docente de carreira exerce as suas funções, em regra, em regime de dedicação exclusiva.” Para além da incoerência referida, a fixação deste limite máximo **penaliza UOs que apresentem uma percentagem de professores com exclusividade superior a 80%**, favorecendo as UOs que funcionam pela sua natureza com fatores de exclusividade muito inferiores ao limite fixado, não obstante a introdução de um fator de correção para mitigar este ‘favorecimento’.

⁷ “Proposta de um modelo de distribuição do OE pelas UO, versão 03 – OE.MD.03”, pág. 8.

⁸ Estando também alinhado com o Art. 77º do Decreto-Lei n.º 84/2019 de 28 de junho que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2019, referindo que “1 — Até 31 de dezembro de 2019, as instituições de ensino superior podem abrir concursos para promoção de professores auxiliares e associados, até ser atingido o limite inferior de 50 % definido no n.º 1 do artigo 84.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária...”. **A CPF recomenda que se analise a exequibilidade e o impacto em termos de custos com pessoal deste DL por UO e no global da U.Porto.**

- 3) Relativamente às **Regras de Transição**, no documento “Preparação dos orçamentos e distribuição do OE” de junho de 2019, disponibilizado aos membros do Conselho Geral, é referido *“Para as UO’s que, num dado ano civil, reduzam o seu orçamento em relação ao ano anterior, essa redução em nenhum caso deve ultrapassar uma dada percentagem $r = 2,5\%$ ”*.

Nesse mesmo documento não se especifica o que acontece no caso de uma UO apresentar um redução superior a 2,5% face ao ano transato. No entanto, no documento “Proposta de um modelo de distribuição do OE pelas UO, versão 03 – OE.MD.03” (pág. 15) é adiantado que **no caso de existirem UOs com reduções superiores a 2,5%**, tal implicará *“que se diminua os montantes que foram calculados para as restantes UOs [sendo que] essa redução ... afetará apenas as UOs cujo orçamento aumenta em relação ao ano anterior”*.

Não resulta daqui claro como é que esta Regra de Transição garante que sejam observados os **incentivos adequados a uma boa gestão de recursos** por parte das UOs, alinhados com os objetivos estratégicos da U.Porto.

Neste novo modelo proposto quem ‘paga’ as reduções observadas em determinadas UOs são outras UOs, sem que as restantes Entidades Constitutivas da U.Porto que não as UOs, nomeadamente a Reitoria, partilhem esse ‘custo’.

A CPF recomenda que se estudem e proponham alternativas de partilha destes ‘custos’ que podem envolver a não acomodação total da redução observada em algumas UOs e a partilha da parte remanescente dos ‘custos’ pela Reitoria e/ou outras entidade constitutivas da U.Porto que não apenas as UOs.

B. Linhas de orientação estratégica e modelo de distribuição do OE

1. Compreendendo a preocupação da atual equipa Reitoral pelos princípios da continuidade, consistência e estabilidade, a CPF **manifesta a sua preocupação** com o elevado desfasamento temporal entre a tomada de posse da atual equipa Reitoral (junho de 2018) e a implementação da **sua própria visão estratégica para U.Porto** que se prevê tenha apenas lugar em 2021 a 1 ano do término do respetivo mandato.
2. Igualmente preocupante são as considerações efetuadas no documento “Preparação dos orçamentos e distribuição do OE” de junho de 2019, Ponto 6, em que a propósito da elaboração do diagnóstico das fragilidades de cada UO e dos riscos que enfrentam

(solicitado por diversas vezes em anteriores pareceres da CPF) se refere o Projeto BI4UP – Desenvolvimento de Sistema de Business Intelligence para a U.Porto.

Não obstante tal não ser explícito no documento disponibilizado, este projeto foi lançado em 2013 (tendo sido financiado ao abrigo do Sistema de Apoio à Modernização Administrativa).

Aparentemente, nada de concreto foi ainda obtido deste Sistema, encontrando-se os indicadores desenvolvidos numa “fase de revisão e classificação para identificação dos mais relevantes para a gestão”.⁹

Sendo que o Sistema tem pelo menos 5 anos e tendo sido concebido por anteriores equipas Reitorais, a CPF questiona se de facto este Sistema mantém a sua atualidade/pertinência, nomeadamente em função da Visão estratégica da atual equipa Reitoral.

Conclusão

Em face do exposto, a Comissão de Planeamento e Financiamento solicita que o **modelo de distribuição de verbas do OE pelas unidades constitutivas da U.Porto**, incluindo o novo modelo proposto de distribuição de verbas do OE pelas UOs, **seja revisto e melhorado**, acomodando, na medida do possível, as recomendações efetuadas. Solicita-se ainda que no modelo revisto sejam clarificados os aspetos que suscitaram dúvidas à CPF e que o mesmo seja **acompanhado de um exercício de simulação** que evidencie e analise o respetivo **impacto ao nível de cada UO e outras entidades constitutivas da U.Porto**, explicitando e justificando adequadamente as **regras de transição**.

12 de julho de 2018

A Comissão de Planeamento e Financiamento,

Amândio Sousa

Américo Afonso

Artur Santos Silva

Aurora Teixeira (Coord.)

Corália Vicente

Diogo Martins

Vítor Silva

⁹ “Preparação dos orçamentos e distribuição do OE” de junho de 2019, pág. 23.