

Algumas notas sobre a proposta de distribuição do orçamento de estado “Modelo de Distribuição do Orçamento de Estado (OE) pelas Unidades Orgânicas (UO’s)” apresentada ao Conselho Geral.

Luís Filipe Coelho Antunes

Neste documento apresento alguns comentários e sugestões de melhoria ao documento de proposta de distribuição do orçamento de estado apresentado ao Conselho Geral. Em particular centro os meus contributos em pontos que considero importantes, e até mesmo essenciais, para que o modelo possa acomodar de forma harmoniosa o conjunto alargado e heterogéneo de UO’s da Universidade do Porto, a saber:

1. Redundância do parâmetro Docente Padrão no modelo / componente A e B do documento apresentado.
 2. Ausência de uma proposta de modelo de programa de desenvolvimento e recuperação de uma UO com ganho negativo.
 3. Ausência de um parâmetro que considere o efeito das economias de escala.
 4. Ausência de dados dos últimos quatro anos que permitam simular os vários modelos e avaliar o seu impacto no funcionamento das UO’s da Universidade do Porto.
 5. A redução do orçamento de uma determinada UO, não deve ser aplicada à parcela baseada em indicadores de qualidade.
-

1. Redundância do parâmetro Docente Padrão no modelo / componente A e B do documento apresentado.

Tal como o documento apresentado afirma

“A Componente A é semelhante ao designado Modelo A adotado nos procedimentos do ano transato, o qual, por sua vez, segue de perto o que é proposto no “Modelo de Financiamento do Ensino Superior”, nomeadamente no que respeita aos fatores de custo.”

A componente B da proposta é em tudo análoga ao Modelo B que esteve na origem do último ano, e aprovada no ano anterior, exceto na componente do custo real do corpo docente. Neste documento abandona-se essa opção, embora em os outros fatores se mantenha o custo real, optando-se por se considerar:

“o nº total de docentes (ETI) padrão que corresponde à UO, em função do nº de estudantes (L1, MI e M2) e atendendo aos rácios indicados no “Modelo de Financiamento do Ensino Superior” (Anexo II);”

Ora, este parâmetro no documento proposto (presente nas componentes A e B) ganha uma dimensão que domina de forma esmagadora qualquer outro parâmetro ou combinação de parâmetros.

Desta forma sugiro que se mantenha na Componente / Modelo B os custos reais do corpo docente de cada UO (denominado por Modelo B’).

Em “Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Fórmulas e Procedimentos”, que serviu de base ao documento apresentado ao CG, os autores propõem o seguinte (ver página XIX):

“d) Um procedimento para a transição com o objetivo de acomodar a mudança, com uma componente de adaptação para todas as IESP e outra de convergência à medida das necessidades de cada IESP que dela necessite:

i) Adaptação

Tendo em conta a acumulação de desvios que as dotações orçamentais têm relativamente ao serviço educacional prestado, a aplicação de uma nova fórmula terá de ser efetuada de uma forma faseada, por exemplo, combinando-a com a dotação histórica, numa proporção, p, constante ou crescente no tempo.

$$FNOVAIRDF_n = (1 - p) * DOE_{n-1} + p * NOVAIRD_n$$

Propõe-se a utilização de p crescente ao longo do tempo, entre 0,2 e 1, um valor efetivo de p substancialmente superior ao que foi usado em 2012 (0,15), que aproximadamente em sete anos conduzirá ao resultado pretendido.”

Assim, usando o mesmo racional sugiro que o modelo considere a seguinte fórmula, a ser aplicada durante um período alargado de transição com o objetivo de acomodar a mudança, com uma componente de adaptação para todas as UO's e outra de convergência à medida das necessidades de cada UO que dela necessite

$$\text{FinanciamentoUO} = p * \text{Componente A} + (1 - p) * \text{Histórico}$$

2. Ausência de uma proposta de modelo de programa de desenvolvimento e recuperação de uma UO com ganho negativo.

Em “Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Fórmulas e Procedimentos” é proposto o seguinte:

“ii) Convergência

Apesar da correção introduzida nos fatores de custo e da utilização de um programa de adaptação, há IESP cujo financiamento previsto pelo modelo conduziria a compromissos do lado da receita, isto é, número de estudantes inscritos que não são atingíveis, dado o afastamento entre o serviço educacional normalmente prestado e o que corresponderia à dotação histórica.

Nestes casos será necessário recorrer a um processo de convergência que se foque nas áreas responsáveis pelos desequilíbrios entre a dotação prevista e a despesa que não possam ser corrigidas rapidamente. Para efeitos de execução orçamental, a IESP será dividida em duas componentes: uma incluída no modelo dos compromissos e outra no processo de convergência.

O procedimento é o seguinte:

- com base numa formulação do equilíbrio orçamental previsional de cada IESP com ganho (G) negativo, é determinado o financiamento que é necessário realizar através do fundo de coesão, em cada ano, para equilibrar as contas, considerando a distribuição da dotação, DOEF, prevista por aplicação da FNOVAIRDF;*
- As IESP com ganho positivo atingirão o valor nominal da % de distribuição da DOEF, no limite, no final do período de convergência;*
- É constituído um fundo de coesão para suportar os déficits relativamente ao equilíbrio orçamental das IESP com ganho negativo;*
- A utilização deste fundo de coesão pelas IESP com ganho negativo implicará a assunção de um programa de desenvolvimento e recuperação que, através de processos sustentáveis plurianuais de diminuição da despesa e de aumento da receita, conduza à convergência;*

Este fundo de coesão é financiado pela componente DOER. O que se pretende é que as IESP que usem o fundo de coesão, executando o programa de desenvolvimento e recuperação, venham a equilibrar-se no futuro.”

Entendo que o Conselho Geral ao aprovar um modelo de financiamento que potencialmente pode afetar de forma drástica a gestão diária das UOs, deve acautelar a existência de uma proposta de modelo de programa de desenvolvimento e recuperação que, através de processos sustentáveis plurianuais de diminuição da despesa e de aumento da receita, conduza à convergência.

Considero estratégico para um desenvolvimento harmonioso da Universidade do Porto, que não se deixe ao abandono UO's com ganho negativo.

3. Ausência de um parâmetro que considere o efeito das economias de escala.

Se o efeito das economias de escala na distribuição do orçamento de estado pelas várias Instituições de Ensino Superior não tem uma dimensão significativa, o seu efeito na distribuição pelas várias UO's da Universidade do Porto é muito significativo e fico surpreendido por não ter sido considerado na proposta apresentada ao Conselho Geral.

Este efeito é bem conhecido e está presente no documento que serviu de base a proposta apresentada. Em “Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Fórmulas e Procedimentos” (página 31) os autores afirmam:

“Outro tipo de informação sobre a influência comparada das economias de escala pode ser conseguido através de simulações usando um custeio não rigoroso de cursos, comparando cenários como, por exemplo, 1 curso com 80 alunos por ano e 4 cursos com 20 alunos por ano cada. Alguns exemplos estão descritos no Anexo V, salientando-se que os valores obtidos dependem das hipóteses consideradas e dos agrupamentos.”

De facto, no Anexo V do mesmo documento está afirmação está materializada em número que impressionam pelo impacto que este fator tem na distribuição do Orçamento de Estado pelas UO's de uma IES. Mais ainda quando é sabido que as várias UOs da Universidade do Porto são muito heterogéneas relativamente a este parâmetro.

Anexo V — Efeito das economias de escala

Custo médio por ETI docente (€/ano) = 33 797 (subsistema politécnico)

12 h de contacto semanais

Cursos do 1.º ciclo com (12T+12TP)/semana

N.º de alunos = 80

Turmas TP até 40 alunos

Propina = 945 €/ano

Financiamento por aluno FE = valores estimados a partir do DOE14 executado (Anexo II)

1 — Agrupamento P5 (FE = 1 742,46 € /aluno)

1.1 — 1 curso com 80 alunos

Receita anual = $80 * (FE + Propina) = 80 * 2 687,11 € = 214 969 €$

Esforço docente = $12T/12 + 2 * 12TP/12 = 3$ (1 turma teórica e 2 turmas de teórico-prática)

Custo anual docentes = $3 * 33 797 = 101 391 €$

Custo anual não docentes = custo anual docentes / 0,7882 – custo anual docentes = 27 245 €

Custo anual dos recursos humanos = 128 636 €

Outros custos = $0,2 * (\text{custo anual dos recursos humanos}) = 25 727 €$

Custo anual total = **154 363 €**

Receita – Despesa = 60 606 €

1.2 — 4 cursos de 20 alunos cada

Receita anual = $80 * 2 687,11 € = 214 969 €$

Esforço docente = $4 * 12T/12 + 4 * 12TP/12 = 8$

Custo anual docentes = $8 * 33 797 = 270 376 €$

Custo anual não docentes e funcionamento = $27 245 € + 25 727 € = 52 972 €$

Custo anual total = **323 348 €**

Receita – Despesa = - 108 379 €

Assim proponho que este parâmetro seja incluído na proposta de distribuição. Dado o seu impacto, visível no documento que serviu de base à proposta, proponho que o mesmo tenha um peso significativo.

4. Ausência de dados dos últimos quatro anos que permitam simular os vários modelos e avaliar o seu impacto no funcionamento das UO's da Universidade do Porto.

Da leitura atenta do documento “Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Fórmulas e Procedimentos” parece-me essencial que os membros do Conselho Geral tenham acesso aos dados da distribuição dos últimos anos, do nº de estudantes em cada ciclo de estudo, do nº de docentes (exclusividade, tempo integral e tempo parcial) e respetivo custo, do nº de funcionários e respetivo custo e do custo manutenção e segurança dos vários edifícios afetos às UOs de forma a que se possa avaliar o impacto de cada parâmetro e respetivo ponderador. Assim solicitava que os mesmos sejam enviados aos membros do Conselho Geral.

5. A redução do orçamento de uma determinada UO, não deve ser aplicada à parcela baseada em indicadores de qualidade.

É muito positivo que um dos parâmetros no modelo de distribuição de orçamento seja baseado em indicadores de qualidade. Estes indicadores são importantes para a Universidade e a sua inclusão na fórmula de distribuição tem dois fatores positivos: um incentivo a quem para ele contribui (reforço positivo) e um indicador do caminho a seguir a todos os que estão distantes das médias nacionais e/ou europeias.

O que não concordo no modelo proposto é que a este “reforço positivo” possa vir a ser aplicado o ponderador de convergência, sob risco de perder toda a sua eficácia. Se uma UO com ganho negativo deve ter um plano de desenvolvimento e recuperação, entendo que o mesmo deve continuar a incentivar o reforço dos indicadores de qualidade. Ou seja, proponho que o corte não afete esta parcela do financiamento.