



Para mais informações contactar:  
Gabinete de Comunicação  
T: +351 217945103/05/06 | E: gc@tcontas.pt

## Relatório n.º 6/2020 – “AUDITORIA AO MODELO DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR: CONTRATOS DE LEGISLATURA 2016-2019”

### O que auditámos?

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior concretizado, no período 2016-2019, através de Contratos de Legislatura com as Instituições de Ensino Superior, um com as Universidades e outro com os Politécnicos.

A auditoria insere-se nas prioridades do Tribunal de Contas de apreciar os impactos da demografia designadamente na área da Educação e Ensino. Por um lado, as Instituições enfrentam novos desafios relacionados com a alteração do paradigma do financiamento público e com as pressões demográficas – decorrentes do decréscimo da natalidade com repercussão no número de alunos, da transição demográfica que apela ao incremento da produtividade da população ativa e do aumento da esperança média de vida – que podem provocar uma alteração de prioridades no financiamento das políticas públicas, menos favoráveis para o ensino superior. Por outro lado, os montantes atribuídos pelas Receitas Gerais do Orçamento do Estado (OE) para financiar as Instituições são significativos e importa que sejam aplicados com eficiência, sem prejudicar a excelência do ensino.

O modelo de financiamento está definido na Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior – Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto – que estabelece que o financiamento do Estado se processa com base numa fórmula de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado.

A auditoria teve por objetivo apreciar em que medida o financiamento com Receitas Gerais do OE, que em 2019 ascendeu a 1,1 mil milhões de euros (53% do financiamento total), é transparente e promove a eficiência das Instituições, bem como a eficácia do respetivo acompanhamento e controlo.



A auditoria não incidiu sobre outras fontes de financiamento (*e.g.* receitas próprias, fundos europeus, transferências de outras entidades, ação social), nem sobre a atividade e os resultados das Instituições.

### **O que concluímos?**

Em resultado dos trabalhos de auditoria observou-se que o financiamento das Instituições através dos Contratos não decorreu de acordo com o previsto na Lei de Bases, uma vez que ignorou a fórmula aí fixada, bem como critérios de qualidade e desempenho nela enunciados. O entendimento de que o estabelecido na Lei de Bases é desadequado não deve conduzir à adoção de soluções diversas sem promoção da respetiva alteração.

Do exame dos Contratos não resultou evidente em que medida esse financiamento promove o desempenho eficiente, a qualidade e a excelência das Instituições e constatou-se que não são considerados critérios objetivos de qualidade e de excelência, valores padrão e indicadores de desempenho, nem são tidos em conta fatores externos das Instituições, como a evolução demográfica, nem as suas especificidades, resultados e níveis qualitativos ou qualquer outro critério suscetível de conferir um financiamento diferenciador, promotor da gestão eficiente e do desempenho, premiando o mérito e alavancando a excelência.

Acresce que não foi estabelecida qualquer afetação específica a atividades principais, a investimento, ao desenvolvimento de projetos, à investigação ou a outras atividades, não contribuindo para melhorar o desempenho das Instituições, prejudicando a clareza da atribuição do financiamento e impedindo qualquer apreciação sobre a sua suficiência.

Constatou-se, ainda, que existe dependência entre Contratos, vigência do Governo e diplomas orçamentais, pelo que a estabilidade e a previsibilidade, que são relevantes para uma gestão autónoma e estratégica das Instituições, não estão garantidas no longo prazo, além da legislatura. Também na programação orçamental (PO 10), que integra os Contratos, a distribuição das dotações pelas linhas prioritárias e a sua relação com os compromissos contratuais não é suficientemente explícita e completa e prejudica o princípio da transparência orçamental, a eficácia da monitorização e a *accountability*.



TRIBUNAL DE  
CONTAS

Concluiu-se que o Governo, como estabelecido nos Contratos, cumpriu o limite mínimo de dotações orçamentais não inferiores às de 2016 que atribuiu às Instituições em cada um dos anos da vigência dos Contratos e dotou as Instituições de reforços decorrentes de alterações legislativas. Na atribuição dos reforços anuais a metodologia de cálculo não foi, no entanto, objeto de adequada divulgação, a que acrescem divergências quanto aos montantes atribuídos, evidenciando deficiente articulação entre as entidades envolvidas e a inexistência de uniformidade, detalhe e clareza na informação que reportam, o que não confere transparência ao financiamento.

O acompanhamento e controlo do financiamento limitou-se às dotações orçamentais, garantindo a contenção da despesa no quadro orçamental definido. Constatou-se, porém, que não foi aproveitada a oportunidade de dar conta do resultado de medidas contidas nos Contratos (*e.g.*: articulação entre o ensino e a investigação; redução do abandono escolar; consolidação do emprego científico) e de mostrar o cumprimento do compromisso de as Instituições melhorarem o desempenho, as práticas de gestão e o equilíbrio financeiro. Observou-se, assim, que o acompanhamento e controlo não abrangeu outros apoios e resultados no âmbito dos Contratos, afetando a visão integral do financiamento e da sua avaliação.

### **O que recomendamos?**

As conclusões do Relatório suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com vista a: assegurar o cumprimento ou a alteração da Lei de Bases; diligenciar pela acomodação de melhorias, designadamente no quadro do novo Contrato entretanto firmado com as Instituições; promover transparência e detalhe ao PO 10, conferindo a apropriada articulação com as medidas de política pública; e publicitar os resultados das ações de acompanhamento e controlo do financiamento público.