ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de lei n.º 166/XIII (1.ª) (PS)

Define um regime de pagamento faseado das propinas devidas pelos estudantes do ensino superior e cria um regime especial de pagamento por beneficiários de bolsas de ação social, procedendo à terceira alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto

Data de admissão: 19-04-2016

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Maria Mesquitela (DAC) — António Almeida Santos (DAPLEN) — Alexandre Guerreiro e Fernando Marques Pereira (DILP) — Paula Granada (BIB).

Data: 12-05-2016

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O projeto de lei n.º 166/XIII (1.ª), da iniciativa do Grupo Parlamentar do PS, estabelece que «a propina devida pela frequência de ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado, bem como de ciclo de estudos conducente ao grau de mestre organizado nos termos do n.º 7 do artigo 13.º-A da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (correspondente aos mestrados integrados), seja objeto de pagamento em, pelo menos, sete prestações mensais, a contar do ato da matrícula, sem prejuízo da criação de outras modalidades de pagamento, total ou parcial da propina devida, pelas instituições.» Prevê ainda o diploma um regime especial de pagamento por beneficiários de bolsas de ação social. Nesse sentido, determina a iniciativa que o pagamento de propinas pelos beneficiários de bolsas de ação social apenas possa ter lugar após o início do efetivo pagamento das bolsas.

Para esse efeito, o artigo 1.º da iniciativa procede à terceira alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto («Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior»), e pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro («Regime jurídico das instituições de ensino superior»), aditando ao atual artigo 16.º dois novos números, os n.os 8 e 9, com a seguinte redação:

«9 – A propina devida pela frequência de ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado, bem como de ciclo de estudos conducente ao grau de mestre organizado nos termos do n.º 7 do artigo 13.º-A da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, é objeto de pagamento em, pelo menos, sete prestações mensais, a contar do ato da matrícula, sem prejuízo da criação de outras modalidades de pagamento, total ou parcial, pelas instituições.

10 – O pagamento de propinas pelos beneficiários de bolsas de ação social apenas pode ter lugar após o início do efetivo pagamento das bolsas.»

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por oito Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa, impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.os 1 e 3 do artigo 120.º.

Este projeto de lei deu entrada no dia 15 de abril de 2016, foi admitido no dia 19 e anunciado no dia seguinte, tendo baixado, na generalidade, à Comissão de Educação e Ciência (8.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Através da consulta da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que «Estabelece as bases do financiamento do ensino superior», sofreu, até à data, duas alterações, pelo que, em caso de aprovação, esta será efetivamente a terceira, como já consta do título.

Quanto à entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, terá lugar no dia 1 de setembro de 2016, nos termos do artigo 3.º, o que está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º

da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos (…) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação». Porém, a alteração no sentido de as propinas serem pagas em 7 prestações tem como consequência que as instituições de ensino recebam essa receita mais tarde, o que poderá, eventualmente, tornar necessário algum acréscimo temporário das receitas transferidas do Orçamento do Estado para 2016. Assim, seria de ponderar pelo legislador, em sede de especialidade, uma possível alteração da redação da norma de vigência, para que a entrada em vigor coincida com a entrada em vigor ou a produção de efeitos do Orçamento do Estado posterior à publicação deste projeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, que impede a apresentação de iniciativas que «envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento», princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido pela designação de «lei-travão».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, nos artigos 73.º e seguintes, o direito à educação e à cultura, com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, determinando que na realização da política de ensino incumbe ao Estado estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino.

No desenvolvimento dos princípios constitucionais, a Lei de Bases do Sistema Educativo foi aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, tendo sofrido as alterações introduzidas pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, e Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto. Aquele diploma veio estabelecer o quadro geral do sistema educativo, definindo, no n.º 2 do artigo 1.º, que o sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa, orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade. E o n.º 2 do artigo 2.º afirma que é da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares.

As atuais bases do financiamento do ensino superior foram definidas pela Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto – que revogou a Lei n.º 113/97, de 16 de setembro -, com a redação dada pela Lei n.º

49/2005, de 30 de agosto («Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior»), que alterou o artigo 16.º, e pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro («Regime jurídico das instituições de ensino superior»), que revogou o artigo 17.º.

Com estas alterações, o artigo 16.º passou a ter a seguinte redação:

«Artigo 16.º
Propinas

1 — A comparticipação a que se refere o artigo anterior consiste no pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência, designada por propina.
2 — O valor da propina é fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade, com um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional em vigor e um valor máximo que não poderá ser superior ao valor fixado no n.º 2 do artigo 1.º da tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de novembro de 1941, atualizada, para o ano civil anterior, através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística.
3 — O valor da propina devida pela inscrição no ciclo de estudos conducente ao grau de mestre organizado nos termos do n.º 7 do artigo 13.º-A da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), é fixado nos termos do número anterior.
4 — O valor da propina devida pela inscrição no ciclo de estudos conducente ao grau de mestre nos restantes casos é fixado pelos órgãos a que se refere o artigo 17.º, nos termos a definir pelo Governo.
5 — O valor da propina devida pela inscrição no ciclo de estudos conducente ao grau de doutor é fixado pelos órgãos a que se referem as alíneas a) e c) do artigo 17.º
6 — O valor da propina devida pela inscrição nos restantes programas de estudos é fixado pelos órgãos a que se refere o artigo 17.º
7 — Sem prejuízo do disposto no artigo 35.º, os estudantes a quem se aplique o estatuto do estudante internacional, aprovado por decreto-lei, não abrangidos pelo regime geral de acesso, por acordos internacionais ou por regimes de apoio a estudantes luso-descendentes, pagam uma propina correspondente ao custo real médio da formação a adquirir.
8 — Sempre que as universidades, os institutos politécnicos e os estabelecimentos de ensino superior não integrados e as respetivas unidades orgânicas com autonomia administrativa e financeira não fixem em determinado ano o valor das propinas, o respetivo montante é atualizado nos termos do n.º 2.»

Importa notar que o artigo 29.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, refere as consequências do não pagamento da propina devida nos termos do artigo 16.º do mesmo diploma.

De acordo com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, publicado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, cabe ao Conselho Geral da Universidade (artigo 82.º), por proposta do Reitor, fixar os valores das propinas a pagar pelos estudantes.

Deste modo, a Universidade do Porto, através do Regulamento n.º 93/2014, de 10 de março, aprovou o seu Regulamento de Propinas, com as alterações para entrarem em vigor no ano letivo de 2015/2016 dadas pelo Regulamento de Propinas n.º 404/2015, de 15 de julho.

Para o ano letivo de 2015/16, com base no regulamento de propinas, o valor da propina em regime de tempo integral é de 999,00 € e 2,00 € relativo ao seguro escolar.

Outro exemplo é o da Universidade de Lisboa, cujo Regulamento de Propinas para o ano letivo de 2015/2016 foi aprovado pelo Despacho n.º 5621/2015, de 27 de maio.

Para o ano letivo de 2015/2016, o montante de propinas aprovado para os ciclos de estudo conducentes ao grau de licenciado e mestre, no âmbito dos mestrados integrados, é de 1.063,47 €.

O Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de maio («Aprova a Lei Orgânica do XV Governo Constitucional»), pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro («Regime jurídico das instituições de ensino superior»), e pelo Decreto-Lei n.º 204/2009, de 31 de agosto, veio estabelecer os princípios da política de ação social no ensino superior.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2009, de 10 de julho, aprova um conjunto de medidas de apoio social aos estudantes do ensino superior.

O Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das condições de recursos dos apoios no âmbito da ação social escolar e da ação social no ensino superior público e não público.

Este diploma foi alterado diversas vezes, mas importa especialmente mencionar a alteração introduzida pela Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, com o propósito de retirar as bolsas de estudo e de formação da ação social escolar do âmbito da verificação da condição de recursos, definida no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, e incumbindo o Governo de criar legislação específica para esse efeito, a partir do ano letivo de 2011-2012.

De acordo com a legislação atualmente em vigor, a bolsa de estudo é uma prestação pecuniária anual, subdividida em 10 prestações mensais, para comparticipação nos encargos com a frequência de um curso ou com a realização de um estágio profissional de carácter obrigatório, atribuída, a fundo perdido e no respetivo ano letivo, sempre que o estudante não disponha de um nível mínimo adequado de recursos financeiros.

Com a aprovação da Resolução da Assembleia da República n.º 83/2011, de 11 de abril, recomenda-se ao Governo a revisão do sistema de atribuição de bolsas de estudo do ensino superior.

As condições de atribuição de bolsa de estudo encontram-se definidas no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, aprovado pelo Despacho n.º 8442-A/2012, de 22 de junho:

- ✓ Retificado pela Declaração de Retificação nº 1051/2012, de 14 de agosto de 2012;
- ✓ Alterado pelo Despacho n.º 627/2014, de 14 de janeiro de 2014;
- ✓ Alterado pelo Despacho n.º 10973-D/2014, de 27 de agosto de 2014;
- ✓ Alterado pelo Despacho n.º 7031-B/2015, de 24 de junho de 2015, que o republica.

Por fim, uma menção ao Despacho n.º 15268/2012, de 28 de novembro, que define as regras para a divulgação oficial da informação sobre os requerimentos de bolsa de estudo apresentados pelos estudantes do ensino superior.

Anteriores iniciativas legislativas apresentadas na Assembleia versaram o tema do presente projeto, a saber:

X Legislatura

- Projeto de lei n.º 698/X (PCP) – Estabelece um regime suplementar de apoio aos estudantes do ensino superior;
- Projeto de lei n.º 699/X (CDS-PP) – Cria a isenção de pagamento de propinas para estudantes que se encontrem a receber o subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego;
- Projeto de lei n.º 748/X (BE) – Estabelece igual valor de propinas para o primeiro, segundo e terceiro ciclos de estudos superiores e estabelece critérios de isenção de pagamento de propinas.

Estas iniciativas foram rejeitadas em votação na generalidade.

- Projeto de resolução n.º 421/X (BE) – Recomenda ao Governo o estabelecimento de um novo regulamento de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior público;
- Projeto de resolução n.º 471/X (PSD) – Recomenda ao Governo a adoção de medidas de exceção de apoio aos alunos do ensino superior com dificuldades económicas, face ao momento de recessão económica que o país atravessa.
-

Estas iniciativas foram rejeitadas.

XI Legislatura

- Projeto de lei n.º 76/XI (PCP) – Financiamento do Ensino Superior Público;
- Projeto de lei n.º 88/XI (BE) – Adota o Sistema Plurianual de Financiamento das Instituições de Ensino Superior;
- Projeto de lei n.º 113/XI (BE) – Estabelece um novo regime de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do Ensino Superior Público;
- Projeto de lei n.º 114/XI (BE) – Revoga o regime de pagamento de propinas no Ensino Superior Público;
- Projeto de lei n.º 442/XI (BE) – Estabelece um novo regime de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior.

Estas iniciativas foram rejeitadas em votação na generalidade.

XII Legislatura

- Projeto de lei n.º 152/XII (PCP) – Estabelece um regime transitório de isenção de propinas e de reforço do apoio aos estudantes do ensino superior;
- Projeto de lei n.º 161/XII (BE) – Estabelece igual valor de propinas para o primeiro, segundo e terceiro ciclos de estudos superiores e estabelece critérios de isenção de pagamento de propinas;
- Projeto de lei n.º 227/XII (BE) – Estabelece um novo regime de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior;
- Projeto de lei n.º 358/XII (BE) – Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de propinas universitárias por comprovada carência económica e introduz a isenção total de propinas no ano letivo de 2013/2014;
- Projeto de lei n.º 361/XII (PCP) - Financiamento do Ensino Superior Público;
- Projeto de lei n.º 362/XII (PCP) – Estabelece um regime transitório de isenção do pagamento de propinas e de reforço da ação social direta e indireta aos estudantes do Ensino Superior Público;
- Projeto de lei n.º 467/XII (BE) – Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de propinas universitárias por comprovada carência económica para estudantes que regressem ao ensino superior;
- Projeto de lei n.º 468/XII (BE) – Eliminação de critérios abusivos para acesso a bolsas de ação social escolar no ensino superior;
- Projeto de lei n.º 812/XII (PS) – Define um regime de pagamento faseado das propinas devidas pelos estudantes do ensino superior e cria um regime especial de pagamento por beneficiários de bolsas de ação social, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto;
- Projeto de lei n.º 885/XII (BE) – Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de propinas universitárias por comprovada carência económica e introduz a isenção de propinas no ano letivo de 2015/2016.

Estas iniciativas foram rejeitadas em votação na generalidade.

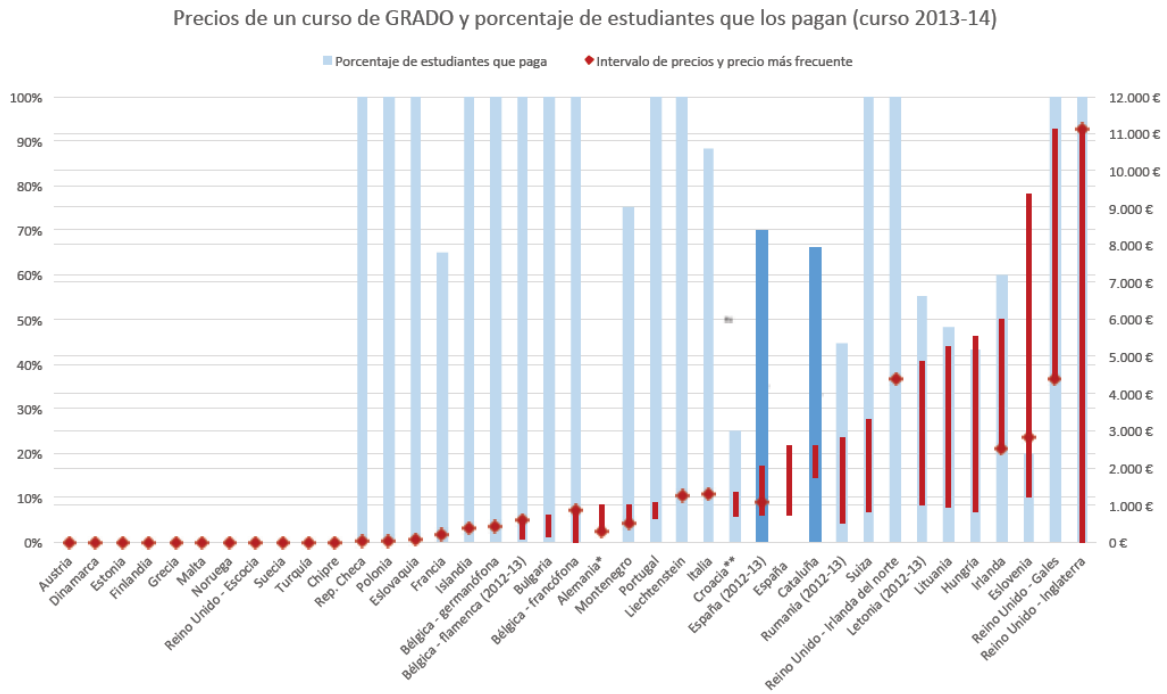
- Projeto de resolução n.º 21/XII (BE) – Recomenda ao Governo que publique o novo regime de atribuição de bolsas para estudantes do ensino superior conforme a Lei n.º 15/2011;
- Projeto de resolução n.º 136/XII (BE) – Recomenda ao Governo que estabeleça um novo prazo de candidatura às bolsas de ação social escolar no ensino superior;
- Projeto de resolução n.º 148/XII (PSD, CDS-PP) – Recomenda ao Governo que proceda à abertura de uma nova fase de candidatura a bolsas de ação social escolar para estudantes que ingressam pela primeira vez no Ensino Superior e equacione um eventual reforço das verbas afetas aos auxílios de emergência;
- Projeto de resolução n.º 296/XII (BE) – Recomenda ao Governo a alteração ao regulamento de atribuição de bolsas no sentido do seu deferimento a estudantes de famílias carenciadas que não sejam titulares de dívidas do agregado familiar;
- Projeto de resolução n.º 464/XII (BE) – Recomenda ao Governo alteração ao regulamento de atribuição de bolsas no sentido do seu deferimento a estudantes de famílias carenciadas que não sejam titulares de dívidas do agregado familiar;
- Projeto de resolução n.º 494/XII (PSD, CDS-PP) – Recomenda ao Governo orientação aos serviços na aplicação do artigo 32.º do regulamento de bolsas de estudo do ensino superior;
- Projeto de resolução n.º 859/XII (BE) – Recomenda ao Governo a suspensão do pagamento de propinas por parte dos estudantes no ensino superior até à receção das bolsas de ação social escolar;
- Projeto de resolução n.º 865/XII (PCP) – Reforço da Ação Social Escolar no Ensino Superior;
- Projeto de resolução n.º 866/XII (PEV) – Estabelece a progressiva gratuitidade do Ensino Superior Público;
- Projeto de resolução n.º 1437/XII (BE) – Alargamento do universo de bolseiros do ensino superior, por via da revisão do regulamento de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior.

Estas iniciativas foram rejeitadas.

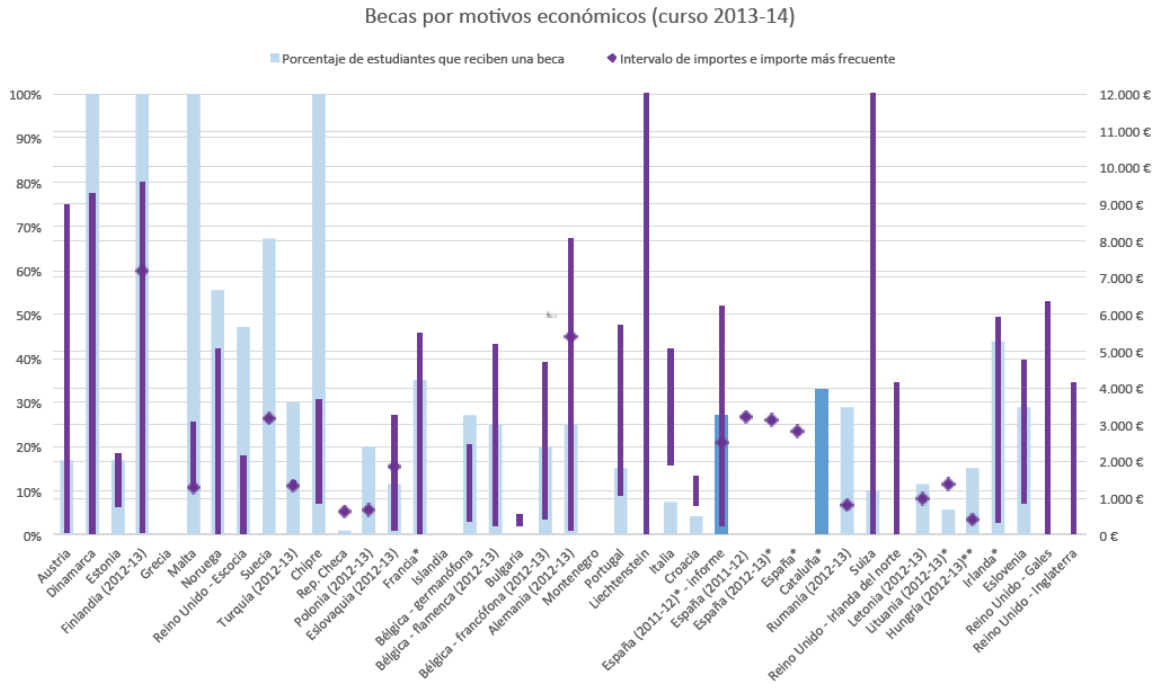
- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Segundo dados disponíveis pelo *Observatori Sistema Universitari*, da Catalunha, no estudo *El coste de estudiar en Europa*, no ano letivo de 2013/14, os custos com propinas de licenciatura em diversos Estados e regiões administrativas da Europa e da Ásia Menor variavam entre a gratuitidade de 11 países – casos de Áustria, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Grécia, Malta, Noruega, Escócia, Suécia,

Turquia e Chipre –, seguidos de outros onde os valores são relativamente baixos – República Checa, Polónia, Eslováquia e França – e os que praticam os valores mais elevados de entre o grupo em apreço – tabela liderada por Eslovénia, Gales e Inglaterra.



O mesmo estudo permite conhecer a realidade da atribuição de bolsas por motivos económicos nos mesmos países e regiões, servindo as ajudas para cobrir o custo de oportunidade no caso dos países onde o ensino é gratuito relativamente a estudantes com dificuldades económicas.



Face ao exposto, a legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha, França, Islândia e Itália.

ESPANHA

Relativamente ao tema em apreço, a Constituição espanhola consagra, no seu artigo 27.º, que «todos têm direito à educação» (n.º 1). Mais dispõe que «o ensino básico é obrigatório e gratuito» (n.º 4), sem fazer referência aos custos do ensino universitário, embora reconheça autonomia às universidades, nos termos definidos por lei (n.º 4).

Consequentemente, o estatuto e as funções das universidades encontra-se previsto na *Ley Orgánica* 6/2001, de 21 de dezembro, relativa às Universidades. Neste âmbito, o Título XI do presente diploma estabelece o regime económico e financeiro das universidades públicas. Segundo este regime, as Universidades gozam de autonomia económica e financeira e devem possuir os recursos suficientes para o exercício das suas funções (artigo 79.º, n.º 1). O referido instrumento legislativo indica, no seu artigo 80.º, que bens constituem património da universidade, e, no artigo 81.º, todas as fontes de receitas das universidades e constitui as Comunidades Autónomas na obrigação de proceder à fixação anual das propinas das universidades públicas que funcionem no seu território (n.º 3, al. b)).

No que respeita a bolsas de estudo, o artigo 45.º dispõe que «para garantir condições de igualdade no exercício do direito à educação e para todos os estudantes, independentemente do local de residência, usufruam das mesmas oportunidades de acesso ao ensino superior, incumbe ao Estado, a partir do Orçamento do Estado, estabelecer um sistema geral de propinas e bolsas de estudo com o objetivo de eliminar os obstáculos de ordem socioeconómica que, em qualquer parte do território, impeçam o acesso ou a continuidade da frequência do ensino superior aos estudantes que estejam em condições de os frequentar com aproveitamento».

Importa ainda acrescentar que as Comunidades Autónomas têm um estatuto reconhecido por lei que lhes atribui competências com vista à aprovação dos contratos-programa plurianuais das universidades e à distribuição de recursos pelas universidades da sua região, tendo como base critérios como o número de alunos das universidades, número de professores, quantidade de investigações realizadas, entre outros.

Mais estabelece o ponto 3.º da alínea b) do n.º 3 um sistema proporcional de pagamento de uma percentagem de propinas face aos custos do curso, percentagens que variam em função do grau frequentado (licenciaturas, mestrados que habilitem para o exercício de profissões reguladas em Espanha e mestrados não inseridos na situação anterior) e do ano de estudos. Está ainda prevista a hipótese de as propinas poderem cobrir a totalidade dos custos com a ministração de licenciatura e mestrado nos casos de estudantes estrangeiros e maiores de idade que não detenham a condição de residentes, excluindo-se as situações de cidadãos de Estados-membros da União Europeia e outros aos quais sejam aplicáveis as disposições comunitárias, sendo tido em conta o princípio da reciprocidade.

Ainda relativamente às bolsas de estudo, estas podem ser atribuídas em caso de dificuldades económicas, podendo atingir o valor fixo de €1.500 ou variar entre €60 e €2.843,89. No caso de estudantes que residam nas Ilhas Canárias ou Baleares ou nas cidades de Ceuta e Melila e que tenham de se deslocar para o Continente para prosseguir os seus estudos, a bolsa poderá variar entre os €442 e os €937. Todos os estudantes que beneficiem do pagamento de bolsas por motivos económicos estão dispensados do pagamento de propinas.

FRANÇA

Em França a Constituição remete os direitos fundamentais para o preâmbulo da Constituição de 27 de outubro de 1946. No caso do ensino, o n.º 13 do referido preceito consagra como dever do Estado a organização do ensino público gratuito e laico em todos os graus.

A *Loi* n.° 2007-1199, de 10 de agosto de 2007, relativa às liberdades e responsabilidades das universidades, também conhecida como *Loi LRU* ou Lei *Pécresse* – em homenagem à impulsionadora da iniciativa legislativa, a então Ministra do Ensino Superior e da Investigação, Valérie Pécresse –, introduziu diversas alterações ao Código da Educação (*Code de l'éducation*), com vista a permitir que, até 2012, todas as universidades acedessem a um estatuto de total autonomia ao nível da gestão financeira, da gestão dos recursos humanos e se possam tornar proprietárias dos bens imobiliários que gerem, por transferência gratuita do Estado a seu favor (Capítulo I do Título III).

Ainda neste sentido, o Livro VIII do Código da Educação estabelece as regras para o que designa de «vida universitária». Aqui, o Capítulo I, intitulado «as ajudas aos estudantes» (L*es aides aux étudiants*) determina a concessão de isenções de prestações aos estudantes favorecendo a ajuda a estudantes em situação financeira frágil com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais (artigo L821-1).

Por sua vez, encontra-se em vigor o *Arrêté* de 7 de julho de 2015, diploma que fixa as propinas escolares dos ensinos públicos de ensino superior para o ano letivo de 2015/16 (F*ixant les taux de droits de scolarité d'établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre charge de l'enseignement supérieur*), cujos valores são também disponibilizados na página do Ministério do Ensino Superior e da Investigação e sofrem aumentos em função do valor da inflação. À luz do artigo 11.º, a obrigação do pagamento de propinas é feito anualmente, podendo, todavia, ser efetuados dois pagamentos semestrais.

O artigo 12.º do referido diploma concede ainda isenções de propinas nos casos de serem beneficiários de bolsas de estudo, de acordo com o regime previsto nos artigos R719-49 e R719-50 do Código da Educação. A modalidade de atribuição de bolsas de estudo no ensino superior encontra-se consagrada no artigo D821-1 do Código da Educação e deve obedecer a critérios sociais, variando em função das condições dos estudos, da idade, do diploma a obter, da nacionalidade, dos recursos ou do mérito.

Finalmente, podem ainda ser concedidas bolsas de serviço público atribuídas aos estudantes que venham a exercer funções de docência (artigos D821-6 e seguintes) e está prevista a concessão de bolsas e auxílios a estudantes de estabelecimentos de ensino superior no âmbito das funções do Ministério da Cultura (artigos D821-10 e seguintes).

A relação entre as bolsas de estudo por dificuldades económicas e a frequência do ensino superior corresponde à atribuição das mesmas a estudantes com menos de 28 anos de idade. O valor a conceder a título de bolsa depende de critérios sociais, sendo os estudantes distribuídos em categorias baseadas nos rendimentos familiares. No limite, os alunos mais carenciados podem aceder a uma bolsa no valor de €1.007. Regra geral, estas bolsas são cumulativas com bolsas de mérito cujos valores podem ascender aos €900. Considerando que alunos que sejam beneficiários de uma bolsa de estudo estão isentos do pagamento de taxas, no ano letivo de 2014/15, estes alunos corresponderam a cerca de 34,7% do universo estudantil.

ISLÂNDIA

Num quadro em que 80% dos estudantes universitários de 1.º e 2.º ciclo frequentam instituições de ensino superior público, o sistema de ensino superior islandês prevê o pagamento de propinas pelos estudantes que frequentem os estabelecimentos de ensino locais. Com base nos dados oficiais mais recentes fornecidos pelo Parlamento da Islândia (*Althingi*), no ensino superior público, os estudantes pagam custos de inscrição[1], enquanto que no ensino privado estão sujeitos ao pagamento de propinas. As taxas de inscrição em universidades públicas para o ano académico de 2015/16 eram de Kr75.000 coroas islandesas (cerca de €535), independentemente do nível de estudos frequentado, valor devido no início de cada ano letivo.

Em 2011/12, na Universidade de Reiquejavique, o maior dos dois estabelecimentos de ensino superior privado, as propinas variam em função do nível de estudos. A título de exemplo, o *Althingi* comunicou que no ano civil em apreço, as licenciaturas/bacharelatos tinham um custo de Kr162.000 (cerca de €1.150) por período – num quadro em que o ano académico está dividido em três períodos – enquanto que nos estudos pós-graduados as propinas variam entre Kr348.000 e Kr812.500 (€2.490 e €5.800) por período.

[1] Cfr. por exemplo, o artigo 49.º do Regulamento n.º 569/2009, da Universidade da Islândia.

Por sua vez, a Universidade Bifröst (ensino privado) cobra propinas por créditos obtidos ou a obter com base no Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS), sendo que os alunos que frequentem a licenciatura pagam Kr8.600 (cerca de €60) e os pós-graduados pagam Kr11.900 (cerca de €85) num sistema que prevê propinas mais elevadas para o ensino superior à distância.

Na Islândia, com exceção do sistema de bolsas de mérito concedidas pelas universidades e pelo RANNÍS (Centro Islandês de Investigação), o sistema de bolsas está integrado num plano de mútuo, no qual estudantes a tempo inteiro podem obter financiamento junto do *Lánasjóður íslenskra námsmanna* (Fundo Mutuário de Estudantes Islandeses) e cujo valor depende da dimensão da família e de circunstâncias pessoais, incluindo o rendimento.

Em 2012, o responsável pelo Ministério da Educação, da Ciência e da Cultura iniciou uma revisão da Lei n.º 21/1992 (do Fundo Mutuário de Estudantes Islandeses), através da qual permitiu-se que estudantes que completem os estudos no período de tempo previsto podem ser agraciados com uma bolsa de estudo sob a forma de redução do valor do empréstimo contraído e é reconhecida ao titular da pasta da Educação, da Ciência e da Cultura a autoridade para atribuir benefícios especiais em áreas específicas.

Tendo em consideração que cerca de 50% dos estudantes contraíram um empréstimo junto do LIN, no ano letivo de 2014/15, a ajuda básica individual situava-se nas Kr165.717 (cerca de €1.183) mensais.

ITÁLIA

No caso italiano, o pagamento de propinas e taxas em estabelecimentos de ensino superior variam em função da universidade e do curso frequentado. A exemplo do que sucede noutros Estados, os valores cobrados no ensino privado são superiores aos do ensino público.

Com efeito, à luz do *Decreto del Presidente della Repubblica* n.º 306, de 25 de julho de 1997 (*regolamento recante disciplina in materia di Contributi Universitari*), alterado pela *Legge* n.º 135, de 7 de agosto de 2012 (*recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica com invarianza dei servizi ai cittadini*), dispõe-se em favor do princípio da contribuição estudantil (*contribuzione studentesca*), segundo o qual "os estudantes contribuem para a cobertura dos custos

dos serviços oferecidos nas universidades mediante o pagamento, a favor das mesmas, de contribuições universitárias e da taxa de inscrição" (artigo 2.º).

Para efeitos de determinação das taxas, estas devem obedecer aos critérios previstos no artigo 3.º e, em conformidade com o artigo 5.º, não podem exceder 20% do valor do financiamento público. Este critério não é extensível aos estabelecimentos de ensino privado, os quais têm autonomia total para definir os valores das propinas aplicáveis aos cursos neles ministrados (artigo 6.º). Em suma, no ano letivo de 2015/16, o valor mínimo de taxa corresponde a €199,58.

Não obstante a vigência do presente regime, o ordenamento jurídico transalpino consagra ainda mecanismos de isenção ou redução do valor das propinas. Esta constatação encontra correspondência na *Legge* n.º 240, de 30 de dezembro de 2010 (*norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonchè delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitário*), onde se prevê a criação de um fundo nacional especial destinado a promover a excelência e o mérito dos estudantes de todos os níveis de ensino.

Em território italiano, as propinas são determinadas no início do ano letivo e variam em função do quadro socioeconómico do aluno, da área de estudos, do ciclo, do ano a frequentar e do estatuto do estudante (a tempo inteiro ou parcial), sendo as instituições de ensino superior obrigadas a isentar do pagamento de taxas os estudantes que beneficiem de bolsas por razões económicas, um regime passível de ser alargado ao sistema das bolsas de mérito.

A atribuição de bolsas varia em função da carência económica e do mérito académico, dependendo este montante de fatores como se o estudante vive com os seus pais e é definido pelas autoridades regionais com base nos parâmetros estabelecidos pelo Ministério da tutela. Em complemento a este quadro, destaca-se a entrada em vigor do *Decreto Legislativo* n.º 49, de 29 de março de 2012 (D*isciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei*), seguido do *Decreto Interministeriale* n.º 893, de 9 de dezembro de 2014 (C*osto standard unitario di formazione per studente in corso*), que introduziu o conceito de «custo padrão por estudante» (C*osto standard per studente*). À luz deste sistema, pretende-se atribuir o mesmo valor de ajudas estatais aos estudantes em função dos cursos frequentados, ou seja, o valor dependerá do grau de ensino, dos conteúdos programáticos, do número de estudantes que frequentam o curso, do custo médio com docentes universitários e ainda a economia regional e a situação financeira das famílias.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

CERDEIRA, Luísa - *O financiamento do ensino superior português: a partilha de custos.* Coimbra: Almedina, 2009. 668 p. ISBN 978-972-40-3978-7. Cota: 32.06 - 624/2009

Resumo: Esta dissertação procura contribuir para a construção de um quadro interpretativo e crítico da partilha de custos ao nível do financiamento do ensino superior, em Portugal e no mundo.

Em articulação com o quadro teórico da investigação, o campo empírico, centrado no contexto português, procede à análise dos resultados de um inquérito aos estudantes do ensino superior público e privado, politécnico e universitário, tendo por finalidade não apenas a descrição quantitativa dos gastos concretos dos estudantes a partir das suas vivências, mas também a interpretação do seu pensamento sobre o financiamento do ensino superior. Fornece uma perspetiva abrangente sobre questões como custos da educação e da vida dos estudantes, propinas, modelos de apoio social aos estudantes, empréstimos e formas de incentivo à acessibilidade como bolsas de estudo, subsídios e planos de poupança. A autora conclui que a partilha de custos no financiamento do ensino superior é inevitável. Para que a política de partilha de custos não venha a colocar problemas de equidade e de acessibilidade, é imprescindível que as políticas de propinas e de empréstimos se articulem com uma política de apoio social, assente em bolsas de estudo e subsídios para que os estudantes que pretendam e tenham condições de aceder ao ensino superior o possam fazer independentemente da sua ascendência social, económica ou étnica, a fim de favorecer a democratização do subsistema de ensino superior.

OCDE - *Education at a Glance 2015*: [Em linha**]:** *OECD Indicators.* Paris: OCDE, 2015. [Consult. 19 fev. 2016]. Disponível em WWW:<URL:http://arnet/sites/dsdic/BIB/BIBArquivo/m/2016/education_glance2015.pdf>. ISBN 978-92-64-24209-8.

Resumo: O presente documento apresenta os indicadores estatísticos relativos aos vários países da OCDE, no que respeita à educação. O indicator B5 *How Much Do Tertiary Students Pay and What Public Support Do They Receive?* (páginas 262 a 280) refere as propinas cobradas pelas instituições

de ensino superior público e os sistemas de apoio financeiro aos estudantes deste subsistema de ensino, tais como empréstimos públicos, bolsas de estudo e subvenções do Estado.

*SOCIAL and economic conditions of student life in Europe [*Em linha*]: synopsis of indicators, EUROSTUDENT V 2012–2015.* Kristina Hauschildt... [et al.] Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag GmbH, 2015. [Consult. 19 fev. 2016]. Disponível em WWW:<URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2015/social_economic_conditions_students.pdf>. ISBN 978-3-7639-5521-3.

Resumo: Esta publicação dos resultados do EUROSTUDENT V (2012-2015) representa um contributo importante para a investigação comparada sobre ensino superior na Europa. Fornece uma sinopse abrangente dos indicadores relativos às condições económicas da vida dos estudantes em 29 países. Os dados demonstram uma grande heterogeneidade da população estudantil, no que se refere aos recursos económicos, condições de vida, apoios do Estado, apoios familiares, rendimentos provenientes do emprego e mobilidade. O Capítulo 7, intitulado Student resources (páginas 117 a 142), aborda a questão dos recursos económicos dos estudantes, referindo os apoios financeiros concedidos pelo Estado, que compreendem empréstimos reembolsáveis, bolsas de estudo e subvenções.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. EACEA. Eurydice – *The European Higher Education Area in 2015* [Em linha]: *Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. [Consult. 21 fev. 2016]. Disponível em WWW:

<URL: http://arnet/sites/dsdic/BIB/BIBArquivo/m/2016/eu_higher_edu2015.pdf>. ISBN 978-92-9201-847-4.

Resumo: O presente relatório descreve o estado de implementação do Processo de Bolonha em 2015 sob diversas perspetivas, fornecendo dados estatísticos e informação contextualizada, que permite comparar os dados económicos e sociais relativos à vida dos estudantes do ensino superior na Europa. O ponto 4.4, «*Fees and financial support* (páginas 131 a 146), refere a questão das propinas e do apoio financeiro aos estudantes, relacionando os elementos mais importantes dos sistemas nacionais de propinas com os apoios concedidos aos estudantes nos diversos países. Os resultados indicam que a diversidade de propinas e sistemas de apoio é a caraterística de maior destaque nos sistemas de ensino superior, em todo o Espaço Europeu do Ensino Superior.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. EACEA. Eurydice - *Modernisation of Higher Education in Europe* [Em linha]: *access, retention and employability 2014.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. [Consult. 18 fev. 2016]. Disponível em WWW:<URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2014/modernasition_higher_education.pdf>. ISBN 978-92-9201-564-0.

Resumo: Este relatório fornece uma perspetiva comparativa e abrangente das estruturas de apoio aos estudantes do ensino superior e dos sistemas de propinas na Europa. O Capítulo 2.3.2, *Incentives to students and higher education institutions* (páginas 36 a 44), visa apresentar os principais padrões e abordagens relativamente aos sistemas nacionais de ensino superior, relacionando os elementos mais importantes dos sistemas de propinas com o apoio concedido aos estudantes.

A diversidade de sistemas de apoio financeiro na Europa é muito vasta. As realidades nacionais variam: existem países onde nenhum aluno paga propinas; outros em que todos os alunos pagam propinas; alguns em que todos os alunos recebem apoio; e outros em que só uma minoria recebe apoio. Os níveis de propinas e os apoios financeiros também podem ser bastante diversos.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. EACEA. Eurydice - *National student fee and support systems in european higher education, 2015/16* [Em linha]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. (Eurydice facts and figures). [Consult. 19 fev. 2016]. Disponível em WWW:<URL: http://arnet/sites/dsdic/BIB/BIBArquivo/m/2015/national_student_fee15.pdf>. ISBN 978-92-9201-975-4.

Resumo: O relatório supracitado fornece informações que podem ajudar a compreender os sistemas de propinas e de ação social atribuídos aos estudantes do primeiro ciclo do ensino superior na União Europeia.

A Secção *Key Points* (páginas 7 a 13) fornece uma perspetiva comparativa dos sistemas de propinas e apoios aos estudantes nos vários países europeus, através da apresentação de diagramas e fichas de informação nacionais (a partir da página 17). Constata-se que existem várias modalidades de pagamento de propinas: em alguns países, as propinas são pagas antes da graduação; noutros, elas são pagas apenas após a graduação. Na realidade, existem várias soluções possíveis relativamente às propinas, e também são possíveis interpretações diferentes,

uma vez que os apoios aos estudantes assumem diferentes formas. Este relatório incide apenas sobre os mais comuns e comparáveis, como as subvenções, empréstimos, abonos de família ou benefícios fiscais e são descritas as condições e critérios aplicáveis e os apoios efetivamente prestados.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria conexa:

- PJL n.º 126/XIII (1.ª) (PCP) - Estabelece um regime transitório de isenção de propinas no ensino superior público
- PJL n.º 158/XIII (1.ª) (BE) - Congela o valor das propinas para o primeiro, segundo e terceiro ciclos de estudos superiores
- PJL n.º 159/XIII (1.ª) (BE) – Mecanismo extraordinário de regularização de dívidas por não pagamento de propinas nas instituições de ensino superior públicas
- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não se encontra pendente qualquer petição versando sobre matéria conexa

V. Consultas e contributos

Sugere-se a consulta, em sede de especialidade, às seguintes entidades:

- CRUP - Conselho de Reitores
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
- APESP – Associação Ensino Superior Privado
- Associações académicas
- FNAEESP – Federação Nacional da Associação de Estudantes do Ensino Superior Politécnico
- FNAEESPC – Federação Nacional das Associações de Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo
- Associação Portuguesa de Trabalhadores-Estudantes
- CIP – Confederação Empresarial de Portugal
- CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
- UGT – União Geral de Trabalhadores
- FEPECI – Federação Portuguesa dos Profissionais de Educação, Ensino, Cultura e Investigação
- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Ministro das Finanças
- Conselho Nacional de Educação

Para o efeito a Comissão poderá solicitar pareceres e contributos *online* a todos os interessados, através de aplicação informática específica.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

O pagamento faseado das propinas parece poder implicar, em caso de aprovação, um encargo para o Orçamento do Estado, por diminuição de receitas, mas os elementos disponíveis não permitem determinar ou quantificar tal encargo.