
Posição do Conselho Geral do IPP – Instituto Politécnico do Porto – sobre o financiamento do ensino superior público (em particular do ensino superior politécnico e do IPP)

1. Financiamento da rede de ensino superior pública

O financiamento do sistema de ensino superior público assenta em três tipos de fontes de financiamento: estatal (sobretudo através da dotação do Orçamento de Estado anual correspondente a cada instituição), dos estudantes e suas famílias (através do pagamento de propinas e outras taxas e emolumentos) e de outras receitas próprias (com ponderação crescente mas residual nos orçamentos das instituições).

1.1. A Lei de Financiamento do Ensino Superior em vigor

Desde a Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto (alterada pelas Leis n.ºs 49/2005, de 30 de Agosto, e 62/2007, de 10 de Setembro), Lei de Financiamento do Ensino Superior, estão definidas legalmente as bases de financiamento do ensino superior público, processando-se este «de acordo com critérios objectivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado» (n.º 2 do art.º 1.º) e «no quadro de uma relação tripartida entre: a) O Estado e as instituições de ensino superior; b) Os estudantes e as instituições de ensino superior; c) O Estado e os estudantes.» (n.º 3 do art.º 1.º).

Nos termos desta Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, «o Estado, na sua relação com os estudantes, compromete-se a garantir a existência de um sistema de acção social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes» (n.º 1 do art.º 18.º), devendo garantir este sistema de acção social (incluindo apoios directos — bolsas — e apoios indirectos) «que nenhum estudante será excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira», estabelecendo ainda um sistema de empréstimos para autonomização do estudante (art.º 28.º).

Pela relação entre os estudantes e as instituições de ensino superior, nos termos da Lei de Financiamento do Ensino Superior, é devida pelos estudantes uma comparticipação nos custos da instituição (n.º 1 do art.º 15.º) — a «reverter para o acréscimo de qualidade no sistema, medido através de indicadores de desempenho e valores padrão» (n.º 2 do art.º 15.º) —, comparticipação essa que «consiste no pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência, designada por propina» (n.º 1 do art.º 16.º). O valor desta taxa de frequência tem os limites mínimo e máximo fixados na lei, para os cursos de 1.º ciclo, respectivamente, de 1,3 vezes o salário mínimo nacional em vigor (hoje, a Retribuição Mínima Mensal Garantida) e do «valor fixado no n.º 2 do art.º 1.º da tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 31 658, de 21 de Novembro de 1941, actualizada, para o ano civil anterior, através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística» (n.º 2 do art.º 16.º) — correspondendo estes limites, no ano lectivo 2011/12, a € 630,50 e a € 999,71. O valor das propinas, desde a entrada em vigor do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro), é fixado pelo Conselho Geral das Instituições de Ensino Superior, sob proposta do Presidente (ou Reitor).

Finalmente, na relação entre o Estado e as instituições de ensino superior, «o Estado, pelos montantes fixados na Lei do Orçamento, financia o orçamento de funcionamento base das actividades de ensino e formação das instituições» (n.º 1 do art.º 4.º), com «dotações calculadas de acordo com uma fórmula baseada em critérios objectivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para o universo de todas as instituições e tendo em conta os relatórios de avaliação conhecidos para cada curso e instituição» (n.º 2 do art.º 4.º). Esta fórmula consta «de portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Ciência e do Ensino Superior, bem como as regras necessárias para o seu cálculo e aplicação» (n.º 4 do art.º 4.º) — fórmula que traduz «os seguintes critérios, valores padrão e indicadores de desempenho: a) a relação padrão pessoal docente/estudante; b) a relação padrão pessoal docente/pessoal não docente; c) incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente; d) os indicadores de qualidade do pessoal docente de cada instituição; e) os indicadores de eficiência pedagógica dos cursos; f) os indicadores de eficiência científica dos cursos de mestrado e doutoramento; g) os indicadores de eficiência de gestão das instituições; h) a classificação de mérito resultante da avaliação do curso/instituição; i) estrutura orçamental, traduzida na relação entre despesas de pessoal e outras despesas de funcionamento; j) a classificação de mérito das unidades de investigação.» (n.º 3 do art.º 4.º).

2. Análise da evolução das fontes de financiamento

Convém analisar a evolução das duas fontes de financiamento que sustentam o orçamento institucional do IPP – Instituto Politécnico do Porto: receita de propinas e dotação do Orçamento de Estado.

2.1. *Receitas Próprias provenientes de propinas*

A receita proveniente de propinas é o resultado da multiplicação do número de estudantes que frequentam o IPP pelo valor das propinas anuais fixadas para o seu ciclo de estudos. Correspondendo a uma parte substancial do esforço financeiro dos estudantes e das suas famílias, o valor fixado para os cursos de 1.º ciclo do IPP são, desde a entrada em vigor da Lei de Financiamento, os seguintes¹:

<i>Ano Lectivo</i>	<i>Valor da Propina</i>
2003/04	€ 600,00
2004/05	€ 660,00
2005/06	€ 800,00
2006/07	€ 900,00
2007/08	€ 900,00
2008/09	€ 900,00
2009/10	€ 900,00
2010/11	€ 900,00
2011/12	€ 950,00

¹ Nos dois anos imediatamente anteriores à entrada em vigor da actual Lei de Financiamento do Ensino Superior (Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto), as propinas devidas por estes estudantes eram de € 334,19 no ano lectivo de 2001/02 e de € 348,01 no ano lectivo de 2002/03.

A evolução da propina fixada para os cursos de 1.º ciclo do IPP (e propinas de 2.º ciclo de valor equivalente) traduz um aumento acumulado de 58,33% desde 2003/04 até ao corrente ano lectivo de 2011/12 (quando no mesmo período se registou uma inflação acumulada de 17,48%) — correspondendo a este ano lectivo de 2011/12 um aumento de 5,56% face ao ano anterior. Desta análise, e tendo em conta que o número de estudantes do IPP tem vindo sustentadamente a aumentar durante todo o período, resulta que o esforço pedido aos estudantes e suas famílias tem vindo a aumentar de forma muito superior ao da inflação registada; deste facto conclui-se que a receita de propinas tem adquirido um peso crescente como fonte de financiamento do IPP (e tal conclusão manter-se-ia mesmo que a dotação institucional proveniente do Orçamento de Estado não tivesse sofrido qualquer corte).

2.2. Dotação proveniente do Orçamento de Estado

Concretamente, podemos analisar as dotações provenientes do Orçamento de Estado para cada instituição em três perspectivas distintas: 1) dotação orçamental para o conjunto do ensino superior público; 2) dotação orçamental por subsistema de ensino público (politécnico público e universitário público); e 3) dotação orçamental institucional (intra-subsistema).

Reconhecendo tratar-se a perspectiva 1) de um valor dependente de múltiplos factores de política geral (na actual conjuntura com componentes de índole nacional, europeia e mundial), que obedece a rigorosos objectivos quantitativos, calendarizados, do ponto de vista orçamental, as perspectivas 2) e 3) nada têm a ver com a quantidade de recursos financeiros e orçamentais disponíveis para o subsistema público de ensino superior, mas apenas com a forma como os recursos disponíveis são distribuídos entre subsistemas politécnico público e universitário público (2) e entre as instituições de ensino superior de cada um destes subsistemas (3).

No que diz respeito à distribuição das dotações orçamentais (perspectivas 2) e 3)) as assimetrias são gritantes: no que toca à perspectiva 2), mesmo admitindo a existência de especificidades dos subsistemas que se traduzem em diferentes necessidades orçamentais (quer resultantes da especificidade da missão de cada um dos pólos do sistema binário, quer resultantes das disposições remuneratórias diferenciadas, relativas ao estatuto da carreira docente universitária e ao estatuto da carreira docente do ensino superior politécnico), o ensino superior universitário, por exemplo, com 65,5% dos estudantes do ensino superior público, somaram em 2011 e somam na proposta de Orçamento de Estado para 2012 (de acordo com o plafonamento disponibilizado pela Secretaria de Estado do Ensino Superior) 69,5% — ascendendo estes 4% de diferença, no presente ano de 2011, a mais de 45 milhões de euros. Os números ganham força quando comparamos, por exemplo, a dotação orçamental em 2011 do Instituto Politécnico do Porto e da Universidade Nova de Lisboa, que, com número de estudantes aproximado (cerca de 17 000: 17 011 do IPP face a 17 340 da UNL), receberam em 2011, respectivamente, € 47 836 125 e € 71 330 953.²

Finalmente, em relação à perspectiva 3) — distribuição da dotação orçamental total do subsistema politécnico pelas instituições de ensino superior politécnico —, o IPP, sendo o maior instituto politécnico do país, com 16,1% dos estudantes de todo o ensino superior

² Conforme quadro anexo.

politécnico público, tem uma dotação orçamental atribuída para 2012 de 13,7% da soma das dotações atribuídas a todas as instituições deste subsistema (ascendendo esta discrepância de 2,4% no seu financiamento a 7 milhões e 650 mil euros). Estes dados colocam o IPP (com 17011 estudantes no ano lectivo 2010/11) como a terceira instituição de ensino superior com menor dotação orçamental por estudante, apenas ultrapassado em segundo lugar pela Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (com 1 668 estudantes no mesmo ano lectivo) e em primeiro lugar pelo Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (com 3 059 estudantes no mesmo ano). Esta distribuição assimétrica, e não resultante de uma distribuição com base em critérios objectivos e transparente, chega ao ponto de atribuir ao Instituto Politécnico de Lisboa uma dotação orçamental superior em valor absoluto (€ 43 893 861 para o IPL face a € 43 787 594 para o IPP) quando o número de estudantes do IPL é inferior ao do IPP em 2 452 (14 559 estudantes do IPL face a 17 011 estudantes do IPP, no ano lectivo 2010/11).

3. Conclusão

O IPP – Instituto Politécnico do Porto tem pugnado por cumprir escrupulosamente a Lei de Financiamento de Ensino Superior, nomeadamente organizando e executando em nome do Estado a acção social. No que diz respeito à receita proveniente de propinas, tem também o IPP cumprido ano após ano os critérios legais para a fixação do valor desta taxa, tendo aumentado o esforço transferido para os estudantes e suas famílias por forma a reforçar a componente de receitas próprias do seu orçamento institucional.

O Estado porém, nomeadamente através do Governo (entenda-se, dos sucessivos Governos), reiteradamente não cumpre a Lei de Financiamento do Ensino Superior. Desde a aprovação daquela Lei, há mais de 8 anos, a fórmula a que se refere o seu art.º 4.º apenas foi fixada pela portaria conjunta legalmente exigida no ano de 2006, para ser aplicada ao orçamento de referência do próprio ano de 2006 (cf. Portaria n.º 231/2006 (2.ª série), portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, publicada no *Diário da República*, no dia 18 de Janeiro de 2006, pp. 803-807). Tal fórmula que a Lei de Financiamento exige nunca foi aprovada por portaria conjunta para os orçamentos anuais referentes a 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e, lamentável e novamente, 2012.

Incumpe assim o Governo a Lei, e a Assembleia da República em sede de apreciação na especialidade da proposta de Orçamento de Estado não corrige a disparidade na distribuição dos recursos financeiros disponíveis, resultante do incumprimento da Lei por parte do Governo pela não aprovação daquela portaria conjunta e pela não afectação de dotações orçamentais às instituições de ensino superior com base nos «critérios, valores padrão e indicadores de desempenho» definidos naquela Lei de Financiamento.

Assim, o Instituto Politécnico do Porto, através do seu Conselho Geral, por unanimidade dos presentes, entende que:

- a) Deve ser abandonada a orçamentação com base no acréscimo (ou no decréscimo no caso dos orçamentos institucionais para 2012), isto é, partindo dos orçamentos históricos, no que diz respeito às instituições de ensino superior público, dada a especificidade de gestão deste tipo de entidades e a especificidade do sector;

- b) Deve ser corrigida pela Assembleia da República a distribuição das dotações orçamentais para as instituições de ensino superior, se for caso disso, em sede de apreciação na especialidade da proposta de Orçamento de Estado para 2012, aplicando, na falta da portaria referida, a fórmula e o cálculo constantes da portaria referente ao ano de 2006 — Portaria n.º 231/2006 (2.ª série), portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, publicada no *Diário da República*, no dia 18 de Janeiro de 2006, pp. 803-807;
- c) Deve ser promovido pelo Governo e/ou pela Assembleia da República um levantamento das necessidades permanentes e transitórias de cada instituição de ensino superior público, de forma a se poder partir para o ano de 2013 de uma distribuição das necessidades orçamentais de cada instituição de base zero;
- d) Deve ser promovido pelo Governo e/ou pela Assembleia da República antes da discussão do Orçamento de Estado para 2013 um debate alargado a todos os agentes educativos do ensino superior — instituições, docentes e estudantes —, de forma a que, conjuntamente com o levantamento referido na alínea anterior, possa chegar-se a uma fórmula de financiamento para os anos seguintes (plurianual, por três ou quatro anos, por exemplo), que seja estável, transparente, previamente conhecida e que, partindo de «critérios [objectivos], valores padrão e indicadores de desempenho», permita a previsibilidade orçamental das instituições de ensino superior.

A presente posição deve ser apresentada ao membro do Governo responsável pelo Ensino Superior, aos Grupos Parlamentares, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública e à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, respectivamente 5.ª e 8.ª comissões permanentes da Assembleia da República.

Porto e IPP, 07 de Outubro de 2011

Cálculo do financiamento público de 2012 para o funcionamento e investimento das instituições de ensino superior públicas tuteladas pelo MEC													
	Orçamento inicial de 2011 (FF 311), com redução salarial, sem SAS	Orçamento inicial de 2011 (FF 311), com redução salarial, para os SAS	Dotação para os SAS em 2011 para as escolas politécnicas não integradas	PROTEC: participação do FSE para 2011	Orçamento inicial de 2011 (FF 311), com redução salarial, e PROTEC	Estrutura (5)	Orçamento inicial de 2012 (FF 311) Funcionamento (a)	Orçamento inicial de 2012 (FF 311) Investimento	Orçamento inicial de 2012 (FF 311) Global	2012 Distribuição do plafond	Variação % de 2012 (7) em relação a 2011 (5)	N.º de Estudantes 2010/11	OE 2012 por Estudante 2010/11
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)	(6)=(5)/total de (5)	(7)	(8)	(9)=(7)+(8)	(10)=Plafond d'(9)	(10)=(9)/(5)	(11)	(12)=(9)/(11)
UNIVERSIDADE ABERTA	11.426.581				11.426.581	1,0%	10.459.511		10.459.511	1,5%	91,5%	8703	1.202
UNIVERSIDADE DOS AÇORES	15.424.289	920.515			16.344.804	1,4%	14.961.488		14.961.488	2,1%	91,5%	3874	3.862
UNIVERSIDADE DO ALGARVE	36.312.187	1.307.568			37.619.755	3,3%	34.435.869		34.435.869	4,8%	91,5%	8938	3.853
UNIVERSIDADE DE AVEIRO	48.526.261	181.2856		212.730	50.551.847	4,5%	46.273.474		46.273.474	6,4%	91,5%	13192	3.508
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR	24.547.785	1.008.449			25.556.234	2,3%	23.393.324		23.393.324	3,3%	91,5%	6494	3.602
UNIVERSIDADE DE COIMBRA	82.286.547	5.309.354			87.595.901	7,7%	80.182.366		80.182.366	11,1%	91,5%	23139	3.465
UNIVERSIDADE DE ÉVORA	36.188.239	795.990			36.984.229	3,3%	33.854.130		33.854.130	4,7%	91,5%	8496	3.985
UNIVERSIDADE DE LISBOA	89.248.512	3.837.288			93.085.800	8,2%	85.207.637		85.207.637	11,8%	91,5%	21957	3.881
UNIVERSIDADE DA MADEIRA	11.465.714	502.977			11.968.691	1,1%	10.955.741		10.955.741	1,5%	91,5%	3123	3.508
UNIVERSIDADE DO MINHO	61.343.344	2.146.107			63.489.451	5,6%	58.116.126		58.116.126	8,1%	91,5%	17476	3.325
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA	69.698.275	1.632.678			71.330.953	6,3%	65.293.975		65.293.975	9,1%	91,5%	17340	3.766
UNIVERSIDADE DO PORTO	121.940.648	4.172.379			126.113.027	11,2%	115.439.659		115.439.659	16,0%	91,5%	28699	4.022
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA	98.005.635	2.669.802			100.675.437	8,9%	92.154.937		92.154.937	12,8%	91,5%	24258	3.799
UNIVERSIDADE DE TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO	32.147.444	1.633.503			33.780.947	3,0%	30.921.952		30.921.952	4,3%	91,5%	7409	4.174
ISCTE - INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LISBOA	19.433.319	350.000			19.783.319	1,7%	18.108.990		18.108.990	2,5%	91,5%	7784	2.326
Subtotal universidades	757.994.780	28.099.466	0	212.730	786.306.976	69,5%	719.759.180	0	719.759.180	1	91,5%	200.882	3.583
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA	11.846.857	397.455		242.072	12.486.384	3,6%	11.429.619	500.000	11.929.619	3,7%	95,5%	2.998	3.979
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA	19.658.187	622.842		550.163	20.831.192	6,0%	19.068.178	100.000	19.168.178	6,0%	92,0%	6.694	2.863
INSTITUTO POLITÉCNICO DE CASTELO BRANCO	16.747.267	373.474		278.749	17.399.490	5,1%	15.926.913	620.000	16.546.913	5,2%	95,1%	4.228	3.914
INSTITUTO POLITÉCNICO DO CAVADO E DO AVE	5.325.036	58.042		256.743	5.639.821	1,6%	5.162.504		5.162.504	1,6%	91,5%	3.059	1.688
INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA	29.239.695	795.543		887.596	30.922.834	9,0%	28.305.731		28.305.731	8,9%	91,5%	10.627	2.664
INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA	11.708.339	445.770		117.368	12.271.477	3,6%	11.232.901		11.232.901	3,5%	91,5%	2.920	3.847
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA	26.960.643	985.366		982.957	28.928.966	8,4%	26.480.611	600.000	27.080.611	8,5%	93,6%	9.995	2.709
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA	47.187.667	764.551			47.952.218	13,9%	43.893.861		43.893.861	13,8%	91,5%	14.559	3.015
INSTITUTO POLITÉCNICO DE PORTALEGRE	9.942.200	436.182		234.736	10.613.118	3,1%	9.714.894	200.000	9.914.894	3,1%	93,4%	2.610	3.799
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO	46.663.935	732.060		440.130	47.836.125	13,9%	43.787.594		43.787.594	13,7%	91,5%	17.011	2.574
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SANTARÉM	13.112.549	519.419		388.782	14.020.750	4,1%	12.834.127	800.000	13.634.127	4,3%	97,2%	3.982	3.424
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SETUBAL	20.098.433	531.176			20.629.609	6,0%	18.883.656		18.883.656	5,9%	91,5%	6.315	2.990
INSTITUTO POLITÉCNICO DE TOMAR	10.305.089	442.227		227.401	10.974.717	3,2%	10.045.889		10.045.889	3,2%	91,5%	2.963	3.390
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VIANA DO CASTELO	12.830.933	429.503		462.137	13.722.573	4,0%	12.561.185	485.000	13.046.185	4,1%	95,1%	3.826	3.410
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VISEU	18.597.822	338.852		344.769	19.281.443	5,6%	17.649.589	200.000	17.849.589	5,6%	92,6%	6.530	2.733
ESCOLA SUPERIOR NAUTICA INFANTE D. HENRIQUE	3.121.303		92.351		3.213.654	0,9%	2.941.672		2.941.672	0,9%	91,5%	585	5.028
ESCOLA SUPERIOR DE HOTELARIA E TURISMO DO ESTORIL	3.744.229		131.914		3.876.143	1,1%	3.548.092		3.548.092	1,1%	91,5%	1.668	2.127
ESCOLA SUPERIOR DE ENFERMAGEM DE COIMBRA	8.158.210		375.527	227.401	8.761.138	2,5%	8.019.653		8.019.653	2,5%	91,5%	2.041	3.929
ESCOLA SUPERIOR DE ENFERMAGEM DE LISBOA	8.498.420		292.930		8.791.350	2,6%	8.047.309		8.047.309	2,5%	91,5%	1.576	5.106
ESCOLA SUPERIOR DE ENFERMAGEM DO PORTO	5.679.802		134.619	220.065	5.706.841	1,8%	5.068.841		5.068.841	1,8%	91,5%	1.387	4.115
Subtotal politécnicos	329.626.616	7.872.462	1.027.341	5.861.065	344.387.484	100,0%	315.240.819	3.505.000	318.745.819	1	92,6%	105.574	3.019
Total instituições de ensino superior	1.087.621.396	35.971.928	1.027.341	6.073.794	1.130.694.459		1.034.999.999	3.505.000	1.038.504.999		91,8%	306.456	3.389

nota

Na dotação das Universidades está considerado a dotação para 2011 (incluindo os SAS) com uma redução de 8.46%

nota
(a) - Na dotação das Universidades está considerado a dotação para 2011 (incluindo os SAS) com uma redução de 8.46%