

PROPOSTAS PARA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2021

Propostas para o Orçamento do Estado para 2021

ÍNDICE

<i>Índice</i>	2
<i>Enquadramento</i>	4
<i>Propostas</i>	6
1. Consideração dos Serviços de Ação Social (SAS) dos Politécnicos e Universidades como recetores da consignação, em sede de IRS e das doações de particulares, para efeitos de benefícios fiscais.....	6
2. Atribuição de benefício fiscal às empresas que paguem as propinas aos seus trabalhadores.....	7
3. Eliminação da necessidade de autorização conjunta do MCTES e MF para crescimento das despesas com pessoal entre 3% e 5%.....	8
4. Resolução das situações de Comissões extraordinárias de serviço.....	9
5. Inclusão como beneficiários da ADSE dos trabalhadores das IES com contrato de trabalho ao abrigo do direito privado.	10
6. Isenção do IVA na construção/remodelação/equipamentos para centros de investigação e desenvolvimento.	11
7. Reforço do Financiamento para fazer face ao aumento das despesas relacionadas com a aquisição de EPI e outros artigos de proteção e desinfeção para mitigar o alastramento da COVID-19.....	11

ENQUADRAMENTO

O Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), enquanto órgão de representação conjunta das Instituições Públicas de Ensino Superior Politécnico (IESP) e entidade competente para se pronunciar sobre as matérias de carácter orçamental, deliberou elaborar o presente documento, o qual identifica alguns pontos que, em nosso entender, deveriam ficar contemplados no Orçamento do Estado para 2021.

Assim sendo, aproveitando-se o facto de a Assembleia da República se encontrar a apreciar, na especialidade, a Proposta de Lei do Orçamento para 2021, o CCISP, na qualidade de parceiro privilegiado no desenvolvimento do ensino, vem considerar o seguinte:

Presentemente, o Governo português e as instituições de ensino superior estão unidas por um Contrato de Legislatura, assinado a 29 de novembro de 2019, que estabelece como aspeto central a convergência de Portugal com a Europa, até 2030, ao nível da qualificação e da investigação, e a afirmação do *ensino superior em Portugal no quadro de um processo de efetiva convergência com a Europa na próxima década e até 2030, facilitando o planeamento plurianual da governação e gestão das instituições de ensino superior (IES) e proporcionando condições de autonomia e de financiamento adequadas ao seu desenvolvimento, assim como garantindo a prossecução das metas consagradas*¹.

O CCISP reconhece que a nova exigência provocada pelo Sars-CoV-2, que resultou no período atípico que vivemos, irá criar uma pressão adicional na elaboração do próximo Orçamento do Estado. Não obstante este facto, o Conselho Coordenador continua a defender a aposta que o país tem vindo a fazer no ensino superior e que não deverá ser descurada durante este período, que promete estender-se no tempo e que terá implicações em todos os setores de atividade, nomeadamente, no setor de ensino superior, sob pena de todo o esforço realizado poder ter sido em vão.

Certo é que, neste período de particular complexidade que agora atravessamos, a resiliência e a determinação das Instituições de Ensino Superior (IES) irão ser colocadas à prova na busca de soluções para ultrapassar as dificuldades criadas e apoiar os seus

¹ In Cláusula 1.ª - Objeto; Contrato de Legislatura entre o Governo e as Instituições de Ensino Superior Públicas para o período 2019-2023, assinado a 29 novembro 2019.

estudantes, as comunidades académicas e os territórios onde as instituições se encontram inseridas. Todavia, cremos que as instituições estão preparadas para enfrentar os desafios que estão a ser e irão ser colocados, desde que consigam obter os recursos necessários para o efeito.

Neste sentido, sabendo da importância das IES no que toca à sua especial responsabilidade para com os seus estudantes, suas famílias, comunidades e, no caso particular das instituições de natureza politécnica, ao papel que desenvolvem no reforço da coesão territorial e no desenvolvimento das regiões, é imprescindível afetar os recursos indispensáveis para que estas instituições possam dar resposta a estes novos desafios.

O CCISP acredita que o país deverá capacitar as instituições e dotá-las das condições adequadas para que estas, após a pandemia, possam ser as forças motrizes da recuperação económica e contribuir para dinamizar a economia Regional e Nacional, quer através da formação de novos quadros altamente qualificados (como já se pôde verificar no Concurso Nacional de Acesso 2020/21, com um forte aumento de novos estudantes no subsistema), quer através da inovação e transferência de tecnologia, quer ainda na ligação das instituições às empresas e à Administração Local e Regional.

É com base neste entendimento que o CCISP apresenta as propostas que a seguir se enumeram, algumas com o propósito de eliminar determinadas injustiças e constrangimentos e outras visando aumentar o financiamento das instituições, sem pressionar o Tesouro. No primeiro caso, falamos de situações que têm vindo a afetar a vida das instituições nos últimos anos e impedido a utilização mais inteligente de recursos. Com a remoção destes constrangimentos, será possível às IES ficarem verdadeiramente focadas na sua missão e aplicar de forma mais eficaz e eficiente os recursos existentes. No segundo caso, a aposta em medidas que promovam o reforço de financiamento das IES pode robustecer a ação do subsistema politécnico na sua área de influência, aproveitando o efeito multiplicador na atividade económica local e regional que o investimento público realizado nas instituições de ensino superior produz, como de resto já ficou demonstrado em vários estudos.

Na elaboração destas propostas, o CCISP teve o cuidado de apresentar apenas aquelas que se traduzem num impacto financeiro nulo ou pouco significativo para o erário público.

PROPOSTAS

1. CONSIDERAÇÃO DOS SERVIÇOS DE AÇÃO SOCIAL (SAS) DOS POLITÉCNICOS E UNIVERSIDADES COMO RECETORES DA CONSIGNAÇÃO, EM SEDE DE IRS E DAS DOAÇÕES DE PARTICULARES, PARA EFEITOS DE BENEFÍCIOS FISCAIS².

Os Serviços de Ação Social (SAS) das instituições têm prestado um serviço ímpar no apoio não só aos estudantes do ensino superior, como também às populações que residem nas regiões onde as instituições estão sediadas. Os SAS desenvolvem um trabalho meritoso no combate ao abandono escolar no ensino superior e no aumento da taxa de sucesso destes estudantes. A par destas situações, os SAS têm contribuído para minimizar casos mais complexos de estudantes com dificuldades financeiras mais graves.

Mais recentemente, no contexto de pandemia global em que vivemos, o trabalho das IES, em particular, através dos seus SAS, evidenciou-se nos vários serviços de auxílio prestados às comunidades académicas, mas também aos restantes residentes na esfera de influência das instituições, conforme foi reconhecidamente vincado por diversos responsáveis políticos. O importante papel dos Serviços de Ação Social, quer através do combate à exclusão social, quer nas relevantes ações com o propósito de integrar estudantes, promovendo a inclusão social destes, não fica atrás do trabalho realizado pelas diversas entidades que se encontram enquadradas no n.º 2 do artigo 152 do Código do IRS.

Por estas razões, à semelhança das Instituições Particulares de Solidariedade Social, propõe-se a inclusão dos SAS das Instituições de Ensino Superior na listagem de entidades que podem beneficiar do valor do incentivo de 0,5%, previsto no n.º 2 do artigo 152 do Código do IRS.

Convém, ainda, recordar que investir nas IES se traduz num retorno comprovado para a economia do país. Efetivamente, o estudo mais recente sobre o impacto económico das instituições nas regiões onde se inserem (2019) veio confirmar os resultados de um estudo anterior, ao concluir que existe um efeito multiplicador das verbas arrecadadas pelas IES.

² Proposta já apresentada pelo CCISP e vertida no documento LEI DO ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2020 (LEI N.º 2/2020, DE 31 DE MARÇO - LOE 2020) - Pedido de clarificação e propostas de alteração; 29 de maio 2020.

Ou seja, por cada euro investido nas IES, o nível de atividade económica cresce entre 1,71€ a 5,61€, dependendo das instituições.

Por último, entende-se que a inclusão dos SAS na listagem de entidades que possam beneficiar do valor do incentivo de 0,5%, sendo de inteira justiça e podendo reforçar a ação destes serviços, tem o mérito de envolver os antigos estudantes das instituições, o que pode contribuir para reforçar as mesmas, construir novas dinâmicas e criar sinergias que potenciem, em última análise, a economia local, regional e nacional, cimentada no conhecimento e na prestação de serviços ou disponibilização de produtos de valor acrescentado.

O Conselho Coordenador é ainda de opinião que as doações que tenham como beneficiárias instituições de ensino superior, ou os SAS destas, possam ficar isentas do pagamento do imposto de selo e demais impostos que possam ser exigidos. Tal pretensão decorre do facto de as doações recebidas ficarem sob administração de instituições englobadas na Administração do Estado e, por conseguinte, os recursos obtidos pelas IES irão reverter, inevitavelmente, para a comunidade.

Esta seria mais uma iniciativa que iria contribuir para a capacitação das IES com os recursos necessários para poder responder aos vários desafios colocados e servir para apoiar as suas comunidades académicas, mas também as populações que residem nos territórios onde estão inseridas estas instituições.

2. ATRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL ÀS EMPRESAS QUE PAGUEM AS PROPINAS AOS SEUS TRABALHADORES³.

Apesar do forte investimento na qualificação, Portugal continua a ser um país onde muitos dos trabalhadores no ativo apresentam qualificações inferiores àquelas que são exigidas para sustentar uma economia baseada na produção com valor acrescentado. Para contrariar esta situação, os Politécnicos e o Governo contratualizaram, precisamente, o reforço da formação e qualificação de adultos na vida ativa, de modo a colmatar esta necessidade tão premente.

Todavia, o CCISP verifica que, além das dificuldades colocadas ao nível da conciliação de horários, muitos dos trabalhadores acabam por não ter condições financeiras para assumir os encargos inerentes à frequência de um curso superior.

³ Esta proposta encontra-se desenvolvida com maior detalhe no parecer da Escola Superior de Gestão do Politécnico do Cávado e do Ave, que o CCISP subscreve, intitulado "Proposta de redação de artigo/alteração de algum existente para incluir no Orçamento do Estado, relativo à concessão de benefício fiscal às empresas que suportem despesas com propinas com formação de trabalhadores em cursos TeSPs, Licenciatura, Mestrado e Doutoramento", setembro 2018.

Por esta razão, é entendimento deste Conselho Coordenador que o próximo Orçamento do Estado deverá prever um benefício fiscal para as empresas que promovam e fomentem a formação dos seus trabalhadores, em contexto de ensino superior, cobrindo o custo das propinas de TeSP, licenciaturas, mestrados ou doutoramentos.

Para dar corpo a este desiderato, o CCISP propõe um aditamento ao artigo 43.º do CIRC, a enquadrar num novo número (n.º 16), o qual deverá contar com a seguinte redação:

“16 - É considerado gasto do período de tributação, para efeitos da determinação do lucro tributável, o valor correspondente a 110% do valor suportado pelo sujeito passivo com o pagamento de propinas de cursos Técnico Superior Profissional, Licenciatura, Mestrado e Doutoramento que sejam frequentados pelos seus trabalhadores.”

Em paralelo com o acima proposto, o CCISP defende, ainda, uma alteração no imposto de IRS para acautelar a situação do trabalhador beneficiário, isentando este último do pagamento de um eventual imposto de IRS pelo benefício recebido. Para o efeito, o CCISP sugere uma alteração no âmbito do CIRS traduzida no aditamento de uma nova alínea (alínea g)) ao n.º 1 do artigo 2.º-A do CIRS, com a seguinte redação:

“g) As importâncias suportadas pelas entidades patronais com o pagamento de propinas de cursos Técnico Superior Profissional, Licenciatura, Mestrado e Doutoramento que sejam frequentados pelos seus trabalhadores, desde que a atribuição tenha carácter geral.”

Esta medida, com um impacto pouco significativo para o erário público, terá um efeito positivo nas empresas, que, além do benefício fiscal, poderão contar com quadros mais qualificados, tornando-se mais competitivas, e, também, nos próprios trabalhadores, que ficarão mais motivados e poderão obter novas competências em áreas que considerem ser de maior utilidade para o seu desenvolvimento profissional e pessoal.

3. ELIMINAÇÃO DA NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO CONJUNTA DO MCTES E MF PARA CRESCIMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 3% E 5%⁴.

O artigo 37.º da atual proposta de Orçamento de Estado, à semelhança do texto vertido na Lei de Orçamento para o ano 2020, faz depender o aumento de despesa relacionada com as contratações de trabalhadores, quando esta exceda os 3% face ao valor do ano anterior,

⁴ Adaptação da proposta já apresentada pelo CCISP e vertida no documento LEI DO ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2020 (LEI N.º 2/2020, DE 31 DE MARÇO - LOE 2020) - Pedido de clarificação e propostas de alteração; 29 de maio 2020.

de autorização conjunta dos Ministros da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e das Finanças, situação com a qual se discorda.

Com efeito, à luz do regime fixado, as instituições de ensino superior públicas podem proceder a contratações, independentemente do tipo de vínculo jurídico que venha a estabelecer -se, em 2021, até ao limite de 5 % do valor das despesas com pessoal pago em 2020, ficando o parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e pela área da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior dispensado, desde que o aumento daquelas despesas não exceda 3% face ao valor de 2020.

Considera-se que esta norma é importante, pois, apesar de a partir do aumento de 3% do valor das despesas com pessoal continuar a ser necessário parecer ministerial, a demonstração da excecionalidade das contratações apenas será necessária a partir do aumento de 5%, ou seja, presumem-se como razoáveis as contratações de pessoal até ao limite de 5% de aumento do valor das respetivas despesas.

Entende-se que o legislador deverá remover esta limitação, preconizando a dispensa de parecer até aos 5%, tendo em conta a complexidade e morosidade do procedimento de obtenção de parecer, o qual envolve duas tutelas ministeriais.

O n.º 5 do artigo 37.º dispensa o regime de agregação do procedimento de emissão de parecer prévio, sendo claro na sua redação quanto aos seus efeitos. No entanto, verificando-se em diversas IES situações anteriores em que o referido parecer foi solicitado e não emitido, importa clarificar a que data se deverá reportar o reposicionamento de tais docentes, se à data da agregação ou à data de 1 de janeiro de 2021, por força da entrada em vigor da LOE 2021.

4. RESOLUÇÃO DAS SITUAÇÕES DE COMISSÕES EXTRAORDINÁRIAS DE SERVIÇO⁵.

Ainda subsistem algumas situações em várias IESP de trabalhadores, particularmente docentes, em Comissões Extraordinárias de Serviço, apesar de a aposentação ter vindo a resolver a situação de uma maioria de visados.

Uma vez que a manutenção da situação é geradora de insegurança para estes trabalhadores, importa por cobro à situação definitivamente.

⁵ Medida apresentada no elenco de propostas realizadas pelo CCISP aquando da discussão da Lei do Orçamento do Estado para 2020; 27 novembro 2019.

Esta resolução não cria qualquer custo adicional para as IES, uma vez que estes trabalhadores estão integrados nos seus mapas de pessoal e ingressaram nas carreiras por concurso.

5. INCLUSÃO COMO BENEFICIÁRIOS DA ADSE DOS TRABALHADORES DAS IES COM CONTRATO DE TRABALHO AO ABRIGO DO DIREITO PRIVADO⁶.

O CCISP gostaria de ver acolhida uma alteração ao regime de inscrição de beneficiários da ADSE, de modo a alargar este regime, designadamente, aos trabalhadores de entidades públicas contratados ao abrigo do Código do Trabalho com contrato individual de trabalho, em particular, os trabalhadores das instituições de ensino superior públicas com estatuto de fundação pública (Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, mas também Universidades de Aveiro, Porto, Nova, Minho e ISCTE). Verifica-se que, nestas instituições, coexistem trabalhadores com ADSE e trabalhadores que não se podem inscrever na ADSE. No caso dos trabalhadores não docentes, só existe a possibilidade de celebrarem contrato individual de trabalho, pelo que ficam impossibilitados de se inscrever na ADSE. Aliás, o Parecer nº 6/2018 do Conselho Geral e de Supervisão da ADSE manifestou a sua concordância ao alargamento da ADSE aos Contratos Individuais de Trabalho em várias situações referentes a entidades ligadas à Administração Central, Regional e Local.

Esta seria uma medida que salvaguardaria a equidade e justiça, transversal a todos os trabalhadores a exercer funções nas várias instituições, que, independentemente da sua forma, foram criadas para desempenhar funções públicas.

A par desta situação, o CCISP entende que deverá ser aberto um período extraordinário para inscrição dos trabalhadores com vínculo público que não se inscreveram nos prazos fixados e dos trabalhadores que, entretanto, renunciaram à inscrição (em linha com Parecer nº 6/2018 do Conselho Geral e de Supervisão da ADSE). Ao contrário da linha defendida por este Conselho Coordenador no ano transato, verifica-se que, por despacho da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, de 8 de julho de 2020, se reitera o impedimento de inscrição daqueles trabalhadores que renunciaram à qualidade de beneficiário, considerando que renunciam à inscrição na ADSE todos “os beneficiários titulares que não exerçam o seu direito de inscrição atempadamente”.

É nosso entendimento que a medida de alargamento extraordinário aos trabalhadores que se encontram naquelas condições não só aumentará a base contributiva da ADSE, reforçando-a, como também dará uma maior estabilidade a estes trabalhadores.

⁶ Proposta incluída no elenco de propostas realizadas pelo CCISP aquando da discussão da Lei do Orçamento do Estado para 2020; 27 novembro 2019.

6. ISENÇÃO DO IVA NA CONSTRUÇÃO/REMODELAÇÃO/EQUIPAMENTOS PARA CENTROS DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.

A proposta de Orçamento do Estado para 2021 prevê a alteração ao Decreto-Lei n.º 84/2017, de 21 de julho, que simplifica os procedimentos de restituição de IVA às instituições particulares de solidariedade social, às Forças Armadas, às forças e serviços de segurança e aos bombeiros, passando agora a englobar as instituições de Ensino Superior no âmbito da aplicação deste diploma. Ao abrigo desta alteração, as IES poderão, agora, beneficiar da restituição total do IVA decorrente da aquisição de instrumentos, equipamentos e reagentes no âmbito da sua atividade de investigação e desenvolvimento (I&D).

O CCISP acolhe com entusiasmo esta alteração, mas julga que a mesma deverá ir mais além. Aproveitando esta alteração, atendendo ao facto de muito do imobiliário existente carecer de obras de benfeitoria, remodelação e, também, adaptação (para fazer face à nova realidade imposta pelo COVID-19, designadamente nas residências para estudantes), o Conselho Coordenador lança o desafio ao Governo e aos grupos parlamentares no sentido de se alargar esta medida às empreitadas de construção e remodelação das instituições, isentando-as do pagamento do IVA.

7. REFORÇO DO FINANCIAMENTO PARA FAZER FACE AO AUMENTO DAS DESPESAS RELACIONADAS COM A AQUISIÇÃO DE EPI E OUTROS ARTIGOS DE PROTEÇÃO E DESINFEÇÃO PARA MITIGAR O ALASTRAMENTO DA COVID-19.

À semelhança do que se verifica noutros setores da Administração, que terão um reforço de financiamento para fazer face ao aumento da despesa prevista para conter a situação de emergência atual e para adquirir os equipamentos de proteção e artigos de desinfeção necessários, o CCISP entende que também o ensino superior deverá ver as dotações reforçadas para capacitar as IES com as valências adequadas para poder proteger os seus estudantes, trabalhadores e demais utilizadores da COVID-19.

A preocupação do CCISP sai mais reforçada quando diversas entidades e organizações que acolhem estudantes em estágio estão a exigir às IES o fornecimento de material de proteção e a realização de testes COVID-19, impedindo o desenvolvimento das atividades de estágio ou ensino clínico destes estudantes, caso as IES não cumpram as exigências impostas. Esta situação, que afeta principalmente os cursos da área de enfermagem e saúde, mas também de desporto, ação social e artes performativas, está a colocar as instituições sob grande pressão financeira.

Neste sentido, e não obstante o facto de as IES se encontrarem a desenhar um conjunto de ações para resolver esta situação, é entendimento do CCISP que as dotações inscritas em



sede de Orçamento do Estado também deveriam prever um acréscimo de dotação para apoiar as instituições com o acréscimo de despesa necessário para acautelar a segurança de todos aqueles que fazem uso das mesmas.

Quadro resumo com a projeção de impacto a assumir, decorrente da pandemia, pelos Politécnicos e Escolas Não Integradas⁷

	Aquisição de EPI e outros artigos de protecção (consumíveis)	Aquisição de sistemas de videoconferência, material informático & protecção e adquação de espaços	Serviços de Acção Social Impacto nas receitas e despesas	Estágios Clínicos	TOTAL
Instituto Politécnico de Beja	160 235	50 660	151 233	264 401	626 529
Instituto Politécnico de Bragança	76 650	213 450	986 870	146 150	1 423 120
Instituto Politécnico de Castelo Branco	402 573	37 859	195 714	79 024	715 170
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	66 313	330 835	0	0	397 149
Instituto Politécnico de Coimbra	164 042	215 684	747 491	71 604	1 198 821
Instituto Politécnico da Guarda	10 475	85 868	194 999	181 044	472 385
Instituto Politécnico de Leiria	174 211	330 832	737 404	462 962	1 705 410
Instituto Politécnico de Lisboa	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Instituto Politécnico de Portalegre	28 300	127 000	166 465	273 031	594 796
Instituto Politécnico do Porto	454 000	659 000	85 767	176 418	1 375 185
Instituto Politécnico de Santarém	214 707	51 436	60 000	179 405	505 548
Instituto Politécnico de Setúbal	110 675	333 005	292 005	122 528	858 213
Instituto Politécnico de Tomar	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	82 709	269 720	304 953	220 586	877 968
Instituto Politécnico de Viseu	52 672	45 541	60 000	474 404	632 618
Total Politécnicos	1 997 563	2 750 891	3 982 901	2 651 557	11 382 912
Escola Sup. de Hotelaria e Turismo do Estoril	28 056	46 725	0	0	74 781
Escola Sup. Náutica Infante D. Henrique	55 849	99 832	95 975	0	251 656
Escola Sup. de Enfermagem de Coimbra	43 888	114 734	68 737	532 524	759 882
Escola Sup. de Enfermagem do Porto	128 436	106 886	0	256 498	491 821
Escola Sup. de Enfermagem de Lisboa	52 672	51 145	38 539	925 396	1 067 752
Total Escolas Não Integradas	308 902	419 323	203 251	1 714 417	2 645 893
TOTAL (IP+ENI)	2 306 464	3 170 214	4 186 152	4 365 974	14 028 804

05.11.2020

O Presidente do CCISP

Prof. Pedro Dominginhos

⁷ Atualizado e corrigido a 23 de outubro