

Parecer

Projeto de Lei nº 878/XIII/3ª (PEV)

Autor: Deputado Ivan
Gonçalves (PS)

Altera a Lei nº 37/2003, de 22 de agosto, fixando uma diminuição progressiva do valor das propinas pagas pelos estudantes do ensino superior

PARTE I – CONSIDERANDOS

Considerando que,

1. O Grupo Parlamentar do Partido Ecologista os Verdes (PEV), tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 878/XIII/3ª, *“Altera a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, fixando uma diminuição progressiva do valor das propinas pagas pelos estudantes do ensino superior.”*;
2. Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no artigo 167º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República em vigor à data, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento;
3. A presente iniciativa deu entrada em 15 de maio de 2018, foi admitida no dia 16 de maio, tendo baixado, por determinação de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Educação e Ciência, para apreciação e emissão do respetivo parecer;
4. O Projeto de Lei inclui exposição de motivos, obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral e aos projetos de lei, em particular;
5. A iniciativa, em análise, é composta por 3 (três) artigos: *Objeto (artigo 1º); Alteração à Lei n.º 37/2003 de 22 de agosto (artigo 2º) e Entrada em vigor (artigo 3º)*;

Comissão de Educação e Ciência

Portuguesa, que passe pela progressiva eliminação das propinas, assim como pelo reforço dos valores inscritos no Orçamento de Estado para o Ensino Superior;

12. Nesse sentido, de acordo com os autores, esta iniciativa “... tem como objetivo e orientação na política educativa do país o fim das propinas pagas pelos estudantes no ensino superior. Deste modo, optam por apresentar ao Parlamento o presente Projeto de Lei, que altera a Lei de financiamento do ensino superior, de modo a estipular a progressiva diminuição das propinas (à razão de 10% ao ano), o que levará a que num prazo de 10 anos se cumpra a orientação e o objetivo referidos.”;

13. Da pesquisa efetuada à base de dados da atividade legislativa e do processo legislativo (PLC), e em consonância com o exposto na Nota Técnica, verificou-se que, neste momento, encontram-se pendentes as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa, a saber:

- Projeto de Lei n.º 126/XIII/1.ª (PCP) – Estabelece um regime transitório de isenção de propinas no ensino superior público;
- Projeto de Lei n.º 127/XIII/1.ª (PCP) – Congelamento do valor da propina do Ensino Superior Público;
- Projeto de Lei n.º 811/XIII/3.ª (PCP) – Financiamento do Ensino Superior Público;
- Projeto de Lei n.º 810/XIII/3.ª (PCP) – Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes;
- Projeto de Resolução n.º 1012/XIII/2.ª (PEV) – Pela progressiva gratuidade do ensino superior público.

14. Na sequência do previsto na Nota Técnica, em anexo, sugere-se a consulta, em sede de especialidade, a diversas entidades diretamente interessadas nesta temática, a saber: Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Ministro das Finanças; CRUP - Conselho de Reitores; CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos; Conselho Nacional de Educação; Associações Académicas; FNAEESP –

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A iniciativa em apreço destina-se a desonerar, progressivamente, os estudantes e os seus familiares do pagamento do valor devido de propina, procurando, desse modo, garantir uma maior igualdade no acesso e frequência desse nível de ensino.

Fazendo uma análise comparativa no contexto europeu, a verdade é que vários países como a Alemanha, Suíça, Bósnia, Sérvia, Albânia e Macedónia aboliram já o pagamento de propina no ensino superior, em muitos esse pagamento nunca existiu e em alguns são apenas pagos custos administrativos. Portugal apresenta um dos valores mais elevados da Europa e a totalidade dos custos inerentes à frequência do ensino superior em Portugal (onde se inclui a propina) fazem dos estudantes portugueses e das suas famílias uns dos mais penalizados no contexto internacional, o que continua a representar um enorme obstáculo no acesso a este nível de ensino.

Nesse sentido, a sociedade deve privilegiar a preocupação com os estudantes no ensino superior, nomeadamente com a garantia da possibilidade de ingresso e de término dos seus estudos. Já nesta legislatura foi ^{isto} um sinal importante nesse sentido, com o congelamento sucessivo do teto máximo da propina do primeiro ciclo.

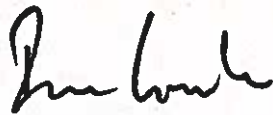
É, por isso, relevante que o Estado português se possa continuar a comprometer com uma visão de fundo para o ensino superior que, não comprometendo o financiamento deste sistema e das instituições, cumpra o preceito plasmado na Constituição da República Portuguesa de “estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino”, instrumento fundamental para a materialização do verdadeiro objetivo nacional que deve ser o aumento das qualificações dos portugueses.

PARTE V- ANEXOS

1) Nota técnica

Palácio de S. Bento 21 de junho de 2018

O Deputado autor do Parecer



(Ivan Gonçalves)

O Presidente da Comissão



(Alexandre Quintanilha)

Projeto de Lei n.º 878/XIII (3.ª)

Altera a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, fixando uma diminuição progressiva do valor das propinas pagas pelos estudantes do ensino superior.

Data de admissão: 16 de maio de 2018

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: José Manuel Pinto (DILP), Paula Faria (BIB), Isabel Pereira (DAPLEN) e Ágata Leite (DAC)

Data: 29 de maio de 2018

É subscrita por dois 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.

O n.º 2 do artigo 167.º da Constituição impede a apresentação de iniciativas legislativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição de receitas previstas no Orçamento, princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e conhecido como «lei-travão». O projeto de lei em causa parece implicar encargos orçamentais ao prever a diminuição progressiva do valor das propinas. Contudo, ao diferir a entrada em vigor fazendo-a coincidir com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação (artigo 3.º) os proponentes pretendem acautelar a sua conformidade com a «lei-travão».

Este projeto de lei deu entrada no dia 15 de maio de 2018, foi admitido e anunciado em 16 de maio, tendo baixado, nessa data, à Comissão de Educação e Ciência (8.º).

- **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], podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade ou redação final, nomeadamente para o aproximar do objeto da iniciativa. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida*” - preferencialmente no título - “*e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar*” – no articulado – “*aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

O presente projeto de lei procede à alteração da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que, conforme consulta ao Diário da República Eletrónico, consta como tendo sido alterada pelas Leis n.ºs 49/2005, de 30 de agosto, 62/2007, de 10 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro,

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

O projeto de lei em apreço visa introduzir uma alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto³, que «estabelece as bases do financiamento do ensino superior».

Tal alteração, visando a diminuição do valor das propinas a pagar pelos estudantes que frequentem o ensino superior, incide no artigo 16.º, cuja redação atual é a seguinte:

«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, actualizada, 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.

³ Texto consolidado retirado da base de dados DataJuris.

37/2003, de 22 de agosto)⁴, tendo sido rejeitados os projetos de lei n.ºs 128/XIII (Determina como única consequência pelo incumprimento do pagamento da propina o não reconhecimento do ato académico), 158/XIII (Congela o valor das propinas para o primeiro, segundo e terceiro ciclos de estudos superiores), 159/XIII (Mecanismo extraordinário de regularização de dívidas por não pagamento de propinas nas instituições de ensino superior públicas) e 298/XIII (Proíbe o aumento da propina do Ensino Superior Público), que com aquele foram debatidos em conjunto.

De resto, o próprio regime jurídico autonomizado na Lei n.º 62/2007 e uma outra lei de bases – a Lei de Bases do Sistema Educativo⁵, aprovado pela Lei n.º 46/86 - constituem igualmente diplomas enquadradores da Lei n.º 37/2003, pontualmente alterado pelo projeto de lei sob análise, tendo como pano de fundo os princípios constitucionais sobre o acesso ao ensino.

Com efeito, de acordo com a Constituição da República Portuguesa «os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: a) No ensino...» (artigo n.º 70, n.º 1, alínea a)). Mais especificamente, «todos têm direito à educação e à cultura. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais (...)» (artigo 73.º) e «todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar (...) incumbe ao Estado: a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito; (...) d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso a graus mais elevados do ensino (...) e) Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino» (artigo 74.º).»

A este respeito, afirmam Vital Moreira e Gomes Canotilho⁶ que, da alínea d) do n.º 2 do artigo 74.º, «resulta uma obrigação pública de garantir a todos o acesso a graus mais elevados do ensino, investigação científica e criação artística mediante a abolição e superação dos obstáculos baseados em motivos diferentes das capacidades de cada um, nomeadamente por motivos de carências sociais e económicas (...) consiste precisamente na criação pelo Estado, através de uma adequada política social e escolar, de apoios e estímulos que permitam o acesso de pessoas sem condições

⁴ A nota técnica produzida acerca deste projeto de lei indica exemplos de valores concretos das propinas aplicadas aos alunos em determinados anos letivos, por força dos respetivos regulamentos, nas Universidades do Porto e de Lisboa.

⁵ Texto consolidado retirado do Diário da República Eletrónico.

⁶ Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, CRP *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º, Volume I*, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 897 e 899.

na frequência do ensino superior (incluindo propinas) pesam de forma relevante nos orçamentos familiares, verificando-se uma dificuldade crescente na sua capacidade de pagar os estudos.

HAUSCHILDT, Kristina; VÖGTLE, Eva Maria; GWOSC, Christoph - **Social and economic conditions of student life in Europe** [Em linha] : **synopsis of indicators : EUROSTUDENT VI 2016-2018**. Bielefeld : German Centre for Higher Education Research and Science Studies, 2018. [Consult. 21 maio 2018]. Disponível na intranet da AR:<
<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=117573&img=8452&save=true>
> ISBN 978-3-7639-5913-6

Resumo: Esta publicação dos resultados do *EUROSTUDENT VI* (2016-2018) 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 28 países do Espaço Europeu de Ensino Superior. Os dados demonstram uma grande heterogeneidade da população estudantil, no que se refere aos recursos económicos, condições de vida, propinas, apoios do Estado, apoios familiares, rendimentos provenientes do emprego e mobilidade. O capítulo B8 intitulado: *Student expenses* (páginas 174-197) aborda a questão do pagamento de propinas, constatando-se que os países analisados têm diferentes políticas relativamente ao pagamento das mesmas. As propinas parecem representar os custos mais elevados na vida dos estudantes do ensino superior. Não só o montante das propinas varia entre os países do *EUROSTUDENT*, como varia a percentagem dos estudantes que obrigatoriamente as pagam. As propinas representam uma grande parte das despesas mensais dos estudantes, em países como: Irlanda, Geórgia, Hungria, Holanda, Polónia, Portugal, Sérvia e Turquia, sendo que nestes países os estudantes dedicam pelo menos 10% das suas despesas mensais ao pagamento de propinas. Por sua vez, nos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia e Suécia), a percentagem de estudantes que pagam propinas é relativamente pequena. Verificou-se que mais de 60% dos estudantes pagadores de propinas não recebem apoios do Estado.

OCDE - **Education at a Glance 2017**. [Em linha] : **OECD Indicators**. Paris : OCDE, 2017. [Consult. 21 maio 2018]. Disponível na intranet da AR:<
<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119001&img=6665&save=true>
> ISBN 978-92-64-27983-4

Resumo: O presente documento apresenta os indicadores estatísticos relativos aos vários países da OCDE, no que respeita à educação. O indicador B5 *How Much Do Tertiary Students Pay and What Public Support Do They Receive?* (páginas 212 a 223) refere as propinas cobradas pelas instituições de ensino

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. Apresenta ainda fichas individuais, para cada país, que relacionam o pagamento de propinas com os sistemas de apoio aos estudantes.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Eurydice - The European higher education area in 2015* [Em linha] : **Bologna Process implementation report**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. [Consult. 22 maio 2018]. Disponível na intranet da AR:< <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=118998&img=2057&save=true> > ISBN 978-92-9201-847-4

Resumo: O presente relatório descreve o estado de implementação do Processo de Bolonha, em 2015, segundo 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 129-146) 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 característica mais surpreendente dos sistemas de ensino superior, ao longo de todo o Espaço Europeu do Ensino Superior.

A análise demonstra claramente que o objetivo de proporcionar igualdade de oportunidades, no ensino superior de qualidade, está longe de ser alcançado. A origem socioeconómica e o nível educacional dos pais continuam a ter um forte impacto no nível de educação superior. Em todos os países analisados, para os quais existem dados disponíveis, as crianças de pais com escolaridade média têm muito menos hipóteses de atingir o ensino superior do que os filhos de pais altamente qualificados. As propinas e os sistemas de apoio financeiro têm permanecido relativamente estáveis no Espaço Europeu do Ensino Superior (EHEA). As propinas e taxas administrativas são generalizadas, com apenas sete países a não cobrarem contribuições pecuniárias aos estudantes. Não obstante, existe uma grande variação entre os sistemas de ensino superior quanto à proporção de estudantes que pagam propinas e quanto aos montantes a pagar. Os países também contam com diferentes combinações de formas de apoio aos estudantes, e a proporção de estudantes que recebem esse apoio também varia muito.

número de alunos das universidades, o número de professores e a quantidade de investigações realizadas.

Estabelece-se ainda 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 também 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.

As bolsas de estudo 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 Melilla 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

A Constituição gaulesa remete os direitos fundamentais para o preâmbulo da Constituição de 27 de outubro de 1946, consagrando o seu n.º 13 como dever do Estado a organização do ensino público gratuito e laico em todos os graus.

A Loi n.º 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 impulsadora 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 e da gestão dos recursos humanos e se pudessem 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», determinando o seu capítulo I, intitulado «as ajudas aos estudantes» (*les aides aux étudiants*), a concessão de isenções de prestações aos estudantes

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes petições sobre matéria idêntica. Todavia, encontram-se pendentes sobre matéria conexa as seguintes iniciativas legislativas e projetos de resolução:

- Projeto de Lei n.º 126/XIII/1.ª (PCP) – Estabelece um regime transitório de isenção de propinas no ensino superior público;
- Projeto de Lei n.º 127/XIII/1.ª (PCP) – Congelamento do valor da propina do Ensino Superior Público;
- Projeto de Lei n.º 811/XIII/3.ª (PCP) – Financiamento do Ensino Superior Público;
- Projeto de Lei n.º 810/XIII/3.ª (PCP) – Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes;
- Projeto de Resolução n.º 1012/XIII/2.ª (PEV) – Pela progressiva gratuidade do ensino superior público.

V. Consultas e contributos

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 16 de maio de 2018, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Considerando a matéria em causa, sugere-se, ainda, a consulta das seguintes entidades:

- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- Ministro das Finanças;
- CRUP - Conselho de Reitores;
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
- APESP – Associação Ensino Superior Privado;
- Conselho Nacional de Educação;
- Conselho Nacional da Juventude.

Os contributos que vierem a ser solicitados serão objeto de publicação na [página da iniciativa](#).