

## PROJETO DE LEI N.º 885/XII/4.<sup>a</sup>

### 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

#### Exposição de motivos

No debate quinzenal de 11 de março de 2015, o primeiro-ministro Pedro Passos Coelho anunciou uma grande vitória: foi no seu governo que as dívidas para a segurança social dos encarregados de educação deixaram de ser critério para atribuição de bolsa de ação social. Com efeito, assim foi em 2014. Esqueceu-se o primeiro-ministro que foi também o seu governo que introduziu este mesmo critério em 2012. E os efeitos foram imediatos. No ano letivo 2012/2013, das 77 138 candidaturas do ensino público analisadas, 24 935 tinham sido indeferidas (dados da Direção Geral do Ensino Superior), resultando em 52 116 estudantes com bolsa no ensino superior público, o número mais baixo desde 2004.

O número de estudantes que abandonou o ensino superior em Portugal nos quatro anos deste governo não tem paralelo. Mas as razões são conhecidas. Em 2011/2012, uma violenta compressão dos rendimentos das famílias tornou os custos de ter um filho no ensino superior insustentáveis para muitos. Em 2012/2013 houve uma redução drástica das bolsas atribuídas, a par da compressão de rendimentos. Em 2013/2014, pela

primeira vez, candidataram-se ao ensino superior menos de metade dos estudantes que terminaram o ensino secundário.

O mandato constitucional indica claramente que ninguém pode ver goradas as suas legítimas expectativas no acesso ao ensino superior devido a incapacidade económica. O aumento das propinas só foi aliás aceite pelo Tribunal Constitucional sob condição de fortes mecanismos que garantissem a equidade no acesso, minorando os efeitos negativos que tal aumento provocaria.

Precisamente o problema com que nos confrontamos é o facto de as alterações estruturais que a sociedade sofreu nestes últimos quatro anos tornarem o atual quadro de ação social insuficiente e, simultaneamente, o regime de propinas um mecanismo triturador da mobilidade social.

O Acórdão n.º 148/94 - processo n.º 530/92, do Tribunal Constitucional (TC), que permitiu ao então primeiro-ministro Cavaco Silva introduzir o sistema de propinas, merece análise atenta, pois revela que mesmo a interpretação, que o Bloco de Esquerda não subscreve, dos conceitos de universalidade do ensino, gratuidade progressiva e igualdade que o TC adotou foi já largamente violada pelos sucessivos governos e pelo atual em particular.

O TC atribuiu reservas e limites vários ao aumento de propinas. Nomeadamente atribuiu um limite ao esforço financeiro da respetiva universidade a que os estudantes poderiam ser submetidos e que não deveria ultrapassar, no máximo, 25% dos custos correntes e de investimento da respetiva universidade. Aliás, neste ponto em particular o TC declara que precisamente a possibilidade de as propinas ultrapassarem essa relação percentual já em 1994/1995 era inconstitucional: (...) poderia ainda dizer-se que a percentagem assim encontrada representa o limite razoável dentro do qual se poderá falar da lógica constitucional da possível gratuidade do ensino superior e não da lógica do pagamento parcial dos custos do ensino superior pelos respetivos utentes.

Mas, se isto é assim, e para o ano letivo de 1992-1993 não traduz colisão com a norma constitucional em causa, já há colisão para os anos letivos de 1993-1994, 1994-1995 e seguintes, mas apenas no ponto em que a percentagem para a determinação do montante das propinas pode ser fixada acima de 25%. É o que acontece no ano letivo de 1993-1994, em que a variação vai de 20% a 40%, e nos anos letivos de 1994-1995 e seguintes, em que

a variação vai de 25% a 50%. Em tal segmento, e concluindo, a norma do artigo 6.º, n.º 2, conjugado com o artigo 16.º, n.º 2, da Lei das Propinas, viola a norma do artigo 74.º, n.º 3, alínea e), da CRP.

Ou seja, o entendimento do TC não só não permite tornar os estudantes a fonte de financiamento principal do ensino superior como não permite que as propinas representem mais do que 25% dos seus custos e investimento.

Pode-se considerar que, até 2011, ano em que o Estado investiu €1.093 milhões no ensino superior e politécnico e recebeu 252 milhões em propinas, se tenha respeitado esta leitura do Tribunal Constitucional com um rácio de 23%. No entanto, em 2012 esse limite foi ultrapassado por completo, sendo os estudantes responsáveis por 37% dos €859 milhões transferidos pelo Estado para as universidades e politécnicos, num total de €317 milhões de propinas pagas por estudantes, uma relação que apenas se agravou até 2015 com os cortes sucessivos aplicados ao sistema de ensino superior. Existem mesmo universidades públicas que financiam já 50% do seu orçamento através de propinas.

Segundo o estudo CESTES - Quanto custa estudar no Ensino Superior Português? orientado pela Professora Luísa Cerdeira, no ano letivo 2010/2011, o rendimento mediano por agregado familiar em Portugal situava-se nos €8.823. Paralelamente, os custos diretos (propinas) e indiretos (habitação, comida e transporte, etc.) de cada estudante no ensino superior situava-se nos €1934,83 e €4,689,62 respetivamente. Ou seja, as famílias usaram 22% do seu rendimento para pagar os custos diretos de educação universitária mais 53% para os custos de vida, isto é, 75% do rendimento mediano das famílias portuguesas é absorvido pelos custos com ensino superior. E o quadro não melhora tomando em consideração os apoios sociais concedidos pelos serviços de ação social que, em conjunto com as deduções fiscais no IRS, reduzem apenas para 63,6% o esforço financeiro das famílias, longe dos 26,4% na Alemanha, dos 35,2% em França, dos 19,2% na Suécia ou os 38,5% na Letónia.

Considerando a quebra muito acentuada dos rendimentos que as famílias sofreram desde 2011 só podemos concluir que esta realidade se agravou de forma exponencial.

Portugal é um país onde o risco de pobreza afeta 45,2% da população antes de transferências e apoios sociais (dados do INE referentes a 2013). Números que se

agravam de dia para dia e aos quais os estudantes não são alheios. O risco de pobreza em menores de 18 anos atinge os 25,6%, com óbvias consequências no sucesso escolar e posterior percurso académico. Nesta perspetiva, é importante afirmar que a isenção de propinas, sem prejuízo do investimento normal das universidades, é uma arma central para a recuperação económica, precisamente porque liberta recursos para as famílias.

Perante esta situação de emergência social exigem-se respostas claras que não tentem esconder e adiar o problema. O Bloco de Esquerda propõe com esta iniciativa uma amnistia extraordinária, aplicável a todos os estudantes cuja situação financeira não permita continuar os seus estudos e aos quais o governo tem consistentemente falhado em dar respostas concretas. Não faz sentido exigir aquilo que manifestamente os estudantes e as famílias não podem pagar, provocando um crescendo de incumprimentos e desistências. Importa realçar que a execução das medidas propostas não altera os rácios orçamentais nem exige modificações de gastos que se revelam não comportáveis no quadro dos limites de despesa aprovados.

Propõe também uma isenção das propinas a aplicar no ano letivo 2015/2016 a todos os estudantes universitários, garantindo o reequilíbrio entre os rendimentos reais das famílias e o acesso sustentável das novas gerações ao ensino superior.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

## Artigo 1.º

### Objeto

1 - A presente lei define, com efeitos imediatos, a amnistia extraordinária para estudantes impossibilitados de prosseguir e terminar os seus estudos superiores devido ao incumprimento no pagamento de propinas.

2 - A presente lei define, ainda, o regime de isenção das propinas, com efeitos a partir do próximo ano letivo 2015/2016, com a possibilidade de ser prorrogado por decisão administrativa do Ministério da Educação e Ciência.

3 - São abrangidas pela presente lei as instituições de ensino superior público, nos termos da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, e os estudantes inscritos em cursos de especialização tecnológica e em ciclos de estudos conducentes aos graus de licenciado ou de mestre, adiante designados, respetivamente, por estudantes e cursos.

4 - São, ainda, abrangidos pela presente lei os titulares do grau de licenciado ou de mestre a que se refere o artigo 46.º-B do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 230/2009, de 14 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 de agosto.

## Artigo 2.º

### Princípios gerais

À amnistia e à isenção das propinas aplicam-se os seguintes princípios:

- a) O princípio da gratuidade progressiva do ensino superior, previsto na alínea e) do n.º 2 do artigo 74.º da Constituição;
- b) O princípio de que o ensino superior contribui para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, previsto no n.º 2 do artigo 73.º da Constituição;
- c) O princípio de que o Estado tem de garantir o acesso ao ensino superior a todos os cidadãos que revelem possuir capacidade para tirar um curso superior, não podendo a insuficiência de meios económicos constituir impedimento a esse acesso, previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 74.º da Constituição;
- d) O princípio de que o regime de acesso ao ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, previsto no n.º 1 do artigo 76.º da Constituição.

## Artigo 3.º

### Amnistia de incumprimento de pagamento de propinas

Consideram-se extintas as obrigações e são anuladas as dívidas com propinas acumuladas nos últimos 5 anos letivos em relação a todos os estudantes referidos no artigo 1.º e que se encontrem numa das seguintes situações:

- a) Tenham sido beneficiários de bolsa de estudo no âmbito da ação social escolar;
- b) Tenham o respetivo pedido de bolsa para os anos letivos 2013/2014 e 2014/2015 indeferido devido a irregularidades na situação tributária e/ou contributiva do respetivo agregado familiar;
- c) Estejam desempregados e inscritos no Centro de Emprego;
- d) Pertencam a um agregado familiar cujo rendimento per capita líquido não ultrapasse o dobro do valor do Indexante de Apoios Sociais em vigor;
- e) Sejam estudantes considerados agregados familiares unipessoais que não auferem rendimentos;
- f) Em que o estudante seja considerado não elegível para efeitos de obtenção de bolsa de estudo segundo os critérios de elegibilidade definidos nas alíneas e), f) e i), do artigo 5.º do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, aprovado pelo Despacho n.º 8442-A/2012, de 22 de junho.

#### Artigo 4.º

##### Isenção de propinas

A partir do ano letivo 2015/2016 consideram-se isentos de propinas todos os estudantes universitários, podendo a isenção ser prorrogada anualmente por decisão administrativa do Ministério da Educação e Ciência.

#### Artigo 5.º

##### Requerimento de amnistia

A amnistia prevista no atual diploma pode ser requerida junto dos serviços de ação social escolar das instituições de ensino superior público a qualquer momento.

## Artigo 6.º

### Alteração da situação do estudante

1 - No caso do estudante, durante o ano letivo, passar a estar numa situação na qual deva beneficiar da amnistia ou isenção de propinas, e caso esse estudante tenha efetuado o pagamento integral da propina, o mesmo deve ser ressarcido do valor proporcional ao período em que se encontra em nova situação.

2 - No caso da situação que permitiu a amnistia ou isenção do pagamento de propinas cessar, devem ser pagas pelo estudante as prestações mensais relativas ao período da sua nova situação.

## Artigo 7.º

### Alteração de Rendimentos do Agregado Familiar

Quando, no âmbito das alíneas d) e e) do artigo 3.º o estudante pretender que seja considerado o rendimento de um ano fiscal cujo apuramento não se encontre ainda efetuado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, o valor do rendimento deverá ser indicado em declaração própria, sob compromisso de honra do estudante.

## Artigo 8.º

### Transferências do Estado para as instituições de ensino superior relativas ao valor das propinas

1 - É transferido para as instituições do ensino superior público o valor correspondente à propina, multiplicada pelo número de estudantes beneficiários de amnistia e isenção, nos termos da presente lei, nos prazos regulares de transferência do financiamento do Orçamento Geral do Estado para cada instituição.

2 - No caso de alterações da situação dos estudantes que lhes confirmam o direito à amnistia e isenção do pagamento de propinas, feita a sua comunicação pelas instituições de ensino superior público ao Ministério da Educação e Ciência, este deve reembolsar as instituições no prazo de trinta dias.

Artigo 9.º

Regulamentação

A presente lei é regulamentada no prazo de 90 dias após a sua publicação.

Artigo 10.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor à data da sua aprovação.

Assembleia da República, 17 de abril de 2015.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,