

Projeto de Lei n.º 686/XV/1.ª (PCP)

Financiamento do Ensino Superior Público

Data de admissão: 28 de março de 2023

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Ana Montanha e Elodie Rocha (DAC), Carolina Caldeira (DAPLEN), Luísa Colaço e Leonor Calvão Borges (DILP) e Luís Silva (BIB)

Data: 11.04.2023

I. A INICIATIVA

Com a presente iniciativa os proponentes pretendem aprovar uma nova política de financiamento do Ensino Superior revogando, a [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#)¹.

Apresentam uma metodologia de financiamento de base objetiva que determine o orçamento de funcionamento, mas também o de investimento para a qualidade das instituições.

Preveem também a possibilidade de o Governo celebrar com as instituições contratos de investimento de forma a garantir o respetivo financiamento plurianual permitindo-lhes um planeamento estratégico a médio ou longo prazo.

A iniciativa (artigo 23.º) determina que o Governo procede à regulamentação desta iniciativa no prazo máximo de 90 dias contados a partir da data da sua publicação.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)² (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram 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 *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.

¹ Texto retirado do sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

² As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa deu entrada a 27 de março de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 28 de março de 2023 foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Educação e Ciência (8.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na sessão plenária no dia 29 de março de 2023.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)³ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do

³ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 25.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação», cumprindo assim 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 de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística, o título da iniciativa deve identificar as vicissitudes ocorridas com diplomas terceiros. Nesse sentido, o título da presente iniciativa deverá mencionar a revogação da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição](#)⁵ consagra, no [artigo 73.º](#), o direito à educação e à cultura, afirmando que o Estado promove a democratização da educação, para que esta contribua para a igualdade de oportunidades, e da cultura, assegurando e incentivando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural. No [artigo seguinte](#), reafirma o direito ao ensino como garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, incumbindo-lhe «garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística». A garantia constitucional da igualdade de oportunidades e democratização do sistema de ensino quanto à universidade e acesso ao ensino superior está plasmada no [artigo 76.º](#), dispositivo que garante também a autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira das universidades.

A [Lei de Bases do Sistema Educativo](#) – Lei n.º 46/86, de 14 de outubro⁶, – estabelece o quadro geral do sistema educativo nacional, reafirmando estes princípios constitucionais no seu [artigo 2.º](#).

Nos termos do [artigo 4.º](#), o sistema educativo compreende a educação pré-escolar, escolar e extraescolar, desdobrando-se a educação escolar em ensinos básico, secundário e superior. Este último compreende, por sua vez, os ensinos universitário e politécnico.

As normas relativas ao ensino superior encontram-se plasmadas nos [artigos 11.º a 18.º](#), fixando-se aí os objetivos deste grau de ensino, assegurando-se os princípios da democraticidade, equidade e igualdade de oportunidades no seu acesso e prevendo-se as regras gerais sobre a organização da formação, que adota o sistema europeu de créditos, os graus académicos conferidos por cada tipo de instituição e a organização das unidades orgânicas de cada tipo de estabelecimento de ensino superior.

⁵ Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 03/04/2023.

⁶ Texto retirado do sítio da *Internet* do *Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

A [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#)⁷, aprova o regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), regulando a constituição, atribuições e organização destas instituições, o funcionamento e competência dos seus órgãos, bem como a tutela e fiscalização pública que o Estado exerce sobre elas, no quadro da sua autonomia.

O seu [artigo 11.º](#) prevê a autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar destas instituições face ao Estado.

Por sua vez, as bases do financiamento do ensino superior estão estabelecidas na [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#)⁸. Esta lei, com origem na [Proposta de Lei n.º 65/IX/1.ª \(GOV\)](#), pretendeu «introduzir novos princípios e normas que expressem uma nova filosofia de investimento na qualidade e excelência do ensino superior». Defende a exposição de motivos desta proposta de lei que «O sistema de financiamento do ensino superior deve ser pensado de acordo com critérios claros e coerentes de justiça social, valor essencial do regime democrático. Mas deve igualmente considerar a qualidade das instituições e das suas actividades, devidamente comprovada pelo sistema de avaliação e acreditação». Assim, se com a nova lei se pretende «reforçar o princípio da igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior», reclama o legislador «da parte do estudante, esforço, exigência e aproveitamento escolar. Na prática, uma cultura de mérito, indispensável a uma sociedade adulta e responsável. É neste quadro de valores que se enquadra uma das maiores inovações desta reforma – a introdução de um regime de prescrições». Por isso, se «o Estado investe vastos recursos financeiros na formação superior de um jovem», «compete-lhe, pois, enquanto destinatário desse esforço colectivo, mostrar que corresponde, com o seu empenhamento e mérito, ao investimento que o Estado faz». No que toca ao modelo de financiamento, a nova lei distingue «duas técnicas de financiamento das instituições públicas de ensino superior. O financiamento das despesas de funcionamento base deve assentar numa fórmula estável e num orçamento de referência, de modo a que o Estado e as instituições possam planear a sua gestão. Já o financiamento das demais despesas, nomeadamente, do investimento e de outros projectos científicos, pedagógicos e

⁷ Texto consolidado.

⁸ Idem.

culturais das instituições depende de contrato a celebrar entre estas e o Estado, verificada a relevância social desses projectos e a sua qualidade»⁹.

Nos termos do [artigo 1.º](#) da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, o financiamento do ensino superior processa-se de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado, no quadro de uma relação tripartida entre o Estado e as instituições de ensino superior, os estudantes e estas instituições, e o Estado e os estudantes.

O financiamento do ensino superior tem como objetivos assegurar o cumprimento das prioridades nacionais em matéria de política educativa, estimular planos de apoio às instituições de ensino superior no exercício das atribuições de um ensino de qualidade, promover a adequação entre o tipo de apoio concedido e os planos de desenvolvimento das instituições, incentivar a procura de fontes de financiamento de natureza concorrencial com base em critérios de qualidade e excelência, promover o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais, e valorizar o mérito, dedicação e aproveitamento escolar dos estudantes, independentemente das suas capacidades económicas.

Os princípios gerais por que se rege estão enunciados no [artigo 3.º](#): da responsabilização, racionalidade e eficiência das instituições; da democraticidade; da universalidade; da não exclusão; da subsidiariedade; do reconhecimento do mérito, nos planos pessoal e institucional; da responsabilização financeira do Estado; da responsabilização dos estudantes; da autonomia financeira destas instituições e da responsabilização dos titulares de órgãos de gestão administrativa e financeira; da equidade; do equilíbrio social, tendo como partes o Estado e a sociedade civil; do compromisso do Estado de financiamento das despesas de funcionamento; da contratualização entre as instituições de ensino superior e o Estado; da justiça; e da complementaridade.

No âmbito da relação entre o Estado e as instituições de ensino superior, aquele, através de verbas do Orçamento do Estado, financia o orçamento de funcionamento base das atividades de ensino e formação destas instituições. Os elementos que integram a

⁹ Cfr. exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 65/IX/1.ª (GOV).

fórmula de cálculo usada para determinar as dotações que estão na base desse financiamento constam do [artigo 4.º](#) da lei. Por outro lado, e considerando que este financiamento tem em conta o aproveitamento escolar dos estudantes, as instituições de ensino superior têm a obrigação de fixar um regime de prescrições, que vise promover o mérito dos estudantes.

Assinale-se que a lei impõe aos estudantes duas obrigações: a demonstração do mérito na sua frequência, através do aproveitamento escolar, no âmbito do princípio da responsabilização dos estudantes; e a comparticipação nos custos do financiamento do ensino superior, como contrapartida pelos benefícios de ordem individual a auferir no futuro, no âmbito do princípio da justiça. Esta comparticipação nos custos, por parte dos estudantes, consiste no pagamento às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência, designada propina, cujo valor é fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade.

Nos termos do artigo 5.º, o Estado financia ainda programas orçamentais das instituições de ensino superior através da celebração de contratos-programa, previstos no artigo 7.º, e de contratos de desenvolvimento institucional, regulados no artigo 8.º.

As instituições de ensino superior estão sujeitas a acompanhamento e avaliação por parte do Estado, estando obrigada a dispor de um órgão de fiscalização própria – o fiscal único – e a prestação de contas (artigos 12.º a 14.º).

Ao caracterizar a relação entre o estudante e a instituição de ensino superior, a lei prevê, no seu [artigo 15.º](#), que esta deve prestar um serviço de ensino qualitativamente exigente e ajustado aos objetivos que determinaram a sua procura pelos estudantes, por um lado, e que, por outro, os estudantes devem cumprir as duas obrigações acima referidas. Aliás, as verbas que resultam da comparticipação, pelos estudantes, nos custos do financiamento do ensino superior devem reverter para o acréscimo da qualidade do sistema, independentemente da já mencionada responsabilidade do Estado de, através dos montantes fixados na Lei do Orçamento, financiar o orçamento de base das atividades de ensino e formação das instituições, nos termos do artigo 4.º.

O n.º 2 do [artigo 16.º](#)¹⁰ desta lei enuncia as regras para a fixação da propina para os cursos técnicos superiores profissionais e para os ciclos de estudos conducentes ao grau de licenciado e integrados de mestrado, bem como para a inscrição num ciclo de estudos conducente ao grau de mestre, quando a sua conjugação com uma licenciatura seja indispensável para o acesso ao exercício de uma atividade profissional.

Já o valor da propina devida pela inscrição no ciclo de estudos conducente ao grau de mestre nos restantes casos e no ciclo de estudos conducente ao grau de doutor é fixado pelos órgãos competentes das instituições de ensino superior. Dispondo estas de conselho geral, de reitor – no caso dos institutos politécnicos ou das restantes instituições, presidente, ou diretor, apenas no caso das restantes instituições –, e de conselho de gestão, destaca-se, entre as competências do conselho geral, a fixada na alínea g) do n.º 2 do [artigo 82.º](#) do RJIES: fixar, sob proposta do reitor ou do presidente, as propinas devidas pelos estudantes. As propinas e outras taxas de frequência de ciclos de estudos e de outras ações de formação constituem receita das instituições de ensino superior públicas, de acordo com o [artigo 115.º](#) do RJIES.

Por sua vez, os estudantes a quem se aplique o estatuto do estudante internacional, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março](#), e não estejam abrangidos pelo regime geral de acesso, por acordos internacionais ou por regimes de apoio a estudantes luso-descendentes, pagam uma propina que deve corresponder ao custo real médio da formação que vão adquirir.

No ensino superior privado, compete à entidade instituidora do estabelecimento de ensino fixar o montante das propinas e demais encargos devidos pelos estudantes pela frequência dos ciclos de estudos.

O não pagamento da propina tem como consequência o não reconhecimento dos atos académicos realizados no período a que a obrigação se reporta, a qual cessa automaticamente com o cumprimento da obrigação ([artigo 29.º](#)).

¹⁰ Esta norma fixa o valor mínimo da propina em 1,3 do salário mínimo em vigor. Atualmente designador por retribuição mínima mensal garantida, o seu valor foi fixado em 760€, para o ano de 2023, pelo [Decreto-Lei n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro](#).

A [Lei n.º 75/2019, de 2 de setembro](#), que procede à quinta alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto¹¹, veio aditar-lhe o [artigo 29.º-A](#), o qual prevê que as instituições de ensino superior públicas devem ter planos de regularização destinados a alunos com propinas em atraso, matriculados e inscritos em ciclo de estudos conferente de grau ou em curso técnico superior profissional. A este propósito refira-se ainda que, na sequência da declaração do estado de emergência decorrente da pandemia provocada pela COVID-19 e devido à crise económica e social a que a mesma deu origem, foi aprovado um mecanismo extraordinário de regularização de dívidas por não pagamento de propinas nas instituições de ensino superior públicas, pela [Lei n.º 32/2020, de 12 de agosto](#)¹². Esta lei foi regulamentada pela [Portaria n.º 197/2020, de 17 de agosto](#).

A relação entre o Estado e o estudante compreende, por parte daquele a obrigação de garantir a existência de um sistema de ação social que permita que todos os estudantes tenham acesso ao ensino superior e à frequência das suas instituições, de modo que nenhum estudante seja excluído por incapacidade financeira. O sistema de ação social escolar é composto por um apoio social direto, mediante concessão de bolsa de estudo, e um apoio social indireto, para garantir o acesso, nomeadamente, à alimentação e ao alojamento, a serviços de saúde ou a atividades culturais e desportivas.

Finalmente, importa fazer alusão ao relatório sobre o [Estado da Educação 2021](#), do [Conselho Nacional da Educação](#), que apresenta uma visão integrada e global de um conjunto de indicadores definidos no quadro das políticas europeias e nacionais relativas à educação e à formação de crianças, jovens e adultos em Portugal, de modo a permitir um melhor conhecimento do sistema educativo e a promover um debate informado em torno dos seus principais desafios. Destaca-se, aqui, a informação relativa à despesa do Estado com ciência, tecnologia e ensino superior e às medidas de equidade para o ensino superior.

¹¹ A Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, foi alterada pelas [Leis n.ºs 49/2005, de 30 de agosto, 62/2007, de 10 de setembro, 68/2017, de 9 de agosto, 42/2019, de 21 de junho](#), e 75/2019, de 2 de agosto.

¹² A [Proposta de Lei n.º 45/XV/1.ª \(GOV\)](#), que determina a cessação de vigência de leis publicadas, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, inclui a Lei n.º 32/2020, de 12 de agosto, no elenco de diplomas a revogar. A referida proposta de lei encontra-se, à data da elaboração desta nota técnica, em fase de apreciação na especialidade.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

De acordo com o princípio da subsidiariedade, as políticas relativas ao ensino superior na Europa são decididas ao nível dos Estados-Membros individualmente considerados. A União Europeia (UE) desempenha, por isso, sobretudo um papel de apoio e de coordenação. Os principais objetivos da ação da União no domínio do ensino superior incluem, nomeadamente: o apoio à mobilidade de estudantes e docentes; o fomento do reconhecimento mútuo de diplomas e períodos de estudo; a promoção da cooperação entre as instituições de ensino superior e o desenvolvimento do ensino (universitário) à distância.

O artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE ([TFUE](#))¹³ estabelece que: «Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de [...] um elevado nível de educação [e] formação». Além disso, a [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#)¹⁴, que possui o mesmo valor jurídico dos Tratados (artigo 6.º do TUE), determina que «Todas as pessoas têm direito à educação» (artigo 14.º).

O [quadro estratégico da UE para a educação e a formação](#)¹⁵ permite desenvolver boas práticas no domínio da educação, recolher e divulgar conhecimentos e fazer avançar reformas das políticas de educação a nível nacional e regional. O acompanhamento dos progressos nesta área é feito recorrendo a indicadores e a uma série de valores de referência. No âmbito da [Estratégia Europa 2020](#) e do [Semestre Europeu](#)¹⁶, a UE efetua análises por país para ajudar os Estados-Membros a definirem a sua política de ensino e formação, e acompanhar os progressos na realização das reformas necessárias. Estas análises respondem a desafios identificados a nível europeu, nacional e regional

¹³ Versão consolidada disponível no portal oficial da Assembleia da República.

¹⁴ Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas são feitas para o portal oficial da *eur-lex* ([eur-lex.europa.eu](#)) salvo indicação em contrário.

¹⁵ Ligação eletrónica para o portal oficial da Comissão Europeia.

¹⁶ *Idem*.

e têm por objetivo apoiar a aprendizagem entre pares e o intercâmbio de boas práticas, nomeadamente identificando áreas que necessitam de investimento.

A [nova agenda da UE em prol do ensino superior](#) reforça igualmente a necessidade de recursos humanos e financeiros adequados e eficazes, bem como a utilização de sistemas de incentivos e recompensas.

A UE procura promover a eficácia e eficiência do ensino superior através do seu [apoio à investigação e à cooperação política](#)¹⁷, ajudando os Estados-Membros a elaborar sistemas eficazes de governação e [financiamento](#)¹⁸ do ensino superior.

No que diz respeito à garantia de qualidade, as Normas e Diretrizes para a Garantia da Qualidade no Espaço Europeu do Ensino Superior estabelecem um quadro comum que garante a responsabilização a nível europeu, nacional e institucional. O Registo Europeu de Garantia da Qualidade ([EQAR](#))¹⁹ para o ensino superior contribui igualmente para o desenvolvimento de uma garantia de qualidade a nível europeu.

A [Comunicação da Comissão Europeia sobre a Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência](#), apresenta 12 ações da UE destinadas a apoiar parcerias em matéria de competências, atualização e requalificação da mão de obra e aprendizagem ao longo da vida. Um dos principais resultados da comunicação é o [Pacto para as Competências](#)²⁰, lançado em novembro de 2020 durante a [Semana Europeia da Formação Profissional](#)²¹, com o objetivo de mobilizar as várias partes interessadas para a atualização das competências e a requalificação das pessoas em idade ativa através de parcerias.

Acresce, o Conselho adotou a [Proposta de recomendação sobre o ensino e a formação profissionais em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência](#), que visa assegurar que o ensino e formação profissionais permitem aos trabalhadores, tanto jovens como mais velhos, adquirir as competências necessárias para apoiar a

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Ligação eletrónica para o portal oficial da EQAR

²⁰ Ligação eletrónica para o portal oficial da Comissão Europeia.

²¹ *Idem.*

recuperação da crise provocada pela COVID-19, bem como as transições ecológica e digital, de uma forma socialmente equitativa.

A Recomendação, que substitui a Recomendação [EQAVET](#)²² (Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais), inclui um quadro EQAVET atualizado com indicadores e descritores de qualidade, ao mesmo tempo que revoga a recomendação ECVET (Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais).

Para promover estas reformas, a Comissão apoia os [Centros de Excelência Profissional](#)²³, que reúnem parceiros locais com vista a desenvolver “ecossistemas de competências” que contribuirão para o desenvolvimento regional, económico e social, a inovação e as estratégias de especialização inteligente.

Além disso, a [Iniciativa Universidades Europeias](#)²⁴, desenvolvida conjuntamente por instituições de ensino superior, organizações de estudantes, Estados-Membros e a Comissão Europeia, tem por objetivo «...*reforçar em toda a UE as parcerias estratégicas entre as instituições de ensino superior e incentivar a emergência, até 2024, de cerca de vinte "Universidades Europeias" que constituirão, da base para o topo, redes de universidades em toda a UE, criadas por iniciativa das próprias universidades, que permitam aos estudantes obter um grau académico através da combinação de estudos realizados em vários países da UE e contribuindo para a competitividade internacional das universidades europeias*», visando alcançar um [Espaço Europeu da Educação](#). No que concerne à dimensão do ensino superior, este Espaço ira procurar, nomeadamente, apoiar uma cooperação mais estreita e mais aprofundada entre as instituições de ensino superior, em especial as alianças internacionais, e promover a plena implantação das iniciativas relativas às Universidades Europeias e ao Cartão Europeu de Estudante.

Em setembro de 2020, a Comissão Europeia adotou o [Plano de Ação para a Educação Digital \(2021-2027\)](#) que estabelece medidas para ajudar os Estados-Membros da UE a fazer face aos desafios decorrentes da pandemia e a aproveitar as oportunidades no domínio da educação na era digital, com vista a fomentar o desenvolvimento de uma

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

educação digital de elevada qualidade, inclusiva, acessível e melhorar as aptidões e competências digitais para a transformação digital. O plano constitui também um apelo à ação destinada a reforçar a cooperação a nível europeu, e por isso, assim entre junho e setembro de 2020, decorreu uma [consulta pública aberta](#) sobre este novo plano de ação.

Acresce, em novembro de 2020, os ministros responsáveis pelo ensino e a formação profissionais dos Estados-Membros da UE, dos países candidatos, dos países EEE-EFTA (Espaço Económico Europeu - Associação Europeia de Comércio Livre), os parceiros sociais europeus e a Comissão Europeia aprovaram a «[Declaração de Osnabrück](#), de 2020, sobre o ensino e a formação profissionais como facilitador da recuperação e da transição justa para a economia digital e a economia verde», que estabelece novas ações políticas para o período de 2021-2025, designadamente no sentido de desenvolver um espaço europeu da educação e da formação e o EFP a nível internacional.

Em janeiro de 2022, a Comissão Europeia apresentou uma [comunicação](#)²⁵ sobre uma Estratégia Europeia para as Universidades, que «visa apoiar e permitir que as universidades se adaptem à evolução das condições, prosperem e contribuam para a resiliência e recuperação da Europa». De acordo com este documento, a Comissão irá «Integrar novas abordagens inovadoras na aprendizagem e no ensino, incluindo «laboratórios vivos», a nível de licenciatura, mestrado e doutoramento, através dos programas [Erasmus+](#)²⁶ e [Horizonte Europa](#)²⁷».

Nesta mesma data, também foi apresentada a [iniciativa](#)²⁸ «Construir pontes para uma cooperação europeia eficaz no domínio do ensino superior», que permitirá a cooperação entre todas as instituições de ensino superior da UE com vista à superação de obstáculos à livre circulação de ideias, à criatividade e à inovação.

²⁵ Ligação eletrónica para o portal oficial da Comissão Europeia.

²⁶ Ligação eletrónica para o portal oficial do Erasmus+.

²⁷ Ligação eletrónica para o portal oficial da Comissão Europeia.

²⁸ *Idem*.

Durante o [Conselho \(Educação, Juventude, Cultura e Desporto\)](#)²⁹ de abril de 2022, os ministros adotaram uma recomendação do Conselho que visa tornar mais eficaz a cooperação europeia no domínio do ensino superior.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se o enquadramento para Espanha.

ESPANHA

O regime económico e financeiro das Universidades Públicas encontra-se definido, a partir de 12 de abril 2023, pela [Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo](#)³⁰, *del Sistema Universitario*, que revoga a atual [Ley 6/2001, de 21 de dezembro](#), *Orgánica de Universidades*.

O capítulo III da citada [Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo](#) estabelece que as universidades públicas gozam de autonomia económica e financeira, atribuindo às Comunidades Autónomas o estabelecimento e o desenvolvimento das regras e dos procedimentos para a preparação, para o desenvolvimento e para a execução do orçamento das universidades sob a sua jurisdição, bem como para o controlo das suas despesas e receitas, através das correspondentes técnicas de auditoria, com a colaboração e supervisão dos Conselhos Sociais ([artículo 53-2](#)). Por seu lado, compete às universidades a elaboração, a aprovação e a gestão dos seus orçamentos e a administração dos seus bens ([artículo 54.2](#)).

Nos termos do [artículo 55.2](#), no âmbito do plano de aumento da despesa pública até 2030 previsto no [artículo 155.2](#) da [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo](#), *de Educación*, o Estado, as Comunidades Autónomas e as universidades partilham o objetivo de afetar pelo menos um por cento do Produto Interno Bruto à despesa pública com o ensino universitário público no Estado no seu conjunto, permitindo assim uma igualização

²⁹ Ligação eletrónica para o portal oficial da Conselho da União Europeia.

³⁰ Diploma consolidado retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas feitas a 04/04/2023.

progressiva com o investimento médio dos Estados-Membros da UE e o cumprimento dos objetivos estabelecidos na presente Lei Orgânica. A fim de atingir este objetivo plurianual, as contribuições correspondentes serão estabelecidas nos orçamentos das Comunidades Autónomas, nos das universidades no seu conjunto e no Orçamento Geral do Estado, de acordo com as disponibilidades orçamentais de cada exercício orçamental.

De acordo com o [artículo 56-3](#) a programação orçamental tem os seguintes eixos de financiamento, que se basearão em indicadores de avaliação específicos, acordados, mensuráveis e verificáveis, nomeadamente:

- a) Financiamento de base estrutural. Este financiamento deve ser suficiente para a prestação de um serviço público de qualidade e para cobrir as necessidades plurianuais de custos de pessoal, incluindo os custos dos planos plurianuais de estabilização do pessoal, as despesas correntes em bens e serviços e os investimentos reais, a investigação estrutural e os investimentos destinados a garantir a sustentabilidade ambiental das universidades.
- b) Financiamento estrutural para necessidades especiais. Este financiamento adicional será estabelecido para certas universidades com base em necessidades únicas como a insularidade, a dispersão territorial e a presença nas zonas rurais dos seus centros universitários, o nível de especialização dos graus lecionados, a pluralidade linguística dos programas, incluindo a promoção das línguas oficiais das Comunidades Autónomas, a existência de infraestruturas únicas, o património cultural ou artístico ou a dimensão das instituições. Do mesmo modo, por acordo mútuo entre as universidades e as Comunidades Autónomas, podem ser estabelecidas outras funções únicas que exijam um financiamento específico.
- c) Financiamento por objetivos. Este financiamento adicional será estabelecido em função do cumprimento de objetivos estratégicos que tenham sido fixados na programação plurianual referida no ponto 2. Estes objetivos estarão ligados, entre outros, à melhoria do ensino, investigação, incluindo programas de Ciência Aberta e Ciência Cidadã, transferência e intercâmbio de conhecimentos, inovação, aprendizagem ao longo da vida, internacionalização, cooperação interuniversitária e participação em projetos e redes, taxa de emprego, igualdade efetiva entre mulheres e homens, reconhecimento da diversidade e acessibilidade universal.

Quanto ao modelo de financiamento da investigação universitária ([artículo 56-4](#)), incluindo os contratos de pré-doutoramento, implica o financiamento estrutural das universidades pelas administrações públicas competentes e o financiamento específico de projetos limitados no tempo, através de convites à apresentação de propostas lançados pelas instituições correspondentes.

Finalmente, no orçamento constam como receita ([artículo 57](#)):

- a) Transferências para despesas correntes e de capital fixadas anualmente pelas Comunidades Autónomas dentro de um quadro orçamental a médio prazo;
- b) Receitas de propinas para serviços académicos e outras taxas legalmente estabelecidas. No caso de estudos conducentes a graus universitários oficiais, as propinas e taxas públicas serão fixados pela Comunidade Autónoma ou Administração correspondente, num quadro geral de contenção ou de redução progressiva dos preços públicos.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes

Consultada a base de dados Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que se encontram pendentes as seguintes iniciativas, cujo objeto é conexo ao do projeto de lei em análise:

N.º	Título	Data de Admissão	Autor	Situação na AR
XV/1.ª – Projetos de Lei				
689	Altera a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto	2023-03-29	BE	Discussão agendada para a reunião plenária de 2023-04-21
N.º	Título	Data de Admissão	Autor	Situação na AR
XV/1.ª – Projetos de Resolução				
581	Recomenda ao Governo um conjunto de pressupostos a considerar na reforma do financiamento do Ensino Superior	2023-03-30	L	Discussão agendada para a reunião plenária de 2023-04-21

N.º	Título	Data de Admissão	Autor	Situação na AR
227	Recomenda ao Governo assegure o cumprimento integral da Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior e promova as diligências necessárias à sua alteração com vista à reforma do modelo de financiamento das instituições públicas de ensino superior	2022-09-14	PSD	Aguarda o agendamento da discussão em plenário

- **Antecedentes parlamentares**

Consultada a mesma base de dados, identificaram-se os seguintes antecedentes parlamentares:

N.º	Título	Data de Admissão	Autor	Situação na AR
XV/1.ª – Projetos de Lei				
292	Altera a natureza de financiamento das instituições do Ensino Superior extinguindo o regime fundacional	2022-09-20	BE	Rejeitada na reunião plenária de 2022-10-07
XV/1.ª – Projetos de Resolução				
188	Recomenda ao Governo que proceda à revisão do modelo de financiamento dos Estabelecimentos do Ensino Superior	2022-07-27	IL	Aprovado na reunião plenária de 2022-10-21 Resolução da Assembleia da República 74/2022
XIV/1.ª – Projetos de Lei				
153	Financiamento do Ensino Superior Público	2019-12-16	PCP	Iniciativa caducada pelo fim da legislatura

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Sugere-se a consulta, em sede de apreciação na especialidade, das seguintes entidades:

- Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- Ministro das Finanças;
- Conselho Nacional de Educação;
- Conselho Coordenador do Ensino Superior;
- CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
- CCISP – Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
- Estabelecimentos do ensino superior
- Associações Académicas
- FNAEESP – Federação Nacional de Associações de Estudantes do Ensino Superior Politécnico
- FENPROF – Federação Nacional dos Professores
- SNESup – Sindicato Nacional do Ensino Superior
- FNE – Federação Nacional da Educação;
- SINDEP – Sindicato Nacional e Democrático dos Professores;
- ANICT – Associação Nacional dos Investigadores em Ciência e Tecnologia;
- FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia;
- Organização dos Trabalhadores Científicos;
- ABIC – Associação dos Bolseiros de Investigação Científica.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ASCENSO, João Miguel - As relações de interdependência entre Estado Social e ensino superior : as dificuldades ao nível do financiamento. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 6, nº 1 (2013), p. 135-149. Cota: RP-545.

Resumo: O presente artigo destaca a importância do Estado Social para o ensino superior, na medida em que procura efetivar a igualdade no acesso à educação, apresentando ainda

o ensino superior como um dos vértices essenciais do direito ao ensino no contexto das Estratégias 2020. Finalmente, são discutidas as inconsistências do financiamento do Ensino Superior na concretização do direito fundamental ao ensino.

CERDEIRA, Luísa - Ensino superior português : o que andámos para aqui chegar!. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 6, nº 1 (2013), p. 115-134. Cota: RP- 545.

Resumo: A autora dá conta da evolução do ensino em Portugal e do ensino superior em particular, analisando as taxas de escolarização, o número de estudantes inscritos, a participação das mulheres e o número de diplomados. Analisa o investimento no ensino superior, partilhado de forma significativa pelos estudantes e pelas suas famílias. Considera que a proposta, apresentada por instituições internacionais, de aumento das propinas, pode acentuar a elitização no acesso ao ensino superior e fazer disparar as desistências, agravando a falta de sustentabilidade do próprio sistema de ensino superior. Refere que o nível de financiamento público tem vindo a diminuir de forma expressiva, levando a que Portugal apresente um dos mais elevados níveis de privatização do financiamento das instituições de ensino superior público, quer ao nível europeu, quer ao nível dos países da OCDE.

DIRIS, Ron ; OOGHE, Erwin - The economics of financing higher education. **Economic policy**. London. ISSN 0266-4658. Nº 94 (Apr. 2018), p. 265-314. Cota: 329.

Resumo: A utilização de subsídios provenientes dos impostos para apoiar o ensino superior é uma questão fraturante, com muitos argumentos a favor e contra. Este estudo avalia alguns destes argumentos e analisa as implicações de diferentes formas de financiamento do ensino superior, nomeadamente em países da OCDE. Entre outros, são desenvolvidos os seguintes tópicos: tipos de financiamento do ensino superior; retorno do investimento privado em instituições de ensino superior; a perversão da redistribuição dos impostos através de subsídios estatais ao ensino superior; análise da intervenção do governo no ensino superior.

PINTO, Eduardo Vera-Cruz - O regime jurídico e o financiamento das universidades em Portugal : discursos do poder político e realidades institucionais no autogoverno da FDL (2009-2011). In **Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**. ISSN 0870-3116. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. Vol. 6, p. 977-1018. Cota: 12.06.4 – 318/2012 (6).

Resumo: O autor analisa o binómio financiamento/democratização do ensino superior, a privatização do financiamento das universidades, o seu financiamento público e o autofinanciamento. Neste artigo, são também analisadas as políticas de propinas e as bolsas para os estudantes mais carenciados. É ainda defendida a solução encontrada pela Faculdade de Direito de Lisboa e a resistência desta instituição de ensino à governamentalização/empresarialização das universidades. No final, apresenta propostas para uma universidade mais moderna, não integrada na administração governamental e sem interferência dos poderes corporativos dos partidos políticos e das empresas.

PORTUGAL. Ministério da Educação - **Modelo de financiamento do ensino superior** [Em linha] : **fórmulas e procedimentos**. Lisboa : MEC-SEES, 2015. [Consult. 10 abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124472&img=8513&save=true>>. ISBN 978-972-729-086-4.

Resumo: No presente documento é abordado o tema do financiamento do ensino superior em Portugal. Nele encontramos enumeradas as principais características que o novo modelo de financiamento deste nível de ensino deve tender a satisfazer, ou seja: financiamento de cada instituição com base num conjunto de serviços educativos ajustado à procura e às necessidades previsíveis; financiamento modulado pela consideração de fatores de qualidade; incentivo à consolidação das instituições e das unidades orgânicas mais pequenas.

O modelo de financiamento deve ser concebido como um estímulo ao melhor desempenho de um conjunto de instituições autónomas, devendo apresentar-se como um instrumento operacional de uma estratégia sustentável de médio e longo prazo em prol da qualidade e garantir convergência para aqueles que são os objetivos nacionais.



LES RECONFIGURATIONS des universités françaises : entre influences internationales et particularismes nationaux : dossier. **Revue française d'administration publique**. Paris. ISSN 0152-7401. N° 169 (2019), p. 5-194. Cota : RE – 263.

Resumo: O presente dossier contém um conjunto de artigos que analisam a reforma que ocorreu no sistema de ensino superior francês ao longo dos últimos 10 anos. Nele são abordados, entre outros: o reforço da autonomia das universidades; a introdução de medidas de avaliação da sua performance ao nível da formação e investigação; e a distinção entre unidades de investigação e unidades de excelência. Destaca-se o artigo de Stéphane Calviac, Le financement des universités : évolutions et enjeux, que analisa precisamente o financiamento do ensino superior público em França.