

Projeto de Lei n.º 342/XVII/1ª

Procede à alteração da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, criando um regime de diferimento do pagamento de propinas, com início após a conclusão do ciclo de estudos e condicionado à capacidade contributiva do diplomado

Exposição de motivos

A Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior, no artigo 1º, define que o financiamento do ensino superior público decorre da relação tripartida entre o Estado e as instituições de ensino superior, os estudantes e as instituições de ensino superior e o Estado e os estudantes. Da relação entre os estudantes e as instituições de ensino superior, os artigos 16º e 17º determinam a comparticipação dos custos da frequência no ensino superior, por parte dos próprios alunos, e a sua fixação, designada por propina. No caso das licenciaturas, este valor é anualmente balizado entre um mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional e um máximo que não pode ser superior ao que é fixado por lei.

O atual modelo de financiamento do ensino superior define assim o princípio da responsabilização financeira do Estado, na senda da garantia de uma rede pública de estabelecimentos de ensino de qualidade, mas também o princípio de responsabilização dos estudantes. Desta forma, reconhece-se como justa a partilha da responsabilidade financeira entre as partes, quer pelo benefício público, quer pelos benefícios de ordem pessoal que a frequência do Ensino Superior representa.

O decreto-lei nº 31658, de 21 de novembro de 1941, definiu as categorias e competências do pessoal docente nas Universidades e estabeleceu disposições relativas às propinas, fixando o valor da propina, que se manteve inalterado por quase cinco décadas.

Em 1992, foi aprovada a “Lei das Propinas” que determinava que esse valor passava a ser ajustado ao contexto socioeconómico do estudante. Desta forma, os escalões de propina eram atribuídos em função da declaração de IRS familiar do estudante. Este modelo acabou por ser alterado, em 1993, devido às suas vulnerabilidades.

Assim, conclui-se que as várias alterações legais resultaram num aumento significativo do valor da propina. Se na década de 40 esse valor estava fixado nos 1200 escudos (6,00€), nos anos 90 atingia os 418,99€, tendo sido registado o valor mais elevado de sempre no ano letivo 2014/2015, perfazendo os 1063,47€¹.

O relatório *Higher Education in Portugal: Policies for Access and Success* (ligado ao projeto *Making Higher Education in Portugal More Inclusive*) analisa iniquidades de oportunidade no acesso e conclusão de ensino superior em função de fatores socioeconómicos e discute medidas para ampliar a equidade no sistema. No mesmo relatório são ainda analisadas, de forma abrangente, as barreiras financeiras à participação no ensino superior, concluindo que, para estudantes de famílias com baixos rendimentos, o custo de vida associado à frequência do ensino superior (incluindo habitação, alimentação, transportes e oportunidades de trabalho) é frequentemente citado como fator impeditivo à participação, mesmo com propinas baixas e apoio social ativo. A pesquisa qualitativa do relatório, que inclui inquéritos a *stakeholders* e grupos focais, identificou expressamente que a incapacidade de pagar os custos de vida enquanto se estuda é um dos fatores financeiros mais importantes que limitam o acesso e a participação de estudantes de menores rendimentos no ensino superior².

¹ [BM88: Not one step back on the path to free education in Portugal - European Students' Union](#)

² *Idem*

Importa sublinhar que o tema adota particular relevância, num contexto em que a carestia de vida aumenta e que mais jovens são impedidos de frequentar o Ensino Superior^{3,4}.

Tendo em conta a realidade de subfinanciamento crónico do ensino superior público, que não deve ser agravado e o espírito da Lei n.º 37/2003 que promove a autorresponsabilidade dos estudantes, mas também a circunstância de muitos dos alunos terem efectivamente capacidade para proceder ao pagamento da propina, não nos parece adequado simplesmente abolir essa prestação. Perante este cenário, o anterior Governo inscreveu no *Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação para o quadriénio 2021-2025* a intenção de criar um regime de quotas de acesso prioritário ao Ensino Superior para alunos desfavorecidos, medida essa que já esteve em consulta pública. Esta medida cirúrgica, suscita os desafios já amplamente debatidos desde a injustiça que traria ao concurso nacional de acesso ao Ensino Superior, à desvalorização do mérito de todos os candidatos, incluindo os visados. Porém, é uma medida que não empodera o estudante porque acentua e perpetua a dependência do aluno ao Estado. A noção de democratização do Ensino Superior passa por garantir que todos os jovens possam aceder a estes ciclos de estudos em condição de igualdade de oportunidades, independentemente da condição social de origem e que, uma vez ingressando no Ensino Superior, o podem frequentar sem constrangimentos financeiros.

O atual Governo do PSD não apresentou propostas para resolver estes constrangimentos, mas, antes pelo contrário, tentou tomar medidas que contrariariam esta tendência como o aumento de propinas e a ausência de políticas públicas que promovessem o alojamento de estudantes.

Neste contexto revela-se pertinente e adequada a criação de um sistema alternativo, de carácter optativo, que permita liberdade de escolha aos alunos e famílias, mediado pelas

³ [Custo do alojamento e falta de apoios afastam estudantes do ensino superior - Economia - Jornal de Negócios](#)

⁴ <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/custo-do-alojamento-e-falta-de-apoios-afastam-estudantes-do-ensino-superior>

Instituições de Ensino Superior, que garanta que o aluno não pague a propina durante a frequência do mesmo, ressarcindo o Estado após estar inserido no mercado de trabalho de forma estável. Este modelo não é inédito. O CHEGA inspirou-se no modelo inglês, mas sem o recurso a empréstimos estudantis. O que o CHEGA propõe é, de forma muito simples, que o estudante tenha possibilidade de requerer o pagamento das propinas não no momento em que está a tirar o curso, mas numa fase posterior.

Segundo Diogo Montalvão, Professor Associado em Dinâmica Estrutural e Presidente do Departamento de *Design and Engineering* da Universidade de Bournemouth, o modelo inglês representa um ensino gratuito para quem mais precisa e em que, aqueles que atingem maiores rendimentos, podem devolver à sociedade o generoso investimento que neles foi feito.

Este modelo é frequentemente apresentado como um instrumento eficaz para reduzir o bloqueio de liquidez imediata, na medida em que elimina a exigência de pagamento antecipado de propinas e adia o esforço financeiro para a fase pós-formação, condicionando-o à capacidade contributiva do diplomado. Em termos estritamente teóricos, esta arquitetura financeira pode ampliar o acesso ao ensino superior sobretudo para estudantes provenientes de agregados familiares com menor capacidade financeira^{5,6}. Embora reduza uma barreira financeira formal, o pagamento imediato de propinas, o modelo não substitui nem resolve a necessidade de políticas públicas complementares, designadamente apoios diretos a custos de vida, bolsas não reembolsáveis, investimento em alojamento estudantil, reforço da informação e

⁵ «Income-contingent tuition loans make higher education affordable and free at the point of entry, while credit and liquidity constraints are removed.», em Callender, C. and Mason, G. (2017) “Does student loan debt deter Higher Education participation? New evidence from England”, *Annals of American Political and Social Science*, p.5.

⁶ No que toca à avaliação política deste mecanismo financeiro, os autores afirmam que: «“Tuition fee increases and loans have been portrayed by successive governments as ‘fair’ [...] because graduates usually benefit from better paid employment. [...] So it is fairer to finance the system by expecting graduates to pay, if and when they are in better paid jobs”», *Idem*.

orientação vocacional e intervenção precoce nas desigualdades educativas ao longo do percurso escolar.

Sem este enquadramento mais amplo, o risco é o de um sistema que aumenta a participação global, mas reproduz desigualdades sociais no interior do próprio acesso, penalizando precisamente aqueles que as políticas de equidade deveriam proteger.

Importa sublinhar que já existem no mercado financeiro soluções privadas destinadas a mitigar constrangimentos de liquidez dos estudantes, designadamente créditos educativos e créditos à formação oferecidos por instituições bancárias, os quais permitem financiar propinas e, em alguns casos, despesas associadas de alojamento, alimentação e transporte. Todavia, estas soluções assentam invariavelmente numa lógica de endividamento financeiro clássico, com aplicação de juros comerciais (TAEG geralmente entre 5,5 % e 9 %), prazos rígidos de amortização e avaliação de risco baseada na capacidade financeira do estudante ou do seu agregado familiar, exigindo frequentemente fiadores. Mesmo quando preveem períodos de carência, estes produtos transferem o risco integral para o estudante, independentemente da sua efetiva inserção no mercado de trabalho ou do nível de rendimentos alcançado após a conclusão do curso.

Em contraste, o regime proposto neste projeto de lei afasta-se deliberadamente do modelo bancário, ao não configurar um empréstimo, não aplicar juros, nem penalizações, e ao condicionar a exigibilidade do pagamento à capacidade contributiva real do diplomado, com limiares objetivos definidos por referência a dados oficiais do Instituto Nacional de Estatística. Assim, a análise comparada evidencia que, embora o mercado ofereça mecanismos formais de financiamento, estes são estruturalmente inadequados para assegurar equidade no acesso ao ensino superior, funcionando antes como soluções individuais de último recurso, ao passo que o regime proposto assume uma natureza pública, solidária e estrutural, alinhada com o princípio da autorresponsabilização sem sujeição dos jovens a ciclos prolongados de endividamento financeiro.

Este modelo, não pretendendo substituir o quadro atual das bases de financiamento do ensino superior, é antes uma solução alternativa e complementar, que tem como objetivo contribuir para que o Ensino Superior seja acessível a um número maior de pessoas, mantendo as universidades financeiramente sustentáveis.

Assim, nos termos constitucionais e regimentalmente aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do CHEGA apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei procede à alteração da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior, criando um regime de diferimento do pagamento de propinas, com início após a conclusão do ciclo de estudos e condicionado à capacidade contributiva do diplomado.

Artigo 2.º

Aditamento à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto

É aditado o artigo 16.º - A, à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, com a seguinte redação:

«Artigo 16.º A

Regime de diferimento do pagamento de propinas

1 — No caso das licenciaturas e dos mestrados integrados, ministrados em instituições públicas de ensino superior, o pagamento das propinas pode ser diferido, a pedido do

aluno, ficando suspensa a obrigação de pagamento durante a frequência do ciclo de estudos.

2 — A obrigação de pagamento das propinas pelo estudante inicia-se após a conclusão do ciclo de estudos, decorridos tantos anos de carreira contributiva quantos os anos de duração normal do curso frequentado.

3 — O pagamento referido no número anterior apenas é exigível quando o diplomado aufera uma remuneração mensal ilíquida superior à remuneração média mensal dos trabalhadores até aos 35 anos, apurada pelo Instituto Nacional de Estatística no ano civil anterior.

4 — Sempre que o rendimento do diplomado não atinja o limiar referido no número anterior, a obrigação de pagamento mantém-se suspensa, sem aplicação de juros, penalizações ou encargos adicionais.

5 — O pagamento diferido das propinas é efetuado de forma faseada, nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área do ensino superior, ouvido o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas.

6 — O regime de diferimento do pagamento de propinas previsto no presente artigo não configura, em qualquer circunstância, um contrato de empréstimo, de crédito ao consumo ou de financiamento bancário, não sendo aplicáveis juros comerciais, comissões financeiras, mecanismos automáticos de execução coerciva, regimes de incumprimento típicos do sistema financeiro ou quaisquer normas próprias da atividade bancária ou creditícia.»

Artigo 3.º

Regulamentação

O Governo procede à regulamentação do presente diploma no prazo de 90 dias após a sua publicação, definindo, designadamente:

- a) O modo de apuramento e comunicação dos rendimentos relevantes;
- b) Os mecanismos de articulação com o sistema contributivo e fiscal;
- c) As condições de adesão, suspensão e cessação do regime.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor após a publicação do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

Palácio de São Bento, 2 de Janeiro de 2026

Os Deputados do Grupo Parlamentar do CHEGA,