

# Financiamento Público do Ensino Superior em Portugal

Luís Aguiar-Contraria (Universidade do Minho)

Maria Luísa Cerdeira (Universidade de Lisboa)

Cláudia Sarrico (Universidade do Minho)

Novembro de 2022

Reconhecimentos: Este trabalho foi sugerido aos autores pelos reitores da Universidade do Minho e do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. No entanto, a responsabilidade pelo trabalho e as suas conclusões pertencem unicamente aos autores e não refletem necessariamente os pontos de vista dos reitores. Os autores reconhecem ainda o contributo para este trabalho da aluna de pós-graduação Inês Homem Pinto da Silva.

## Conteúdo

Sumário .....	4
1. Comparação Internacional do Financiamento das IES públicas, no Quadro da União Europeia e da OCDE.....	6
1.1. Recursos financeiros investidos no Ensino Superior .....	6
1.2. Estado e Instituições de Ensino .....	8
Instituições que recebem financiamento.....	8
Duração do financiamento.....	9
Mecanismos de financiamento .....	9
Nível de financiamento .....	11
Financiamento com base no desempenho .....	13
Esquemas de excelência.....	16
1.3. Estudantes e Instituições de Ensino .....	17
Fixação de propinas.....	17
Pagamento de propinas .....	18
1.4. Estado e Estudantes .....	19
Tipos de financiamento não reembolsáveis.....	20
Tipos de financiamento reembolsável .....	23
Impacto do endividamento de estudantes .....	26
Mecanismos vale.....	27
2. Evolução do financiamento público do ES em Portugal.....	29
2.1. Estado e Instituições de Ensino .....	30
2.2. Estudantes e Instituições de Ensino .....	34
2.3. Estado e Estudantes .....	36
3. Estudantes nas IES públicas.....	38
3.1. Estudantes inscritos nas IES .....	38
3.2. Estudantes Internacionais .....	40
4. Financiamento das IES.....	42
4.1. Dotações Iniciais.....	42
Universidades e Politécnicos.....	42
Evolução de cada IES .....	43
4.2. Receitas Próprias e Outras Formas de Financiamento .....	45
4.3. Transferências por Estudante .....	48
Sem ponderação .....	48
Alunos ponderados pela área de ensino.....	51
5. Aplicação da fórmula de 2009.....	53

5.1. Descrição da aplicação da “fórmula de 2009” e estimativa da repartição da dotação inicial total atribuída às instituições de ensino superior no Orçamento do Estado .....	53
A fórmula de 2009.....	54
O custo médio das remunerações.....	57
Repartição da dotação em cada Orçamento do Estado.....	59
5.2. Aplicação às IES e comparação com as verbas previstas no OE2023 .....	62
Universidades.....	62
Politécnicos .....	63
6. Reflexões Finais .....	65
Referências.....	67
Apêndice.....	69

## Sumário

Os países membros da OCDE gastam, em média, 1,4% do seu PIB no ensino superior. No caso de Portugal, esta despesa, que inclui Estado e famílias, é de 1,1%. Considerando apenas a despesa direta do Estado, a média da OCDE é de 0,9% e a de Portugal 0,7%.

Na generalidade dos países, o Estado financia o ensino superior. Já a importância das propinas pagas pelos estudantes, bem como os apoios que os estudantes recebem nesse pagamento, varia substancialmente de país para país. Relativamente ao financiamento do Estado, há três métodos de financiamento de instituições de ensino superior: (1) base histórica, (2) por negociações diretas entre o governo e as IES (Instituições de Ensino Superior), geralmente com base em acordos e (3) através de fórmula(s) baseada(s) num conjunto de parâmetros e indicadores pré-definidos. Apesar de haver uma fórmula de financiamento prevista, na prática, não é aplicada, pelo que Portugal fica no restrito grupo de países (na companhia do México) cuja forma principal de financiamento tem base histórica.

O financiamento de base histórica assegura estabilidade financeira, mas reduz o dinamismo do sistema, dificultando o crescimento de instituições mais novas.

Entre 1991 e 2007-2008, o número anual de diplomados aumentou 350%. De seguida, há uma relativa estabilização: os 84 mil de 2008 comparam com os mais de 93 mil diplomados de 2021, ou seja, um aumento de 11%. Também o número de estudantes inscritos em IES públicas aumentou 15% entre 2007/08 e 2021/22. O crescimento não foi uniforme, havendo variações substanciais entre IES.

As verbas previstas nos Orçamentos de Estado para as IES não aumentaram, sendo em 2023 semelhantes às de 2010, o que se traduz numa descida substancial quando se vê o mesmo indicador relativamente ao PIB. Neste período, houve um aumento das receitas próprias das

universidades. Mas um aumento substancial apenas se registou na Universidade Nova de Lisboa, no ISCTE e no IPCA.

Considerando as dotações iniciais no Orçamento de Estado por estudante, verificamos que há enormes diferenças de instituição para instituição. Entre as universidades, destaca-se o ISCTE, a UBI, UMinho e a UNL como as que recebem as menores transferências por estudante. Entre politécnicos, também há grandes diferenças. Mas o destaque vai para o IPCA, com um financiamento 31% inferior à média.

A fórmula de financiamento aprovada em 2009 pretende que o financiamento tenha em conta não apenas os estudantes, mas também outros fatores que diferenciem as universidades, como o quadro docente. Infelizmente, como nunca foi verdadeiramente aplicada, nunca houve uma sindicância aos dados recolhidos. Usando os dados oficiais, recolhidos no site do IGeFE — Instituto de Gestão Financeira da Educação — e comparando com a proposta de Orçamento do Estado de 2023, podemos ver que há enormes diferenças entre as dotações orçamentadas e as que decorreriam da aplicação da fórmula. Estas enormes diferenças acontecem tanto nas universidades como nos politécnicos.

Quer se use o número de estudantes como critério quer se use a fórmula de 2009, encontramos diferenças entre instituição que estão por justificar. É necessária mais transparência nos mecanismos de financiamento. Os autores deste estudo sugerem que se faça uma distinção clara entre as necessidades de fundos para o ensino e para outras atividades — tal como no passado já se fez, separando o financiamento da investigação do ensino — eventualmente através de contratos programas, tornando-o transparente e objetivo. Também certo tipo de custos pode ser explicitado, como os custos de insularidade ou de interioridade. Uma vez feita esta distinção, os autores não encontram nenhum motivo para que um estudante de um dado curso numa dada IES tenha um valor orçamental diferente de outro que esteja a tirar um curso da mesma área de educação e formação numa outra IES.

# 1. Comparação Internacional do Financiamento das IES públicas, no Quadro da União Europeia e da OCDE

## 1.1. Recursos financeiros investidos no Ensino Superior

Para se fazer comparações internacionais relativas ao investimento no ensino superior vários indicadores podem ser usados. Apresentamos dois. Um que nos dá despesa total em instituições públicas de ensino superior por aluno, e outro que nos dá a despesa no ensino superior em percentagem do PIB —distinguindo a despesa direta do Estado da despesa de particulares.

Relativamente à despesa no ensino superior em percentagem do PIB, os países membros da OCDE gastam 1,4% do seu PIB no ensino superior, tendo em conta as despesas do governo, das famílias e de outros atores. No caso de Portugal, esta despesa é de 1,1%, estando, assim, 27% abaixo da média da OCDE.

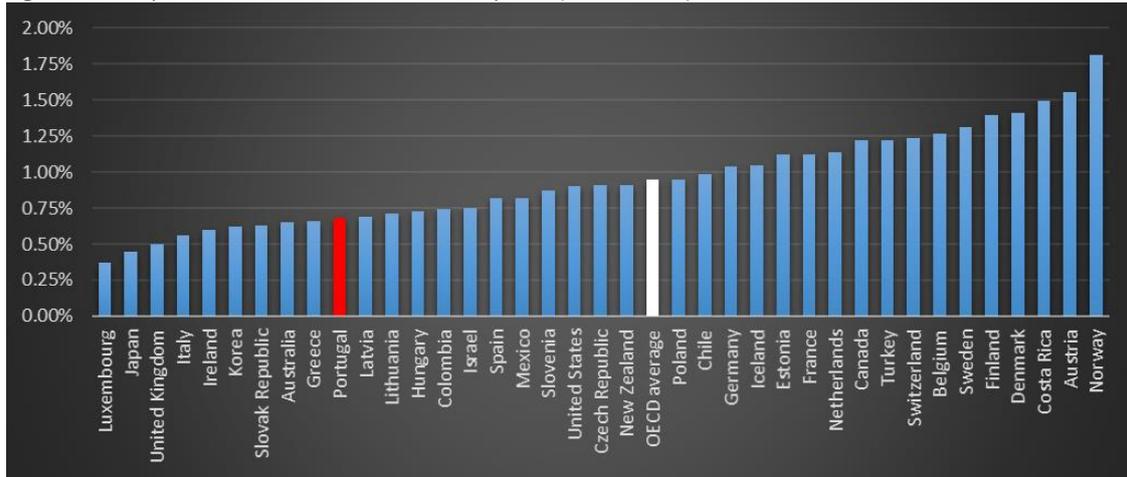
Os países com maior e menor despesa direta do Estado na Educação Superior são a Noruega e Luxemburgo<sup>1</sup>, cuja despesa representa 1,8% e 0,4% do PIB, respetivamente. Acima da média da OCDE (0,9%) encontram-se países como Dinamarca (1,4%) e Países Baixos (1,1%). O Reino Unido apenas apresenta uma despesa direta de 0,5% do PIB, sendo o segundo país com menor participação do Estado no Ensino Superior. Por sua vez, Portugal também está abaixo da média da União Europeia, com uma despesa direta do Estado de apenas 0,7% — Figura 1.1. Olhando para a despesa dos particulares, Figura 1.2, Portugal continua abaixo da média da OCDE, mas bastante mais próximo da média.

Na Figura 1.3, temos informação sobre a despesa total por estudante no Ensino Superior. Visto por esta perspetiva, as diferenças são ainda maiores, ficando Portugal 31% abaixo da média da OCDE, sendo que o PIB per capita, corrigido por paridade de poderes de compra, português é 25% inferior ao da OCDE.

---

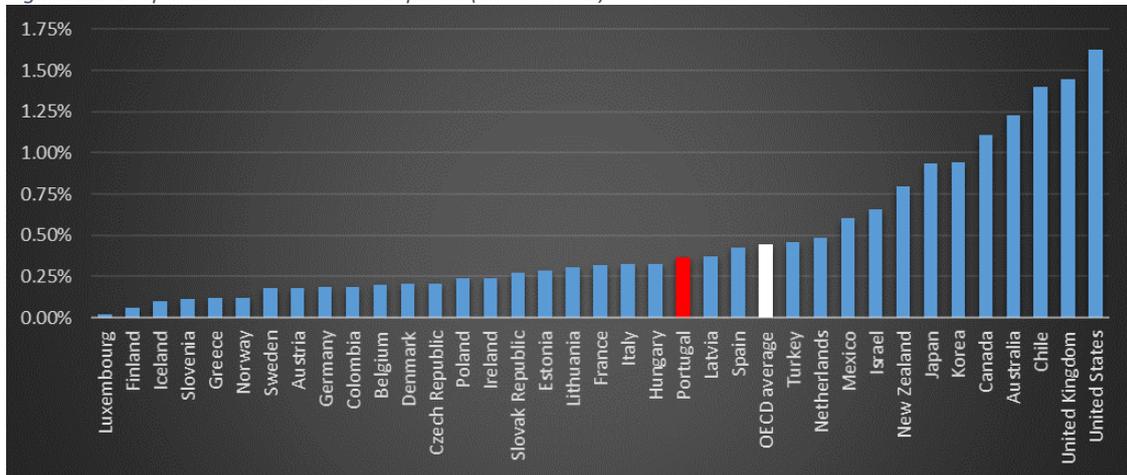
<sup>1</sup> Sublinhe-se que o caso do Luxemburgo é excecional, dado que uma parte muito substancial da sua população faz o ensino superior no estrangeiro.

Figura 1.1: Despesa Direta do Estado no Ensino Superior (em % do PIB)



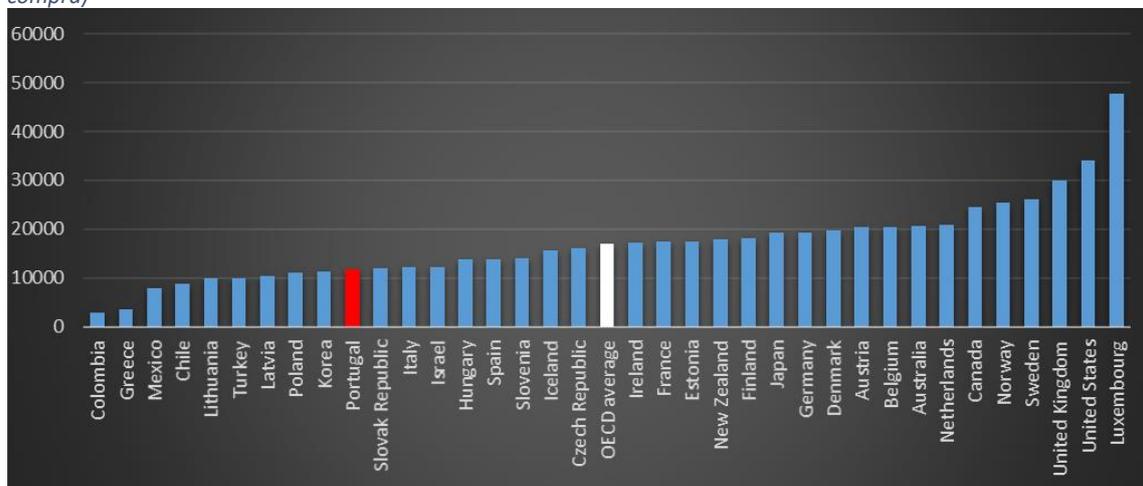
Fonte: OECD (2021)

Figura 1.2: Despesa Privada no Ensino Superior (em % do PIB)



Fonte: OECD (2021)

Figura 1.3: Despesa total por estudante no Ensino Superior (em dólares, corrigidos pela paridade dos poderes de compra)



Fonte: OECD (2021)

## 1.2. Estado e Instituições de Ensino

### Instituições que recebem financiamento

Na maioria dos estados dos Estados Unidos, os subsídios diretos de funcionamento público são concedidos pelo governo apenas a instituições públicas de ensino superior, enquanto as instituições privadas dependem principalmente das propinas para cobrir as suas despesas. No entanto, os estudantes de instituições privadas acreditadas são elegíveis para receber ajuda federal ou estatal, que estes utilizam para pagar as propinas, constituindo um subsídio público indireto. Isto é comum na maioria dos países da OCDE onde instituições privadas coexistem com instituições públicas, embora o setor privado em alguns países seja muito pequeno (Europa do Norte e Ocidental) (OECD, 2020).

Noutros sistemas com um número substancial de instituições privadas de ensino superior, tais como a Nova Zelândia, as instituições privadas são elegíveis para financiamento público de alunos inscritos em programas acreditados, que cumpram padrões de desempenho semelhantes aos utilizados para acreditar instituições públicas. O Reino Unido é um caso particular, uma vez que apenas existem instituições de ensino superior privadas. Historicamente, estas instituições recebiam subsídios diretos de financiamento do governo, embora isto tenha mudado com a introdução das propinas. Em Inglaterra, os estudantes passaram a ser a fonte principal de financiamento, recebendo empréstimos públicos, reembolsáveis em função dos rendimentos futuros, para os ajudar a cobrir os custos. Em alguns casos (incluindo a Austrália, a Croácia e a Estónia), são concedidos subsídios públicos específicos a instituições privadas para oferecer programas em certas áreas de educação e formação identificadas como "prioridades nacionais", ou onde as instituições privadas têm capacidade educacional específica em áreas deficitárias em instituições públicas. Nestes casos, as autoridades públicas consideram mais eficiente externalizar a oferta em vez de estabelecer novas instituições públicas (OECD, 2020).

## Duração do financiamento

A maioria dos governos fornece financiamento operacional a instituições de ensino superior elegíveis numa base anual, ao passo que alguns governos operam regimes de financiamento plurianuais. Enquanto o primeiro regime adapta o financiamento mais rapidamente a mudanças na procura do ensino superior, o segundo permite às instituições planear com maior certeza acerca dos recursos disponíveis e dá-lhes um maior grau de estabilidade que pode melhorar o seu comportamento estratégico. Contudo, num sistema de financiamento plurianual, as instituições podem não ter grande capacidade de resposta a mudanças imprevisíveis na procura (OECD, 2020). Na Tabela 1.1 encontram-se exemplos de países em que o financiamento tem uma base anual ou plurianual.

*Tabela 1.1: Duração do financiamento por país*

Duração do Financiamento	Países
Mais de um ano	Áustria, Brandemburgo, Luxemburgo
Um ano	Croácia, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Flandres, França, Valónia, Hesse, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Renânia do Norte-Vestefália, Noruega, Polónia, Portugal, Sérvia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido

*Fonte: European University Association*

O caso português é particular. Formalmente, as universidades recebem transferências via Orçamento do Estado, correspondendo a um financiamento de base anual, como base numa fórmula. No entanto, como os dados da fórmula não são atualizados não há adaptação do financiamento à procura que vai variando anualmente. Na prática, como veremos, o financiamento do Ensino Superior em Portugal assume, tal como no México, uma base histórica.

## Mecanismos de financiamento

O financiamento operacional é concedido, maioritariamente, através de financiamento em bloco (Tabela 1.2). Na maioria dos países, as instituições de ensino superior recebem este financiamento para cobrir várias categorias de despesas, tais como ensino, custos operacionais contínuos e, por vezes, atividades de investigação. Deste modo, cabe às instituições dividir e

distribuir internamente os fundos, de acordo com as suas necessidades e prioridades estratégicas. Já outros sistemas dividem o subsídio em categorias amplas ou reservam uma parte para tarefas específicas, como o alargamento do acesso de grupos socioeconómicos desfavorecidos. As instituições podem, geralmente, movimentar fundos dentro de categorias amplas, mas não entre elas. Exemplos de categorias amplas são as seguintes: ensino e investigação (Islândia, Suécia); ensino, investigação e infraestruturas (Letónia, Lituânia); salários e custos operacionais (Portugal); e investimento e custos operacionais (França) (Pruvot & Estermann, 2017)

Atualmente, o financiamento por rubrica é raramente utilizado nos países da OCDE (Tabela 1.2). Este afeta fundos para financiar rubricas e/ou atividades dentro de instituições de ensino superior elegíveis e impõem limites à reafecção de fundos entre rubricas orçamentais. Isto resulta num elevado nível de controlo financeiro e transparência para as autoridades orçamentais centrais, ao mesmo tempo que limita fortemente a capacidade das instituições de gerirem os seus recursos (OECD, 2020).

Tabela 1.2: Mecanismo de financiamento por país

<b>Mecanismo de Financiamento</b>	<b>Países</b>
<b>Financiamento por Rubrica</b>	Sérvia
<b>Financiamento por Bloco</b>	
<b>Não há restrições à atribuição de financiamento</b>	Brandemburgo, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Flandres, Hesse, Islândia, Itália, Letónia, Luxemburgo, Países Baixos, Renânia do Norte-Vestefália, Noruega, Espanha, Suíça, Reino Unido
<b>Financiamento dividido em categorias amplas e com possibilidades limitadas de movimentação de fundos entre estas</b>	França, Valónia, Hungria, Lituânia, Portugal, Eslováquia, Eslovénia, Suécia
<b>As possibilidades de atribuição interna são limitadas por lei</b>	Croácia
<b>Outras restrições</b>	Áustria, Croácia, Hungria, Irlanda, Polónia

Fonte: European University Association

Em contrapartida, a importância do financiamento para projetos tem vindo a crescer. Estes são concedidos, para além do financiamento em bloco, através de concursos competitivos. Por fim,

também são estabelecidos acordos de desempenho, em que são estipulados objetivos a atingir pelas instituições, vinculando uma parte da atribuição do financiamento em bloco à execução desses objetivos. Muitos países da OCDE estabeleceram contratos de desempenho entre ministérios ou agências nacionais e instituições de ensino superior, com muitos destes ligados ao financiamento. Tais contratos estão em vigor em 13 países membros da OCDE e em várias jurisdições subnacionais (OECD, 2020).

### Nível de financiamento

Podem ser distinguidos três métodos de financiamento de instituições de ensino superior, que afetam o nível de fundos atribuídos (Figura 1.4). O primeiro fundamenta-se numa base histórica, pelo que o montante atribuído se baseia no montante de financiamento que foi concedido em anos anteriores. O segundo pode denominar-se por negociações entre o governo e as instituições de ensino superior. O montante atribuído é uma quantia acordada negociada entre o governo e as instituições de ensino superior, que pode ser estabelecido em acordos de desempenho ou de financiamento. Por fim, de acordo com o financiamento por fórmula, o montante atribuído é calculado através de uma ou mais fórmulas baseadas num conjunto de parâmetros e indicadores pré-definidos (OECD, 2019).

Figura 1.4: Esquema síntese dos métodos de financiamento



O desafio subjacente consiste em alinhar as fórmulas de financiamento com as prioridades das autoridades orçamentais. Estas podem incorporar incentivos particulares na fórmula de financiamento para encorajar as instituições de ensino superior a fornecer atividades com uma

boa relação custo-benefício. Em particular, modelos com base no desempenho permitem criar um ambiente de quase-mercado. Muitos países introduziram indicadores de resultados nas suas fórmulas de financiamento, para além dos indicadores de *inputs* tradicionais. Por sua vez, os acordos de desempenho para cada instituição permitem a definição de perfis e apoiam o posicionamento estratégico de cada instituição (Jongbloed, 2020).

Embora o financiamento por bloco baseado em fórmulas seja o método mais comum de atribuição de financiamento, os subsídios negociados e a atribuição histórica continuam a ser mecanismos importantes em algumas jurisdições, sendo, por vezes, utilizados de forma combinada. Por exemplo, no México e em Portugal, as atribuições orçamentais históricas fornecem uma base que é subseqüentemente sujeita a negociações — sendo que, em teoria e no caso português, há uma fórmula pré-determinada que, na prática, não é cumprida. Já na Estónia, as atribuições orçamentais históricas são combinadas com um financiamento baseado em fórmulas e um contrato de desempenho por instituição (OECD, 2020).

O financiamento de base histórica, apesar de assegurar um grau de estabilidade financeira para as instituições ao longo do tempo, reduz o dinamismo do sistema, uma vez que favorece as instituições existentes e dificulta o crescimento de instituições mais novas. Igualmente ou mais importante, não fornece incentivos para a melhoria do desempenho. O financiamento por fórmula recompensa o desempenho passado e pode motivar a melhoria (OECD, 2020).

O financiamento com base em negociações tem custos de transação elevados, mas permite que a autoridade orçamental incentive a melhoria do desempenho e defina claramente as direções em que pretende que a instituição se concentre. Este método é bastante utilizado em combinação com outros mecanismos. No entanto, a utilização de vários mecanismos de financiamento pode reduzir a transparência e aumentar os custos de transação, para além de consequências não intencionais no comportamento das instituições (OECD, 2020).

## Financiamento com base no desempenho

O conceito de financiamento baseado no desempenho é entendido de forma diferente em diversos países europeus. Em muitos casos, é utilizado apenas como sinónimo de financiamento baseado em fórmulas, frequentemente sem ter em consideração a qualidade dos *inputs* ou *outputs* que compõem a fórmula. Idealmente, deveriam ser introduzidos indicadores de *outputs* com base na qualidade como, por exemplo, o número de alunos com bons resultados e que desenvolveram o seu conhecimento, e o nível de empregabilidade. No entanto, estes indicadores não são facilmente mensuráveis, pelo que a sua introdução não é, muitas vezes, conseguida.

Por vezes, o financiamento baseado no desempenho também é visto como financiamento competitivo, pois, em muitos sistemas, o montante disponível para distribuição é prefixado e limitado pelos orçamentos públicos. Consequentemente, o montante global a ser distribuído é estável, pelo que os fundos são distribuídos com base no desempenho relativo, tendo em conta certos indicadores. Deste modo, a quantia que uma instituição recebe não reflete o seu desempenho absoluto, mas sim o seu desempenho relativo, em comparação com outras instituições.

Por fim, os contratos de desempenho estão, também, associados ao financiamento baseado no desempenho, embora nem sempre tenham um impacto direto no nível de financiamento. Nos casos em que existe uma ligação, os contratos de desempenho podem ter impacto no financiamento operacional básico, ou apenas no financiamento adicional. Nos Países Baixos, uma percentagem do financiamento em bloco é distribuída com base nos objetivos acordados entre o Ministério da Educação e cada instituição individualmente, sendo um exemplo do impacto direto. Por outro lado, em Itália, os contratos de desempenho são utilizados como um complemento à fórmula de financiamento, tanto para alinhar objetivos ou mitigar efeitos negativos da fórmula, estando apenas relacionado com financiamento adicional. Existem, ainda,

países onde os contratos de desempenho não estão ligados ao financiamento, propositadamente, como é o caso da Dinamarca. Neste caso, trata-se de discussões acerca da estratégia institucional, tendo impacto na gestão da instituição e no modelo de governança, ao mesmo tempo que favorece o diálogo entre o Ministério e as instituições (Pruvot, Claeys-Kulik, & Estermann, 2015).

Tendo o princípio do desempenho implícito, as variáveis da fórmula de financiamento são baseadas em indicadores, pelo que as fórmulas são frequentemente introduzidas para tornar a atribuição de financiamento mais transparente. Em comparação com a alocação histórica, isto permite ter em conta as mudanças ao longo dos anos, tais como uma evolução do número de estudantes, uma vez que os dados são recolhidos a intervalos regulares (Pruvot, Claeys-Kulik, & Estermann, 2015).

Para além das diferenças, consoante o país, de importância do financiamento das fórmulas no que diz respeito aos montantes distribuídos, a composição das fórmulas também varia muito. Em muitos sistemas, os indicadores de *input*, tais como o número de estudantes (a nível de licenciatura e mestrado) desempenham frequentemente o papel mais importante na determinação do montante de financiamento que uma universidade recebe através do financiamento em bloco. Os indicadores correspondentes orientados para os resultados (número de diplomados de licenciaturas e mestrados), são utilizados com menos frequência e/ou têm frequentemente menos peso na fórmula. A maioria das fórmulas inclui uma combinação de indicadores relacionados com *inputs* e *outputs*, bem como vários outros indicadores ligados a objetivos políticos específicos (por exemplo, internacionalização, aspetos de género, interação com a sociedade, etc.). Enquanto as fórmulas para fundos de ensino são, na maioria dos casos, principalmente orientadas para *inputs*, as fórmulas para fundos de investigação são principalmente orientadas para resultados. Para os sistemas que têm uma

fórmula combinada (incluindo indicadores para ensino e investigação), a maioria é principalmente orientada para os *inputs* (Pruvot & Estermann, 2017).

Outra forma de orientar o comportamento institucional são os contratos de desempenho. Na maioria dos sistemas, são vistos mais como um instrumento de governação do que como um instrumento de financiamento. Embora os elementos baseados no desempenho nas fórmulas de financiamento estejam sempre relacionados com o desempenho passado, os contratos de desempenho são acordos sobre o desempenho futuro que estabelecem objetivos a atingir (Pruvot & Estermann, 2017).

Ao analisar a atribuição global do financiamento por blocos, pode notar-se que a maioria dos sistemas considera os seus mecanismos de atribuição de financiamento pelo menos parcialmente baseados no desempenho para o ensino (através de critérios relacionados com os diplomados, sobretudo de licenciatura), sendo o caso mais significativo o da Dinamarca. Neste caso específico, o financiamento do ensino é baseado, maioritariamente, no número de graus académicos concedidos. Por outras palavras, as instituições recebem financiamento público quando os estudantes fazem progressos nos seus estudos (Pruvot, Claeys-Kulik, & Estermann, 2015). Devido à complexidade dos mecanismos de financiamento em toda a Europa não é, contudo, possível fornecer a parte exata do financiamento ligada ao desempenho em cada sistema, pois contêm, frequentemente, uma mistura de diferentes elementos dos quais apenas alguns estão ligados ao desempenho (Pruvot & Estermann, 2017).

O financiamento baseado no desempenho, utilizando critérios de conclusão, desencoraja as instituições de manterem os estudantes inscritos durante muito tempo, o que pode levar ao desenvolvimento de medidas de apoio para que estes se conclua o curso mais rapidamente. Por outro lado, a aceleração do processo de graduação corre o risco de diminuir a qualidade do ensino. Relativamente à alocação de fundos, este tipo de financiamento é capaz de aumentar a transparência do processo, uma vez que recompensa as instituições que são mais eficientes. No

entanto, este processo torna-se desafiante quando o orçamento é prefixado por autoridades públicas. Um dos efeitos negativos é o aumento da concorrência entre instituições, que podem tornar-se menos dispostas a cooperar.

### Esquemas de excelência

Esquemas de excelência podem ser definidos como "iniciativas de grande escala em que o financiamento público é dirigido às universidades numa base competitiva não relacionada com projetos específicos, e focada no desenvolvimento de estratégias institucionais mais amplas" (Pruvot & Estermann, 2017, p. 83). O objetivo é distinguir estes esquemas do financiamento competitivo com base numa proposta para um determinado conjunto de atividades reunidas num formato de projeto. O último tende a dirigir-se a investigadores individuais, equipas de investigação ou redes de investigadores, enquanto os esquemas de excelência podem ser dirigidos a nível institucional, envolvendo escolhas estratégicas. Verifica-se, assim, que os esquemas de excelência estão, frequentemente, relacionados com a investigação. Contudo, existem alguns centrados na excelência do ensino, como o esquema francês "IDEFI", que financia ensino inovador, ou o "Pacto de Qualidade para o Ensino" na Alemanha, que visa melhorar as condições de estudo e a qualidade do ensino.

Os esquemas de excelência podem ser implementados pelas autoridades públicas com vista à obtenção de uma maior visibilidade internacional das instituições em causa, à melhoria da qualidade da investigação e/ou do ensino, e uma melhor correspondência entre a oferta e a procura no mercado do ensino superior. Quando os recursos são limitados, também se destinam a aumentar a eficiência do financiamento, levando à criação de uma hierarquia entre instituições. Não obstante, estes esquemas não devem ser considerados de forma isolada, mas sim como complemento de outros mecanismos de financiamento. Devem, também, ser vistos como um apoio temporário, em vez de um mecanismo de financiamento permanente. Os subsídios ao abrigo dos esquemas de excelência têm, usualmente, uma duração de 5 a 7 anos,

uma vez que é necessário tempo para consolidar os resultados alcançados, em particular, no que diz respeito às colaborações desenvolvidas com parceiros externos (Pruvot & Estermann, 2017).

### 1.3. Estudantes e Instituições de Ensino

A crescente procura do ensino superior aliada ao aumento dos custos por aluno e as restrições orçamentais que muitos governos enfrentam, desencadeou um debate sobre a repartição de custos no ensino superior. Esta partilha reflete a transferência de pelo menos parte dos custos do ensino superior dos governos para as famílias e os estudantes. Abrange a introdução (ou aumentos acentuados) das propinas dos estudantes e a substituição de bolsas de estudo por empréstimos para estudar (Jongbloed, 2020).

Deste modo, as propinas pagas pelos estudantes têm tido um papel cada vez maior nos sistemas de educação superior. Isto incentivou as instituições a melhorarem vários aspetos, entre eles as suas infraestruturas e comodidades, uma vez que a influência destes fatores na escolha dos estudantes tem crescido. As propinas permitem reduzir a despesa pública no setor. Alguns governos também consideram que as instituições que recebem uma elevada proporção das suas receitas dos estudantes se tornarão mais centradas no estudante e mais recetivas às suas necessidades, melhorando potencialmente a aprendizagem (OECD, 2020).

#### Fixação de propinas

O grau de autonomia na fixação de propinas das instituições de ensino superior varia consoante o país. Na Suíça, as propinas estão sujeitas a negociação, enquanto noutros sistemas europeus de ensino superior, os governos estabelecem um limite máximo sob o qual as universidades podem aumentar as propinas (Itália, Reino Unido, Portugal e Roménia). Pelo contrário, a França, Espanha, Irlanda e Holanda determinam as propinas a nível central e não é permitido às instituições qualquer tipo de descrição no preço das do 1º ciclo. Noutros países, como na Nova

Zelândia, os governos podem optar por regular o nível máximo de aumento das propinas, em vez da propina em si (OECD, 2020). A Tabela 1.3 revela a política de fixação de propinas de cada país.

*Tabela 1.3: Propinas para estudantes nacionais/UE de 1º ciclo*

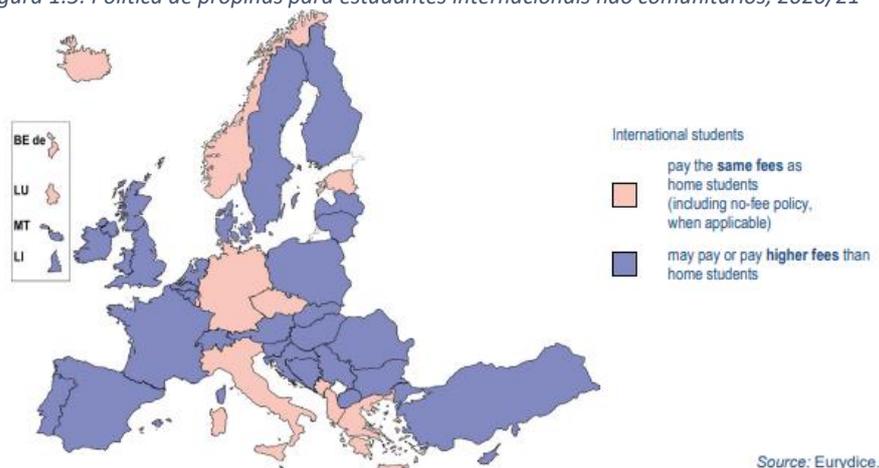
<b>Fixação de Propinas</b>	<b>Países</b>
<b>As universidades são livres de fixar o nível das propinas</b>	Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Sérvia
<b>Universidades e uma autoridade externa cooperam na fixação do nível das propinas</b>	Suíça
<b>As universidades podem fixar o nível das propinas abaixo de um limite máximo fixado por uma autoridade externa</b>	Hungria, Islândia, Itália, Portugal, Reino Unido
<b>Apenas uma autoridade externa é autorizada a definir o nível das propinas</b>	Croácia, Flandres, França, Valónia, Irlanda, Países Baixos, Espanha
<b>Não há propinas</b>	Áustria, Brandemburgo, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Hesse, Renânia do Norte-Vestefália, Noruega, Polónia, Eslováquia, Eslovénia, Suécia

*Fonte: European University Association*

## Pagamento de propinas

Em cerca de metade dos países da OCDE, as instituições públicas de ensino cobram propinas diferentes aos estudantes nacionais e internacionais inscritos nos mesmos programas, sendo que os estudantes estrangeiros pagam mais (Figura 1.5). Os estudantes não nacionais pagam duas vezes, ou mais, as propinas pagas pelos estudantes nacionais na Austrália, Áustria, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos. Nos sistemas de ensino superior europeus, os estudantes internacionais de países da UE estão sujeitos às mesmas políticas de propinas que os estudantes nacionais. Verifica-se que as universidades têm mais autonomia na fixação de propinas para estudantes internacionais não comunitários. A literatura empírica indica uma relação negativa entre o preço líquido e a matrícula, embora uma relação que varia de acordo com as características estudantis e institucionais (OECD, 2020).

Figura 1.5: Política de propinas para estudantes internacionais não comunitários, 2020/21

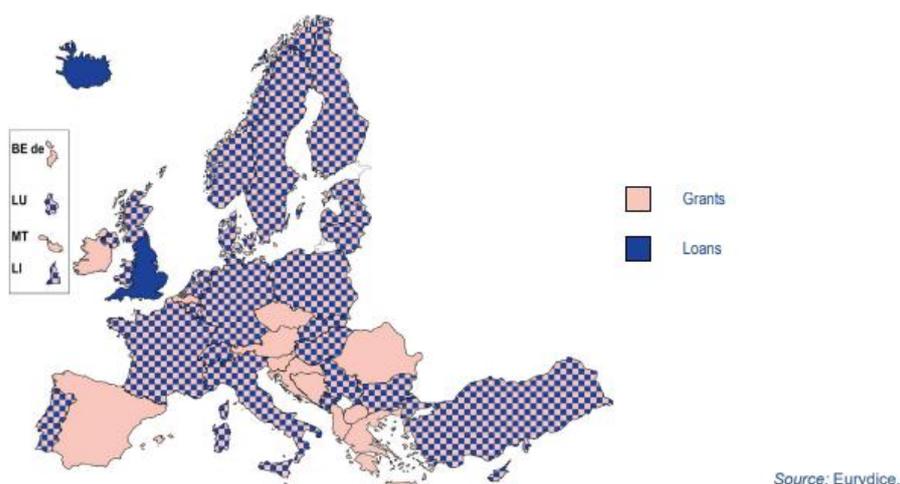


Fonte: European Commission/EACEA/Eurydice, 2020

## 1.4. Estado e Estudantes

Argumenta-se, frequentemente, que propinas mais elevadas se traduzem em taxas de matrícula mais baixas no ensino superior. Para assegurar que os estudantes, em particular, os de meios desfavorecidos, não sejam desencorajados pela carga financeira associada aos estudos, o apoio aos estudantes é fornecido pelos governos e bancos privados (Jongbloed, 2020). Na Figura 1.6 está representada a distribuição dos tipos de apoio a estudantes nacionais de 1º ciclo por país.

Figura 1.6: Financiamento público direto para apoiar estudantes nacionais de 1º ciclo a tempo inteiro



Fonte: European Commission/EACEA/Eurydice, 2020

Os estudantes podem enfrentar obstáculos significativos para participar no ensino superior devido aos efeitos dos preços, quando o custo atual é elevado em relação aos rendimentos

futuros estimados do ensino adicional, e devido a restrições de liquidez, quando os estudantes não têm liquidez suficiente para fazer face ao custo atual do ensino superior. Por isso, a maioria dos países da OCDE implementou sistemas de apoio financeiro aos estudantes, adaptados para resolver restrições de liquidez e mitigar os efeitos dos preços. Estes esquemas procuram assegurar a equidade no acesso e conclusão do ensino superior (OECD, 2020).

Em alguns países, o ensino superior é financiado em parte importante pelas contribuições das famílias, pelo que os governos empregaram esquemas abrangentes de empréstimos públicos para fazer face às restrições de liquidez (Reino Unido e Austrália). O apoio aos estudantes nesses países cobre normalmente uma grande parte, ou o montante total, das despesas necessárias do agregado familiar em propinas, bem como uma contribuição para as despesas de subsistência. Outros sistemas, em que as despesas das famílias com o ensino superior também são comparativamente elevadas, fornecem apoios baseados em subsídios, mas com valor inferior à média das despesas das famílias com o ensino superior (Estados Unidos, Japão, Coreia e Chile). A proporção de estudantes que receberam apoio público de bolsas ou empréstimos varia de 70-100% na maioria dos sistemas nórdicos e anglófonos, a menos de 30% na Áustria, Suíça e Portugal (OECD, 2020).

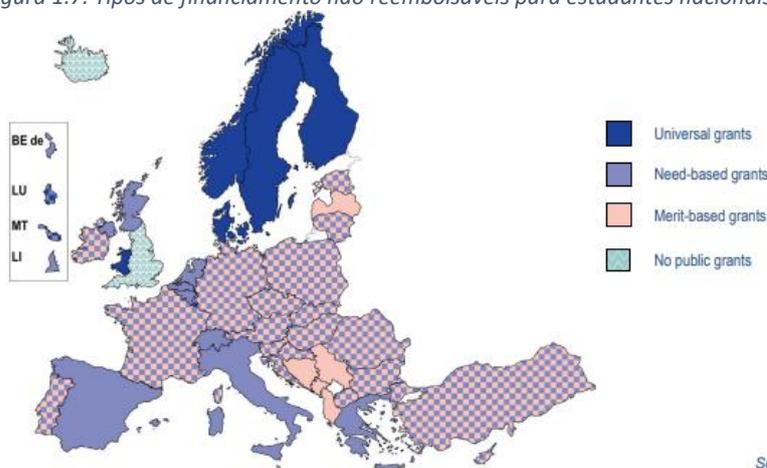
#### Tipos de financiamento não reembolsáveis

A responsabilidade pela administração dos subsídios varia consideravelmente entre países: alguns atribuem a responsabilidade às autoridades governamentais (Austrália e Países Baixos); outros, a uma agência intermediária (Comunidade Flamenga da Bélgica); outros, a instituições de ensino superior (Portugal) ou a instituições e autoridades governamentais conjuntamente (México). Em muitos sistemas de ensino superior, os decisores políticos têm estado dispostos a autorizar o estabelecimento de novas instituições privadas para compensar a falta de capacidade das instituições públicas. No entanto, as autoridades públicas estão, por vezes, relutantes em autorizar a extensão dos benefícios de bolsas de estudo e empréstimos a estas

instituições quando a qualidade da oferta em instituições privadas não está assegurada, ou quando as instituições operam numa base lucrativa, podendo aumentar as propinas (Cellini & Goldin, 2014).

Existem bolsas financiadas publicamente em todos os sistemas europeus de ensino superior, com exceção da Islândia e da Inglaterra, onde existem apenas empréstimos a estudantes (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018). Observa-se, na Figura 1.7, os tipos de bolsas que os países disponibilizam aos seus estudantes nacionais de 1º ciclo a tempo inteiro.

Figura 1.7: Tipos de financiamento não reembolsáveis para estudantes nacionais de 1º ciclo a tempo inteiro



Source: Eurydice.

Fonte: European Commission/EACEA/Eurydice, 2020

### Bolsas universais básicas

Existem bolsas universais básicas, cuja alocação não é baseada em necessidades financeiras ou mérito académico. Pretendem atingir uma grande parte da população estudantil sem privilegiar nenhuma categoria específica (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020). Embora as bolsas na Dinamarca, Finlândia e Suécia estejam abertas a todos os estudantes, podem ser reduzidas ou eliminadas se o estudante tiver outra fonte de rendimento pessoal acima de um montante especificado. No País de Gales, todos os estudantes do primeiro ciclo e de ciclos curtos de ensino superior a tempo inteiro podem, também, beneficiar de uma bolsa universal para custos de subsistência (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018).

### **Bolsas em função de condições de recursos**

As bolsas em função de condições de recursos são o tipo mais comum de apoio financeiro a estudantes. Estas são orientadas para estudantes com dificuldades financeiras, sendo o critério mais frequente de elegibilidade e montante total da bolsa o rendimento familiar. Porém, existe uma variação significativa na forma como as condições são avaliadas, e no nível e objetivo do apoio financeiro. Alguns países concedem este tipo de bolsas para cobrir tanto as propinas como os custos de subsistência, enquanto outros as utilizam apenas para cobrir um ou outro. Os estudantes que se qualificam para a bolsa ou recebem uma contribuição fixa ou o montante da bolsa é diferenciado de acordo com as necessidades dos estudantes. Para manter a bolsa, os estudantes são frequentemente obrigados a atingir um desempenho acadêmico mínimo, a fazer progressos acadêmicos satisfatórios, ou a completar os seus estudos dentro de um período de tempo limitado (OECD, 2020). Uma investigação nos Estados Unidos demonstrou que um aumento das bolsas de estudo com financiamento público aumentou os resultados escolares e a probabilidade de frequentar o ensino superior (Dynarski, 2003).

### **Bolsas direcionadas**

As bolsas direcionadas têm o objetivo de encorajar os estudantes a escolher determinadas áreas de estudo ou mitigar as desvantagens sociais. Embora os custos destas iniciativas orientadas sejam tipicamente modestos, dada a dimensão relativamente pequena das populações elegíveis, a sua eficácia tem, por vezes, sido difícil de estabelecer. Por exemplo, para encorajar a inscrição em áreas de educação e formação em ciências, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM), um programa federal de ajuda aos estudantes nos Estados Unidos (a bolsa SMART) forneceu assistência suplementar a cerca de 65 000 estudantes de terceiro e quarto ano com rendimentos baixos e moderados que se graduaram em CTEM durante os anos académicos 2007-2011 (de uma população nacional de 21 milhões de estudantes de graduação). Não existe consenso relativamente ao sucesso do programa. No entanto, as bolsas destinadas a estudantes

que não tentam influenciar as escolhas de estudos revelaram-se mais eficazes que as anteriores, traduzindo-se em percentagens mais elevadas nas taxas de graduação, em geral e no tempo esperado (OECD, 2020).

### **Bolsas de mérito**

Muitas jurisdições da OCDE concedem bolsas com financiamento público que recompensam o sucesso académico passado, normalmente concedidas com base nos resultados do ensino secundário e/ou no desempenho em testes de admissão ao ensino superior (OECD, 2020).

### Tipos de financiamento reembolsável

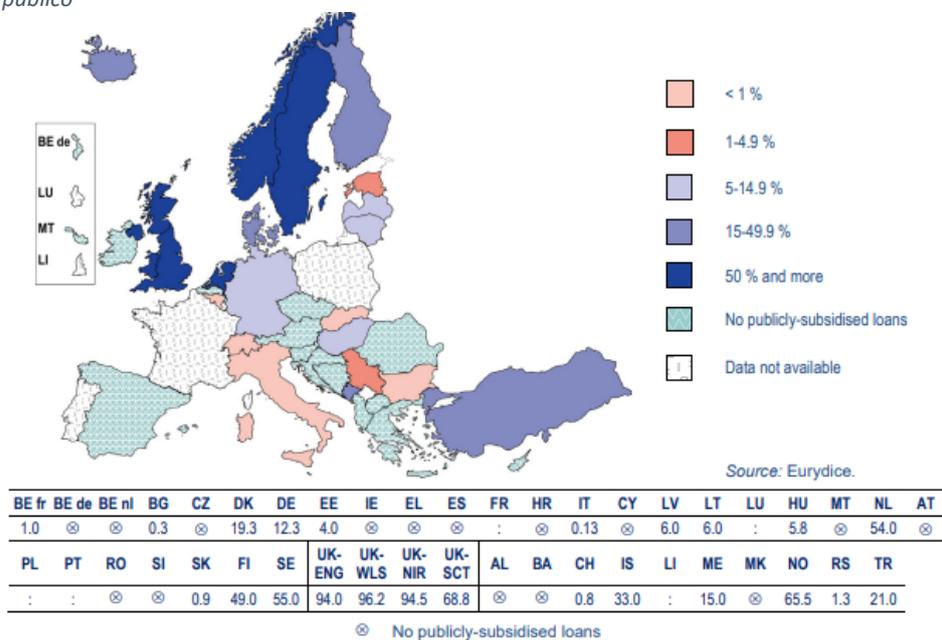
Como parte dos seus sistemas de apoio aos estudantes, muitos países optaram por adotar mecanismos de empréstimo a estudantes com apoio público, em combinação, ou não, com bolsas, para ajudar os estudantes a pagar as propinas e/ou os custos de subsistência. Os estudantes são tipicamente sujeitos a restrições de crédito. Assim, os empréstimos estudantis transferem os ganhos futuros dos estudantes para pagar as despesas correntes com a educação, resolvendo as restrições de liquidez dos estudantes. Instituições bancárias privadas apoiadas pelo governo, ou o próprio governo, emprestam dinheiro durante o período de estudo. O reembolso começa, tipicamente, após a graduação (mais um potencial período de carência), quando o graduado começa a ter rendimentos (OECD, 2020).

As pressões orçamentais, reforçadas pela crise financeira mundial que começou em 2008, levaram a mudanças no financiamento do ensino superior em muitos países da OCDE. Isto levou a que as propinas aumentassem em vários países. Apesar das bolsas de estudo se terem expandido, não acompanharam o aumento dos custos, pelo que a utilização de empréstimos tem vindo a aumentar (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018).

Em muitos países da OCDE, existem empréstimos a estudantes subsidiados pelo Estado, mas são um tipo menos comum de apoio público do que as bolsas (Figura 1.8). Em grande parte da

Europa, poucos estudantes recebem empréstimos (Comunidade Francesa da Bélgica, França, Itália, Eslováquia e Suíça). A ampla utilização de empréstimos a estudantes está frequentemente associada a países nos quais existem taxas de participação no ensino superior muito elevadas (Estados Unidos, outros países de língua inglesa e países asiáticos desenvolvidos (Japão e Coreia)). Além disso, alguns sistemas de propinas gratuitas, tais como os países nórdicos europeus, também têm uma elevada proporção de beneficiários de empréstimos, uma vez que as famílias nórdicas esperam que os seus filhos sejam independentes e suportem os seus custos de vida (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018). Estes empréstimos variam significativamente em escala e alcance nos países da OCDE. Podem ser concedidos a estudantes através de um fundo de empréstimo público (Austrália, Islândia, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Reino Unido e outros), através de bancos comerciais (Estónia, Finlândia, Polónia e Portugal) ou ambos os sistemas (Chile e Coreia) (OECD, 2020).

Figura 1.8: Percentagem de estudantes nacionais de 1º ciclo a tempo inteiro que opta por um empréstimo com apoio público



Fonte: European Commission/EACEA/Eurydice, 2020

## Pagamento de empréstimos

### Empréstimos hipotecários

Os empréstimos concedidos através de bancos comerciais são exclusivamente de tipo hipotecário, envolvendo um reembolso nominal de uma certa quantia de dinheiro por mês, durante um certo número de anos depois de diplomado. Como os reembolsos permanecem os mesmos (na ausência de alterações das taxas de juro), o encargo do reembolso aumenta se os rendimentos baixarem. O programa de Empréstimo à Educação Familiar Federal dos EUA (que funcionou entre 1965 e 2010) e a Organização de Serviços Estudantis do Japão (JASSO) sem juros (tipo 1) e programas de empréstimos estudantis de baixo juro (tipo 2) são dois exemplos deste tipo de empréstimo. No entanto, ambos fizeram a transição para esquemas com base no rendimento futuro dos diplomados (OECD, 2020).

#### Empréstimos com reembolso com base no rendimento futuro

A concessão de empréstimos com reembolso com base no rendimento a estudantes que não podem ou não querem pagar as propinas antecipadamente e desejam adiar os seus pagamentos é um método inovador de apoio aos estudantes na cobertura dos custos do ensino superior. Estes empréstimos foram introduzidos na Austrália em 1989 e tornaram-se uma solução de financiamento popular para vários governos (Jongbloed, 2020).

Os empréstimos com base no rendimento diferem substancialmente dos empréstimos de tipo hipotecário. Os reembolsos mensais variam de acordo com o nível de rendimento do diplomado, em que o encargo do reembolso não pode exceder uma taxa pré-definida, as variações da taxa de juro não têm qualquer efeito sobre os montantes mensais de reembolso, e o que muda é a duração do período de reembolso. Estes esquemas são utilizados na Austrália, Hungria, Países Baixos, Nova Zelândia e Inglaterra, mas os reembolsos são organizados de formas diferentes. Na Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra, têm como base os rendimentos atuais dos diplomados. Este é considerado como o melhor método, desde que um país tenha capacidade institucional para o implementar eficazmente. Na Hungria, o reembolso é baseado em rendimentos anteriores. Nos Países Baixos, existe um acordo híbrido. Isto significa que têm um sistema

tradicional semelhante ao das hipotecas, mas se os rendimentos de uma pessoa forem baixos, podem contactar a administração de empréstimos estudantis e solicitar uma taxa de reembolso mais baixa (OECD, 2020).

Os empréstimos com base em rendimentos atuais são mais precisos na determinação da capacidade real de reembolso de um diplomado. Dado que os rendimentos dos jovens são menos estáveis e dependem significativamente do estado do mercado de trabalho quando se formam, os reembolsos baseados nos rendimentos anteriores podem não ser suficientemente flexíveis para evitar o peso do reembolso. Por exemplo, caso o diplomado passe a receber rendimentos mais baixos, estes podem não ser tidos em consideração imediatamente na definição do reembolso, caso o método de reembolso seja baseado em rendimentos anteriores. Para que o sistema de empréstimos seja eficaz, é necessário o acesso a informação fiável, atempada e completa sobre os rendimentos, para que seja possível o ajustamento automático dos reembolsos. Isto apenas é possível se o sistema fiscal for de confiança e puder ser utilizado pelo sistema de empréstimos com reembolso com base no rendimento futuro (OECD, 2020).

### Impacto do endividamento de estudantes

O aumento do nível de endividamento dos estudantes, especialmente nos Estados Unidos, tem potenciais efeitos na escolha da carreira, estudos de pós-graduação, formação de família, habitação própria e bem-estar pessoal. Por exemplo, diplomados com níveis de dívida mais elevados mudam menos vezes de emprego e estão menos envolvidos em atividades empreendedoras, quando comparado com diplomadas sem dívidas. Ademais, parecem valorizar mais a segurança e estabilidade do trabalho do que a satisfação associada. Nos Estados Unidos, a dívida estudantil pode traduzir-se em dificuldades financeiras, tanto no acesso a crédito como no reembolso de empréstimos. Verifica-se, também no Reino Unido, que diplomados com dívidas pendentes atrasam significativamente a compra de casa própria (OECD, 2020).

## Mecanismos vale

No financiamento baseado em vales, os fundos são atribuídos pelas autoridades públicas aos estudantes, vistos como clientes das instituições de ensino superior, para que possam adquirir serviços educativos, numa instituição à sua escolha. Para a instituição, os vales representam uma certa quantia, podendo ser levantados no departamento governamental responsável. A cada pessoa é atribuído um número limitado de vales, que pode ser utilizado de forma flexível. Isto é, podem ser utilizados durante um determinado período de tempo e para programas fornecidos por um determinado número de prestadores de ensino acreditados (Jongbloed, 2004).

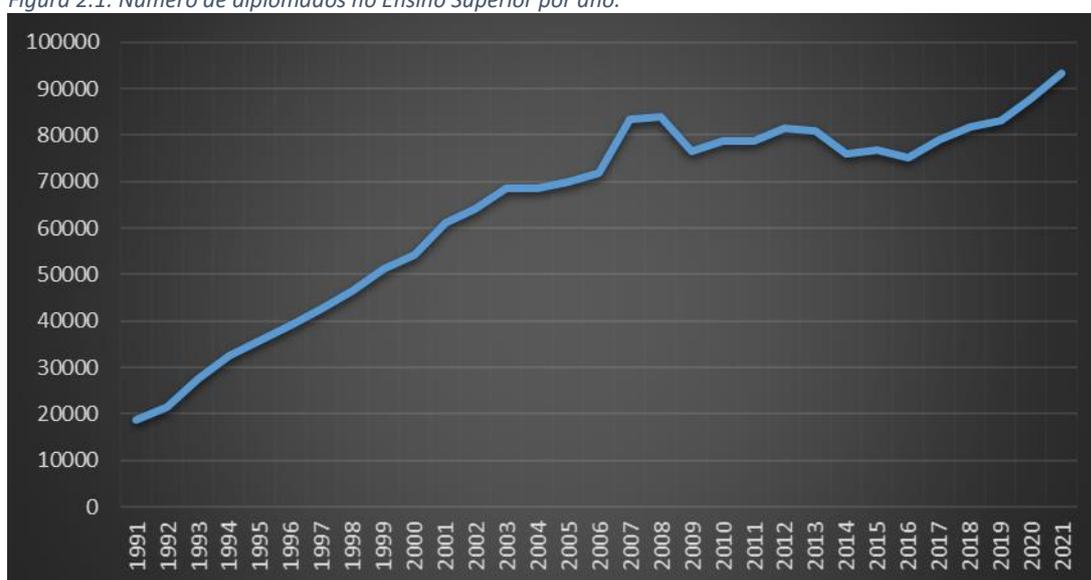
Contudo, é complicado satisfazer as condições necessárias para colocar este mecanismo em prática. Por exemplo, em Inglaterra, as autoridades públicas eliminaram os limites no número de matrículas, afastando-se do financiamento direto e aproximando-se das propinas, em conjunto com empréstimos subsidiados pelo Estado. Isto levou a uma transição para um sistema de ensino superior orientado pela escolha dos estudantes e baseado em propinas. Sendo um sistema baseado na procura, é semelhante a um sistema em que os estudantes são financiados através de vales. Alguns estudos demonstraram que a participação, conclusão e resultados do mercado de trabalho de estudantes com baixos rendimentos não foram adversamente afetados pela transição do sistema para um financiamento institucional baseado em propinas conduzido pela procura dos estudantes. Porém, o sistema não foi capaz de alcançar todas as condições necessárias para um mercado plenamente funcional e eficaz, algo observado, em 2017, pelo Gabinete Nacional de Auditoria do Reino Unido. Verificou-se que os estudantes usavam o preço como uma medida aproximada da qualidade da instituição, pelo que as instituições temiam que baixar os seus preços pudesse sinalizar pior qualidade de ensino. Para combater esta questão, foi dada informação aos estudantes dados acerca de níveis de satisfação, empregabilidade, entre outros, de cada instituição. No entanto, apenas 20% dos potenciais estudantes utilizaram

esta informação. Além disso, as instituições também escolhem os estudantes que recebem (“clientes”), o que não aconteceria num mercado tradicional. Por estes motivos, não se conseguiu implementar um mercado eficaz (OECD, 2020).

## 2. Evolução do financiamento público do ES em Portugal

O crescimento do número de diplomados entre 1991 e 2007 é notável. Entre 1991 e 2007-2008, o número de diplomados por ano aumentou 350%. Depois desse ano, há uma relativa estabilização no número de diplomados. Os 84 mil de 2008 comparam com os 83 mil de 2019. Em 2020 e 2021, houve um novo aumento, chegando-se a mais de 93 mil diplomados. Os próximos anos dirão se esta tendência de crescimento se manterá ou não.

Figura 2.1: Número de diplomados no Ensino Superior por ano.



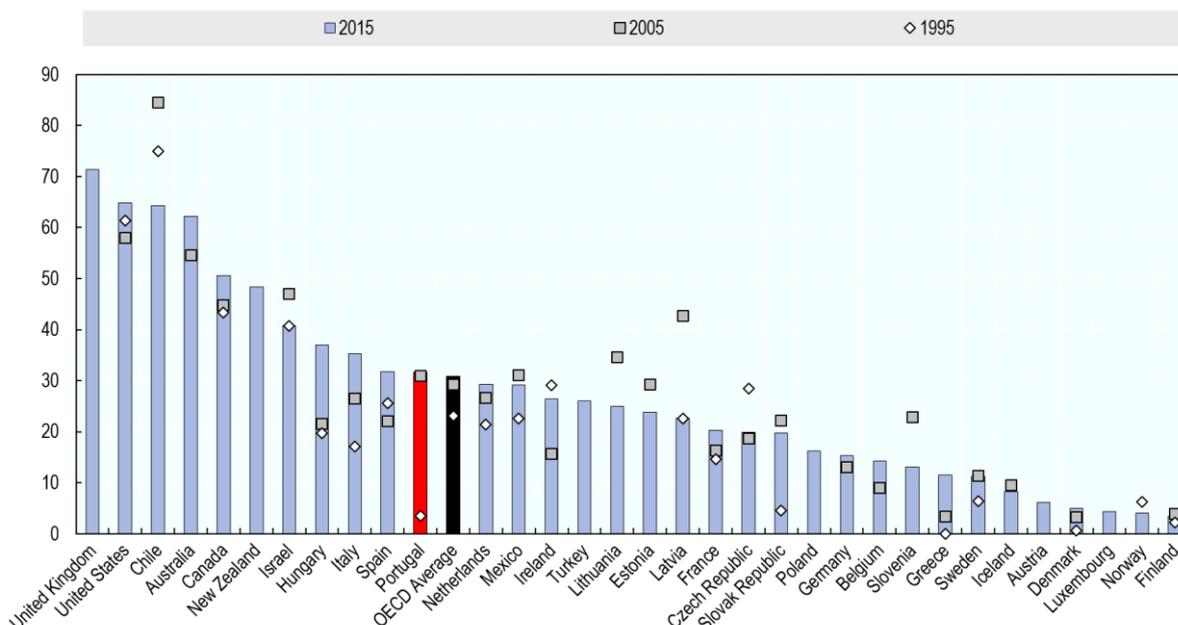
Fonte: Pordata, com dados da DGEEC/ME-MCTES

Assim, a questão do financiamento das instituições de ensino superior tornou-se central neste século. Pode dizer-se que existem três fontes principais de financiamento: 1) Orçamento de Estado; 2) receitas provenientes de matrículas e propinas, pagas pelos estudantes e famílias; 3) receitas próprias (proveniente de entidades públicas e privadas para projetos de investigação, formação, consultadoria, filantropia, etc.).

Apesar do financiamento do orçamento de Estado ter continuado a representar uma grande percentagem, verificou-se que a despesa pública com o ensino superior diminuiu, enquanto as receitas próprias aumentaram, até 2006 (Cerdeira, 2008). Posteriormente, até 2015, houve uma

estabilização da percentagem de despesas privadas no ensino superior (OECD, 2020), como se pode observar na Figura 2.2.

Figura 2.2: Despesas Privadas em Percentagem da Despesa Total com o Ensino Superior, 1995-2015



Fonte: OECD, 2020

No entanto, as instituições continuam a depender fortemente do Orçamento de Estado. Ao financiamento do ensino superior público está subjacente uma relação tripartida entre o Estado, os estudantes e as instituições de ensino (Lei nº 37/2003, de 22 de agosto, art. 1º).

## 2.1. Estado e Instituições de Ensino

Foi aprovado, em 1993, um sistema de financiamento de instituições de ensino superior com base numa fórmula, para garantir a equidade, e contratos-programa, que permitiriam a diversificação do ensino superior. O objetivo passava por operacionalizar a distribuição de fundos orçamentais. A aplicação da fórmula iniciou-se em 1994, sendo este o ano-base para o cálculo do Orçamento Padrão. Pretendia-se introduzir critérios objetivos e corrigir distorções no financiamento, de modo a convergir para o orçamento padrão. No entanto, verificou-se que a capacidade de financiamento do Estado não era suficiente para cumprir a aplicação da fórmula, pelo que as instituições receberam menos que o valor padrão preconizado.

Decidiu-se que era necessário fazer alterações ao sistema concebido em 1993. Passado uma década, foi publicada a Lei nº 37/2003 que estabelece as bases do financiamento do ensino superior. Seria aplicada uma fórmula baseada em critérios de qualidade e excelência, tal como valores-padrão relativamente às relações entre pessoal docente, não docente e estudantes, e indicadores de desempenho, de modo a calcular as dotações de cada instituição de forma equitativa. Esta fórmula é explicada em mais detalhe numa portaria dos Ministérios das Finanças e da Ciência e do Ensino Superior, Portaria nº 231/2006 (2ª série).

Nessa Portaria é referido que alguns princípios subjacentes à utilização de uma fórmula, como os de transparência e objetividade, tinham sido violados, através da consideração, maioritariamente casuística, de vários termos e critérios. Foi sugerida uma nova fórmula de financiamento, que tinha em consideração, em primeiro lugar, a previsão do número de alunos inscritos, seguida do cálculo de fatores de custo e de qualidade. Os fatores de custo são determinados a partir dos custos médios do pessoal de cada instituição, sendo estes baseados nas razões alunos por docente, não docente por docente, e não docente de administração central por aluno. Estes fatores de custo variam, ainda, de acordo com o tipo de instituição e área de formação. Por sua vez, os fatores de qualidade baseiam-se na eficiência pedagógica da instituição e na qualificação do respetivo corpo docente. Todavia, a metodologia e os parâmetros de referência sofreram alterações a cada ano, o que causou uma certa instabilidade e inviabilizou a fórmula como instrumento de gestão das instituições.

Em 2009, a fórmula foi simplificada, tendo as componentes relacionadas com qualidade sido retiradas. A nova fórmula passou a ter em consideração só o número de alunos inscritos e os fatores de custo. Estes últimos são determinados a partir do custo das remunerações médias do pessoal docente e não docente das instituições, e de índices pré-definidos de custos, consoante a área de formação e se se trata de uma universidade ou instituto politécnico. Verifica-se, na Tabela 2.1, que a área com maior índice de custo é Medicina e Medicina Dentária, enquanto a

área com menor índice de custo é a de Letras, Ciências Sociais, Direito e Ciências Políticas. São tidos em consideração o primeiro e segundo ciclos de estudos (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2008). Na Tabela 2.2, temos a mesma informação para os Politécnicos.

Tabela 2.1: Índices de Custo por áreas de Formação (Universidades)

<b>Áreas de Formação Inicial</b>		
U1	Medicina e Medicina Dentária	4.00
U2	Artes do Espetáculo	3.56
U3	Medicina Veterinária	2.70
U4	Ciências da Engenharia, Ciências Exatas e Naturais, Ciências Farmacêuticas e Ciências Agro-Pecuárias	2.50
U5	Artes Plásticas e Design, Arquitetura, Ciências da Educação, Psicologia, Educação Física e Desporto, Comunicação Social	1.90
U6	Matemática, Estatística e Computação	1.60
U7	Economia, Gestão, Turismo, Geografia e Línguas Vivas	1.20
U8	Letras, Ciências Sociais (não incluídas em U7), Direito e Ciências Políticas	1.15
<b>Áreas de Formação Avançada</b>		
UA1	Medicina, Medicina Dentária e Música	4.00
UA2	Ciências da Engenharia, Ciências Exactas e Naturais, Ciências Farmacêuticas e Ciências Agro Pecuárias.	3.00
UA3	Outras	1.69

Tabela 2.2: Índices de Custo por áreas de Formação (Politécnicos)

<b>Áreas de Formação Inicial</b>		
P1	Artes do Espectáculo e Linguagem Gestual	3.50
P2	Enfermagem e Técnicos Dentistas	2.40
P3	Tecnologias da Saúde	2.00
P4	Tecnologias	2.00
P5	Agricultura, Sivicultura, Pecuária e Veterinária	1.69
P6	Educadores de Infância, Professores 1 e 2 ciclos do Ensino Básico, Animadores, Comunicação Social, Artes Plásticas e Design, Desporto	1.51
P7	Informática	1.30
P8	Contabilidade, Gestão, Comércio, Solicitadoria, Secretariado, Turismo, Línguas Vivas, Educação Social e Serviço Social	1.00
<b>Áreas de Formação Avançada</b>		
PA1	Enfermagem	2.42
PA2	Tecnologias	1.40
PA3	Outras	1.40

A nova fórmula surge num período marcado pela crise financeira em Portugal de 2010-2014, o que levou a que o Estado não conseguisse cumprir a aplicação da nova fórmula. O financiamento reverteu para uma base histórica, o que significa que valores históricos têm um peso elevado no cálculo das dotações das instituições. Excepcionalmente, esta base histórica é utilizada em conjunto com uma fórmula distributiva, continuando, no entanto, a base histórica a representar a fração maioritária. Contudo, o modelo que vigora não representa a realidade de forma correta, porque os desequilíbrios nas dotações acumulam-se ao longo do tempo. Observa-se o crescimento da percentagem de alunos inscritos em instituições no litoral e uma diminuição no interior e sul do país. Isto pode estar associado à evolução demográfica, oportunidades de emprego, número de vagas disponíveis, entre outros motivos. O crescimento diferenciado das instituições é uma das principais razões para o crescente desequilíbrio entre o financiamento e a atividade educativa.

Instituições que têm crescido são prejudicadas, pois o financiamento que recebem não é adequado ao seu número de alunos, reduzindo-se o seu orçamento por aluno. O contrário acontece a instituições cujo número de alunos tem diminuído. Estas, por não conseguirem aproveitar as economias de escala, apresentam, no geral, um excesso de pessoal docente. Não é difícil de concluir que, num sistema de financiamento com base histórica, não é garantida a equidade entre as instituições, mesmo quando, raramente, alguma racionalidade é introduzida através da fórmula distributiva. Como o montante atribuído pela fórmula distributiva representa uma fração pequena, verifica-se que este sistema não tem em consideração a evolução da instituição (Ministério da Educação e Ciência, 2015).

Em 2015, foi discutido um sistema de financiamento baseado em compromissos entre o Estado e as instituições, em que, para além da fórmula, a diversidade das instituições pudesse ser acomodada em contratos-programa. No entanto, na prática, o novo sistema não foi aplicado e o financiamento continuou a ser feito com base histórica. Atualmente, para se voltar a utilizar

uma fórmula de financiamento, como estabelecido pela Lei nº 37/2003, seria necessário introduzir um período de transição para evitar que houvesse grandes flutuações no orçamento de cada instituição de um ano para o outro. Assim, seria necessário um plano de convergência plurianual para recalibrar os orçamentos das instituições.

Idealmente, a convergência para o financiamento por fórmula criará as condições necessárias de estabilidade e previsibilidade do orçamento das instituições para que no futuro seja possível adotar ainda um modelo baseado em compromissos, tanto para *inputs*, como para resultados. Um exemplo de um *input* é o número de alunos inscritos, enquanto os resultados podem ser medidos através de indicadores de eficácia e eficiência no uso da dotação pública. Seguindo estas linhas, um documento do Ministério da Educação e Ciência (2015) propôs um modelo híbrido, em que uma parte do orçamento é determinado por uma fórmula baseada nos estudantes inscritos e outra parte numa fórmula baseada em fatores de qualidade.

Atualmente, as dotações continuam a ser calculadas com base no financiamento do ano anterior. Isto significa que o aumento de alunos em algumas instituições de ensino superior não tem sido acompanhado por um aumento proporcional na dotação orçamental. Esta situação desencoraja iniciativas de melhoria de desempenho e de qualidade.

## 2.2. Estudantes e Instituições de Ensino

O crescimento da rede de ensino público implicou um aumento do orçamento das instituições, universitárias e politécnicas, pressionando os esforços financeiros do Estado. Associado a este contexto está o princípio de “repartição de custos” entre o Estado e as famílias. Deste modo, foi implementada uma política de propinas (Cerdeira, 2008). Como se vê na Figura 2.2, em Portugal, houve um aumento da percentagem das despesas privadas no ensino superior entre 1995 e 2005, estabilizando posteriormente até 2015.

Não existe consenso no que diz respeito à participação das famílias no financiamento das instituições. Enquanto alguns economistas consideram que o acesso livre ao ensino superior leva à redistribuição da riqueza entre as diferentes classes sociais, outros argumentam que o facto de os estudantes pagarem propinas obriga as universidades a terem um melhor desempenho, uma vez que estes serão mais exigentes.

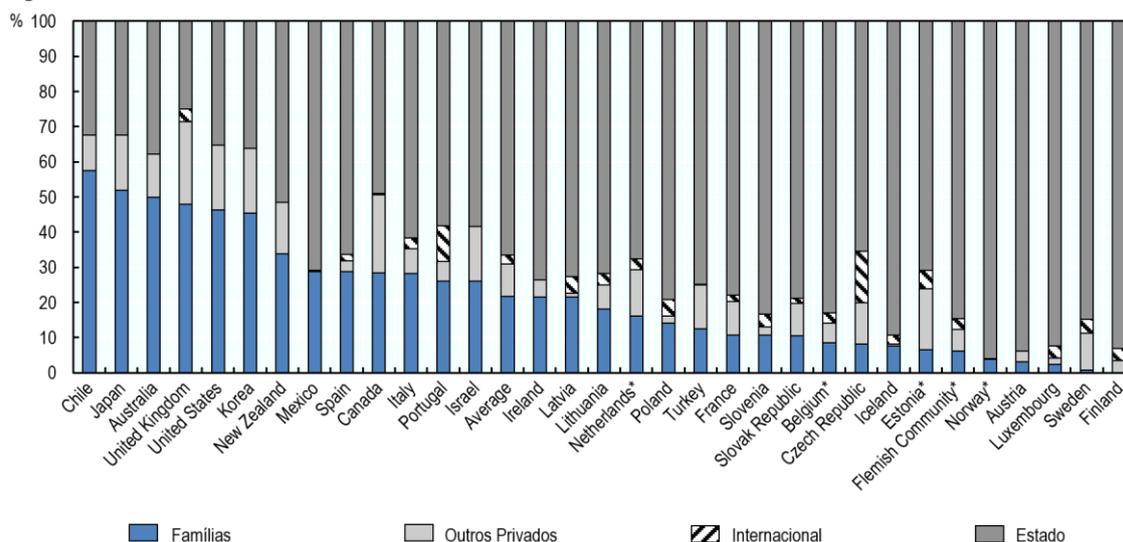
Podem ser distinguidos dois tipos principais de políticas de propinas. O primeiro, denominado por “propinas à cabeça”, assume que as famílias devem, em parte, cobrir os custos do ensino superior dos respetivos filhos. Assim, as propinas a serem pagas dependem do rendimento da família e de apoios financeiros disponíveis. O segundo, denominado por “propinas diferidas”, assume que os pais não são responsáveis financeiramente pelo custo dos estudos dos filhos, que não conseguem cobrir os seus próprios custos enquanto estudam. O governo pode cobrir os custos de instrução, enquanto os estudantes assumem os custos de subsistência através de um programa de empréstimos subsidiados. Os estudantes poderão ainda de ter de cobrir a totalidade dos custos (instrução e subsistência), recorrendo ou não a empréstimos (Cerdeira, 2008).

A política de “propinas diferidas” ganhou alguns adeptos. Isto deve-se ao facto de os empréstimos, sobretudo aqueles que são reembolsáveis em função de rendimentos futuros, permitirem diferir os custos de ensino superior para o futuro (OECD, 2020). No entanto, em Portugal, não é comum utilizar o sistema de empréstimos para estudantes. Este foi reinstituído, no final de 2018, após um período de suspensão.

Em Portugal, como se vê na Figura 2.3, as famílias representam cerca de 28% do financiamento do ensino superior, que é superior à média quando comparando com restantes países da OCDE (OECD, 2021). Sublinhe-se que estes dados incluem todo o ensino superior, incluindo, portanto, o ensino privado. Adicionalmente, os dados reportam-se a um período anterior ao da descida das propinas.

Vale a pena salientar que as propinas representam uma pequena parte do custo anual de um estudante no ensino superior. De acordo com o relatório “Os Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português”, o custo anual médio de um estudante de licenciatura no ensino superior público é sete vezes superior ao que paga em propinas.

Figura 2.3: Fontes de Financiamento da IES



Fonte: OECD (2019)

### 2.3. Estado e Estudantes

Um importante objetivo do Estado é garantir o direito à educação no ensino superior, através da existência de um sistema de ação social (Lei nº 37/2003, art. 18º). O apoio prestado pode ser direto, através da concessão de bolsas de estudos, ou indireto, como no acesso a alimentação, alojamento, serviços de saúde, e atividades culturais e desportivas (art. 20º). No caso das bolsas de estudo, estas são atribuídas a alunos economicamente carenciados que demonstrem aproveitamento escolar. Existem, também, bolsas de estudo por mérito para estudantes com aproveitamento escolar excepcional (art. 22º). Estas ações procuram expandir o acesso ao ensino superior, tentando diminuir as dificuldades financeiras dos estudantes, principalmente dos mais carenciados.

Outra possibilidade, que permite a autonomização do estudante, é o apoio do Estado a sistemas de empréstimos, que privilegia alunos deslocados com dificuldades económicas. O valor do empréstimo depende da situação económica específica do estudante, valor das propinas e despesas de deslocação (art. 28º). No entanto, apesar deste sistema ter ganhado adeptos, em Portugal, não é comum os estudantes recorrerem a créditos para financiarem os seus estudos. É habitual em Portugal as famílias sentirem-se responsáveis pela educação dos filhos e financiarem a sua participação no ensino superior (Cerdeira, 2008).

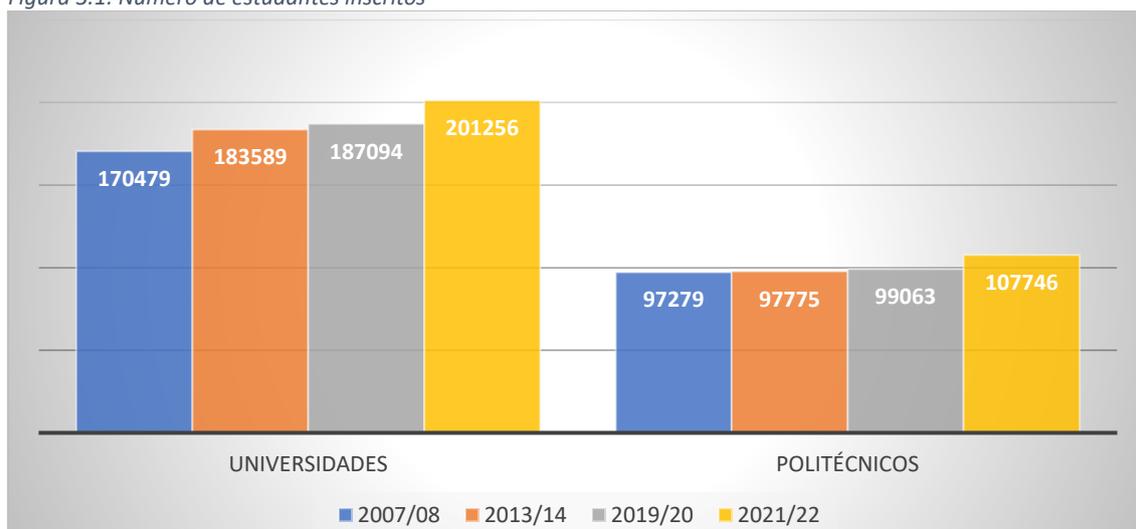
### 3. Estudantes nas IES públicas

Na Figura 2.1, pudemos ver que, até 2007, o ensino superior se expandiu bastante, tendo-se observado, de seguida, alguma estabilização, com um possível crescimento nos anos mais recentes. Mas esse gráfico nada nos diz sobre a evolução do número de estudantes em cada instituição particular, além de não fazer a distinção entre ensino público e privado.

#### 3.1. Estudantes inscritos nas IES

Nos gráficos seguintes, analisamos a evolução do número de estudantes inscritos em bacharelatos, licenciaturas e mestrados em várias instituições, em quatro momentos diferentes, recorrendo a dados da DGEEC — Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Os momentos que consideramos são os anos letivos de 2007/08, 2013/14, 2019/20 e 2021/22. Escolhemos 2007/08 e 2019/20 porque são os anos para os quais temos dados do IGeFE — Instituto de Gestão Financeira da Educação —, com os quais podemos aplicar a fórmula do financiamento das universidades. O ano letivo 2013/14 foi escolhido por ficar a meio caminho dos dois anos já referidos e 2021/22 por corresponder ao último ano de dados disponíveis.

Figura 3.1: Número de estudantes inscritos



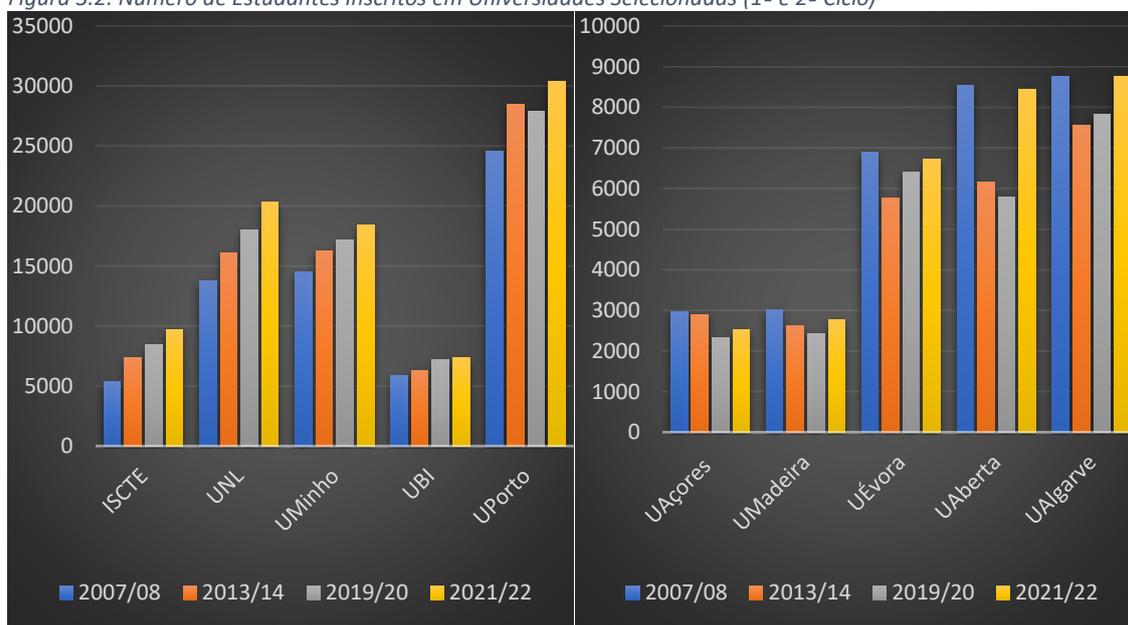
Fonte: DGEEC (cálculos dos autores)

Enquanto as universidades têm aumentado o seu número de estudantes de forma sistemática, as restantes IES, depois de terem tido um número de estudantes bastante estável, tiveram um forte aumento em 2021/22. Se compararmos apenas o último ano com o primeiro vemos que as universidades aumentaram em 18% o número de alunos inscritos e as restantes IES aumentaram em 10%.

Os dados anteriores são da DGEEC. No entanto, na aplicação da fórmula, recorreremos aos dados do IGeF, cujos dados mais recentes são de 2019/20. Como os politécnicos cresceram bastante depois deste ano, o peso relativo entre universidades e politécnicos estará um pouco distorcida.<sup>2</sup>

Olhando para cada um dos subsistemas, podemos também ver que a evolução não foi homogénea. No gráfico 3.2 podemos ver as 5 universidades que mais cresceram em número de estudantes e, ao lado, as que perderam estudantes.

Figura 3.2: Número de Estudantes Inscritos em Universidades Seleccionadas (1º e 2º Ciclo)

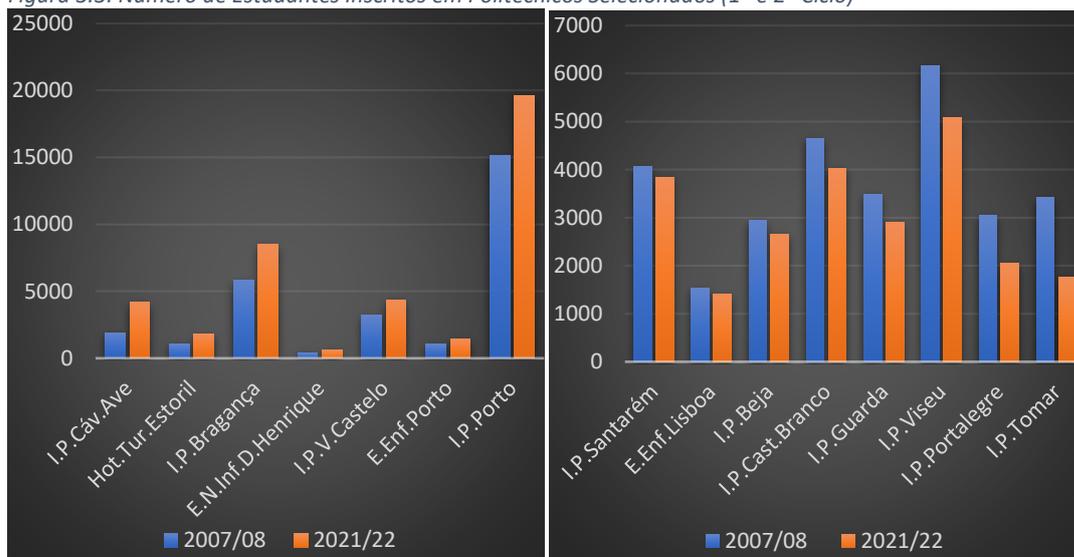


Fonte: DGEEC (cálculos dos autores)

<sup>2</sup> Além disso, não conseguimos fazer uma correspondência entre o número total de estudantes dos dados da DGEEC e os do IGeFE, mesmo sem ponderações. Isso quer dizer que há alunos que estão na primeira base de dados que não estão a ser considerados na segunda. Eventualmente os estudantes internacionais não comunitários, cujas propinas devem refletir o seu custo e que, portanto, não deverão ser tidos em conta aquando das transferências do Orçamento do Estado.

Enquanto as Universidades do Minho, Porto e Beira Interior tiveram taxas de crescimento entre os 23,4 e os 26,5%, a UNL e o ISCTE conseguiram crescimentos extraordinários, na casa dos 48 e 81%, respetivamente. Entre as universidades que viram o seu número de alunos diminuir, destacam-se as universidades dos Açores e da Madeira, com uma quebra entre 2007/08 e 2021/22 de 15,4 e 7,8% respetivamente.

Figura 3.3: Número de Estudantes Inscritos em Politécnicos Seleccionados (1º e 2º Ciclo)



Fonte: DGEEC (cálculos dos autores)

No Gráfico 3.3, podemos ver os Institutos Politécnicos e Escolas Superiores não integradas que viram o seu número de alunos aumentar pelo menos 30%. É impossível não destacar o IPCA que mais do que duplicou o seu número de alunos. Também a Escola de Hotelaria e Turismo teve um crescimento notável de 68%. O Instituto Politécnico do Porto “apenas” cresceu 30%, mas dada a sua dimensão isso representa um número total de aluno muito substancial. Os Politécnicos de Portalegre e de Tomar, com quebras de 32 e 48%, respetivamente, estão entre os que maiores quebras tiveram.

### 3.2. Estudantes Internacionais

As diferenças entre instituições não se ficam por alterações do peso relativo do número de estudantes. Uma mudança muito relevante que ocorreu no sistema tem que ver com os

estudantes internacionais. O seu peso aumentou bastante; quer quando se olha para as instituições no seu conjunto quer, principalmente, quando se vê as instituições individualmente.

Nas universidades, os estudantes de nacionalidade estrangeira representavam 6% do total no ano letivo de 2007/08. Nas restantes IES era de 2,4%. Em 2021/22, o peso dos estudantes das universidades mais do que duplicou, passando para 15,1%. Nos politécnicos, mais do que quintuplicou, sendo agora de 13,5%. Também as escolas superiores não integradas quase triplicaram o peso dos estudantes estrangeiros, sendo agora de 7%.

As universidades que em 2021/22 tinham um peso maior de estudantes estrangeiros são a Nova de Lisboa, Algarve, Beira Interior e ISCTE — com percentagens que variam pouco, entre 19 e 22%. Em 2007/08, todas estas universidades tinham um peso de estudantes estrangeiros não superior a 5,2%. As que têm um peso menor são, entre os 5 e os 10%, são as universidades do Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Aberta e Madeira.

Nos politécnicos, o caso mais notável é o de Bragança, que tem 37,5% de estudantes estrangeiros. Na casa dos 20%, estão a Guarda, Beja e Castelo Branco. Os politécnicos com percentagens mais baixas, com pesos entre os 5 e os 10%, são os politécnicos do Porto, Santarém, Lisboa e Cávado e Ave. Em 2007/08, todas tinham uma percentagem inferior a 4%. Esta é uma mudança que se for estrutural torna o nosso ensino superior português num bem transacionável internacionalmente.

## 4. Financiamento das IES

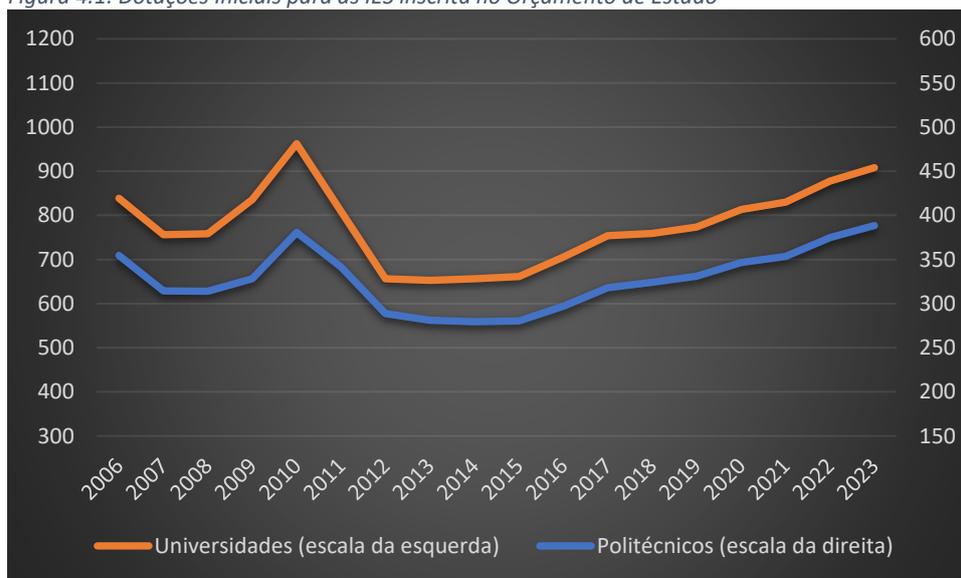
### 4.1. Dotações Iniciais

#### Universidades e Politécnicos

Na Figura 4.1, podemos observar a evolução das transferências orçamentadas do Ministério da Ciência e Ensino Superior desde 2006 para as Instituições do Ensino Superior (incluindo Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Superiores Não Integradas). É em relação a esta forma concreta de financiamento, que no Orçamento do Estado aparece codificada como Dotações Iniciais, que se refere a fórmula da Portaria nº 231/2006 (2ª série), revista e simplificada em 2009.

O que mais salta à vista é a queda abrupta no financiamento que se segue a 2010 — em 2013, o orçamento total das IES não chegava a 70% do valor de 2010 —, seguido de uma lenta recuperação até 2021. A recuperação é tão lenta que em 2021 o valor total orçamentado era ainda inferior ao de 2006 (e bastante inferior ao de 2010). Para as universidades, em 2023,<sup>3</sup> continua inferior ao de 2010.

Figura 4.1: Dotações Iniciais para as IES inscrita no Orçamento de Estado

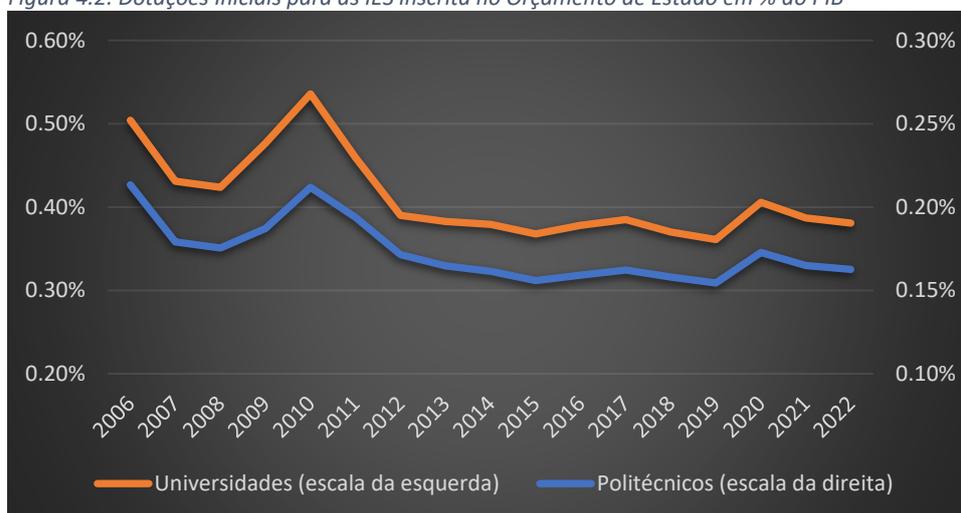


<sup>3</sup> O OE para 2023 não está ainda aprovado pelo que consideramos o valor considerado na proposta de Orçamento do Estado para 2023. Naturalmente, este valor pode vir a ser alterado.

Os orçamentos específicos para as universidades e para o restante ensino superior tiveram trajetórias paralela, como se vê no gráfico, representando as universidades cerca de 70% do financiamento total.

Relativamente ao PIB, podemos ver na Figura 4.2<sup>4</sup> que tem havido uma tendência descendente no financiamento das Universidades e Politécnicos. O ano de 2020 parece ser a principal exceção recente nesta tendência, mas se nos lembrarmos que 2020 foi o primeiro ano da pandemia, com uma quebra abrupta do PIB, percebemos que parte relevante da subida deste rácio se deve a essa anomalia.

Figura 4.2: Dotações Iniciais para as IES inscrita no Orçamento de Estado em % do PIB



### Evolução de cada IES

O imobilismo do financiamento das universidades e politécnicos é patente na Tabela 4.1 e 4.2. Nela, podemos ver o peso do financiamento das várias universidades para um conjunto selecionado de anos entre 2009 e 2022. Como se pode verificar, os pesos permanecem praticamente inalterados ao longo de mais de uma década.

<sup>4</sup> Relativamente a 2022, não existem valores definitivos do PIB. Não incluímos 2023, pois com a atual situação de incerteza macroeconómica, prever o seu valor seria um mero exercício de adivinhação.

Tabela 4.1: Peso de Cada Instituição na Dotação Total das Universidades

	2009	2013	2017	2021	2022
Aberta	1.4%	1.4%	1.4%	1.3%	1.4%
Açores	2.0%	2.0%	2.2%	2.2%	2.1%
Algarve	4.5%	4.7%	4.6%	4.6%	4.5%
Aveiro	7.2%	6.4%	6.4%	6.5%	6.5%
Beira Interior	2.9%	3.3%	3.2%	3.2%	3.2%
Coimbra	10.8%	11.2%	11.1%	11.1%	11.0%
Évora	4.2%	4.5%	4.4%	4.4%	4.3%
Lisboa	25.6%	25.2%	25.7%	25.7%	25.8%
Madeira	1.4%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Minho	8.0%	7.8%	8.0%	8.1%	8.1%
UNL	10.3%	9.1%	8.8%	8.9%	9.1%
Porto	15.7%	16.2%	16.0%	15.8%	15.7%
UTAD	3.8%	4.2%	4.2%	4.2%	4.1%
ISCTE	2.3%	2.5%	2.5%	2.6%	2.6%

Tabela 4.2: Peso de Cada Instituição na Dotação Total dos Politécnicos

	2009	2013	2017	2021	2022
Beja	3.9%	3.7%	3.6%	3.5%	3.4%
Bragança	5.8%	6.1%	6.2%	6.1%	6.2%
Cast. Branco	4.8%	5.1%	5.0%	4.9%	4.9%
Cávado e Ave	1.1%	1.6%	1.8%	2.0%	2.1%
Coimbra	9.2%	9.1%	9.2%	9.2%	9.3%
Guarda	3.6%	3.6%	3.5%	3.5%	3.4%
Leiria	8.9%	8.3%	8.6%	9.0%	9.1%
Lisboa	14.5%	13.7%	13.5%	13.4%	13.4%
Portalegre	2.8%	3.1%	3.1%	3.0%	3.0%
Porto	14.1%	13.9%	13.8%	13.9%	14.1%
Santarém	4.3%	4.0%	4.0%	4.0%	3.9%
Setúbal	6.2%	5.9%	6.0%	5.9%	5.9%
Tomar	2.9%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%
V. Castelo	3.4%	4.1%	4.0%	4.0%	4.0%
Viseu	5.6%	5.5%	5.6%	5.6%	5.6%
Enf de Coimbra	2.5%	2.7%	2.5%	2.5%	2.5%
Enf Lisboa	2.7%	2.6%	2.5%	2.4%	2.4%
Enf Porto	1.8%	1.9%	1.9%	1.8%	1.8%
Hot e Tur Estoril	0.9%	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%
N. Inf. D. Henrique	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%

As duas universidades com maior financiamento são a de Lisboa e a do Porto — no caso da primeira, e até à sua fusão, consideramos a soma da Universidade de Lisboa e da Universidade Técnica de Lisboa. Em 2006, a Universidade de Lisboa captava 25,6% do financiamento total e, em 2022, 25,8%. A universidade do Porto manteve 15,7%. As Universidades de Coimbra, Nova de Lisboa, Minho e Aveiro são as que se seguem, com um peso de 11,0; 9,1; 8,1 e 6,5%, respetivamente em 2022.

Para as restantes Instituições de Ensino Superior, o panorama é semelhante, com pequenas variações ao longo do tempo das dotações relativas, como se pode ver na Tabela 4.2. Os politécnicos com maior peso são o Instituto Politécnico do Porto e de Lisboa, seguidos por Coimbra e Leiria.

#### 4.2. Receitas Próprias e Outras Formas de Financiamento

Naturalmente, as transferências do Orçamento de Estado, sendo importantes, não são a única forma de financiamento das IES. Particularmente relevantes são as receitas próprias da universidade, que pela sua importância merecerão um tratamento diferenciado. Além disso, temos ainda verbas que são resultado de projetos apoiados pelo FEDER, FEOGA, FSE, entre outras.

Na Figura 4.3, podemos ver o peso das dotações iniciais atribuídas no OE de 2009 e na proposta de OE de 2023. Com três exceções — universidades do Algarve, Aberta e, principalmente, dos Açores —, o orçamento total das universidades passou a depender bastante menos das dotações iniciais do OE. No caso das universidades de Coimbra, Aveiro, Minho, Nova e ISCTE esse peso é agora inferior a 50%.

No gráfico 4.3, temos a mesma análise para os politécnicos. Neste caso, os que se destacam são o Instituto Politécnico de Leiria e o de Cávado e Ave. Não só são os que em 2023 têm um peso

mais baixos das dotações iniciais no seu orçamento total, como viram este peso reduzir-se substancialmente desde 2009.

Figura 4.3: Peso das Dotações Iniciais no Orçamento Total das Universidades em 2009 e 2023

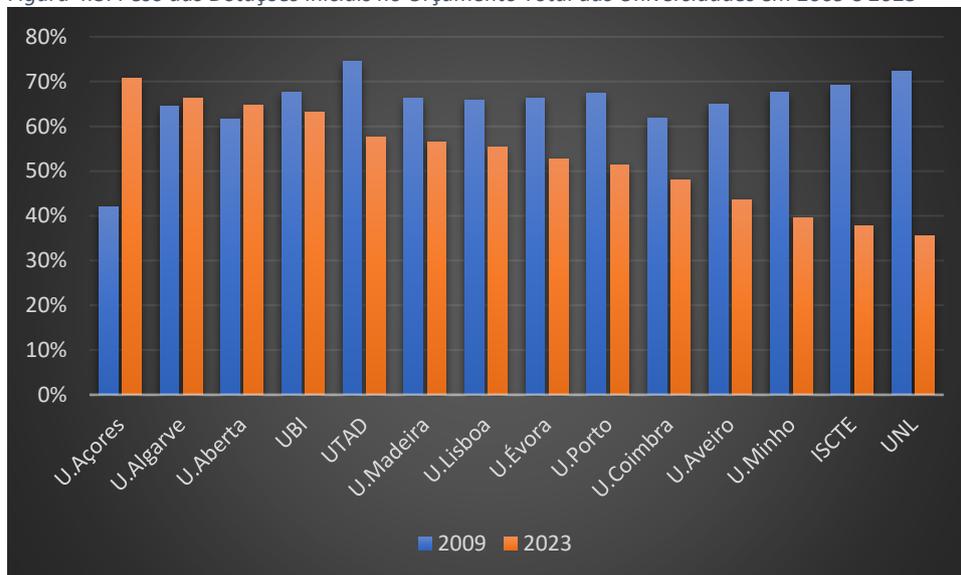
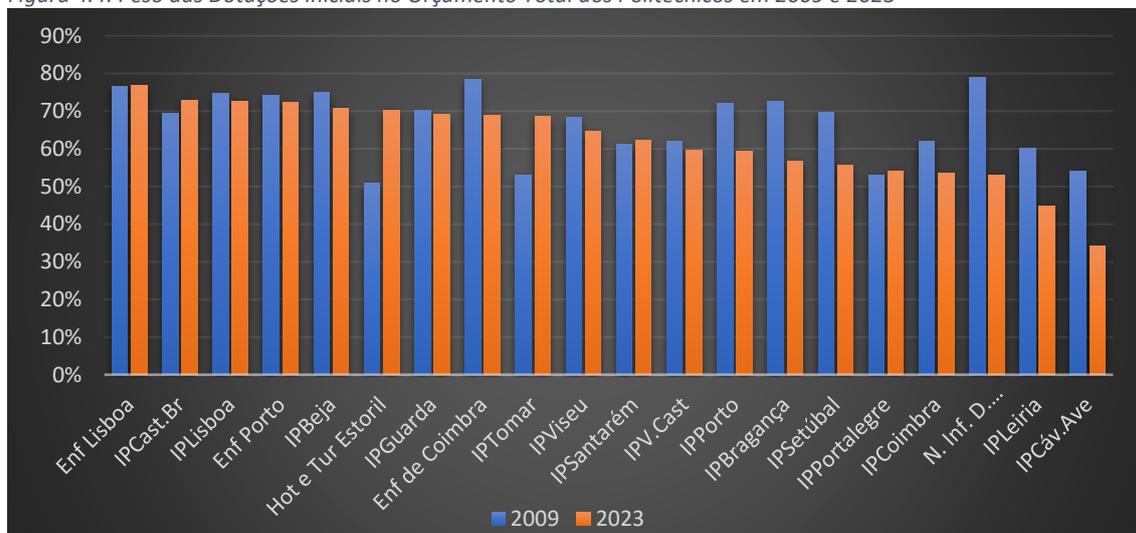


Figura 4.4: Peso das Dotações Iniciais no Orçamento Total dos Politécnicos em 2009 e 2023



Parte dessas verbas extra estão associados ao financiamento de projetos bem definidos e a contratos programa com fins precisos, pelo que, muitas vezes, as instituições não dispõem de muita maleabilidade na sua aplicação. Não são fungíveis com outras formas de financiamento. As receitas próprias são particularmente relevantes quando olhamos para o financiamento de cada universidade.

No Gráfico 4.5 e 4.6, temos o rácio das receitas próprias com as dotações iniciais do OE. Novamente a comparação é entre a proposta para 2023 e 2009. Neste caso, a evolução já não é tão clara como no gráfico anterior. As principais exceções são a Universidade Nova de Lisboa e o ISCTE, entre as universidades, e o Instituto Politécnico do Cávado e Ave que mostram uma evolução impressionante. Neste momento, as receitas próprias previstas para estas universidades são superiores às dotações do Orçamento do Estado e para o IPCA é de 90%.

Figura 4.5: Rácio das Receitas Próprias com as Dotações Iniciais das Universidades

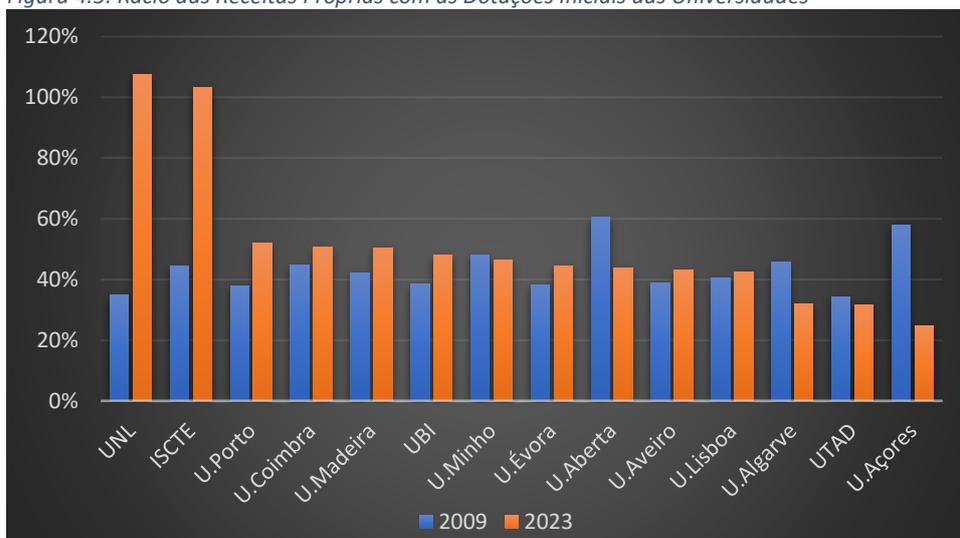
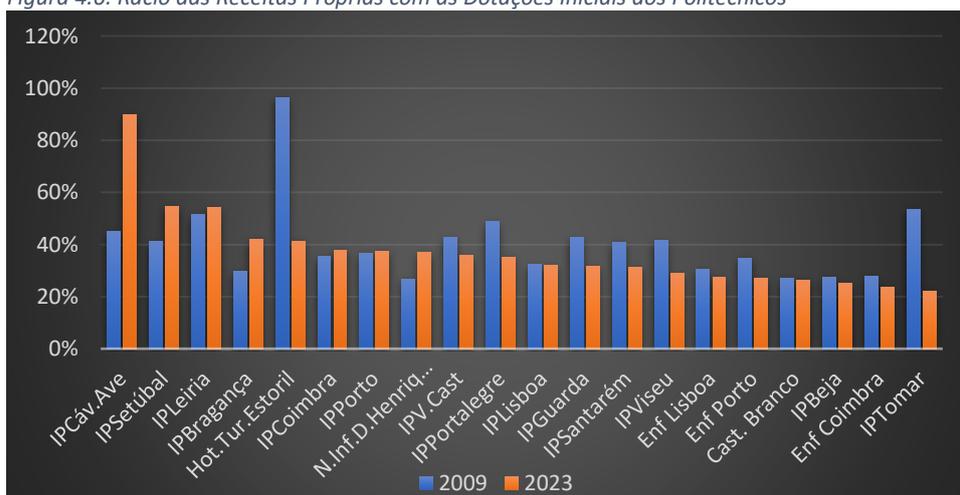


Figura 4.6: Rácio das Receitas Próprias com as Dotações Iniciais dos Politécnicos



### 4.3. Transferências por Estudante

A fórmula de financiamento definida em 2009, que analisaremos com detalhe na secção 5, diz-nos que o financiamento das universidades deve-se basear no número de alunos inscritos e em fatores de custo. Os alunos inscritos são ponderados por índices pré-definidos (ver tabela 2.1 e 2.2) que dependem essencialmente da área de formação. Outros custos, como as remunerações médias do pessoal docente e não-docente, também devem ser tidos em consideração. São estes fatores de custo que visam atender às especificidades de cada IES. É, no entanto, muito discutível que o consigam.

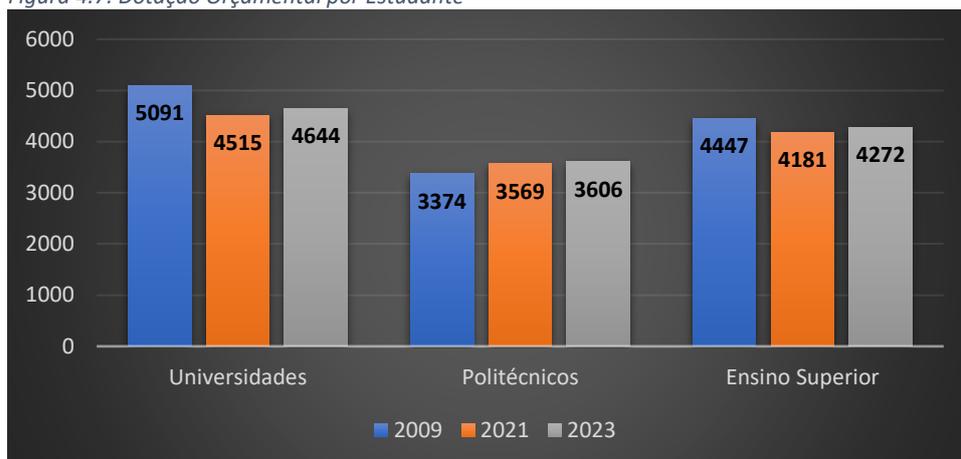
Ao contrário do que se possa pensar, mesmo um exercício tão simples como o de calcular o orçamento por aluno é pouco transparente. Uma informação que devia ser objetiva não o é. Para efeitos orçamentais, o IGeFE não considera o número total de alunos, mas sim o seu número ponderado. De acordo com os dados que são públicos, a última vez que o IGeFE fez esse cálculo foi com os dados de 2019/20. Na vez anterior, foi usando os dados de 2006/07 e 2007/08.

Simultaneamente, a DGEEC também fornece dados sobre os estudantes inscritos no Ensino Superior. O problema é que esses dados não coincidem com os do IGeFE (mesmo sem considerar qualquer ponderação). Tentámos considerar várias formas de contar os estudantes, mas nenhuma delas coincidiu com os valores fornecidos pelo IGeFE.

#### Sem ponderação

Nesta secção, consideramos os dados da DGEEC e, no fim, comparamos com os do IGeFE. O universo de estudantes que consideraremos é o que foi definido na secção 3.1. vamos considerar três Orçamentos do Estado: 2009, 2021 e 2023 (neste último caso, trata-se de uma proposta e não do orçamento aprovado). Para calcular o financiamento orçamentado por estudante dividimos o valor orçamentado (Dotações Iniciais) para cada IES pelo número de estudantes do ano letivo anterior. Nesta secção do trabalho, não incluímos a Universidade Aberta nas nossas contas, por ser um caso atípico.

Figura 4.7: Dotação Orçamental por Estudante



No gráfico 4.7 podemos ver que a dotação orçamental média por estudante no ensino superior baixou ligeiramente de 2009 para 2023. Esta descida é surpreendente não só porque, obviamente, se traduz numa descida em termos reais bastante elevada, como ainda pelo facto de o orçamento de 2023 incluir itens que não existiam em 2009, como uma verba compensatória pela redução de propinas ou verbas associadas ao Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP). Esta redução fez-se sentir especialmente nas universidades, que viram as transferências por estudante cair em quase 450€, enquanto os politécnicos viram o orçamento por estudante aumentar em mais de 200€.

De seguida, Figura 4.8, mostramos o valor da dotação orçamental por aluno por universidade. Para facilitar a leitura, normalizamos os valores de forma a que o valor 100 corresponda ao orçamento médio por aluno na universidade.

Em 2021 e 2023, há claramente quatro universidades cujo financiamento por aluno é inferior à média: UBI, UNL, UMinho e ISCTE. Muito acima da média, encontramos a Universidade de Évora e, especialmente, a dos Açores. Também a UTAD e a Universidade de Lisboa têm um orçamento por estudante 10% acima da média.

No caso dos institutos politécnicos, Gráfico 4.9, há três que se destacam pelo seu orçamento inferior à média: o Instituto Politécnico de Bragança, do Porto e, especialmente, o de Cávado e

Ave. Entre as escolas superiores não integradas, a Escola de Hotelaria e Turismo do Estoril também tem um orçamento bastante inferior à média. Com orçamentos por estudante pelo menos 30% superiores à média em 2023 há vários: Instituto Politécnico de Tomar, Portalegre e Beja e também a Escola Superior Náutica Infante D. Henrique e as Escola de Enfermagem de Lisboa, Porto e Coimbra.

Figura 4.8: Dotações Orçamentais por Estudante em % da média do ano (Universidades)

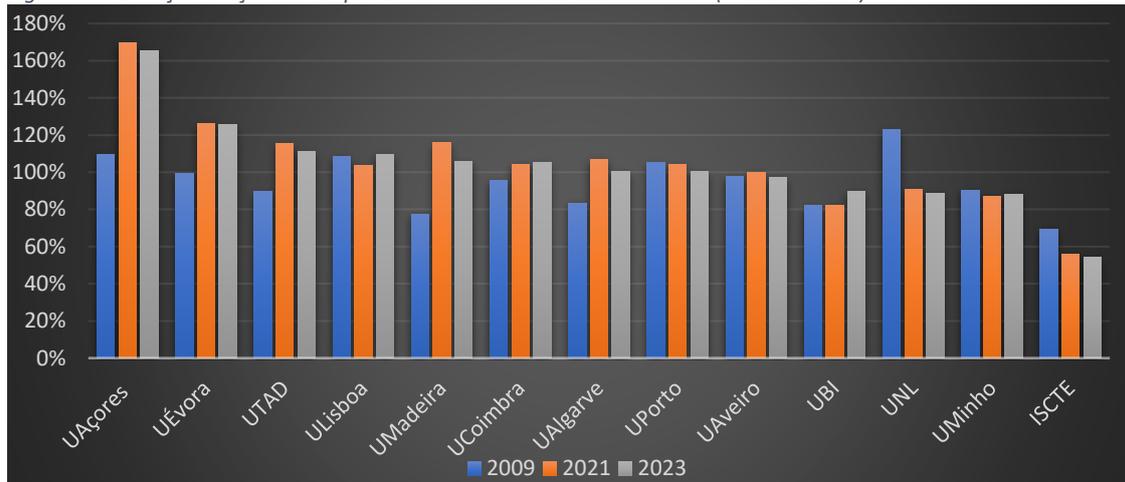
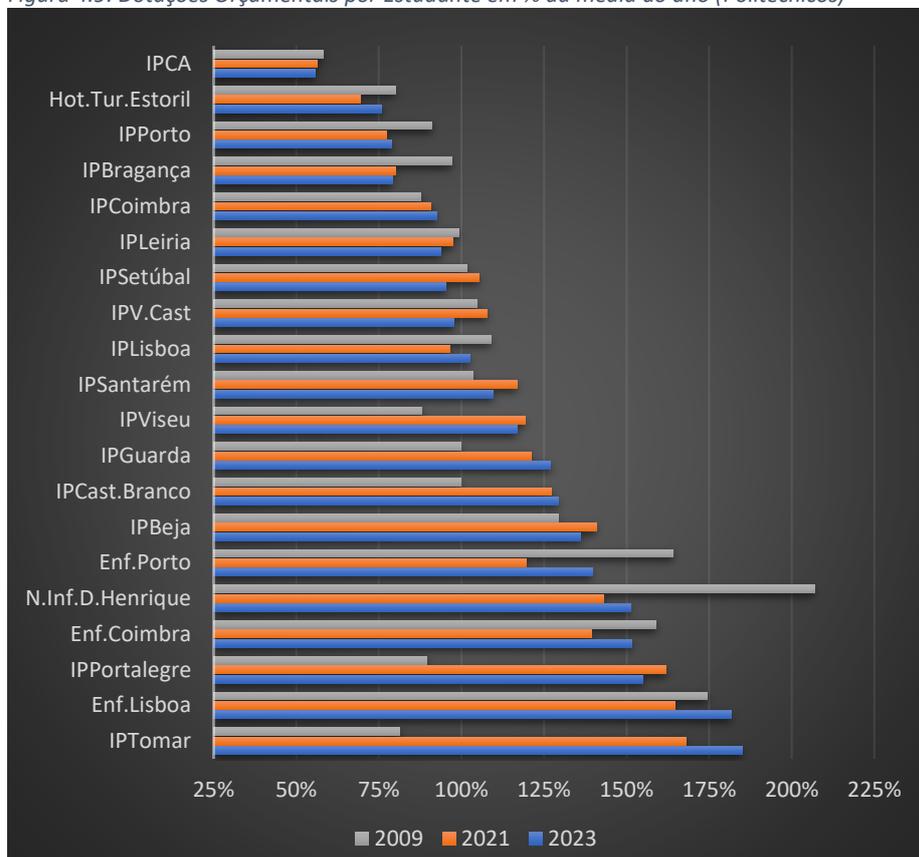


Figura 4.9: Dotações Orçamentais por Estudante em % da média do ano (Politécnicos)

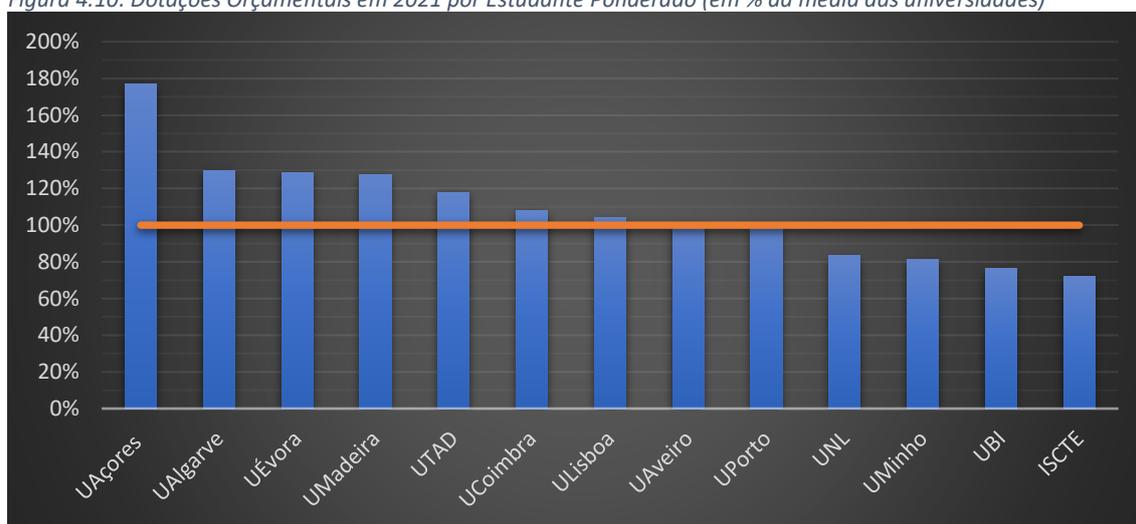


## Alunos ponderados pela área de ensino

A análise feita até ao momento tem uma falha importante. Trata-se de uma média simples, quando alunos de áreas diferentes implicam custos diferentes. Se tivermos em atenção os custos de formação, um aluno de Medicina ou Engenharia corresponde a mais do que um aluno de Economia ou Direito. Isso mesmo é assumido na Tabela 2.1 e 2.2 com os fatores custo por área de estudo.

Infelizmente, os dados dos alunos ponderados não existem para vários anos. Os que estão disponíveis publicamente são relativos ao ano de 2019/20. Usando esses dados para calcular o orçamento por estudante ponderado em 2021 para as universidades, é possível identificar quatro grupos. O primeiro é constituído pelo ISCTE, UBI, UMinho e UNL, com financiamento por estudante (ponderado) claramente abaixo da média. As Universidades do Porto, Lisboa, Coimbra e Aveiro têm um financiamento próximo da média. As restantes estão claramente acima da média (pelo menos 18% acima) sendo a Universidade dos Açores um completo *outlier*, com um financiamento por estudante ponderado 76% acima da média.

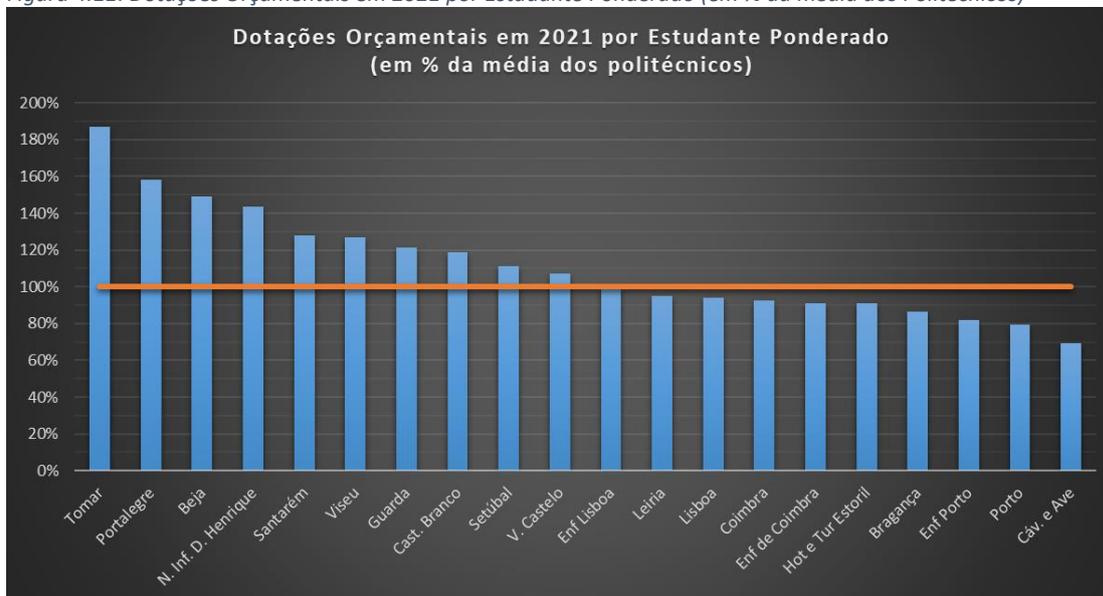
Figura 4.10: Dotações Orçamentais em 2021 por Estudante Ponderado (em % da média das universidades)



No caso dos politécnicos, as diferenças entre o financiamento por aluno são ainda maiores do que nas universidades. Há cinco politécnicos com um financiamento pelo menos 40% acima da

média e há quatro que recebem um financiamento por aluno inferior a 90% da média. O destaque vai para o IPCA cuja verba por aluno é 31% inferior à média.

Figura 4.11: Dotações Orçamentais em 2021 por Estudante Ponderado (em % da média dos Politécnicos)



## 5. Aplicação da fórmula de 2009

O problema do exercício feito anteriormente é que as Instituições de Ensino Superior não se distinguem apenas nem pelo número de alunos nem pela distribuição desses alunos pelos vários cursos. A fórmula proposta em 2009 pretende também ter em consideração outras especificidades ao incluir outros inputs.

### 5.1. Descrição da aplicação da “fórmula de 2009” e estimativa da repartição da dotação inicial total atribuída às instituições de ensino superior no Orçamento do Estado

Esta subsecção apresenta os cálculos efetuados para determinar como seria, sob certas hipóteses, a repartição da dotação atribuída às instituições de ensino superior no Orçamento do Estado se a “fórmula de 2009”, apresentada abaixo, fosse aplicada aos dados das instituições de ensino superior disponibilizados na página do IGeFE. Os dados do IGeFE aqui usados dizem respeito a

- (1) número de alunos inscritos em 2019/2020 em cada instituição por área de formação;
- (2) número (equivalente a tempo inteiro) de pessoal docente, investigadores, pessoal não docente excluindo assistentes operacionais, e assistentes operacionais em cada instituição de ensino superior (o ficheiro do IGeFE não indica claramente o ano a que os dados se referem);
- (3) remunerações médias por ETI / ano (milhares de euros) do conjunto dos docentes e investigadores, do pessoal não docente excluindo assistentes operacionais, e dos assistentes operacionais em 2019 em cada instituição de ensino superior.

Estes dados disponibilizados pelo IGeFE separam a componente de ensino politécnico da componente de ensino universitário nos casos em que as universidades também oferecem ensino politécnico. No cálculo do peso na repartição manteremos esta distinção, mas no cálculo da dotação prevista para cada universidade somaremos os pesos das duas componentes de ensino quando as duas componentes coexistirem nessa universidade. Estas dotações previstas serão comparadas com as dotações iniciais das instituições de ensino superior no Orçamento do

Estado para 2022, cujos valores também são disponibilizados na página do IGeFE. Note-se que esta informação sobre as dotações no Orçamento do Estado para 2022 inclui a Universidade Aberta, mas a restante informação disponibilizada pelo IGeFE é omissa quanto a essa instituição, pelo que a Universidade Aberta foi excluída da análise apresentada em seguida.

É de notar igualmente que os dados do IGeFE distinguem três áreas de formação avançada no ensino politécnico; Enfermagem, Tecnologias e Outras. A categoria Tecnologias não estava prevista na fórmula de 2009. Uma vez que o índice custo atribuído a esta categoria é igual ao da categoria Outras, a introdução da categoria Tecnologias não fará diferença para os cálculos.

#### A fórmula de 2009

A repartição do financiamento base das instituições de ensino superior no Orçamento do Estado de 2009 assentou numa versão simplificada da fórmula definida na Portaria n.º 231/2006 (2.ª série) do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, apresentada em MCTES (2008).

A fórmula – a qual determinou o peso de cada instituição na repartição da dotação total, antes da aplicação de ajustamentos – é a seguinte:

$$P_j = \sum_i A_{ij} F_{ij} \quad (5.1)$$

em que

- $P_j$  é o peso da dotação a atribuir à instituição  $j$ ;
- $A_{ij}$  é o número de alunos da área de formação  $i$  na instituição  $j$ ;
- $F_{ij}$  é o factor de custo da área de formação  $i$  da instituição  $j$ .

Os factores de custo são calculados através da fórmula

$$F_{ij} = \frac{ICP_{ij}}{m} \quad (5.2)$$

em que

- $ICP_{ij}$  é o índice de custo de pessoal por aluno da área de formação  $i$  na instituição  $j$ ;
- $m$  é o valor mínimo dos índices de custo de pessoal por aluno entre todas as áreas de formação de todas as instituições (o valor mínimo entre todos os valores de  $ICP_{ij}$ ).

Por sua vez, os índices de custo de pessoal por aluno são calculados da seguinte forma:

$$ICP_{ij} = ICA_i(1 + ICAC_j)CR_j \quad (5.3)$$

em que

- $ICA_i$  é o índice de custo da área de formação  $i$ ;
- $ICAC_j$  é o índice de custo de administração central da instituição  $j$ ;
- $CR_j$  é o custo médio das remunerações da instituição  $j$ .

Os índices de custo de cada área de formação estão definidos na Tabela 1 de MCTES (2008), reproduzida na Tabela 2.1 e 2.2, e as regras para a determinação dos índices de custo de administração central de cada instituição estão na Tabela 2 de MCTES (2008), reproduzida na Tabela 5.1. Os valores atribuídos a cada instituição de ensino superior de acordo com os dados do IGeFE estão na Tabela 5.2 abaixo.

*Tabela 5.1: Índices de custo de administração central*

<b>Ensino superior universitário</b>	
N.º de Alunos	Índice de Custo de Administração Central
Mais de 10000	0.1
De 3000 a 10000	0.12
De 1 a 3000	0.16
<b>Ensino superior politécnico</b>	
N.º de Alunos	Índice de Custo de Administração Central
Mais de 8000	0.1
De 2500 a 8000	0.12
De 1 a 2500	0.2

Fonte: MCTES (2008).

Tabela 5.2 – O índice de custo de administração central de cada instituição

Instituição de Ensino Superior	n.º de	tipo	ICAC
UNIVERSIDADE DO ALGARVE (ensino universitário)	3918	U	0.12
UNIVERSIDADE DE AVEIRO (ensino universitário)	9246	U	0.12
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR	7156	U	0.12
UNIVERSIDADE DE COIMBRA	18749	U	0.1
UNIVERSIDADE DE ÉVORA (ensino universitário)	6111	U	0.12
UNIVERSIDADE DE LISBOA	45548	U	0.1
UNIVERSIDADE DO MINHO (ensino universitário)	17777	U	0.1
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA	19022	U	0.1
UNIVERSIDADE DO PORTO	27154	U	0.1
UNIVERSIDADE DE TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO (ensino universitário)	6104	U	0.12
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	8387	U	0.12
UNIVERSIDADE DOS AÇORES (ensino universitário)	2190	U	0.16
UNIVERSIDADE DA MADEIRA (ensino universitário)	2249	U	0.16
UNIVERSIDADE DO ALGARVE (ensino politécnico)	3697	P	0.12
UNIVERSIDADE DE AVEIRO (ensino politécnico)	2661	P	0.12
UNIVERSIDADE DE ÉVORA (ensino politécnico)	623	P	0.2
UNIVERSIDADE DO MINHO (ensino politécnico)	439	P	0.2
UNIVERSIDADE DE TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO (ensino politécnico)	483	P	0.2
UNIVERSIDADE DOS AÇORES (ensino politécnico)	373	P	0.2
UNIVERSIDADE DA MADEIRA (ensino politécnico)	192	P	0.2
ESC SUP DE HOTELARIA E TURISMO DO ESTORIL	1815	P	0.2
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA	2415	P	0.2
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA	7292	P	0.12
INSTITUTO POLITÉCNICO DE CASTELO BRANCO	3824	P	0.12
INSTITUTO POLITÉCNICO DO CÁVADO E DO AVE	3461	P	0.12
INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA	10184	P	0.1
INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA	2900	P	0.12
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA	9621	P	0.1
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA	13565	P	0.1
INSTITUTO POLITÉCNICO DE PORTALEGRE	1850	P	0.2
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO	17488	P	0.1
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SANTARÉM	3350	P	0.12
INSTITUTO POLITÉCNICO DE TOMAR	1755	P	0.2
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SETÚBAL	5314	P	0.12
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VIANA DO CASTELO	3771	P	0.12
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VISEU	4607	P	0.12
ESC SUP DE ENFERMAGEM DE COIMBRA	1802	P	0.2
ESC SUP DE ENFERMAGEM DE LISBOA	1613	P	0.2
ESC SUP DE ENFERMAGEM DO PORTO	1465	P	0.2
ESC SUP NÁUTICA INFANTE D. HENRIQUE	613	P	0.2

Fonte: IGeFE (2022) e cálculos dos autores com base em MCTES (2008).

O custo médio das remunerações de cada instituição é a remuneração média do conjunto do pessoal docente e não docente dessa instituição.

### O custo médio das remunerações

Como foi referido acima, o IGeFE disponibiliza dados sobre as remunerações médias do conjunto dos docentes e dos investigadores em cada instituição de ensino superior, ao mesmo tempo que disponibiliza dados desagregados sobre o número de docentes e o número de investigadores. A respeito do cálculo da dotação de cada universidade, o IGeFE refere que, “nos termos das opções de política pública em curso desde 2016 de estímulo ao emprego científico”, foi tido em conta o conjunto dos docentes e dos investigadores em cada instituição, e não apenas o número de docentes, diferentemente do que a fórmula de 2009 indica. Por outro lado, foram excluídos os assistentes operacionais, “de forma a evitar discriminações negativas das instituições que têm serviços de ação social próprios e que integram, na sua maioria, trabalhadores desta categoria”. A Portaria n.º 231/2006 não excluía a categoria dos assistentes operacionais enquanto tal, mas apenas o pessoal dos serviços de ação social.

Há assim quatro possibilidades para o cálculo do custo médio das remunerações:

- (1) ter em conta docentes e não docentes excluindo os assistentes operacionais;
- (2) ter em conta docentes, investigadores e não docentes excluindo os assistentes operacionais;
- (3) ter em conta docentes e não docentes incluindo os assistentes operacionais;
- (4) ter em conta docentes, investigadores e não docentes incluindo os assistentes operacionais.

Os casos em que os assistentes operacionais são incluídos serão provavelmente os que se afastam mais do espírito da fórmula de 2009. Adicionalmente, o cálculo das remunerações médias excluindo os investigadores requer uma hipótese acerca do valor da remuneração média dos docentes, pois o IGeFE não fornece dados sobre esse valor, apenas fornece para o conjunto dos docentes e dos investigadores. A hipótese aqui usada é que a remuneração média dos

docentes é igual à remuneração média dos investigadores. É possível que tal hipótese não seja adequada e os resultados aqui apresentados estejam enviesados também por esse facto.

Os custos médios calculados com base nestas hipóteses estão na Tabela 5.3.

Tabela 5.3 - Custo anual médio das remunerações (milhares de euros)

Instituição de Ensino Superior	Doc.+Não- Doc.sem	Doc.+Inv.+Nã o-Doc.sem	Doc.+Não- Doc.com AO	Doc.+Inv.+Nã o-Doc.com
UNIVERSIDADE DO ALGARVE (ensino universitário)	29.6	30.9	28	29.4
UNIVERSIDADE DE AVEIRO (ensino universitário)	32.3	35.4	29.8	33.2
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR	34.7	35	30.8	31.2
UNIVERSIDADE DE COIMBRA	33.2	34.4	29.7	31
UNIVERSIDADE DE ÉVORA (ensino universitário)	35.7	36.4	31.3	32.1
UNIVERSIDADE DE LISBOA	36.2	37.1	34.5	35.5
UNIVERSIDADE DO MINHO (ensino universitário)	32.6	34.3	29.7	31.7
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA	33.5	35	32.3	34
UNIVERSIDADE DO PORTO	33	34	31.1	32.2
UNIVERSIDADE DE TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO (ensino universitário)	35.7	35.7	30	30
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	32.5	33.3	32.2	33
UNIVERSIDADE DOS AÇORES (ensino universitário)	34.4	34.9	30.8	31.3
UNIVERSIDADE DA MADEIRA (ensino universitário)	34.9	34.9	30	30
UNIVERSIDADE DO ALGARVE (ensino politécnico)	35.2	35.2	35.2	35.2
UNIVERSIDADE DE AVEIRO (ensino politécnico)	33.3	33.3	33.3	33.3
UNIVERSIDADE DE ÉVORA (ensino politécnico)	36.7	37	36.7	37
UNIVERSIDADE DO MINHO (ensino politécnico)	38.3	38.3	37.4	37.4
UNIVERSIDADE DE TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO (ensino politécnico)	38.5	38.5	38.5	38.5
UNIVERSIDADE DOS AÇORES (ensino politécnico)	42.9	42.9	42.9	42.9
UNIVERSIDADE DA MADEIRA (ensino politécnico)	28.8	28.8	28.8	28.8
ESC SUP DE HOTELARIA E TURISMO DO ESTORIL	29.4	29.4	29.1	29.1
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA	33.1	33.1	30.5	30.5
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA	32.2	32.4	28.7	28.9
INSTITUTO POLITÉCNICO DE CASTELO BRANCO	32.8	32.8	29.8	29.8
INSTITUTO POLITÉCNICO DO CÁVADO E DO AVE	31.9	31.9	31.7	31.7
INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA	34.1	34.1	31.3	31.3
INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA	33.6	33.6	28.8	28.8
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA	28.9	29	26.4	26.4
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA	30.1	30.1	29.5	29.5
INSTITUTO POLITÉCNICO DE PORTALEGRE	29.5	29.6	26.5	26.5
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO	34.1	34.2	33.2	33.3
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SANTARÉM	37.2	37.2	33.9	33.9
INSTITUTO POLITÉCNICO DE TOMAR	31.4	31.4	28.7	28.7
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SETÚBAL	32.3	32.3	31.2	31.2
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VIANA DO CASTELO	32.7	32.7	29.1	29.1
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VISEU	28.3	28.4	26.2	26.2
ESC SUP DE ENFERMAGEM DE COIMBRA	32.5	32.6	30.7	30.8
ESC SUP DE ENFERMAGEM DE LISBOA	32.1	32.1	29	29
ESC SUP DE ENFERMAGEM DO PORTO	38.9	38.9	36.8	36.8
ESC SUP NÁUTICA INFANTE D. HENRIQUE	33.2	33.2	31.6	31.6

Fonte: cálculos dos autores.

## Repartição da dotação em cada Orçamento do Estado

Tendo o índice de custo de cada área de formação, o índice de custo de administração central de cada instituição e o custo médio das remunerações de cada instituição, calcula-se o índice de custo de pessoal por aluno da área de formação para cada par instituição-área de formação (ver equação 5.3). Os valores mínimos do índice de custo de pessoal por aluno da área de formação obtidos em cada um dos quatro possíveis cenários para o cálculo são os seguintes:

- (1) docentes e não docentes excluindo os assistentes operacionais: 31.7;
- (2) docentes, investigadores e não docentes excluindo os assistentes operacionais: 31.8.
- (3) docentes e não docentes incluindo os assistentes operacionais: 29.0;
- (4) docentes, investigadores e não docentes incluindo os assistentes operacionais: 29.0.

Dividindo o índice de custo de pessoal por aluno da área de formação para cada par instituição-área de formação por estes valores mínimos do índice de custo de pessoal por aluno da área de formação (ver equação 5.2) obtemos o fator de custo de cada área de formação em cada instituição. Multiplicando estes factores pelo número de alunos de cada instituição em cada área de formação e somando esses produtos (ver equação 5.1) obtemos o peso de cada instituição na dotação orçamental. Na Tabela 5.4 e 5.5, apresentamos os resultados obtidos para estes pesos em cada um dos quatro cenários.

Tabela 5.4 – Peso de cada instituição na dotação orçamental em cada um dos cenários

<b>Instituição de Ensino Superior</b>	<b>Caso 1</b>	<b>Caso 2</b>	<b>Caso 3</b>	<b>Caso 4</b>
UNIVERSIDADE DO ALGARVE (ensino universitário)	8884	9282	9213	9652
UNIVERSIDADE DE AVEIRO (ensino universitário)	24300	26600	24515	27290
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR	20466	20646	19907	20140
UNIVERSIDADE DE COIMBRA	46401	48004	45332	47266
UNIVERSIDADE DE ÉVORA (ensino universitário)	15018	15314	14411	14796
UNIVERSIDADE DE LISBOA	121761	124951	127101	130768
UNIVERSIDADE DO MINHO (ensino universitário)	43146	45446	43108	45977
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA	48704	50909	51512	54069
UNIVERSIDADE DO PORTO	71795	73941	74057	76503
UNIVERSIDADE DE TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO (ensino universitário)	16116	16136	14817	14827
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	16098	16469	17471	17868
UNIVERSIDADE DOS AÇORES (ensino universitário)	4897	4961	4793	4865
UNIVERSIDADE DA MADEIRA (ensino universitário)	5573	5571	5238	5231
UNIVERSIDADE DO ALGARVE (ensino politécnico)	6633	6631	7262	7252
UNIVERSIDADE DE AVEIRO (ensino politécnico)	4730	4729	5178	5172

UNIVERSIDADE DE ÉVORA (ensino politécnico)	2084	2099	2281	2295
UNIVERSIDADE DO MINHO (ensino politécnico)	1526	1526	1630	1628
UNIVERSIDADE DE TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO (ensino politécnico)	1691	1691	1852	1849
UNIVERSIDADE DOS AÇORES (ensino politécnico)	1452	1451	1589	1587
UNIVERSIDADE DA MADEIRA (ensino politécnico)	389	389	426	426
ESC SUP DE HOTELARIA E TURISMO DO ESTORIL	2446	2445	2648	2645
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA	4641	4640	4683	4677
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA	12762	12820	12446	12528
INSTITUTO POLITÉCNICO DE CASTELO BRANCO	7620	7618	7576	7566
INSTITUTO POLITÉCNICO DO CÁVADO E DO AVE	5166	5164	5617	5610
INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA	18738	18740	18832	18816
INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA	5408	5407	5075	5068
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA	15111	15121	15072	15072
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA	23721	23715	25375	25342
INSTITUTO POLITÉCNICO DE PORTALEGRE	3403	3408	3342	3345
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO	32958	33025	35150	35194
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SANTARÉM	6448	6446	6440	6431
INSTITUTO POLITÉCNICO DE TOMAR	3147	3146	3151	3146
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SETÚBAL	9575	9572	10136	10123
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VIANA DO CASTELO	6789	6795	6601	6602
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VISEU	6993	6993	7087	7080
ESC SUP DE ENFERMAGEM DE COIMBRA	5328	5336	5512	5515
ESC SUP DE ENFERMAGEM DE LISBOA	4705	4704	4660	4654
ESC SUP DE ENFERMAGEM DO PORTO	5175	5174	5356	5349
ESC SUP NÁUTICA INFANTE D. HENRIQUE	1215	1215	1268	1266
Total dos pesos	643013	658231	657719	675490

Fonte: cálculos dos autores.

Tabela 5.5: Peso percentual de cada instituição em cada um dos cenários

Instituição de Ensino Superior	Peso 1	Peso 2	Peso 3	Peso 4
UNIVERSIDADE DO ALGARVE	2,4%	2,4%	2,5%	2,5%
UNIVERSIDADE DE AVEIRO	4,5%	4,8%	4,5%	4,8%
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%
UNIVERSIDADE DE COIMBRA	7,2%	7,3%	6,9%	7,0%
UNIVERSIDADE DE ÉVORA	2,7%	2,6%	2,5%	2,5%
UNIVERSIDADE DE LISBOA	18,9%	19,0%	19,3%	19,4%
UNIVERSIDADE DO MINHO	6,9%	7,1%	6,8%	7,0%
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA	7,6%	7,7%	7,8%	8,0%
UNIVERSIDADE DO PORTO	11,2%	11,2%	11,3%	11,3%
UNIVERSIDADE DE TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO	2,8%	2,7%	2,5%	2,5%
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	2,5%	2,5%	2,7%	2,6%
UNIVERSIDADE DOS AÇORES	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
UNIVERSIDADE DA MADEIRA	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%
ESC SUP DE HOTELARIA E TURISMO DO ESTORIL	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE CASTELO BRANCO	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%
INSTITUTO POLITÉCNICO DO CÁVADO E DO AVE	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%
INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA	2,3%	2,3%	2,3%	2,2%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA	3,7%	3,6%	3,9%	3,8%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE PORTALEGRE	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO	5,1%	5,0%	5,3%	5,2%

INSTITUTO POLITÉCNICO DE SANTARÉM	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE TOMAR	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE SETÚBAL	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VIANA DO CASTELO	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VISEU	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%
ESC SUP DE ENFERMAGEM DE COIMBRA	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
ESC SUP DE ENFERMAGEM DE LISBOA	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
ESC SUP DE ENFERMAGEM DO PORTO	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
ESC SUP NÁUTICA INFANTE D. HENRIQUE	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%

*Fonte: cálculos dos autores.*

## 5.2. Aplicação às IES e comparação com as verbas previstas no OE2023

Nesta secção, comparamos o orçamento previsto para 2023 com o que resultaria se a fórmula fosse aplicada. Deve, no entanto, chamar-se a atenção para o facto de haver alguma contestação quanto à viabilidade dos dados. Os dados mais fiáveis são mesmo os que se referem aos alunos. Como, de facto, a fórmula existente nunca foi aplicada, nunca houve uma verdadeira sindicância à qualidade dos dados recolhidos. É muito provável que diferentes instituições sigam critérios diferentes ao fornecer os dados.

No exercício que fazemos a seguir, somos agnósticos relativamente ao orçamento total das universidades bem como ao dos politécnicos, limitando-nos a considerar o total inscrito no Orçamento do Estado. A partir desse total, calculamos o orçamento que corresponderia a cada IES de cada subsistema e comparamos com as dotações propostas.

Aplicando estes pesos à soma das dotações das instituições no OE2023 (excluindo a Universidade Aberta) obtemos então as dotações que seriam atribuídas a cada instituição caso os passos aqui descritos tivessem sido seguidos.

### Universidades

Na primeira coluna da Tabela 5.6, encontramos as dotações iniciais totais orçamentadas para cada universidade. No segundo conjunto de colunas, temos o valor que corresponderia a cada universidade caso a fórmula fosse aplicada e a diferença em relação ao valor orçamentado quer em valor quer em percentagem.<sup>5</sup> No último conjunto de colunas, fazemos as mesmas contas

---

<sup>5</sup> Na aplicação da fórmula, não sendo para nós totalmente óbvio qual dos cenários se deve considerar, trabalharemos com a média. Ou seja, aquilo a que genericamente chamamos “Fórmula de Financiamento 2023” representa a média dos quatro cenários. No caso das universidades, as diferenças entre cenários não são muito significativas pelo que esta escolha não é muito relevante. Em apêndice são apresentados os valores para cada um dos quatro cenários.

considerando que a distribuição é feita apenas com base no número de alunos.

Qualitativamente a informação é semelhante, mas quantitativamente é, de facto, diferente.

Tabela 5.6: Dotações orçamentais previstas para as universidades no OE2023 e de acordo com a fórmula de 2009

	OE2023	Fórmula de Financiamento 2023			Estudantes Ponderados		
		Valor	Diferença	Diferença (% do OE)	valor	Diferença	Diferença (% do OE)
UAçores	19 285 480	12 069 335	7 216 145	37%	11 043 805	8 241 675	43%
UAlgarve	40 776 977	30 546 131	10 230 846	25%	31 943 497	8 833 480	22%
UAveiro	59 401 476	57 724 897	1 676 579	3%	58 407 384	994 092	2%
UBI	30 550 358	38 276 477	-7 726 119	-25%	38 534 506	-7 984 148	-26%
UCoimbra	99 045 239	88 170 102	10 875 137	11%	92 921 663	6 123 576	6%
UÉvora	39 111 627	32 206 990	6 904 637	18%	30 986 214	8 125 413	21%
ULisboa	230 970 634	237 837 474	-6 866 840	-3%	223 928 113	7 042 521	3%
UMadeira	13 676 430	10 964 872	2 711 558	20%	10 889 387	2 787 043	20%
UMinho	75 497 920	86 720 577	-11 222 657	-15%	90 630 345	-15 132 425	-20%
UNL	83 836 792	96 694 974	-12 858 182	-15%	96 816 498	-12 979 706	-15%
UPorto	141 415 559	139 666 279	1 749 280	1%	144 771 650	-3 356 091	-2%
UTAD	37 254 650	32 542 741	4 711 909	13%	32 199 169	5 055 481	14%
ISCTE	24 599 193	32 001 486	-7 402 293	-30%	32 350 105	-7 750 912	-32%

Fonte: Proposta de Orçamento do estado para 2023 e cálculos dos autores.

Qualquer que seja o método usado — a aplicação direta da fórmula, o número ponderado de estudantes ou o número simples, apresentado na Figura 4.8, a conclusão é a de que há quatro universidades que estão claramente subfinanciadas em relação às restantes: UBI, UMinho, Nova e ISCTE. O subfinanciamento é de 15 a 30%, quando se compara com as dotações iniciais propostas no Orçamento do Estado de 2023.

### Politécnicos

Nesta subsecção fazemos o mesmo exercício para os politécnicos.<sup>6</sup> O caso mais gritante será o do IPCA que, de acordo com os dados da fórmula, deveria receber mais 36% do que o que está previsto. Com base nos alunos a conclusão é semelhante.

<sup>6</sup> Ver nota de rodapé anterior.

Qualquer que seja o contrafactual usado, os politécnicos que têm um orçamento mais distante do que o que seria de esperar são o Instituto Politécnico de Bragança, de Cávado e Ave e do Porto. No caso deste último, dada a sua grande dimensão, o desvio percentual traduz numa enorme diferença em valores absolutos, de 12 a 16 milhões de euros. Também as escolas de enfermagem de Coimbra e do Porto têm orçamentos bastante inferiores ao que seria de esperar.

*Tabela 5.7: Dotações orçamentais previstas para os politécnicos no OE2023 e de acordo com a fórmula de 2009*

	OE2023	Fórmula de Financiamento 2023			Estudantes ponderados		
		Valor	Diferença	Diferença (% do OE)	Valor	Diferença	Diferença (% do OE)
IPBeja	13 026 122	9 855 529	3 170 593	24%	9 071 579	3 954 543	30%
IPBragança	24 245 994	26 734 369	-2 488 375	-10%	27 440 981	-3 194 987	-13%
IPCast.Branco	18 767 612	16 063 137	2 704 475	14%	16 096 237	2 671 375	14%
IPCA	8 386 789	11 391 742	-3 004 953	-36%	11 212 055	-2 825 266	-34%
IPCoimbra	36 028 448	39 720 379	-3 691 931	-10%	38 783 599	-2 755 151	-8%
IPGuarda	13 285 306	11 085 602	2 199 704	17%	11 131 959	2 153 347	16%
IPLeiria	35 162 405	31 923 631	3 238 774	9%	36 817 410	-1 655 005	-5%
IPLisboa	51 871 167	51 875 205	-4 038	0%	55 470 899	-3 599 732	-7%
IPPortalegre	11 475 787	7 137 792	4 337 995	38%	7 450 741	4 025 046	35%
IPPorto	55 818 802	72 051 756	-16 232 954	-29%	68 118 098	-12 299 296	-22%
IPSantarém	15 169 467	13 622 998	1 546 469	10%	12 016 905	3 152 562	21%
IPSetúbal	22 675 203	20 828 315	1 846 888	8%	20 553 310	2 121 893	9%
IPTomar	11 776 885	6 656 867	5 120 018	43%	6 480 666	5 296 219	45%
IPV.Cast	15 294 006	14 165 727	1 128 279	7%	14 371 290	922 716	6%
IPViseu	21 423 983	14 884 249	6 539 734	31%	17 081 945	4 342 038	20%
Enf.Coimbra	9 501 330	11 466 422	-1 965 092	-21%	10 581 591	-1 080 261	-11%
Enf.Lisboa	9 184 425	9 900 281	-715 856	-8%	9 474 553	-290 128	-3%
Enf.Porto	7 117 737	11 129 462	-4 011 725	-56%	8 602 260	-1 484 523	-21%
Hot.Tur.Estoril	4 951 228	5 381 583	-430 355	-9%	5 377 878	-426 650	-9%
N.Inf.D.Henrique	3 336 296	2 623 948	712 348	21%	2 365 035	971 261	29%

*Fonte: Proposta de Orçamento do estado para 2023 e cálculos dos autores.*

## 6. Reflexões Finais

Afigura-se-nos como bastante óbvio que a forma de financiamento das IES em Portugal é altamente penalizadora para as instituições mais dinâmicas e com mais perspetivas de crescimento. Um orçamento de base histórica, como o que na prática vigora em Portugal há vários anos, é anacrónico e não tem paralelo em nenhum dos países que gostamos de ter por referência. O resultado são várias IES que estão cronicamente subfinanciadas, com todas as consequências que daí advém quer nas condições de aprendizagem dos estudantes, quer nas de trabalho de docentes, investigadores, e pessoal técnico, administrativo e de gestão

A aplicação da fórmula de 2009, que é uma simplificação de uma anterior, é também problemática. É difícil de argumentar que uma fórmula legal que ao longo de mais de 10 anos nunca foi aplicada é adequada. Os autores também consideram que os dados que a suportam são pouco transparentes, pois apesar de estarem disponíveis publicamente, são muito difíceis, senão mesmo impossível, de replicar. Mas, mesmo que os dados fossem totalmente transparentes, é improvável que tal fórmula possa atender à diversidade que existe entre as IES portuguesas. Cada uma tem a sua especificidade e desempenha serviços que vão além do ensino e investigação, atividades que, pela sua natureza, são as mais relevantes.

Os autores consideram que para haver uma distribuição equitativa dos fundos é necessário separar o que se trata de fundos para o ensino de fundos para outras atividades, como manutenção de bibliotecas públicas, gestão e cuidado de jardins botânicos, promoção do interior, custos de insularidade, etc. Se foi possível separar o financiamento da investigação do ensino, que são atividades fortemente interligadas, mais fácil será separar o resto do ensino, potencialmente na forma de contratos programa. Aliás, Portugal reporta à OCDE a despesa por aluno dividida em ensino, investigação e "ancillary services", pelo que algum modo de imputação já tem. Só é necessário torná-lo transparente e objetivo.

Uma vez feita tal separação, os autores não encontram nenhum motivo para que um aluno de um dado curso numa dada IES tenha um valor orçamental diferente de outro que esteja a tirar um curso da mesma área de educação e formação numa outra IES. Sublinhe-se, no entanto, que mesmo estas transferências a realizar por aluno não são automáticas. Deve o Estado considerar nas suas transferências orçamentais os alunos internacionais de fora de União Europeia? Sendo as IES livres de cobrar propinas no valor do custo real, justifica-se que haja um reforço orçamental? Também em relação a alunos do 2º ciclo a mesma questão se pode pôr. Se as universidades são livres de cobrar qualquer valor de propinas, justifica-se que haja transferências orçamentais? Caso haja, justifica-se que se imponham condições como uma propina máxima? Faz sentido financiar alunos repetentes ou apenas as primeiras inscrições?

Discussões mais profundas e estruturais, como saber se o Estado deve financiar as instituições ou se, ao invés, deve financiar diretamente os estudantes, que depois escolhem as instituições, e quais as formas que esses apoios diretos poderiam ter, não cabem no âmbito deste trabalho.

## Referências

- Cellini, G., & Goldin, C. (2014). "Does Federal Student Aid Raise Tuition? New Evidence on For-Profit Colleges". *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), pp. 174-206.
- Cerdeira, M. L. (2008). *O Financiamento do Ensino Superior Português. A partilha de custos*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- Cerdeira, M. L., Cabrito, B. G., Patrocínio, T., Machado, M. L., Brites, R., Curado, A. P., Manso, M. e Doutor, C. (2018). *Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português*. Educa, Lisboa.
- CRUP. (s.d.). *Exercício de aplicação da fórmula de distribuição das dotações orçamentais pelas Instituições de Ensino Superior em 2022*. Lisboa: Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas.
- Dynarski, S. (2003). "Does Aid Matter? Measuring the Effect of Student Aid on College Attendance and Completion". *American Economic Review*, 93(1), pp. 279-288.
- EUA. (s.d.). *Financial*. Obtido em 8 de julho de 2022, de European University Association: <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/financial/>
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2018). National student fee and support systems in European higher education - 2018/19. *Eurydice – Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2020). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education - 2020/21. *Eurydice – Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- IGeFE — Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (2022). Preparação da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2022 - Distribuição das Dotações. <https://www.igefe.mec.pt/Page/Index/55?csrt=2773680505634742970>
- Jongbloed, B. (2004). "Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas". *Fulbright Brainstorms, New Trends in Higher Education*.
- Jongbloed, B. (2020). *Higher Education Finance*. Oxford Bibliographies.
- MCTES — Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. (2008). *Financiamento Público das Instituições de Ensino Superior: 2009. Nota explicativa sobre a fórmula de financiamento*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.
- Ministério da Educação e Ciência. (2015). *Modelo de financiamento do Ensino Superior: fórmulas e procedimentos*. Editorial do Ministério da Educação e Ciência.
- OECD. (2019). *Benchmarking Higher Education System Performance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Portugal. (2003). "Lei n.º37/2003 de 22 de Agosto: Estabelece as bases do financiamento do ensino superior". *Diário da República - I Série-A N.º193*, pp. 5359-5366.

Portugal. (2006). "Portaria n.º231/2006 (2.ª série)". *Diário da República - II Série N.º13 - 18 de Janeiro*, pp. 803-807.

Pruvot, E., & Estermann, T. (2017). *University Autonomy in Europe III: The Scorecard*. EUA.

Pruvot, E., Claeys-Kulik, A.-L., & Estermann, T. (2015). *Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe*. Belgium: European University Association.

## Apêndice

Tabela A.1: Dotações Orçamentais previstas para as universidades no OE2023 e em cada um dos possíveis cenários da aplicação da fórmula de 2009

	OE 2023	Fórmula de Financiamento 2023				
		Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Média
UAçores	19 285 480	12 115 185	12 314 520	11 803 522	12 044 111	12 069 335
UAlgarve	40 776 977	31 274 842	30 096 808	30 924 432	29 888 442	30 546 131
UAveiro	59 401 476	56 366 713	56 306 175	59 385 790	58 840 910	57 724 897
UBI	30 550 358	37 789 625	39 694 771	36 844 312	38 777 198	38 276 477
UCoimbra	99 045 239	86 054 535	89 996 457	86 469 173	90 160 245	88 170 102
UÉvora	39 111 627	31 686 473	33 169 322	31 267 367	32 704 798	32 206 990
ULisboa	230 970 634	241 278 038	236 161 351	239 227 711	234 682 794	237 837 474
UMadeira	13 676 430	10 752 412	11 563 522	10 348 583	11 194 969	10 964 872
UMinho	75 497 920	84 927 741	86 644 714	87 088 664	88 221 190	86 720 577
UNL	83 836 792	97 785 880	94 463 099	98 913 153	95 617 763	96 694 974
UPorto	141 415 559	140 584 263	139 250 549	139 954 861	138 875 444	139 666 279
UTAD	37 254 650	31 641 815	34 538 930	30 507 427	33 482 791	32 542 741
ISCTE	24 599 193	33 164 811	31 222 116	32 687 339	30 931 680	32 001 486

Fonte: Proposta de Orçamento do estado para 2023 e cálculos dos autores.

Tabela A.2: Dotações Orçamentais previstas para os politécnicos no OE2023 e em cada um dos possíveis cenários da aplicação da fórmula de 2009

	OE 2023	Fórmula de Financiamento 2023				
		Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Média
IPBeja	13 026 122	9 780 820	9 941 613	9 767 957	9 931 727	9 855 529
IPBragança	24 245 994	25 992 434	27 338 848	26 162 265	27 443 926	26 734 369
IPCast.Branco	18 767 612	15 820 730	16 324 064	15 799 924	16 307 831	16 063 137
IPCA	8 386 789	11 730 520	11 066 180	11 715 093	11 055 175	11 391 742
IPCoimbra	36 028 448	39 328 853	40 142 376	39 294 123	40 116 162	39 720 379
IPGuarda	13 285 306	10 598 578	11 585 356	10 584 639	11 573 835	11 085 602
IPLeiria	35 162 405	31 477 179	32 371 388	31 476 740	32 369 218	31 923 631
IPLisboa	51 871 167	52 994 254	50 816 270	52 924 559	50 765 736	51 875 205
IPPortalegre	11 475 787	6 979 819	7 290 234	6 985 079	7 296 033	7 137 792
IPPorto	55 818 802	73 408 123	70 605 421	73 498 425	70 695 054	72 051 756
IPSantarém	15 169 467	13 448 565	13 813 142	13 430 878	13 799 406	13 622 998
IPSetúbal	22 675 203	21 168 883	20 511 865	21 141 043	20 491 467	20 828 315
IPTomar	11 776 885	6 579 730	6 741 682	6 571 077	6 734 978	6 656 867
IPV.Cast	15 294 006	13 784 688	14 544 813	13 787 775	14 545 632	14 165 727
IPViseu	21 423 983	14 800 460	14 980 975	14 785 818	14 969 741	14 884 249
Enf.Coimbra	9 501 330	11 510 946	11 415 069	11 517 449	11 422 226	11 466 422
Enf.Lisboa	9 184 425	9 731 743	10 080 230	9 718 944	10 070 206	9 900 281
Enf.Porto	7 117 737	11 185 260	11 086 531	11 170 550	11 075 506	11 129 462
Hot.Tur.Estoril	4 951 228	5 530 016	5 239 391	5 522 743	5 234 181	5 381 583
N.Inf.D.Henrique	3 336 296	2 647 390	2 603 541	2 643 908	2 600 952	2 623 948

Fonte: Proposta de Orçamento do estado para 2023 e cálculos dos autores.