

Ação Social no Ensino Superior

Relatório Final

Junho de 2025

Equipa de Investigação

Coordenadores

Ana Balcão Reis

Luís Catela Nunes

Patrícia Xufre

Investigadores

Andrea Bellini

Beatriz Coelho Silva

Margarida Lopes

Sofia Morais

Índice

Sumário Executivo.....	5
Recomendações	8
1. Introdução.....	9
1.1. Justificação para a Ação Social no Ensino Superior.....	10
1.2. Panorama Atual do Ensino Superior em Portugal	12
2. Definição do Agregado Familiar do Estudante	16
2.1. Definição Atual.....	17
2.2. Comparação Nacional.....	19
2.3. Comparação Internacional	20
2.4. Mecanismos de Validação e Verificação.....	22
2.4.1. Procedimento Atual.....	22
2.4.2. Certificado de Constituição do Agregado Familiar	22
2.4.3. Declarações de Rendimento dos Pais.....	23
2.4.4. Carta de Motivação.....	25
2.4.5. Conclusão	25
3. Apuramento dos Rendimentos do Trabalho Dependente.....	26
3.1. Portugal	26
3.2. Alemanha	28
3.3. Espanha.....	30
3.4. França	34
3.5. Itália	36
3.6. Reino Unido	39

3.7.	Análise Comparativa	42
3.8.	Conclusão	44
4.	Diferenças nos Custos da Frequência do Ensino Superior por Região e por Curso e Implicações para o Valor da Bolsa.....	46
4.1.	Custos	47
4.2.	Bolsa de Ação Social da DGES	51
4.3.	Outros Desafios	55
4.4.	Conclusão	59
5.	Aproveitamento dos Estudantes do Primeiro Ano	60
5.1.	Dados.....	60
5.2.	Seleção da Amostra.....	60
5.3.	Metodologia	62
5.4.	Resultados do RDD.....	63
5.5.	Testes de Robustez	65
5.6.	Critério de Aproveitamento Académico	66
6.	Impacto do Programa +Superior	68
6.1.	Dados e Seleção da Amostra	68
6.2.	Estatísticas Descritivas	69
6.3.	Metodologia de Avaliação Contrafactual: Aplicação ao Programa +Superior	70
6.4.	Discussão sobre o Impacto do Programa +Superior	71
7.	Atribuição Automática de Bolsa a Alunos de 1.º Ano	76
7.1.	Análise dos Custos de Alteração do Processo	78
7.2.	Resultados.....	79

7.3. Conclusões	80
8. Sugestões de Melhoria do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior	82
8.1. Desafios.....	82
9. Conclusão	86
Referências	90

Sumário Executivo

O presente relatório apresenta os resultados do projeto “Ação Social no Ensino Superior”, cujo objetivo era avaliar critérios, existentes ou a serem identificados, que promovessem a equidade, a transparência, e a simplificação do processo de atribuição de bolsas de estudo, contribuindo assim para a igualdade de oportunidades no acesso ao e sucesso no Ensino Superior.

A elegibilidade do aluno para receber uma bolsa é determinada pelo rendimento do agregado familiar. Por isso, analisámos a definição de agregado familiar e a fórmula de determinação de rendimento utilizadas no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior (RABEEES). A definição de agregado familiar prevista no atual RABEEES está em linha com as definições utilizadas a nível nacional e internacional. A fórmula de cálculo do rendimento está também bastante alinhada, sendo as diferenças, em geral, pouco significativas. A diferença mais relevante será a consideração do rendimento líquido para o cálculo do valor da bolsa, ao invés do rendimento bruto, e a possibilidade de se deduzirem a este rendimento parte dos encargos fixos tidos com habitação ou saúde. Assim, tendo em conta as implicações advindas do estabelecimento da interoperabilidade com a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Segurança Social, sugere-se a uniformização das definições utilizadas pelas diferentes entidades públicas nacionais. A uniformização com as definições utilizadas pela Segurança Social parece de simples implementação e crucial para uma continuidade entre o apoio social no Ensino Secundário e no Ensino Superior, facilitando todos os processos e garantindo maior previsibilidade e segurança aos candidatos.

Com base nas respostas a um inquérito a alunos de uma amostra de 24 Instituições de Ensino Superior (IES), com 5 190 respostas válidas, e nos testemunhos partilhados por representantes dos seus serviços de ação social, fica claro que o custo do alojamento é o fator financeiro que provoca maiores constrangimentos à participação no Ensino Superior, existindo grandes disparidades regionais. A maioria dos estudantes desta amostra considera que a

bolsa de ação social da DGES cobre menos de 20% dos custos inerentes à frequência universitária.

Numa análise quantitativa permitida pelo cruzamento de bases de dados da DGES e da DGEEC, concluímos que receber a bolsa de ação social reduz, para alunos do 1.º ano de um curso inicial, a probabilidade de abandono escolar e aumenta a probabilidade de completar 36 ECTS e de concluir o total de ECTS em que o aluno se encontra matriculado.

Da análise do impacto do Programa +Superior concluímos que não há evidência de que o programa tenha tido um impacto positivo na atração de alunos de outras regiões para regiões do país com menor procura e pressão demográfica, sendo que esse era um dos principais objetivos do programa. Os resultados apontam ainda para um aumento no número de matrículas nas Instituições abrangidas pelo programa, mas com possíveis efeitos negativos na composição dos alunos, nomeadamente, uma diminuição na nota de ingresso dos estudantes deslocados e uma redução na percentagem de deslocados cujos pais ou mães concluíram o Ensino Superior. Embora estes resultados devam ser lidos com muita cautela, face a limitações nos dados que foram utilizados nesta análise, recomendamos uma reavaliação da continuidade deste programa.

Com base nos testemunhos partilhados por representantes dos serviços de ação social de várias IES do país, apresentamos algumas sugestões de melhoria ao Regulamento, tais como reduzir a amplitude do intervalo de rendimentos do agregado familiar que resulta na atribuição da bolsa mínima e antecipar a calendarização das interoperabilidades com a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Segurança Social. É necessário simplificar o Regulamento, tornando-o de mais fácil leitura, e o próprio processo de candidatura, melhorando a plataforma de gestão de bolsas. Das respostas ao inquérito, concluímos que os alunos mais desfavorecidos são os que tendem a achar o processo de candidatura mais complexo.

Recomendamos que se reforce o automatismo no processo de atribuição automática de bolsa aos estudantes de 1.º ano beneficiários de Ação Social Escolar (ASE) no Ensino Secundário, deixando de haver a necessidade de fazer o pedido da bolsa e de submeter a documentação inerente. É também importante que esta medida seja acompanhada de uma divulgação junto das Escolas Secundárias e das famílias destes alunos, informando-as de que este apoio é garantido. É recomendado que o valor da bolsa seja mantido durante o primeiro ano de matrícula do aluno, sem haver lugar a devolução de pagamentos, cuja possibilidade causa ainda maior incerteza. Embora esta medida exija um investimento adicional por aumentar o número de alunos abrangidos, pensamos que contribuirá de forma relevante para a equidade na entrada para o Ensino Superior, já que terá maior impacto junto dos alunos mais desfavorecidos.

Recomendações

(Por ordem de prioridade)

- 1 Atribuir a bolsa automática aos alunos de 1.º ano que beneficiavam de Ação Social Escolar no Ensino Secundário, em função do escalão, sem necessidade de formalização do pedido.
- 2 Investir na divulgação e comunicação dos apoios sociais previstos no Regulamento junto dos estudantes do Ensino Secundário.
- 3 Adequar os montantes de bolsa de ação social à evolução e variação regional do custo de vida, incluindo do alojamento.
- 4 Desdobrar o intervalo de rendimentos do agregado familiar que atualmente resulta na atribuição da bolsa mínima.
- 5 Harmonizar as definições de agregado familiar e de rendimento a considerar do RABEEES, da Segurança Social e da Autoridade Tributária e Aduaneira. Harmonizar entre as duas primeiras já contribuiria para eliminar as diferenças entre o Ensino Secundário e o Ensino Superior.
- 6 Ponderar a criação de um procedimento de apoio a alunos com despesas elevadas associadas a doença crónica no seu agregado familiar.
- 7 Reavaliar o Programa +Superior, tendo em conta que não foi encontrada evidência suficiente que sustente que este tenha alcançado os objetivos inicialmente definidos.
- 8 Simplificar e clarificar o processo de candidatura a bolsa de ação social e melhorar a acessibilidade da plataforma de candidatura.

1. Introdução

O projeto “Ação Social no Ensino Superior” pretende avaliar critérios, existentes ou a serem identificados, que promovam a equidade, a transparência, e a simplificação do processo de atribuição de bolsas de estudo, contribuindo assim para a igualdade de oportunidades no acesso ao e sucesso no Ensino Superior.

O presente relatório apresenta os resultados obtidos, partindo da proposta apresentada, que previa a avaliação dos seguintes pontos:

1. Definição do agregado familiar do estudante;
2. Apuramento de rendimentos do trabalho dependente;
3. Diferenças nos custos da frequência do Ensino Superior por região e por curso e implicações para o valor da bolsa;
4. Apuramento do aproveitamento dos estudantes após o primeiro ano;
5. Âmbito e impacto do alargamento do Programa +Superior.

No entanto, adicionámos outras análises que fomos identificando como relevantes ao longo do trabalho.

No **capítulo 2** comparamos a definição de agregado familiar estipulada no RABEEES com outras definições, utilizadas quer em âmbito nacional como internacional. Percorreremos ainda alguns mecanismos de validação da informação prestada no âmbito da constituição do agregado familiar, indo ao encontro das preocupações levantadas pelo Tribunal de Contas Europeu.

No **capítulo 3** analisamos o apuramento dos rendimentos do trabalho dependente através de uma comparação internacional. Exploraremos os sistemas de atribuição de bolsa de ação social de cinco países europeus, de modo a confrontar as suas abordagens, no que diz respeito a critérios de

elegibilidade, cálculo de rendimentos e definição de teto máximo, com a abordagem portuguesa.

No **capítulo 4** olhamos para os custos inerentes à frequência do Ensino Superior, com base nos resultados obtidos num inquérito por nós construído, e distribuído aos alunos de uma amostra representativa de IES portuguesas. Consideramos também os testemunhos de representantes dos serviços de ação social que entrevistámos.

No **capítulo 5** indagamos, através de uma análise estatística, se existe um efeito causal do recebimento de bolsa na melhoria do aproveitamento académico dos alunos do 1.º ano. No **capítulo 6** examinamos o impacto do programa +Superior, na atração de alunos para regiões do país com menor procura e pressão demográfica. No **capítulo 7**, aprofundamos a sugestão de alargar a todos os alunos que ingressam no Ensino Superior pela primeira vez, e que beneficiavam de ASE no Ensino Secundário, a hipótese de atribuição automática de bolsa de estudo, sem necessidade de formalização de um pedido.

No **capítulo 8** sugerimos algumas alterações ao RABEEES e no **capítulo 9** apresentamos as conclusões.

1.1. Justificação para a Ação Social no Ensino Superior

Idealmente os estudantes e as suas famílias determinam o seu nível ótimo de investimento em educação ao equiparar os custos marginais aos benefícios marginais (Aina et al., 2019; Becker, 1993). Esta igualdade, entre custos e benefícios marginais, implica que o investimento ótimo não depende do rendimento. No entanto, indivíduos com menos rendimento

estarão sujeitos a restrições de liquidez, que os podem impedir de fazer o investimento ótimo (Aina et al., 2019). Assim, a eliminação de restrições de liquidez favorece uma maior participação e persistência no Ensino Superior (Dynarski et al., 2023; Becker, 1993).

Sendo os mercados de capitais imperfeitos, o nível ótimo de educação, que considera tanto os benefícios individuais como sociais, dificilmente é alcançado (Acemoglu e Autor, 2009). Esta ineficiência implica que o governo intervenha para estimular a procura entre os estudantes com recursos limitados, por exemplo, através de bolsas de estudo. A evidência sugere que direcionar fundos para a melhoria do acesso de famílias com restrições de liquidez a educação, por promover um maior retorno do investimento em capital humano, pode aumentar a taxa de crescimento da economia (Arrow, Bowles, e Durlauf, 2000; Gennaioli et al., 2012; Schultz, 1961).

A literatura converge para a ideia de que os benefícios sociais da educação justificam a intervenção do Estado no mercado para garantir acessibilidade. A intervenção governamental no Ensino Superior é, portanto, crucial para promover a equidade, reduzindo disparidades no acesso e no sucesso entre indivíduos economicamente desfavorecidos, e para promover o crescimento económico e a coesão social.

1.2. Panorama Atual do Ensino Superior em Portugal

Começamos por fazer um retrato do estado atual do Ensino Superior em Portugal. Embora a obtenção de qualificações tenha aumentado nas últimas décadas, o sistema ainda acarreta desigualdades regionais, disparidades com base no rendimento, e taxas moderadas de abandono escolar.

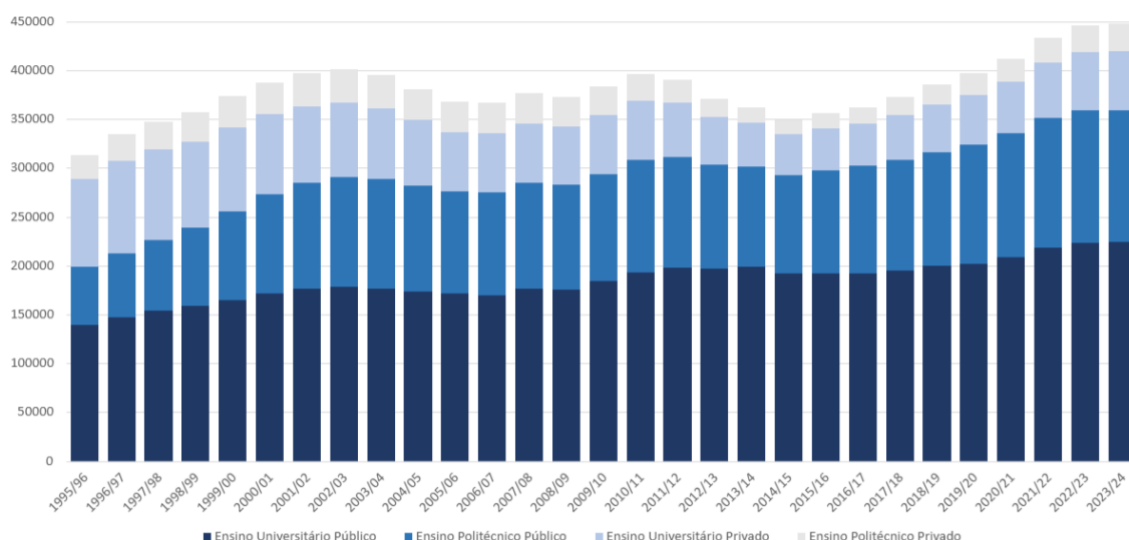


Figura 1: Número de Estudantes Inscritos no Ensino Superior, por Tipo e Subsistema, em Portugal, entre 1995/96 e 2023/24. **Fonte:** DGEEC.

As inscrições no Ensino Superior em Portugal têm vindo a atingir os valores mais altos de sempre, sendo reconhecido um aumento de 15% no número de estudantes a tempo inteiro entre o período de 2014/15 e 2020/2021. Este crescimento foi impulsionado pela introdução de programas de ciclo curto (CETs e TeSPs) e por vias de admissão direcionadas para estudantes com 23 ou mais anos, tendo sido alargado o acesso a uma diversidade de perfis de estudantes.

Relativamente à distribuição regional dos estudantes, a Região Norte testemunhou o maior crescimento de inscrições na última década, registando um aumento de 85% das novas matrículas em Portugal entre os anos letivos de 2010/11 e 2020/21. Em contrapartida, regiões como o

Alentejo, o Algarve e os Açores registaram uma diminuição no número de inscrições, enquanto a Área Metropolitana de Lisboa representa consistentemente 37% do total de matrículas.

A nível municipal, Lisboa, Porto e Coimbra continuam a ser os principais centros do Ensino Superior, recebendo, conjuntamente, mais de metade dos estudantes deslocados (OCDE, 2022). Aproximadamente 74% dos estudantes matriculados em instituições da Área Metropolitana de Lisboa são residentes, e 93% dos estudantes desta área fazem o Ensino Superior na mesma. Por oposição, os centros universitários fora de Lisboa e do Porto dependem predominantemente de estudantes de outras regiões, por exemplo, em Coimbra, apenas 44% das matrículas totais provêm de estudantes locais (OCDE, 2022). Este facto deve ser tido em conta por ter implicações importantes no que diz respeito às diferentes necessidades de alojamento, e custos correspondentes, por região.

Outras disparidades são verificadas no que diz respeito às áreas e tipos de Ensino Superior escolhidos por diferentes grupos de rendimento. Há uma diferença patente entre o Ensino Universitário e Politécnico, apresentando as Universidades uma maior proporção de estudantes cujos pais concluíram o Ensino Superior. Isto reflete-se numa menor percentagem de beneficiários de bolsa nas Universidades (28,14%) em comparação com os Politécnicos (37,38%), o que sugere barreiras no acesso ao Ensino Superior nas Universidades para estudantes de origens economicamente desfavorecidas (EDULOG, 2019).

Na Figura 2, observamos que a percentagem de alunos bolseiros no total de alunos inscritos no Ensino Superior atingiu o seu pico no ano letivo 2017/2018, tendo vindo a descer a partir daí, com ligeiros aumentos nos anos letivos de 2020/2021 e 2023/2024.

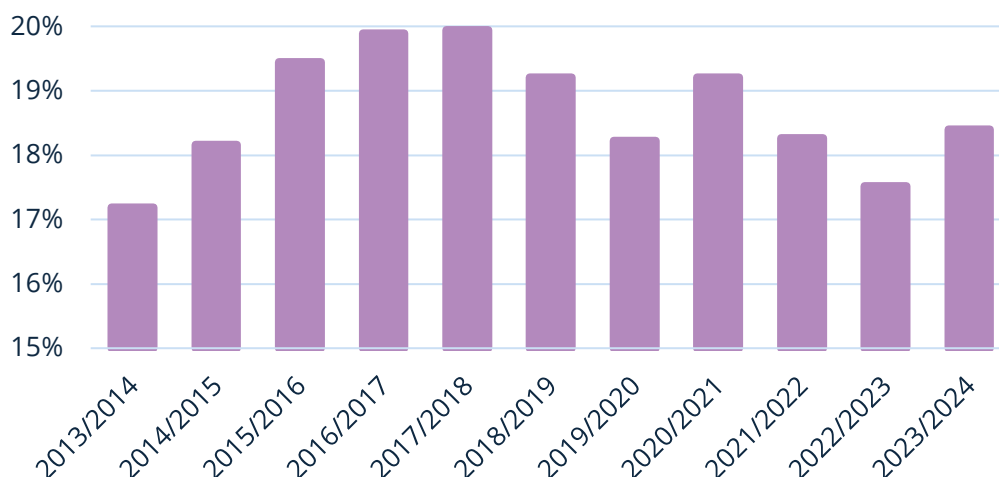


Figura 2: Evolução da % de Alunos Bolseiros no Total de Alunos Inscritos no Ensino Superior, entre 2013/2014 e 2023/24. **Fonte:** DGES e DGEEC.

Em termos absolutos, a maior diferença na evolução da distribuição do número de bolsas localiza-se no Norte e no Centro, onde no ano letivo de 2023/2024 se atribuíram, respetivamente, 37 902 e 18 859 bolsas, como vemos na Figura 3. Em termos relativos, foi no Algarve, na Região Autónoma da Madeira e na Região Autónoma dos Açores que o número de bolsas aumentou mais, tendo aumentado 41% no primeiro e 34% nos seguintes.

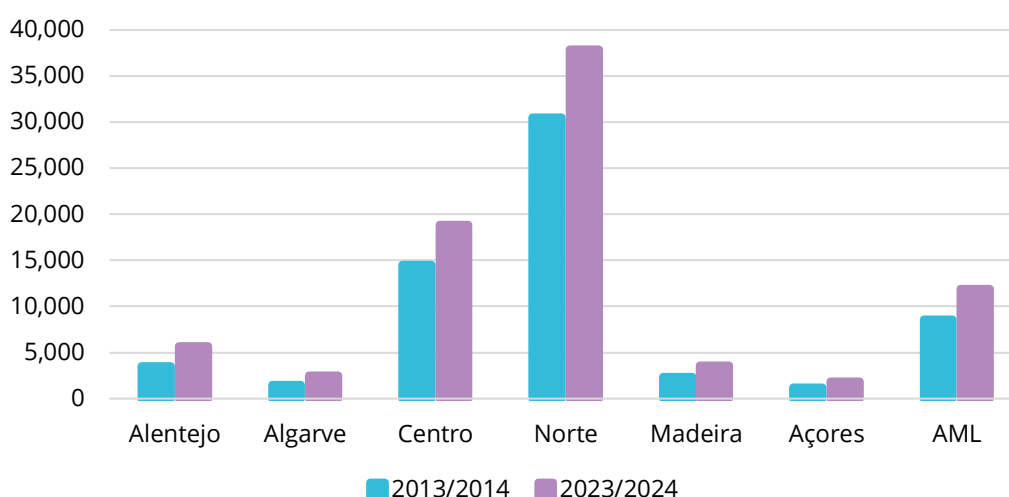


Figura 3: Evolução da Distribuição do Número de Bolseiros por Região, entre 2013/2014 e 2023/2024. **Fonte:** DGES.

A Figura 4 mostra a evolução do valor real da bolsa média (a preços de 2023) atribuída a estudantes de Licenciatura e de Mestrado Integrado ao longo do tempo, entre os anos letivos de 2013/2014 e 2023/2024. Observa-se uma queda acentuada no valor real da bolsa média, tanto no valor total atribuído (linha azul) como no valor após o pagamento da propina (linha vermelha). Esta diminuição reflete o impacto da inflação, que não foi acompanhada por uma atualização dos montantes atribuídos, resultando numa perda significativa do poder de compra dos beneficiários.

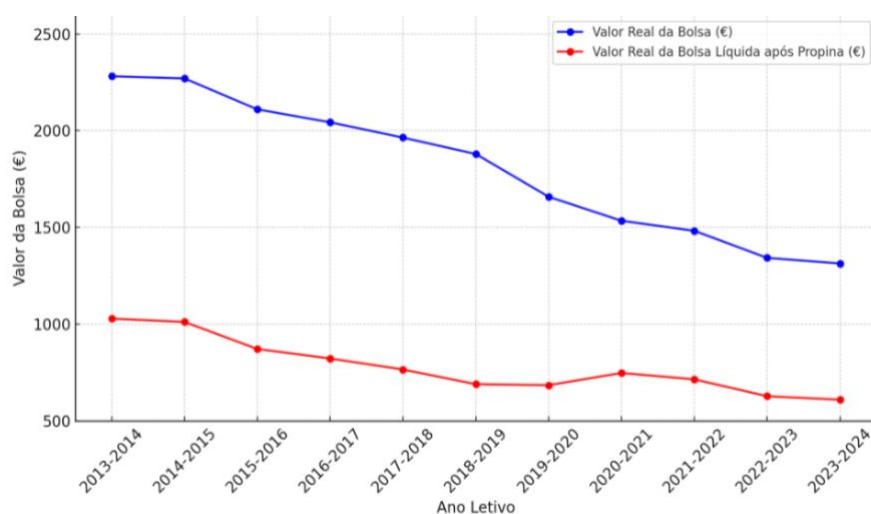


Figura 4: Valor Real da Bolsa Média entre 2013/2014 e 2023/2024. **Fonte:** DGES.

2. Definição do Agregado Familiar do Estudante

Os princípios orientadores do sistema de ação social de atribuição de bolsas, definidos no RABEEES, são um bom ponto de partida para perceber aquilo que a definição de agregado familiar inscrita no Regulamento deve almejar atingir.

O princípio de garantia de recursos estabelece que deve ser assegurado a todos os estudantes um nível mínimo adequado de recursos financeiros, nomeadamente aos que comprovem reunir condições de carência económica, de forma a contribuir para a igualdade material de oportunidade para todos. A definição de agregado familiar deve ser construída de modo a garantir esta equidade e a permitir a avaliação da condição de carência económica do estudante.

Por outro lado, o processo de candidatura à bolsa deve ser eficiente, contrabalançando a equidade, na construção da melhor definição de agregado familiar possível. O princípio da boa aplicação dos recursos públicos reforça a ideia de que a definição de agregado familiar deve ser robusta o suficiente para encontrar os estudantes que verdadeiramente precisam deste apoio, sem dar azo a circunstâncias de risco moral e seleção adversa, passíveis de acontecer neste contexto devido à assimetria de informação disponível do lado dos serviços de ação social.

Assim sendo, deve ser encontrado um equilíbrio entre estes dois fatores, equidade e eficiência, que, não pondo em causa o princípio da confiança mútua entre os estudantes e o Estado, abarque todos os estudantes verdadeiramente elegíveis, filtrando os casos em que, acidental ou intencionalmente, os estudantes providenciem informações imprecisas.

2.1. Definição Atual

A definição de agregado familiar do candidato à bolsa é um fator crucial na determinação da sua elegibilidade e no posterior cálculo do valor da bolsa de ação social. A definição inscrita no RABEEES, no artigo 4.º, é a seguinte:

1 — O agregado familiar do estudante, elemento determinante para a fixação do valor da bolsa base anual, é constituído pelo próprio e pelas seguintes pessoas que com ele vivam em comunhão de mesa, habitação e/ou rendimento:

- a) Cônjuge ou pessoa em união de facto do próprio ou de outro membro do agregado;
- b) Parentes e afins, em linha reta e em linha colateral, até ao 4.º grau;
- c) Adotantes, tutores e pessoas a quem o estudante esteja confiado por decisão judicial ou administrativa de entidades ou serviços legalmente competentes para o efeito;
- d) Adotados e tutelados pelo estudante ou por qualquer dos elementos do agregado familiar e crianças e jovens confiados, por decisão judicial ou administrativa de entidades ou serviços legalmente competentes para o efeito, ao estudante ou a qualquer dos elementos do agregado familiar;
- e) Afilhados e padrinhos, nos termos da Lei n.º 103/2009, de 11 de setembro, na redação em vigor.

2 — Nos casos em que o agregado familiar integre um ou mais menores em regime de guarda partilhada, devidamente comprovada através da declaração do IRS, cada um é considerado como meio elemento.

3 — Podem constituir agregados familiares unipessoais os estudantes com residência habitual fora do seu agregado familiar de origem e que comprovem:

- a) Assegurar autonomamente a sua subsistência;
- b) No ano civil anterior ao da apresentação do requerimento, ter auferido rendimentos iguais ou superiores a seis vezes o indexante dos apoios sociais em vigor naquele ano, exceto nos casos em que os rendimentos resultem unicamente de prestações sociais de valor anual inferior àquele valor ou ainda quando o requerente seja órfão.

4 — São considerados como agregados familiares unipessoais os estudantes que, comprovando não auferir rendimentos:

- a) Se encontrem em situação de acolhimento institucional, entregues aos cuidados de uma instituição particular de solidariedade social ou de outras entidades financiadas pela segurança social, e cuja situação social seja confirmada pela instituição de acolhimento em que se encontra;
- b) Sejam membros de ordens religiosas;
- c) Estejam internados em centros de acolhimento, centros tutelares educativos ou de detenção.

Analisando este artigo, consideramos que as definições dos conceitos de *comunhão de mesa, habitação e/ou rendimento* são ambíguas pois, não estando previstas juridicamente, podem dar azo a interpretações subjetivas e discricionarieidade na avaliação das mesmas. No entanto, a discriminação extensiva dos diferentes tipos de organização de agregado familiar considerados para atribuição de bolsa, nos vários pontos e alíneas do artigo, compensam o espaço dado à subjetividade pelo texto inicial.

2.2. Comparação Nacional

Do contexto nacional, considerámos pertinente analisar as definições de agregado familiar empregues pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e pela Segurança Social (SS), sendo esta última particularmente relevante, já que determina o apoio de ASE no Ensino Secundário. No Ensino Secundário, o apoio é definido de acordo com o escalão de abono de família de que o aluno é beneficiário. Apresentamos em anexo estas definições (Anexo 1) e resumimos na Tabela 1 as diferenças mais relevantes.

	INE	AT	SS
Diferenças em Relação à Definição de Agregado Familiar do RABEEES	- Menos exaustiva. - Semelhante no conteúdo se considerarmos que “em economia familiar com o requerente” se substituiria ao conceito de <i>comunhão de rendimento</i>. - Enfatiza “vinculação por relações jurídicas familiares”.	- Mais restritiva. - Não são contabilizados filhos, adotados, enteados e afilhados que tenham mais de 25 anos ou auferam anualmente rendimentos superiores ao valor da retribuição mínima mensal garantida.	- Só inclui “parentes e afins maiores, em linha reta e em linha colateral, até ao 3.º grau”. - Não inclui afilhados e padrinhos. - Semelhante no conteúdo se considerarmos que a expressão “vivência comum de entreajuda e partilha de recursos” pode fazer-se equivaler ao conceito de <i>comunhão de rendimento</i>.

Tabela 1: Diferenças na Definição de Agregado Familiar entre o RABEEES e INE, AT e SS.

A definição de agregado familiar estabelecida no RABEEES está, em traços gerais, alinhada com as definições adotadas pelo Sistema de Metainformação do INE, pela AT e pela SS. No que diz respeito à especificação dos vários graus de parentesco aceites por cada entidade, a diferença é muito reduzida. Poderá valer a pena avaliar a possibilidade de harmonizar as definições, de modo a facilitar a sua compreensão e o bom funcionamento das interoperabilidades entre os vários processos de contacto entre o Estado e o indivíduo. No que diz respeito ao processo de atribuição automática de bolsa, para que as definições utilizadas para determinar o apoio social no Ensino Secundário e no Ensino Superior fossem iguais, bastaria que no RABEEES se considerassem apenas os familiares até ao 3.º grau, ao invés de incluir familiares até ao 4.º grau, e se desconsiderassem afilhados e padrinhos.

2.3. Comparação Internacional

Do contexto internacional, considerámos pertinente analisar as definições de agregado familiar utilizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), pelo Eurostat e por cinco países europeus. Apresentamos em anexo a transcrição das definições (Anexo 2) e resumimos na Tabela 2 as principais diferenças.

Tendo revisto várias abordagens à definição do conceito de agregado familiar utilizadas por organizações nacionais e internacionais e por governos de países europeus de referência, a nossa conclusão é que a definição estabelecida no RABEEES é similar às utilizadas em fóruns internacionais, preservando a devida adaptação ao contexto a que se aplica.

Instituição/País	Diferenças Relativas à Definição de Agregado Familiar do RABEEES
OCDE	- Semelhante no conteúdo, mas mais clara.
Eurostat	- Semelhante no conteúdo se considerarmos que a <i>comunhão de mesa</i> pode corresponder à “organização comum”, a <i>comunhão de habitação</i> à “residência comum partilhada” e a <i>comunhão de rendimento</i> à “partilha de despesas do agregado”. - Considera o parâmetro mais subjetivo de “uma refeição por dia ou a partilhar uma sala de estar”.
Alemanha	- Mais flexível na permissão da consideração de casos excecionais.
Espanha	- Semelhante na estrutura. - Mais minuciosa na definição dos casos possíveis.
França	- Definição única de agregado familiar, transversal aos vários serviços do Estado. - Definição mais próxima do núcleo familiar restrito.
Itália (Região Emilia Romagna)	- Definição única de agregado familiar, transversal aos vários serviços do Estado. - Atribuição de bolsas é da competência regional. - Define extensivamente os critérios a cumprir para considerar um estudante independente (agregado familiar unipessoal).
Reino Unido	- Critério etário objetivo para a definição da independência financeira do estudante – 25 anos.

Tabela 2: Diferenças nas Definições de outros Países/Instituições em relação à Definição de Agregado Familiar do RABEEES.

A principal conclusão retirada da análise comparativa internacional foi que o valor da transversalidade na definição de agregado familiar é grande por facilitar a comutação e interligação dos processos que envolvem serviços públicos. Tendo em conta a transição do Ensino Secundário para o Ensino Superior, será de particular utilidade usar a mesma definição nos dois níveis de Ensino, para o que bastaria o RABEEES considerar a definição utilizada pela Segurança Social.

2.4. Mecanismos de Validação e Verificação

Tendo em conta as questões suscitadas em sede de auditoria por parte do Tribunal de Contas Europeu, que aponta para uma falta de “protocolos que permitam verificar sistematicamente a integralidade e exatidão das informações indicadas pelos candidatos sobre a composição dos seus agregados familiares”, de forma a reduzir “o risco de os candidatos indicarem informações erradas (acidental ou intencionalmente)” propomos a avaliar possíveis mecanismos alternativos de validação e verificação desta informação.

2.4.1. Procedimento Atual

O atual mecanismo de verificação das informações declaradas pelo estudante relativamente à constituição do seu agregado familiar é acionado pela submissão de autorizações que permitem aos serviços de ação social centralizados ativar um protocolo de interoperabilidade com a AT e a SS, com base nos números de identificação fiscal e de segurança social declarados pelo estudante para cada um dos seus familiares. Apesar de este mecanismo já oferecer maior robustez ao processo do que o simples preenchimento do número de constituintes do agregado familiar do estudante, existem outras abordagens que podem ser exploradas.

2.4.2. Certificado de Constituição do Agregado Familiar

O certificado de constituição do agregado familiar é um documento, disponibilizado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, que atesta quantas pessoas constituem o agregado familiar, com base naquilo que é comunicado no âmbito do preenchimento da declaração anual para o

pagamento do Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Singulares (IRS). Inclui informações como estado civil e existência de filhos e é utilizado em várias circunstâncias, tais como para obter acesso ao IRS automático, para realizar as matrículas nas escolas, para obter isenção do pagamento de taxas moderadoras, e para beneficiar de apoios sociais na sua generalidade.

Atualmente, o preenchimento da candidatura à bolsa de ação social prevê a disponibilização da declaração de IRS correspondente ao ano anterior, para além de serem solicitadas autorizações para o acesso à informação fiscal e contributiva de todos os elementos do agregado familiar. No entanto, nenhuma destas interoperabilidades fornece informação concreta sobre a composição do agregado familiar, embora possa ajudar a esclarecer o mesmo. Nesse sentido, a utilização deste certificado poderá ser útil para o robustecimento do processo de verificação da constituição do agregado familiar.

2.4.3. Declarações de Rendimento dos Pais

Foram identificados programas de empréstimos de entidades privadas que, ao invés de requisitarem dos alunos a submissão da declaração de IRS, solicitam a submissão das declarações de rendimento de ambos os pais. Esta opção faz sentido para alguns casos específicos:

- 1) No caso de um estudante cujos pais se encontrem divorciados, o seu agregado familiar pode formalmente incluir apenas um dos pais, mesmo que ambos contribuam para a cobertura das despesas com educação.
 - Este problema já é colmatado pela obrigatoriedade da inclusão do pagamento da pensão de alimentos na declaração de IRS. Outros

montantes pagos pelo progenitor não-coabitante seriam difíceis de incluir sistematicamente.

2) No caso de um estudante cujos pais, um ou ambos, aufera rendimentos, e tenha morada fiscal, exclusivamente no estrangeiro, é possível que este(s) escolha(m) pagar os seus impostos no país em que se encontra(m), não sendo o valor do(s) seu(s) rendimento(s) incluído no cálculo do valor da bolsa.

- Neste caso, a dificuldade residirá em criar um incentivo ao estudante para que sinalize a especificidade da sua situação familiar, tendo em conta que a não sinalização da mesma o poderá beneficiar.

3) No caso de um estudante cujos pais, mesmo tendo os rendimentos necessários, decidam não apoiar financeiramente os estudos do/a filho/a, pode dar-se o caso de o estudante sair prejudicado pela inclusão dos pais na constituição do seu agregado familiar.

- Um estudante nesta situação, e que tenha mais de 18 anos, pode optar por sair do agregado familiar dos pais, apresentando apenas os seus rendimentos para o cálculo do valor da bolsa. A presente redação do RABEEES já prevê esta possibilidade, na constituição de agregados familiares unipessoais para estudantes que, com residência habitual fora do seu agregado familiar de origem, auferam rendimentos que assegurem a sua subsistência de forma autónoma.

Em suma, apesar de existirem instâncias em que a opção de submeter as declarações de rendimento individuais dos pais, ao invés da declaração conjunta de IRS, poderia ser benéfica, consideramos que o grau de excecionalidade das situações apresentadas não justificaria, por si só, uma mudança estrutural do sistema, existindo alternativas menos disruptivas para a resolução dos casos identificados e que melhor se adaptam às especificidades de cada um.

2.4.4. Carta de Motivação

No processo de candidatura a outras bolsas é exigida a submissão de uma carta de motivação. Embora a possibilidade de incluir no processo uma carta de motivação, que clarificasse a situação familiar do estudante, pudesse tornar o processo de determinação da sua elegibilidade mais justo, consideramos que a implementação desta opção poderia diminuir a objetividade das decisões sobre a atribuição de bolsas, para além de aumentar a burocracia e tornar o processo mais lento.

2.4.5. Conclusão

Com base na análise apresentada, a nossa conclusão é de que o atual sistema de verificação da constituição do agregado familiar é, apesar das suas lacunas, adequado, tendo em conta os meios existentes para garantir a eficácia e rapidez dos processos. A única alternativa que se apresentou potencialmente vantajosa foi a da utilização do certificado de constituição do agregado familiar, devendo ser investigada a melhor maneira de conjugar a interoperabilidade que é atualmente estabelecida com a AT com o fornecimento desta informação, também disponibilizada pela AT.

3. Apuramento dos Rendimentos do Trabalho Dependente

Neste capítulo, analisamos o apuramento dos rendimentos do agregado familiar. Começamos por analisar o caso português para depois o comparar com outros países. Dado que o objetivo é analisar o impacto na decisão de atribuição e no valor da bolsa, a comparação focar-se-á nos critérios de elegibilidade, cálculo de rendimentos e definição de teto máximo, com o objetivo de identificar as melhores práticas, passíveis de serem implementadas em Portugal.

3.1. Portugal

A redação atual do RABEEES indica os rendimentos a serem contabilizados para o cálculo do valor da bolsa, no seu artigo 34.º:

1 — O rendimento do agregado familiar é o valor resultante da soma dos seguintes valores auferidos pelo requerente e pelos demais elementos do agregado familiar no ano civil anterior ao do início do ano letivo a que se refere o requerimento de bolsa de estudo:

- a) Rendimentos de trabalho dependente;
- b) Rendimentos empresariais e profissionais;
- c) Rendimentos de capitais;
- d) Rendimentos prediais;
- e) Pensões;
- f) Prestações sociais;
- g) Apoios à habitação com carácter de regularidade;

h) Bolsas de formação.

2 — Ao valor calculado nos termos do número anterior acresce o valor do património mobiliário calculado nos termos do artigo 43.º

3 — Nas situações em que os meios de prova não se encontrem disponíveis, os rendimentos são calculados nos termos do artigo 44.º

4 — O período de determinação do rendimento per capita do agregado familiar corresponde a um ano.

Esta formulação é bastante semelhante à utilizada para a determinação da condição de recursos, que define a elegibilidade para a atribuição do abono de família (Instituto da Segurança Social, 2025):

São consideradas no apuramento do rendimento mensal do agregado familiar as seguintes categorias de rendimentos:

- a) Rendimentos de trabalho dependente (incluindo duodécimo dos subsídios de férias e de Natal)

Nota 1: Com exceção dos rendimentos de trabalho dependente auferidos por jovens, a frequentar estabelecimento de ensino oficial ou autorizado, que prestem trabalho, nos termos do disposto na legislação laboral, durante o período de férias escolares.

Nota 2: Para efeitos de atribuição do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal, não são considerados os rendimentos de trabalho dependente auferidos por jovens trabalhadores-estudantes, com idade igual ou inferior a 27 anos, cujo montante anual não seja superior a 14 vezes a retribuição mínima mensal garantida.

- b) Rendimentos de trabalho independente (empresariais e profissionais)
- c) Rendimentos de capitais
- d) Rendimentos prediais
- e) Pensões (incluindo as pensões de alimentos)

- f) Prestações Sociais (todas, exceto as prestações por encargos familiares, por deficiência e por dependência)
- g) Subsídios de renda de casa ou outros apoios públicos à habitação, com carácter regular

O facto das normas que estipulam o apuramento do rendimento nos dois casos serem praticamente iguais, deverá facilitar um possível processo de harmonização. As pequenas diferenças detetadas, nomeadamente a inclusão de bolsas de formação na definição considerada no RABEEES e a não exclusão de prestações sociais por encargos familiares por deficiência e dependência na alínea f) não parecem tornar a definição utilizada no RABEEES substancialmente mais robusta. A não exclusão de prestações por deficiência ou dependência pode até ser considerada injusta, de acordo com o que ouvimos nas entrevistas realizadas junto de responsáveis dos serviços de ação social das IES. Assim, pensamos que os custos burocráticos de haver diferentes definições não se justificam e propomos que o RABEEES utilize a definição da Segurança Social.

3.2. Alemanha

O apoio da ação social no Ensino Superior na Alemanha (BAföG) consiste em parte numa bolsa, que não exige devolução, e em parte num empréstimo sem juros (Handbook Germany, 2024). São elegíveis para receber a bolsa os nacionais alemães e os cidadãos pertencentes à União Europeia, ou à Área Económica Europeia, com menos de 45 anos, assim como familiares próximos (Bundesministeriums der Justiz, 2024). É estabelecido um critério de aproveitamento académico, e a bolsa é mantida apenas no caso de o número de créditos concluídos coincidir com o esperado no quarto semestre do período de estudos (Bundesministeriums der Justiz, 2024).

A bolsa atribuída resulta da dedução ao valor de bolsa mensal máxima pré-determinado para as diferentes circunstâncias dos alunos, do montante de rendimento mensal apurado, após serem feitos os descontos previstos. O valor base de bolsa máxima mensal fixado para o ano letivo de 2024/2025 foi de 475€, aos quais acrescem 59€ caso o aluno viva com os pais e 380€ caso não viva com os pais. Há ainda um incremento de 102€ para despesas com seguro de saúde e 35€ para a contribuição obrigatória para cuidados a longo prazo (Bundesministeriums der Justiz, 2024). Assim, os valores de bolsa máximos mensais, incluindo o pagamento dos seguros de saúde, na Alemanha são os seguintes:

Aluno a Viver com os Pais	Aluno a Viver sem os Pais
671 €	992 €

Tabela 3: Valores de Bolsa Máximos Mensais na Alemanha.

Os valores apurados de rendimento mensal devem ser debitados aos valores na Tabela 3 para obter o valor da bolsa de cada estudante. Para este fim, é considerado o rendimento líquido, descontado de impostos e contribuições à Segurança Social, ao qual podem ser feitas ainda algumas deduções. Para um aluno que faça parte do agregado familiar dos pais, são deduzidos até 2 540€ ao rendimento mensal conjunto de ambos os pais. No caso do pai ou mãe serem separados, o montante dedutível passa a ser 1 690€, sendo o valor para um padrasto ou madrasta de 850€. Para dependentes que não estejam a frequentar o Ensino Superior o montante é 770€. Ao rendimento do estudante podem ser deduzidos até 353€ e ao do seu parceiro 850€ (Bundesministeriums der Justiz, 2024).

Relativamente aos ativos que pertençam ao estudante, os valores que ultrapassem os montantes de até 15 000€, para alunos com idade inferior a 30 anos, e de até 45 000€, para alunos com idade superior a 30 anos, devem ser debitados ao montante da bolsa (Bundesministeriums der Justiz, 2024).

3.3. Espanha

A legislação que decreta a atribuição de bolsas de ação social em Espanha define como elegíveis os estudantes que sejam nacionais do país ou que, sendo cidadãos da União Europeia, tenham residência permanente em Espanha e não sejam detentores de um grau equivalente ou superior ao nível de estudos para o qual se candidatam a bolsa. O aluno é obrigado a obter aprovação num número de créditos pré-determinado e dependente da área de estudos: 90% para a área de Artes e Humanidades e para a área de Ciências Sociais e Jurídicas, 80% para a área de Ciências da Saúde e 65% para as áreas de Ciências e de Engenharia, Arquitetura e outras áreas técnicas (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007).

À semelhança do que acontece em Portugal, também em Espanha a bolsa de ação social é constituída por vários segmentos (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007). Contribuem para o total do valor de bolsa recebido pelo aluno as seguintes componentes:

- 1) Um valor fixo ligado ao rendimento do estudante;
- 2) Um valor fixo ligado à residência do estudante durante o ano letivo, sendo que o estudante deve conseguir provar que é uma necessidade viver fora do domicílio familiar durante o ano letivo, considerando a distância até à IES, os meios de transporte disponíveis e os horários letivos;
- 3) Um valor fixo ligado ao desempenho académico de excelência;
- 4) Uma bolsa básica não ligada ao rendimento familiar;
- 5) Uma quantia variável, calculada com base no rendimento familiar e na média do estudante.

O valor fixo ligado ao rendimento do estudante é de 1 700€ por ano e o valor fixo ligado à residência do estudante durante o ano letivo é de 2 700€

por ano. O valor ligado ao desempenho académico do estudante varia entre 50€, para um aluno cuja média esteja entre 8,00 e 8,49, e 125€, para quem tem médias superiores a 9,50, numa escala de 0 a 10. A bolsa básica é de 300€ e a quantia variável está dependente do rendimento familiar e da média do estudante, sendo o mínimo atribuído de 60€ (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2025). Esta componente da bolsa tem a particularidade de estar sujeita ao orçamento alocado nesse ano à atribuição de bolsas de estudo no Ensino Superior, visto que os recursos devem cobrir primeiro todas as outras componentes e, havendo um montante sobran­te, será esse o direcionado às quantias variáveis da bolsa. A fórmula usada para o cálculo desse valor é a seguinte (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007):

$$C_j = C_{\min} + \left[(C_{\text{total}} - S * C_{\min}) * \frac{(N_j / N_{\max}) * \left(1 - \left(\frac{R_j}{R_{\max}} \right) \right)}{\sum_{i=1}^S (N_i / N_{\max}) * \left(1 - \left(\frac{R_i}{R_{\max}} \right) \right)} \right]$$

- C_j → Quantia variável a atribuir ao estudante.
- $C_{\min}$ → Quantia variável mínima.
- C_{total} → Montante total a distribuir de forma variável.
- S → Número de beneficiários da quantia variável.
- N_j → Nota média do estudante.
- $N_{\max}$ → Nota média do melhor decil dos bolseiros na mesma área de conhecimento.
- R_j → Rendimento per capita do estudante (igual a zero caso seja negativo).
- $R_{\max}$ → Rendimento per capita máximo para ser elegível para a quantia variável.

Nem todas as componentes da bolsa são atribuídas a todos os alunos. A inclusão de cada componente no montante que o aluno recebe depende do seu rendimento da seguinte maneira (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2025):

- **Limiar 1** → Os estudantes cujo rendimento familiar não ultrapasse o limiar 1 recebem o valor fixo ligado ao rendimento, o valor fixo ligado à residência, o valor fixo ligado ao desempenho académico de excelência e a quantia variável calculada nos termos acima transcritos.
- **Limiar 2** → Os estudantes cujo rendimento familiar ultrapasse o limiar 1, mas não ultrapasse o limiar 2, recebem o valor fixo ligado à residência, a bolsa básica, o valor fixo ligado ao desempenho académico de excelência e a quantia variável calculada nos termos acima transcritos.
- **Limiar 3** → Os estudantes cujo rendimento familiar ultrapasse o limiar 2, mas não ultrapasse o limiar 3, recebem a bolsa básica e o valor fixo ligado ao desempenho académico de excelência.

Membros do Agregado Familiar	Limiar 1		Limiar 2	Limiar 3	
	Limite Inferior	Limite Superior		Limite Inferior	Limite Superior
1	8 843€	9 315€	13 898€	14 818€	15 567€
2	13 264€	13 971€	23 724€	25 293€	26 573€
3	17 685€	18 629€	32 201€	34 332€	36 070€
4	22 107€	23 286€	38 242€	40 773€	42 836€
5	25 644€	27 012€	42 743€	45 572€	47 878€
6	29 181€	30 738€	46 142€	49 196€	51 685€
7	32 718€	34 463€	49 503€	52 780€	55 451€
8	36 255€	38 190€	52 850€	56 348€	59 199€
Cada Membro Adicional Depois do 8.º	3 536€	3 725€	3 340€	3 561€	3 740€

Tabela 4: Limites de Rendimento por Número de Membros do Agregado Familiar.

Os diferentes limiares de rendimento estão dependentes do número de elementos no agregado familiar, de acordo com a Tabela 4. As bolsas correspondentes ao limite inferior dos intervalos de rendimento são financiadas na sua totalidade pelo Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Nas comunidades autónomas que adiram à medida, os alunos cujo rendimento familiar se encontre dentro do intervalo estabelecido entre o limite superior e inferior têm direito a uma bolsa, financiada a 50% pela respetiva comunidade autónoma, cobrindo o Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes os restantes 50% (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2025).

Serve de base para o cálculo a soma dos rendimentos de todos os membros do agregado familiar, apresentados em sede de IRS no ano fiscal anterior. O apuramento do rendimento tem por base o rendimento tributável, ao qual se retira mais e menos-valias patrimoniais, assim como o imposto sobre o rendimento. Deduz-se ainda a este montante 50% dos rendimentos de qualquer membro do agregado familiar que não seja um dos principais provedores; 525€ por cada irmão que resida no domicílio familiar, incluindo o próprio candidato; 1 176€ por cada irmão do candidato com menos de 25 anos, assim como pelo próprio candidato, que frequente o Ensino Superior e resida fora do domicílio familiar, em casos em que existam dois ou mais estudantes nesta situação; e 500€ em casos de famílias monoparentais. No que diz respeito ao património, a soma dos valores das propriedades urbanas e dos terrenos rústicos, pertencentes aos membros do agregado familiar, não devem exceder os 42 900€ (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2025).

Por comparação, percebemos que o regulamento para a atribuição de bolsas de ação social em Espanha difere do sistema nacional por delimitar escalões de rendimento para a atribuição das várias componentes.

3.4. França

Também em França são elegíveis para recebimento da bolsa de ação social os cidadãos franceses, assim como os que, sendo cidadãos da União Europeia ou da Área Económica Europeia, tenham trabalhado previamente em França. O regulamento francês, todavia, exige que os candidatos a bolsa tenham menos de 28 anos aquando da sua primeira incursão no Ensino Superior, não podendo depois disso interromper os seus estudos (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2024).

Também existe um critério de aproveitamento académico para manutenção da bolsa, por exemplo, só podem receber o terceiro ano de bolsa os alunos que tenham concluído no mínimo 60 créditos (o que corresponde a 2 semestres ou 1 ano de frequência letiva). Se o aluno faltar às aulas, o pagamento da bolsa poderá ser suspenso e poderá ser exigida a devolução dos montantes atribuídos.

As candidaturas a bolsa de ação social em França decorrem entre 1 de Março e 31 de Maio. Nesse momento, é feita uma primeira análise à candidatura para que o estudante e o seu agregado familiar sejam informados do valor de bolsa que poderão vir a receber, sujeito, ainda assim, a alterações legais ou circunstanciais. Numa segunda fase, concretizando o aluno a sua inscrição no Ensino Superior, e tendo concluído o seu ciclo de estudos anterior, a bolsa é atribuída (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2024).

O valor da bolsa é baseado no rendimento bruto reportado na declaração de IRS do penúltimo ano e nos *“points de charge”*. Estes determinam em que intervalo de rendimento, de entre os escalões pré-determinados, se encontra o estudante candidato. A computação dos *“points de charge”* leva em conta dois fatores (Anexo 3): o número de dependentes

num agregado familiar e a distância entre o município de residência e a IES em que o aluno está inscrito (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2025).

É com base nos valores obtidos que serão calculados os montantes das bolsas. Na Tabela 5 são apresentados os valores para 2024/2025 (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2024c), sendo importante referir que podem usufruir de bolsa durante o período de férias escolares os estudantes que não completem os seus estudos até ao dia 1 de Julho do respetivo ano letivo.

Escalão	Valor Anual para 10 Meses	Valor Anual incluindo as Férias Escolares
Escalão 0	1 454€	1 745€
Escalão 1	2 163€	2 596€
Escalão 2	3 071€	3 685€
Escalão 3	3 828€	4 594€
Escalão 4	4 587€	5 504€
Escalão 5	5 212€	6 254€
Escalão 6	5 506€	6 607€
Escalão 7	6 335€	7 602€

Tabela 5: Valores Anuais para os Diferentes Escalões em França.

Comparando com o Regulamento português, a calendarização em vigor para o processo francês contribui para diminuir as preocupações que as famílias apresentam com o financiamento necessário para a frequência do Ensino Superior. Com o Regulamento português em vigor, há uma grande percentagem de estudantes que apenas toma conhecimento da decisão sobre a atribuição da bolsa (e em caso afirmativo, do seu montante) meses após o início do ano letivo.

3.5. Itália

O sistema italiano tem a particularidade de caberem às regiões as decisões relativas à atribuição de bolsas de ação social. Não existindo um regulamento único para todo o país, decidimos analisar o regulamento da região Emilia Romagna, onde se inserem a Universidade de Bolonha, a Universidade de Ferrara, a Universidade de Módena e Reggio Emilia e a Universidade de Parma.

As bolsas do *Diritto allo Studio Universitario* são financiadas por uma conjugação de diferentes fontes, como receitas da taxa regional paga pelos estudantes aquando da matrícula, financiamento regional do Fundo Social Europeu, contribuições das Universidades ou fundos do Ministério. Para o ano letivo de 2024/2025, os recursos foram divididos da seguinte maneira: 75% para estudantes matriculados em anos seguintes ao primeiro e 25% para estudantes de 1.º ano, proporcionalmente ao número de estudantes elegíveis em cada lista. Para os estudantes que se inscrevem no 1.º ano, as listas são ordenadas com base na condição económica. Para os estudantes que se inscrevem em anos seguintes, as listas são ordenadas segundo critérios indicativos do mérito (Azienda regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia Romagna, 2024).

A atribuição de bolsas de ação social em Itália tem por base a informação prestada pelo *Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)*, que é requisitado para a atribuição de várias prestações sociais, e que informa sobre a composição, os rendimentos e o património do agregado familiar. Para a sua contabilização são tidos em conta o rendimento apurado para efeitos de IRS, rendimentos agrícolas, pensões de alimentos e prestações assistenciais. A este valor podem ser deduzidos um montante até 5 000€ para despesas de saúde relativas a pessoas com deficiência; 20% dos

rendimentos até um máximo de 3 000€ e 20% das prestações sociais até um máximo de 1 000€. Podem ainda ser deduzidas despesas de habitação em alojamento arrendado até um limite anual de 7 000€; 500€ por cada filho a cargo do agregado que exceda o segundo; 4 000€ para pessoas com deficiências moderadas, 5 500€ se forem menores de idade; 5 500€ para pessoas com deficiências graves, 7 500€ se forem menores de idade; 7 000€ para pessoas não autónomas, 9 500€ se forem menores de idade (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 2014). Àquele que venha a ser o resultado deste cálculo, devemos aplicar o parâmetro de equivalência que nos dá o ISEE, dependendo da composição do agregado familiar (Anexo 4).

Para além do ISEE, é considerado também o *Indicatore della Situazione Patrimoniale Equivalente (ISPE)*, que dá nota do valor patrimonial do agregado familiar. No cálculo do património imobiliário são tidos em conta os valores dos edifícios, terrenos urbanos e terrenos rústicos. Para os agregados que residam em habitação própria, esse valor não é considerado para efeitos de cálculo caso seja inferior a 52 500€, aumentando esta isenção em 2 500€ por cada filho a cargo do agregado que exceda o segundo. Caso o valor seja superior a 52 500€, são considerados para o cálculo do ISPE apenas 2/3 dessa diferença. É também considerado o património mobiliário.

A Tabela 6 apresenta os valores limite para os diferentes segmentos de bolsa previstos para quem estuda na região Emilia Romagna (Azienda regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia Romagna, 2024):

Benefícios	Limite ISEE	Limite ISPE
Bolsa de Estudo	25 000€	50 000€
Serviços Residenciais com Acesso Facilitado	25 000€	50 000€
Acesso Facilitado aos Serviços de Restauração	28 000€	62 000€

Tabela 6: Limites de ISEE e ISPE para Diferentes Benefícios em Emilia Romagna, Itália.

O valor da bolsa depende da distância entre o município de residência do aluno e a IES em que está matriculado, sendo considerados 3 escalões:

- Os estudantes *Fuori Sede* residem num município cuja distância à IES é superior a 90 minutos, em transportes públicos.
- Os estudantes *Pendolare* residem num município cuja distância à IES é superior a 90 minutos, em transportes públicos, mas que têm acesso a alojamento gratuito na cidade universitária, ou municípios próximos, durante pelo menos 10 meses.
- Os estudantes *In Sede* residem num município cuja distância à IES é inferior a 45 minutos, em transportes públicos, ou que têm acesso a alojamento gratuito na cidade universitária durante um período inferior a 10 meses. Os estudantes a viver num imóvel que seja sua propriedade ou dos pais são equiparados a estudantes *In Sede*, para fins de concessão de bolsa.

A elegibilidade para a atribuição de bolsa em Itália garante por si só o reembolso da taxa regional de 140€, paga para aceder ao Ensino Superior. Para além disto, conforme a circunstância em que se encontre o aluno, receberá o montante de bolsa de acordo com a Tabela 7, já incluindo o valor dedicado ao serviço de restauração (Azienda regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia Romagna, 2024).

Intervalos do ISEE	Valor da Bolsa para Estudantes <i>Fuori Sede</i>	Valor da Bolsa para Estudantes <i>Pendolare</i>	Valor da Bolsa para Estudantes <i>In Sede</i>
Entre 12 500€ e 16 666,67€	7 015,97€	4 100,05€	2 827,64€
Entre 16 666,68€ e 18 333,34€	4 560,38€	2 665,03€	1 837,97€

Entre 18 333,35€ e 20 818,46€	3 788,62€	2 214, 03€	1526, 93€
Entre 20 818,47€ e 25 000€	3 507,99€	2 050,03€	1 413,82€

Tabela 7: Valores de Bolsa para Diferentes Tipos de Estudantes em Itália.

Os montantes apresentados para o escalão de ISEE mais baixo são majorados em 15% para estudantes com ISEE inferior a 12 500€, e todos os montantes são majorados em 20% para alunas que frequentem cursos nas áreas *STEM* (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Estas majorações não são cumulativas (Azienda regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia Romagna, 2024).

As bolsas de estudo têm um limite de 7 semestres de atribuição para estudantes de Licenciatura e 5 para estudantes de Mestrado. Relativamente ao apoio ao alojamento, o limite é de 8 semestres para estudantes de Licenciatura e 6 semestres para estudantes de Mestrado. O pagamento das bolsas é condicional ao cumprimento de critérios de aproveitamento académico (Anexo 4) (Azienda regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia Romagna, 2024). No momento em que é devida a terceira prestação da bolsa, se se verificar que estes critérios não foram cumpridos, será exigido ao estudante que devolva as primeira e segunda prestações.

3.6. Reino Unido

De entre os países que constituem o Reino Unido, vamos focar a nossa atenção nas práticas do sistema de ação social instauradas em Inglaterra. Ainda assim, achamos útil partilhar um panorama dos valores praticados nos sistemas de ação social dos vários países que constituem o Reino Unido para o ano letivo de 2023/2024 (House of Commons Library, 2024).

	Empréstimo para Pagamento de Propinas (Máximo)	Empréstimo para Despesas de Subsistência (Máximo)	Bolsa para Despesas de Subsistência (Máximo)
Inglaterra	£9 250	A viver em casa: £8 610 A viver fora de casa: £10 227 A viver fora de casa, em Londres: £13 348	£0
País de Gales	£9 250	A viver em casa: £9 315 A viver fora de casa: £11 150 A viver fora de casa, em Londres: £14 170	A viver em casa: £6 885 A viver fora de casa: £8 100 A viver fora de casa, em Londres: £10 124
Escócia	£0 (Propinas pagas pelo Governo)	Estudantes jovens: £9 400 Estudantes independentes: £10 400	Estudantes jovens: £2 000 Estudantes independentes: £1 000
Irlanda do Norte	£4 750	A viver em casa: £5 250 A viver fora de casa: £6 776 A viver fora de casa, em Londres: £9 492	£3 475

Tabela 8: Empréstimos e Bolsas para Propinas e Despesas de Subsistência no Reino Unido.

Conforme se pode observar na Tabela 8, desde o ano letivo de 2016/2017 que as bolsas a fundo perdido foram descontinuadas em Inglaterra, salvo para casos muito específicos (House of Commons Library, 2024). O sistema consiste na oferta de empréstimos condicionais para financiamento das propinas, correspondentes ao montante total das mesmas, a par de empréstimos, também condicionais, para cobertura de custos de subsistência. Estes empréstimos são condicionais, pois o seu reembolso está dependente do salário que o aluno venha a auferir no futuro.

Por exemplo, para os alunos que tenham iniciado o curso depois de Agosto de 2023, só irão pagar reembolsos do empréstimo quando o seu salário seja superior a £480 por semana, £2,083 por mês ou £25,000 por ano. São elegíveis para os empréstimos condicionais de ação social em Inglaterra os residentes no Reino Unido que, nos últimos 3 anos, tenham vivido no país (House of Commons Library, 2024b).

Se o estudante for dependente, serão contabilizados os rendimentos brutos de cada um dos pais, antes do pagamento de impostos e de contribuições para a Segurança Social, estando incluídos salários nacionais ou estrangeiros, rendimentos de propriedade, juros e dividendos. Enquanto para os pais são considerados os rendimentos do penúltimo ano fiscal, ao aluno é-lhe pedido que estime os rendimentos que prevê receber naquele ano, seja de juros bancários, rendas, dividendos ou outros. Os rendimentos obtidos de forma mais esporádica durante o ano académico não precisam de ser declarados. Ao total da soma dos rendimentos do agregado familiar são deduzidas £1 130 por cada dependente, excluindo o estudante, sendo subtraído o mesmo montante no caso de um dos pais frequentar também o Ensino Superior. Após o apuramento do total do rendimento do agregado familiar, o cálculo do valor do empréstimo segue as seguintes regras (UK Government, 2025):

- **Estudante a viver em casa**

- O empréstimo para despesas de subsistência é reduzido em £1 por cada £6,71 em que o rendimento total ultrapasse os £25 000, até ao limite de 44% do empréstimo total.

- **Estudante a viver fora de casa**

- O empréstimo para despesas de subsistência é reduzido em £1 por cada £6,64 em que o rendimento total ultrapasse os £25 000, até ao limite de 46,6% do empréstimo total.

▪ **Estudante a viver fora da casa, em Londres**

- O empréstimo para despesas de subsistência é reduzido em £1 por cada £6,53 em que o rendimento total ultrapasse os £25 000, até ao limite de 49,8% do empréstimo total.

Como na Alemanha, parte-se de um montante de empréstimo máximo pré-estabelecido, para agregados com um rendimento inferior a £25 000 e, conforme o rendimento do agregado familiar, deduz-se a esse montante um valor proporcional. É com base nestas disposições que se estabeleceram os seguintes montantes de empréstimo para o ano letivo de 2025/2026 (UK Government, 2025b):

Situação Habitacional	Valor de Empréstimo Mínimo	Valor de Empréstimo Máximo
Estudante a viver em casa	£3 907	£8 877
Estudante a viver fora de casa	£4 915	£10 544
Estudante a viver fora da casa, em Londres	£6 853	£13 762

Tabela 9: Valores de Empréstimo Mínimo e Máximo no Reino Unido.

3.7. Análise Comparativa

Os salários e os custos de subsistência são diferentes em cada um dos países incluídos nesta análise e não podem ser comparados de forma linear. Para permitir uma comparação mais contextualizada, decidimos definir um agregado familiar exemplificativo, e comparar os valores de bolsa que lhe seriam atribuídos em cada um dos países. Consideremos então um agregado familiar com mãe e pai casados e dois filhos, um deles menor de idade e o outro a frequentar o Ensino Superior. O rendimento anual de cada um dos pais é igual a 20 000€ e não possuem património em seu nome. O filho não

tem rendimentos e encontra-se a estudar fora da sua área de residência. Sendo este o agregado familiar estabelecido para o estudante, os montantes de bolsa de ação social anuais seriam os apresentados na Tabela 10.

Interessa fazer algumas considerações no que diz respeito aos valores apresentados. Em primeiro lugar, Portugal é o único, de entre os países incluídos na análise, que inclui o valor das propinas no pagamento do valor da bolsa. Na Alemanha não são cobradas propinas, em Espanha, França e Itália os alunos bolseiros são isentos do seu pagamento, e em Inglaterra a bolsa de manutenção é calculada à parte da bolsa para pagamento das propinas. Por esse motivo, considerámos, para o cálculo da percentagem da bolsa no salário médio anual em Portugal, o valor da bolsa sem o montante anual das propinas num curso inicial do Ensino Superior Público.

	Valor de Bolsa Anual	Salário Médio Anual (2023)	Percentagem da Bolsa no Salário Médio Anual
Portugal	2 013,2€ ¹ (1 316,2€ sem propinas)	22 933€ (Eurostat)	5,74%
	5 960€ ¹ (5 263€ sem propinas)		22,8%
Alemanha	9 686,7€ ²	50 998€ (Eurostat)	18,99%
Espanha	3 500€ ³	32 587€ (Eurostat)	10,74%
França	1 454€ ⁴	42 662€ (Eurostat)	3,41%
Itália	7 015,97€ ⁵	32 749€ (Eurostat)	21,42%
Inglaterra	12 468£ ⁶	34 963£ (Office for National Statistics)	35,66%

Tabela 10: Comparação entre o Valor da Bolsa Anual em Percentagem do Salário Médio Anual entre Diferentes Países.

Para efeitos exemplificativos, vamos considerar que o estudante em Portugal é deslocado em Lisboa; em Espanha tem uma média de 8.0; em França está a uma distância de entre 250 e 3499 km de casa; em Itália está a mais de 90 minutos de distância de casa; em Inglaterra está a viver em Londres.

¹Bolsa → 872€ + Complemento de Alojamento (Residência) → 891,2€ (89,12€*10) ou Complemento de Alojamento (Lisboa) → 4 838€ (483,8€ *10) + Complemento de Deslocação → 250€ = 2 013,2€ ou 5 960€

²Bolsa Máxima Mensal → 475€ + Não vive com os pais → 380€ + Despesas de Saúde → 137€ = 992€ | Rendimentos → 40 000€/12 - Isenção Salário Conjunto dos Pais → 2 540€ - Dedução Irmão → 770€ = 23,3€ | Bolsa → 992€ - Rendimentos → 23,3€ * Número de Meses de Bolsa → 10 = 9 686,7€

³Rendimento dos Pais → 40 000€ - Dedução pelo Estudante → 525€ - Dedução pelo Irmão → 525€ = 38 950€ ↔ Limiar 3 | Bolsa Básica → 300€ + Valor Desempenho Académico → 50€ = 350€ * Número de Meses → 10 = 3 500€

⁴Rendimento dos Pais → 40 000€ | *Points de Charge* → 2 (Número de Dependentes) + 2 (Distância Geográfica) = 4 ↔ Escalão 0

⁵Isenção Rendimento → 40 000€ - 3 000€ (Teto Valor Isenção) = 37 000€ | Rendimentos → 37 000€ / Fator de Equivalência ISEE → 2,46 (Número de Elementos do Agregado) + 0,2 (Dependente Menor) = 13 909,77€ ↔ 1.º Intervalo de ISEE

⁶Conversão de € para £ → 40 000€ ↔ 34 579,79£ (Ao dia 14 de Abril de 2025) | Dedução pelo irmão → 34 579,79£ - 1 130£ = 33 449,79£ | Cálculo da Bolsa → 33 449,79£ - 25 000£ = 8 449,79£ | Estudante a viver em Londres → 8 449,79£/6,53 = 1 293,99£ | Dedução ao Valor de Bolsa Máximo → 13 762£ - 1 293,99£ = 12 468,01£

Em segundo lugar, importa lembrar que, na Alemanha, o montante apresentado é atribuído parcialmente em forma de empréstimo e que, em Inglaterra, não existem bolsas a fundo perdido desde 2016/2017. Esta última informação ajuda a relativizar o facto de a Alemanha e a Inglaterra terem os valores absolutos de bolsa mais altos para o agregado familiar que definimos. Considerando a bolsa em percentagem do salário médio anual nos diferentes países, vemos que é maior em Inglaterra, seguida de Itália e Alemanha e, com as percentagens mais baixas, estão Espanha, Portugal se considerarmos o montante da bolsa para um aluno que habite numa residência universitária, e França. Em média, a percentagem da bolsa atribuída nos países selecionados para esta análise no respetivo salário médio nacional ronda os 16%, estando o valor português cerca de 10 pontos percentuais abaixo da média, quando falamos de estudantes em residências universitárias, e cerca de 7 pontos percentuais acima da média, quando falamos de alunos a receber o complemento de alojamento.

3.8. Conclusão

Na Tabela 11 apresentamos um sumário das diferenças entre os critérios de atribuição de bolsa nos vários sistemas de ação social europeus analisados. Começando pelos critérios de elegibilidade, todos os países impõem regras similares, havendo uns mais restritivos do que outros no limite de idade para atribuição da bolsa. O método de apuramento dos

rendimentos foi transversal a toda a comparação internacional, partindo-se sempre do que é declarado em sede de IRS. No entanto, em alguns países são deduzidos o imposto sobre o rendimento e as contribuições obrigatórias para a Segurança Social.

Da análise realizada, foi possível identificar países em que o processo de candidatura à bolsa de ação social, e subsequente análise, acontecem muito mais cedo no ano, o que permite aos alunos terem do seu lado a informação necessária antes de se candidatarem ao Ensino Superior.

Critérios de Atribuição de Bolsa de Estudo	Portugal	Alemanha	Espanha	França	Itália (Emilia Romagna)	Reino Unido
Contabilização do Rendimento Líquido		X	X			
Critério de Aproveitamento Académico para Manutenção da Bolsa	X	X	X	X	X	
Idade Limite para o Recebimento de Bolsa		X		X		
Majoração da Bolsa conforme Desempenho Académico de Excelência			X			
Possibilidade de Dedução de Despesas à Contabilização do Rendimento					X	
Valor da Propina Incluído na Bolsa	X					
Valor de Bolsa Dependente da Distância entre a IES e a Residência Habitual do Estudante	X			X	X	
Valor de Bolsa Dependente de Viver com os Pais		X				X

Tabela 11: Critérios de Atribuição de Bolsa de Estudo para Diferentes Países: Portugal, Alemanha, Espanha, França, Itália (Emilia Romagna) e Reino Unido.

4. Diferenças nos Custos da Frequência do Ensino Superior por Região e por Curso e Implicações para o Valor da Bolsa

Para averiguar as disparidades regionais nos custos associados à frequência do Ensino Superior em Portugal, desenvolvemos e aplicámos dois instrumentos: um inquérito aos alunos e a realização de entrevistas diretas a especialistas na área da Ação Social. O inquérito foi dirigido a todos os estudantes de uma amostra de IES em Portugal (Anexo 5), independentemente de receberem ou não bolsa da DGES, matriculados em programas de CTeSP, Licenciatura, Mestrado Integrado ou Mestrado. Antes de se proceder à análise estatística dos resultados do inquérito, traçou-se o perfil dos participantes (Anexo 6). As perguntas do inquérito estão disponíveis para consulta no Anexo 7.

As entrevistas foram conduzidas, de forma remota, com Administradores, Diretores e Técnicos dos Serviços de Ação Social, e Presidentes de Conselho Pedagógico, de 23 das 24 IES incluídas na amostra¹, dependendo da indicação dos representantes com quem contactámos em cada IES. As questões colocadas aos representantes destas Instituições poderão ser consultadas no Anexo 8.

Apresentamos resultados relativos aos custos de frequência do Ensino Superior, mas também algumas notas recolhidas sobre as bolsas de ação social da DGES, sobre saúde mental e a rede de transportes disponível.

¹ Não foi realizada a entrevista com os representantes do Instituto Politécnico do Porto por não nos ter sido indicado atempadamente o responsável que deveríamos contactar.

4.1. Custos

No inquérito, os custos associados à frequência do Ensino Superior foram divididos em duas categorias principais: propina anual e despesas mensais relacionadas com a frequência do Ensino Superior (alojamento, transportes, alimentação, materiais de apoio ao estudo e outras despesas com educação). Para facilitar a análise, os resultados foram divididos por tipo de ensino (público/privado) e ciclo de estudos (licenciatura/mestrado).

	Média	DP	Mín	Máx	N
Licenciatura Publica	702.65	365.08	0	7500	2933
Licenciatura Privada	3248.37	2414.12	0	8000	330
Mestrado Publico	1458.87	1211.82	0	8000	740
Mestrado Privado	3449.46	2340.37	0	7600	100

Tabela 12: Propina Média por Tipo de Ensino.

A Tabela 12 apresenta os valores de propina médios anuais para diferentes tipos de programas de Ensino Superior. Os dados revelam, como era esperado, que a propina média para estudantes em Instituições Privadas (seja em Licenciatura ou Mestrado) é significativamente mais alta do que para aqueles que frequentam Instituições Públicas. A diferença é mais pronunciada nos programas de Licenciatura, onde os estudantes em Instituições Privadas pagam em média 3 248,37€ face aos 690,84€ pagos nas Instituições Públicas.

O desvio padrão da propina para Licenciatura Pública é elevado, apesar de se poder pensar que devia ser um valor fixo. Isto deve-se ao valor mais elevado pago por estudantes internacionais que frequentam a Licenciatura em Instituições Públicas.

	Média	DP	Mín	Máx	N
Agricultura, silvicultura, pescas e ciências veterinárias	38.9	36.2	0	150	76
Artes e humanidades	40.0	43.6	0	300	446
Ciências empresariais, administração e direito	42.0	43.8	0	320	814
Ciências naturais, matemática e estatística	27.5	35.2	0	250	390
Ciências sociais, jornalismo e informação	35.0	39.1	0	200	536
Educação	32.4	34.9	0	140	237
Engenharia, indústrias transformadoras e construção	28.1	36.6	0	200	646
Saúde e proteção social	38.0	39.7	0	200	651
Serviços	36.0	45.0	0	200	131
Tecnologias da informação e comunicação (TICs)	23.9	33.7	0	150	92

Tabela 13: Custos Mensais Relacionados com a Educação, por CNAEF.

Na Tabela 13 apresentamos os custos médios com materiais de apoio ao estudo e outras despesas com educação, por curso. A área das Ciências Empresariais, Administração e Direito apresenta os custos médios mensais mais elevados em material e outras despesas com educação (€41,98), enquanto a área das Tecnologias da Informação e Comunicação apresenta os custos médios mais baixos (€23,87). A diferença nos custos médios de material inerentes a cada área de estudos foi referenciada pelos entrevistados, no entanto, os dados que obtivemos não indiciam grandes diferenças. Poderá ser relevante fazer uma análise mais detalhada por curso, em trabalhos futuros.

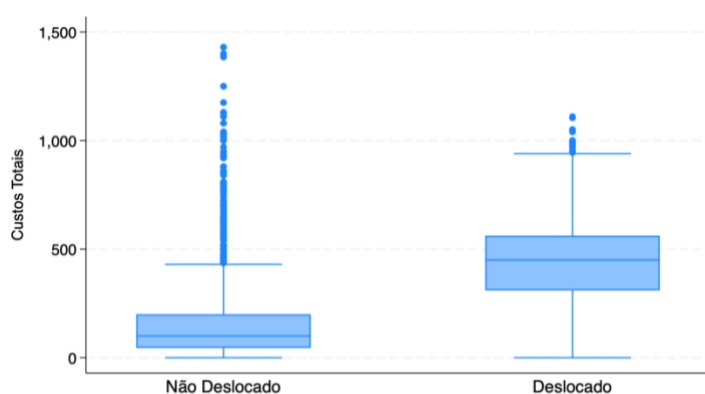


Figura 5: Comparação dos Custos Entre Deslocados e Não Deslocados.

	Não Deslocado	Deslocado
Lisboa	146.65 (196.71)	495.69 (243.92)
Porto	173.54 (210.31)	393.98 (225.27)
Ilhas	226.36 (298.77)	279.04 (207.09)
Norte	166.18 (159.35)	395.25 (174.76)
Centro	191.15 (181.10)	420.17 (169.80)
Sul	179.53 (184.79)	428.74 (198.79)

Média dos coeficientes.

Desvio padrão entre parênteses.

Tabela 14: Custos Totais por Região e Deslocado.

A Tabela 14 apresenta os custos totais médios mensais, inerentes à frequência do Ensino Superior em Portugal, por região e por situação de deslocado. Esta última divisão é crucial, visto que os alunos deslocados assumem consistentemente custos totais mais elevados do que os alunos não deslocados, em todas as regiões. Em Lisboa, os alunos deslocados enfrentam um custo médio mensal de 495,69€ em comparação com os 146,65€ para os alunos não deslocados. A variação nos custos é particularmente elevada na Área Metropolitana de Lisboa e na região Sul, em grande parte devido aos custos de alojamento.

	Residência universitária	Deslocados	
		Arrendado (sozinho)	Arrendado (acompanhado)
Lisboa	199.4 (188.8)	376.8 (145.7)	372.0 (120.6)
Porto	142.8 (134.0)	374.0 (147.7)	306.4 (109.5)
Ilhas	72.0 (61.0)	300.0 (.)	. (.)
Norte	106.7 (75.4)	228.2 (101.4)	224.2 (80.7)
Centro	95.7 (81.0)	311.7 (130.7)	247.6 (77.5)
Sul	87.0 (45.9)	260.0 (117.8)	298.1 (86.5)

Média dos coeficientes.

Desvio padrão entre parênteses.

Tabela 15: Custos de Alojamento Mensal, por Região e Tipo de Alojamento para os Alunos Deslocados.

Como é visível na Tabela 15, os custos mensais de alojamento para estudantes deslocados, categorizados por situação habitacional, são notavelmente mais elevados em Lisboa, o que reforça a ideia de que os custos com habitação são um fator determinante nos resultados observados na Tabela 14. Os custos médios de alojamento são mais elevados na Área Metropolitana de Lisboa para estudantes que vivem sozinhos (€376,778) ou com outros (€372,038), em alojamentos arrendados. A Área Metropolitana do Porto segue de perto, com custos ligeiramente mais baixos em todas as

categorias. As regiões Centro e Sul apresentam valores mais variados, mas ambas mostram custos de alojamento relativamente mais baixos.

Não surpreendentemente, a dificuldade em encontrar alojamento foi apontada, por 16 das 23 IES, como o maior constrangimento à participação no Ensino Superior. Há um consenso sobre a despesa com alojamento ser o custo que mais condiciona os estudantes. Os entrevistados reconhecem, na sua generalidade, que tem vindo a ser feito um investimento importante na oferta de camas em residências universitárias, e atribuem um efeito positivo à medida do complemento de alojamento.

De acordo com o RABEEES, os estudantes deslocados, quer sejam bolsheiros ou não, têm direito a receber um complemento de alojamento, que visa ajudá-los a cobrir as despesas com habitação durante a frequência letiva. Ao analisarmos as perceções dos estudantes sobre a adequação desse apoio habitacional, verificamos que na resposta à questão sobre se os estudantes consideram que o valor do complemento de alojamento é suficiente para a sua região, só na Área Metropolitana de Lisboa é que há mais estudantes a discordar da adequação do apoio (58%) do que a concordar.

As conclusões extraídas das entrevistas permitem aprofundar a dimensão do problema e identificar as limitações dos recursos disponíveis. Por um lado, falando das camas em residências universitárias, várias IES mencionaram que o apoio prestado pela DGES ao financiamento da despesa com oferta pública de alojamento estudantil é insuficiente. Estranhamente, de entre as IES incluídas na nossa amostra, apenas 5 tinham uma taxa de ocupação total de camas nas suas residências.

Por outro lado, se falarmos dos complementos de alojamento, atribuídos em caso de carência de vagas em residência universitária, conforme determinado no artigo 19.º do RABEEES, esbarramos contra a

difficuldade prática que é arranjar recibos que comprovem um contrato de arrendamento, num mercado de alojamento sobrecarregado e favorável ao funcionamento à margem da regulamentação fiscal. Como indica o representante de uma Universidade no Norte, “os estudantes são confrontados com situações de um valor pelo quarto sem recibos e com recibos é outro valor, e acabam por optar pela primeira opção, e depois não têm comprovativos para poder ter acesso ao complemento de alojamento”. Uma prova desta dificuldade é o baixo valor apresentado pelo máximo de complementos de alojamento atribuídos a estudantes não-bolseiros pelas IES que constituíram a nossa amostra: apenas 22 complementos. As opiniões convergem, assim, para a ideia de que deve ser dada prevalência ao investimento em oferta pública, ainda que o complemento de alojamento seja uma medida estimada.

Os resultados do inquérito, a par das opiniões espelhadas nas entrevistas, realçam o papel crítico dos custos com alojamento no fardo financeiro suportado pelos estudantes deslocados, mostrando como esses custos contribuem significativamente para as disparidades regionais, e entre alunos deslocados e não deslocados, nas despesas totais com educação.

4.2. Bolsa de Ação Social da DGES

Vamos agora voltar a nossa atenção para o papel da bolsa de ação social da DGES no alívio de algumas das dificuldades já identificadas. Após a análise das variações nos custos, fazendo a distinção entre alunos deslocados e não deslocados, o inquérito procurou explorar como é que os estudantes perspetivam a bolsa da DGES e seu impacto na sua experiência educacional.

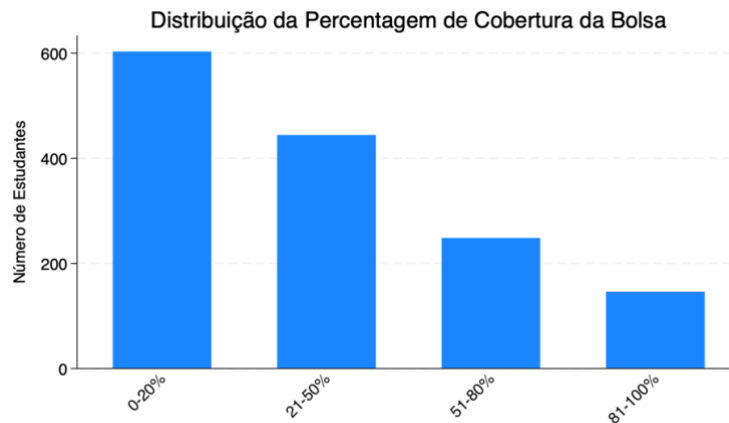


Figura 6: Distribuição da Percentagem de Cobertura dos Custos pela Bolsa.

O primeiro aspeto a ser analisado é quanto dos custos com as necessidades educacionais (excluindo o valor da propina) os estudantes consideram que é coberto pela bolsa. A Figura 6 ilustra a distribuição da percentagem dos custos cobertos pela bolsa e, como vemos, a maioria dos estudantes encontra-se na faixa de cobertura dos 0-20%, com uma proporção menor a indicar que uma maior percentagem das suas despesas educacionais é coberta pela bolsa da DGES. Este resultado sugere que a bolsa de ação social da DGES poderá ser insuficiente para cobrir a totalidade dos custos educacionais da maioria dos estudantes bolseiros no Ensino Superior, contudo não será esse o propósito da bolsa.

	(1)
Recebe Bolsa DGES	-0.21*** (0.052)
Constante	1.27*** (0.043)
Observações	2092

Erros padrão entre parênteses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabela 16: Regressão sobre o Abandono por Questões Financeiras (a variável independente é receber a bolsa da DGES).

	(1) Log Odds	(2) AMEs
Recebe Bolsa DGES	0.897*** (6.33)	0.0825*** (6.22)
Constante	1.616*** (16.04)	
Observações	2166	2166

Estatísticas t entre parênteses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabela 17: Modelo Logit sobre a Probabilidade de Concluir o Curso na Data Prevista, com os coeficientes apresentados como Log Odds na coluna (1) e como AMEs (marginalis médios) na coluna (2).

Para identificar potenciais efeitos positivos resultantes de receber a bolsa estimámos algumas correlações. Assim, verificamos que há uma correlação estatisticamente significativa entre o recebimento da bolsa da DGES e a redução da propensão para o abandono escolar motivado por questões financeiras (Tabela 16). Este resultado sugere que a bolsa da DGES ajuda os estudantes a permanecerem nos seus estudos, aliviando a pressão financeira exercida sobre eles durante este período. A forte correlação entre receber a bolsa e a probabilidade de concluir os estudos no prazo previsto à partida (variável de output do modelo), apresentada na Tabela 17, reforça o impacto positivo da bolsa, já que os estudantes que recebem apoio financeiro têm maior probabilidade de se graduarem dentro do prazo esperado. Estes resultados sublinham a importância da bolsa da DGES no apoio aos estudantes e na melhoria dos seus resultados académicos.

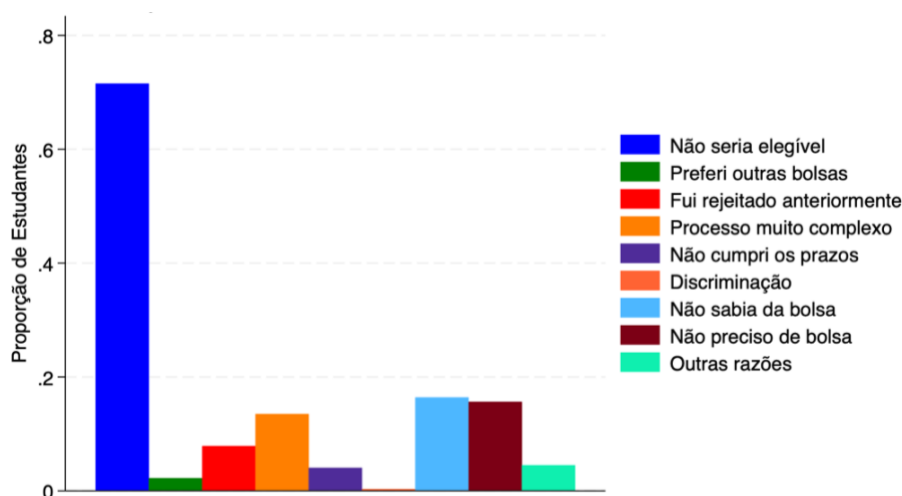


Figura 7: Razões para não se Candidatar à Bolsa DGES.

É importante notar que uma grande parte dos estudantes da amostra não se candidatou à bolsa (47%), sendo relevante analisar os motivos para não o terem feito. Como se vê na Figura 7, a razão mais citada para não se terem candidatado à bolsa da DGES foi não serem elegíveis. No entanto, a segunda razão mais frequente foi o desconhecimento e a quarta, a percepção de que o processo de candidatura é muito complexo. Estes resultados

sugerem que investir na divulgação da bolsa e na simplificação da candidatura poderá contribuir para o aumento da participação dos estudantes.

Escolaridade da Mãe e Complexidade Candidatura

	(1) Log Odds	(2) AMEs
Até ao 12. ^o Ano	0.0935 (0.54)	0.0125 (0.55)
Ensino Superior	-0.340* (-2.12)	-0.0389* (-2.00)
Constante	-1.714*** (-12.72)	
Observações	2370	2370

Estatísticas t entre parênteses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Escolaridade do Pai e Complexidade Candidatura

	(1) Log Odds	(2) AMEs
Até ao 12. ^o Ano	-0.198 (-1.30)	-0.0273 (-1.30)
Ensino Superior	-0.673*** (-4.53)	-0.0789*** (-4.30)
Constante	-1.523*** (-14.07)	
Observações	2329	2329

Estatísticas t entre parênteses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabelas 18-19: Modelos Logit sobre a Relação entre a Escolaridade da Mãe e do Pai e a Complexidade da Candidatura. Log Odds na coluna (1) representa a mudança no logaritmo da razão de oportunidades, enquanto AMEs (marginais médios) na coluna (2) mostra a mudança média esperada na probabilidade de ocorrência do evento.

Os resultados apresentados nas Tabelas 18 e 19 mostram que estudantes com pais menos escolarizados tendem a achar o processo de candidatura à bolsa mais complexo, o que aumenta as desigualdades no acesso à ajuda financeira e, conseqüentemente, ao próprio Ensino Superior. Também este facto aponta para a necessidade de desenvolver um processo de candidatura mais inclusivo, que seja acessível a estudantes de contextos socioeconómicos diversos.

O reconhecimento da importância de haver uma melhor articulação entre o Ensino Secundário e o Ensino Superior, no que diz respeito a apoios sociais, foi amplamente discutido nas várias entrevistas. É preciso investir numa colaboração que suavize a transição do Ensino Secundário para o Ensino Superior e que garanta a passagem de informação sobre os apoios sociais à disposição dos alunos, tendo sido mencionada a existência noutros países (ex: Coreia do Sul) de um canal de Youtube com vídeos ilustrativos, que ajuda a descomplicar o processo de candidatura à bolsa de estudo.

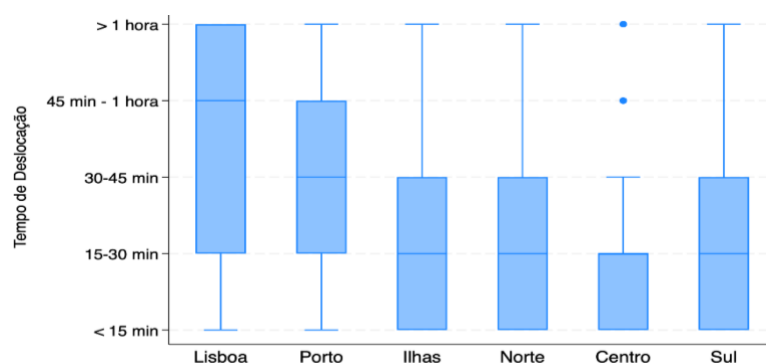


Figura 8: Tempo de Deslocação até à Universidade por Região.

Ainda referente ao alojamento, surgiu a questão da rede de transportes disponível. Nas entrevistas que levámos a cabo, a necessidade de haver investimento numa rede de transportes integrada foi considerada prioritária. A questão da rede de transportes parece ser transversal, tendo sido mencionada por Instituições que vão do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave à Universidade do Algarve, passando pela Universidade Nova de Lisboa. Acima de tudo, enfatiza-se a importância de analisar o problema do alojamento estudantil e da oferta de transportes públicos sob uma lente comum, tendo em conta que são interdependentes. O representante de uma Universidade do Norte resumiu: “Se calhar aliviávamo-nos muito a pressão que temos sobre a procura de alojamento estudantil, se houvesse melhores condições de transportes públicos”.

4.3. Outros Desafios

Os custos que a frequência do Ensino Superior implica são, como já estabelecemos, o maior desafio à participação no mesmo. Queremos, no entanto, dar nota de outros desafios identificados que pesam sobre a qualidade da experiência educacional dos alunos.

A saúde mental figurou como a segunda maior preocupação entre os representantes dos Serviços de Ação Social, demonstrada por 14 das 23 Instituições entrevistadas. O representante de uma Universidade na Área Metropolitana do Porto relembra: “Estão a entrar na Universidade os jovens que passaram nos seus últimos anos pela situação complexa que o Covid trouxe e, por isso, temos notado um maior interesse em acompanhamento de saúde mental mais particular”.

	Freq.	Percentagem	Cumulativo
Nunca	937	18.35	18.35
Poucas vezes	1,033	20.23	38.57
Algumas vezes	1,462	28.63	67.20
Muitas vezes	1,119	21.91	89.11
Sempre	556	10.89	100.00
Total	5,107	100.00	

Tabela 20: Distribuição das Respostas à Pergunta "A preocupação com a tua situação financeira já impactou a tua saúde mental?", apresentando a Frequência, a Percentagem e o Valor Cumulativo para cada resposta.

Como vemos na Tabela 20, o estado da saúde mental dos estudantes está intimamente ligado ao encargo financeiro que recai sobre os mesmos durante a frequência universitária. 32,8% dos alunos é mentalmente afetado pela preocupação com a sua situação financeira muitas vezes ou sempre. Pensando na medida, implementada este ano pela primeira vez, dos cheques-psicólogo e cheques-nutricionista, é perceptível alguma reticência em relação à eficácia da mesma. O representante de uma Universidade na Área Metropolitana do Porto sinalizou: “Nós temos um número de entregas de cheques significativo, que nos solicitaram e que nós cativámos, mas a execução dos cheques não está a ultrapassar muito os 10%. O que é que isto quer dizer? Alguns vieram só porque se falou, porque foi moda e nós tivemos que atribuir, pelo Regulamento, mas agora não estão a concretizar” e o representante de uma Universidade na Área Metropolitana de Lisboa refere

algo semelhante: "(...) Sim, houve um número exagerado de pedidos, não sei se é por ser muito fácil pedir da parte do estudante. Da nossa parte tem sido muito difícil gerir isto. Nós sabíamos que tínhamos lista de espera, mas não contávamos com isto. Vamos ver até que ponto isto vai funcionar, porque nós tivemos cerca de 500 e tal pedidos, só de cheques-psicólogo, o que é um exagero e, neste momento, temos cerca de 30 consultas feitas."

Segundo informação recolhida pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA), ao dia 25 de Março do presente ano, tinham sido solicitados por 9 398 alunos um total de 19 336 cheques-psicólogo. Até à mesma data foram conduzidas apenas 5 232 consultas, o que se traduz numa taxa de execução de 27%. Até ao mesmo dia, haviam sido solicitados, por 7 317 estudantes, 10 349 cheques-nutricionista, tendo sido registadas apenas 3 071 consultas. Uma vez mais, estes números refletem uma baixa taxa de execução, de cerca de 30%, o que vai ao encontro das partilhas feitas pelos representantes das IES. Considerando as baixas taxas de realização de consultas face ao número de cheques atribuído, levantam-se dúvidas sobre se a medida está a ter o alcance esperado.

Proporção das respostas a "A preocupação com a tua situação financeira já impactou a tua saúde mental?"

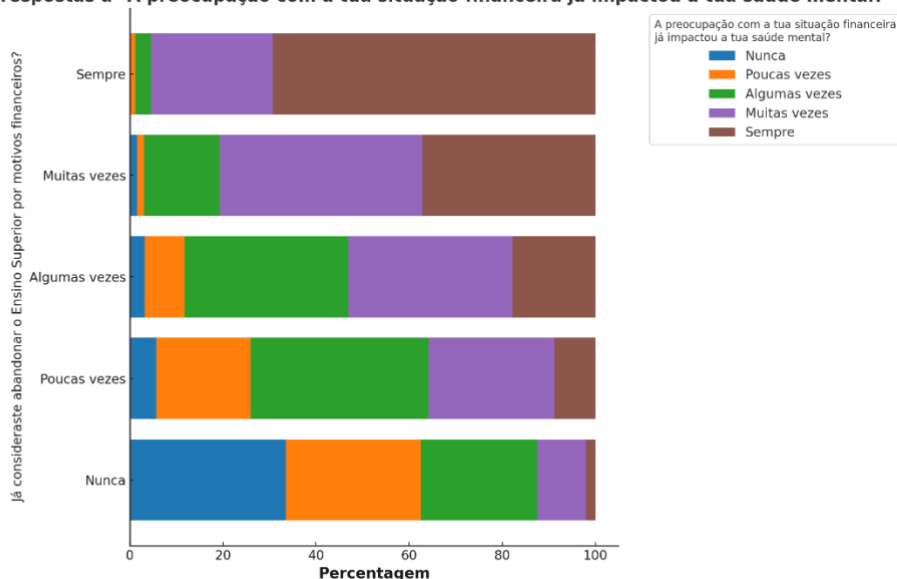


Figura 9: "A preocupação com a tua situação financeira já impactou a tua saúde mental?", cruzada com a questão "Já consideraste abandonar o Ensino Superior por motivos financeiros?"

Apesar disso, é importante pensar medidas que visem a resolução deste problema. Como seria de esperar, e como está espelhado na Figura 9, é nas pessoas que mais vezes consideram abandonar o Ensino Superior que o impacto mental da indisponibilidade financeira é maior. Em algumas entrevistas foi sugerido que os recursos investidos nesta medida seriam mais eficazes se direcionados para os serviços de psicologia das próprias Instituições, nos casos em que eles já existam. Verificámos também que, para algumas IES que aderiram à medida, não existe uma lista de profissionais a que os alunos possam recorrer.

Finalmente, uma outra questão que acarreta alguns desafios é a situação dos alunos que estudam em Portugal sob o estatuto de estudante internacional, nomeadamente os alunos que vêm dos PALOP. É evidente, por intermédio dos testemunhos recolhidos, que tem havido um grande investimento na mobilização deste público para o Ensino Superior português. O facto destes alunos não serem abrangidos pelos apoios providenciados pela Ação Social é, simultaneamente, o fator que preocupa os entrevistados e que empurra o tópico para fora do âmbito deste estudo. Ainda assim, damos nota desta inquietação, deixando o testemunho do representante de uma Universidade do Norte: “Isto acaba por ser um problema para todos: para nós que não temos ferramentas para intervir e para os estudantes que vêm e que acabam por desistir de estudar, anulam inscrições, deixam de conseguir pagar propinas ou então acumulam dívidas atrás de dívidas e não têm as condições mínimas de sobrevivência - não têm o que comer ou onde ficar. A verdade é que a estrutura da Ação Social não está hoje adequada para esse tipo de respostas”.

4.4. Conclusão

Neste capítulo, a análise mostra que os estudantes deslocados, especialmente em centros urbanos como a Área Metropolitana de Lisboa e a Área Metropolitana do Porto, enfrentam custos significativamente mais elevados no que diz respeito ao alojamento e às despesas de subsistência. Embora a bolsa da DGES forneça um apoio indispensável, esta cobre apenas uma pequena parte dos custos totais suportados pelos estudantes. Muitos alunos relatam ainda dificuldades relacionadas com o processo de candidatura à bolsa, motivadas pela complexidade e pela falta generalizada de conhecimento sobre o mesmo.

Para melhorar a conjuntura atual, parece ser importante aumentar a oferta nas residências universitárias, principalmente nas regiões de Lisboa e Porto; poderá justificar-se o aumento do valor da bolsa mínima e é fundamental a simplificação do processo de candidatura, de forma a torná-lo acessível a um mais amplo grupo de estudantes. Para além disso, esforços no sentido de aumentar a sensibilização para a bolsa de ação social da DGES, poderiam facilitar o acesso ao processo a alunos provenientes de famílias mais desfavorecidas. O investimento numa rede de transportes integrada e a melhoria da atual estratégia de apoio à saúde mental dos estudantes, para que seja mais eficiente, são prementes.

Finalmente, é importante notar que, embora o inquérito forneça informações valiosas, ele fundamenta-se em dados autodeclarados pelos estudantes. Para garantir mudanças eficazes, estes resultados devem ser verificados e validados com recurso a dados estatísticos oficiais, para obtenção de uma compreensão mais abrangente das necessidades da população estudantil em geral, algo que não levámos a cabo por escassez de tempo e dificuldade no acesso a dados.

5. Aproveitamento dos Estudantes do Primeiro Ano

Este capítulo examina o impacto da atribuição da bolsa de ação social da DGES no aproveitamento académico dos estudantes de 1.º ano no Ensino Superior.

5.1. Dados

A análise dos resultados académicos no 1.º ano foi feita com base em dois conjuntos de dados administrativos. O primeiro é a base de dados da Direção-Geral de Ensino Superior (DGES), que contempla todos os estudantes que se candidataram a bolsa de ação social entre 2013/2014 e 2023/2024 (Anexo 9). A segunda base de dados é o Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior (RAIDES), da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), que acompanha os registos de matrícula e graduação de todos os estudantes no Ensino Superior português. Esta base de dados permite-nos analisar indicadores-chave do desempenho académico de cada estudante (Anexo 10). É utilizado um identificador único para combinar estes dois conjuntos de dados, garantindo assim a capacidade de acompanhar os alunos ao longo dos anos.

5.2. Seleção da Amostra

Foi selecionada uma amostra de candidatos a bolsa cujo rendimento se encontrava na proximidade, acima ou abaixo, do limiar de rendimento de elegibilidade, para todos os anos entre 2013/2014 e 2023/2024. Estes

estudantes formam a base para o nosso *Regression Discontinuity Design* (RDD), onde o grupo de tratamento consiste nos alunos que receberam a bolsa e o grupo de controlo será constituído pelos alunos que ficaram ligeiramente acima desse limiar de rendimento e que, por isso, não receberam a bolsa. Para garantir uma amostra mais homogénea e, por isso mais comparável, aplicámos os seguintes critérios de exclusão:

- **Idade:** Estudantes com mais de 50 anos são excluídos garantindo mais homogeneidade em termos de fase de vida e percurso académico.
- **Tipo de Matrícula:** Apenas estudantes a tempo inteiro são incluídos.
- **Casos Especiais:** Estudantes com deficiência ou a trabalhar são excluídos, pois poderiam ter acesso a mecanismos de apoio adicionais que eventualmente interferissem com a análise.

O estudo foca-se em estudantes do 1.º ano de Licenciatura, Mestrado e Mestrado Integrado, uma vez que a elegibilidade para a bolsa nos anos seguintes também depende do desempenho académico, o que poderia introduzir endogeneidade na variável de corte. O rendimento per capita para elegibilidade é normalizado em torno do valor de corte para cada ano académico (Anexo 11). Ao seleccionar estudantes próximos do limiar de rendimento e aplicar os critérios de exclusão, garantimos que o mecanismo de atribuição é quasi-aleatório, permitindo a estimativa do efeito médio local de tratamento (LATE) de receber a bolsa. A amostra total compreende 240 868 estudantes.

5.3. Metodologia

A primeira análise examina a relação entre o rendimento per capita e a atribuição da bolsa utilizando duas variáveis: a variável de tratamento (recebimento efetivo da bolsa) e a variável de intenção de tratar (elegibilidade com base no rendimento per capita). Os resultados apontam para uma distribuição difusa em torno do limiar, com 82 estudantes a receber bolsa apesar de ultrapassarem o limiar de rendimento, e 26 937 estudantes abaixo do limiar que não receberam a bolsa.

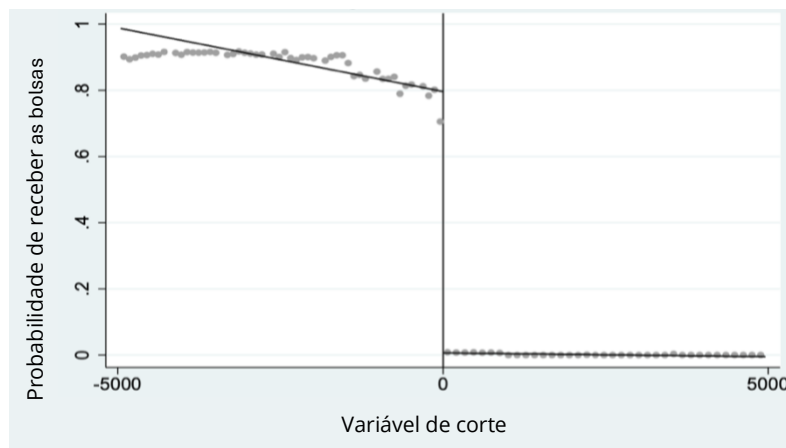


Figura 10: Probabilidade de Receber Bolsa com Base na Variável de Corte. A linha preta indica a tendência, enquanto os pontos representam os dados observados.

Este estudo replica a metodologia utilizada no Relatório Técnico do *Joint Research Center* (Guthmuller & Meroni, 2022) para avaliar o impacto do sistema de atribuição de bolsas de ação social no Ensino Superior nos resultados académicos dos estudantes. Utilizamos um *Fuzzy Regression Discontinuity Design* (RDD) para avaliar o efeito causal da atribuição da bolsa no desempenho académico dos estudantes (Anexo 12). A elegibilidade para o recebimento de bolsa é determinada pelo rendimento per capita, com os estudantes que se posicionam abaixo de um limiar específico a qualificar-se para a bolsa. Isto resulta numa descontinuidade na probabilidade de receber

bolsa, sendo que os estudantes próximos do limiar são comparáveis em todas as características, exceto na elegibilidade. Assim, este estudo compara estudantes ligeiramente acima e estudantes ligeiramente abaixo do limiar, para estimar o impacto causal da bolsa (Anexo 13).

5.4. Resultados do RDD

	Desistência	Desistência B	Nunca encontrado	Obteve 36 ECTS
Tratamento	-0.0169** (0.00658)	-0.0126** (0.00563)	-0.0111*** (0.00339)	0.0177** (0.00779)
Observações	87.500	97.400	82.950	105.104
	Completo ECTS Inscrito	Mesmo Curso	Mudou Curso	Candidato a Bolsa Novamente
Tratamento	0.0185** (0.00807)	0.0225*** (0.00689)	-0.0225*** (0.00689)	0.426*** (0.00954)
Observações	115.121	96.697	96.719	63.915
	Formado	Formado no tempo	Nota Final	
Tratamento	0.0299*** (0.0104)	0.0184* (0.00953)	0.0394 (0.0288)	
Observações	67.195	81.190	96.298	

Erros padrão robustos entre parênteses
*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Tabela 21: Resultados do RDD sem Controlos, utilizando a largura de banda ótima, kernel triangular e polinómio linear local.

Apresentamos agora os resultados do impacto de receber a bolsa no aproveitamento académico dos estudantes. Aplicámos uma regressão de mínimos quadrados em duas fases (2SLS) (Anexo 14) para estimar o efeito causal do tratamento sobre as variáveis de resultado: Desistência (variável binária que indica se o estudante abandonou o Ensino Superior, ao não ser encontrado nos dados da DGEEC após o primeiro ano), Desistência (versão B) (indica abandono precoce ou no segundo ano, quando o estudante não é encontrado no início de um dos anos), Nunca Encontrado (indica que o estudante se inscreveu para a bolsa, mas nunca se matriculou), Conclusão de ECTS (se o estudante completou pelo menos 36 ECTS ou todos os créditos nos quais estava matriculado), Resultados de Graduação (se o estudante se

graduou, se o fez a tempo ou a nota final de graduação), e Reinscrição para a Bolsa (indica se o estudante se candidatou novamente a bolsa de ação social no segundo ano). Usamos erros-padrão robustos para dar conta da heteroscedasticidade, aplicando regressões lineares locais e quadráticas para construir o estimador pontual e a correção de viés.

Os nossos resultados apontam para um efeito negativo do recebimento da bolsa na probabilidade de abandono - receber bolsa reduz a probabilidade de abandono escolar em, aproximadamente, 1,3 a 1,7 pontos percentuais (Coluna Desistência ou Desistência B da Tabela 21).

Relativamente ao aproveitamento académico, os resultados apresentados indicam que receber uma bolsa aumenta a probabilidade de o estudante obter pelo menos 36 créditos em 1,8 pontos percentuais (Coluna Obteve 36 ECTS – Tabela 21) e a probabilidade de completar todos os créditos em que se matriculou em 1,9 pontos percentuais (Coluna Completou ECTS Inscrito – Tabela 21), em média.

Relativamente à escolha de curso, verificamos que o recebimento da bolsa diminui a probabilidade de os estudantes mudarem de curso em 2,3 pontos percentuais (Coluna Mudou Curso – Tabela 21).

Em termos de graduação, o recebimento da bolsa aumenta a probabilidade de graduação em 3 pontos percentuais (Coluna Formado – Tabela 21), embora este efeito seja menor para a graduação no tempo previsto, em que o aumento é de 1,8 pontos percentuais, estatisticamente significativo apenas a 10% (Coluna Formado no Tempo – Tabela 21). O efeito na nota final de curso não é estatisticamente significativo, indicando que receber bolsa não tem um impacto expressivo nas médias (Coluna Nota Final – Tabela 21).

Finalmente, observamos um efeito de 42,6 pontos percentuais na probabilidade de os estudantes se candidatarem novamente a bolsa no ano seguinte, o que aponta para o impacto duradouro da bolsa nas intenções educacionais futuras (Coluna Candidato a Bolsa Novamente – Tabela 21).

5.5. Testes de Robustez

No Anexo 15 apresentamos os mesmos resultados com a inclusão de variáveis de controlo, como características dos estudantes, incluindo idade, género, região, tipo de grau (Licenciatura, Mestrado ou Mestrado Integrado), curso e se a universidade é pública ou privada. Os resultados confirmam as conclusões da especificação anterior: a magnitude dos coeficientes mantém-se semelhante, mas os erros-padrão são menores, melhorando a eficiência das estimativas.

Realizámos também uma análise de heterogeneidade (Anexo 15), dividindo a amostra entre estudantes de Licenciatura e Mestrado Integrado, e estudantes de Mestrado. Para quase todas as variáveis, os resultados parecem ser predominantemente justificados pelos resultados dos estudantes de Licenciatura. Os efeitos observados na amostra geral são particularmente pronunciados neste grupo, sugerindo que os estudantes de Licenciatura são mais responsivos ao tratamento em termos de resultados como abandono, créditos obtidos e graduação no tempo previsto. Os estudantes de Mestrado, pelo contrário, apresentam efeitos menos pronunciados na maioria dessas variáveis.

Para validar as suposições subjacentes ao RDD e comprovar a robustez dos resultados, testámos a potencial manipulação da variável de corte, traçando a sua distribuição em torno do limiar, sem encontrar

descontinuidade significativa; testámos o efeito do tratamento nas covariáveis pré-determinadas, confirmando que as características dos estudantes ligeiramente acima e ligeiramente abaixo do limiar eram comparáveis; realizámos testes de placebo utilizando limiares alternativos, e os resultados não mostraram efeitos significativos, reforçando a validade do efeito do tratamento no limiar real e, por fim, testámos diferentes especificações polinomiais (quadrática e cúbica) e verificámos que os resultados permaneceram consistentes. Globalmente, estes testes confirmaram a robustez dos nossos resultados e reforçaram a credibilidade das nossas estimativas (Anexo 15).

5.6. Critério de Aproveitamento Académico

Uma das principais variáveis sob escrutínio nesta análise é a percentagem de estudantes que obtêm 36 ECTS, sendo este o limiar definido no RABEEES para a determinação da manutenção da bolsa. Nesta análise avaliamos se a redução do limiar de ECTS necessário para renovar a bolsa no segundo ano para 30 ECTS, ou o aumento para 42 ECTS, traria benefícios. Para avaliar o impacto, definimos o sucesso como a conclusão do curso dentro da duração normal mais um ano adicional. Utilizámos a mesma amostra, mantendo apenas os bolseiros e os estudantes que poderiam ter concluído o curso a tempo até 2023 (último ano da amostra).

Limite de ECTS	Bolseiros no 1º Ano	% Bolseiros no 2º Ano	Renovações	Não Renovações
36 ECTS	117,457	0.784	92,086	25,371
30 ECTS	117,457	0.807	94,788	22,669
42 ECTS	117,457	0.746	87,623	29,834

Tabela 22: Análise da Probabilidade de Renovação da Bolsa com Diferentes Limiares de ECTS para o Segundo Ano.

Concluir o curso no tempo normal	Probabilidade
Renovou a bolsa	85%
Não renovou a bolsa	40%

Tabela 23: Análise das Taxas de Sucesso dos Estudantes que Renovaram ou Não Renovaram a Bolsa.

Limite de ECTS	Sucesso — Renovou	Sucesso — Não Renovou	Não Sucesso — Não Renovou
36 ECTS	78,662	10,025	15,346
30 ECTS	79,709	8,978	13,691
42 ECTS	76,549	12,138	17,696

Tabela 24: Análise do Sucesso dos Estudantes com Diferentes Limiares de ECTS e o Impacto da Renovação da Bolsa.

Observámos que a probabilidade de sucesso dos estudantes cuja bolsa foi renovada é de 85%, enquanto esta diminui significativamente para 40% nos casos em que a bolsa não foi renovada (Tabela 23). O nosso principal foco está no aumento da percentagem de estudantes que teriam sucesso devido à atribuição da bolsa, ao passar de um limiar de 36 ECTS para 30 ECTS. No entanto, esse aumento é de apenas 1%, o que sugere que a redução do limiar não traz uma melhoria significativa (Tabela 24, Células azuis).

Ao considerar um limiar mais alto de 42 ECTS, observamos um aumento de 15% na percentagem de estudantes que não conseguem concluir o curso a tempo devido à perda da bolsa, um impacto negativo muito maior no sucesso dos estudantes (Tabela 24, Células vermelhas).

Concluimos que não há indicação de que seja benéfico alterar o limiar de 36 ECTS para a renovação da bolsa, pois este valor parece equilibrar adequadamente o apoio ao sucesso dos estudantes sem causar desvantagens significativas.

6. Impacto do Programa +Superior

Neste capítulo avalia-se o impacto do Programa +Superior. Este programa visa promover a coesão territorial e o acesso ao Ensino Superior por parte de estudantes economicamente desfavorecidos, incentivando a sua mobilidade para IES localizadas em regiões com menor procura e pressão demográfica, através da atribuição de bolsas.

6.1. Dados e Seleção da Amostra

Os dados utilizados nesta análise foram os mesmos utilizados para a análise do capítulo anterior. Optámos por uma abordagem de Diferenças-em-Diferenças com tratamentos escalonados (Callaway & Sant’Anna, 2021), explorando-se a introdução faseada do programa em diferentes Instituições ao longo do tempo (Anexo 16). O grupo de tratamento inclui Instituições Públicas abrangidas pelo programa, enquanto o grupo de controlo é composto por Instituições Públicas de Ensino Politécnico não abrangidas pelo programa.

A amostra é restrita a estudantes de primeira matrícula em cursos de Licenciatura ou Mestrado Integrado, os únicos ciclos abrangidos inicialmente pelo programa. Excluímos estudantes com mais de 50 anos, a estudar a tempo parcial, com deficiência, trabalhadores-estudantes, órfãos e todos os inscritos em Instituições Privadas. Os anos letivos posteriores a 2019/2020 foram também excluídos para evitar interferências da pandemia COVID-19. Com base nesta amostra, foi construído um painel de 175 observações (abrangendo 25 instituições ao longo de 7 anos letivos).

6.2. Estatísticas Descritivas

Para avaliar o efeito do Programa +Superior, considerámos um conjunto de variáveis de resultado agregadas ao nível da instituição e do ano letivo, distinguindo entre instituições abrangidas e não abrangidas pelo programa. As variáveis analisadas incluem:

1. **Número de Matriculados:** Soma total de estudantes matriculados por instituição e por ano letivo.
2. **Nota de Ingresso (Média):** Média da nota de entrada dos estudantes por instituição e por ano letivo.
3. **Nota de Ingresso para Alunos Deslocados (Média):** Média da nota de ingresso apenas entre os estudantes que frequentam uma IES fora da sua região de residência habitual.
4. **Percentagem de Pais com Ensino Superior:** Percentagem de estudantes cujo pai completou um curso de Ensino Superior.
5. **Percentagem de Pais com Ensino Superior (Deslocados):** Percentagem de estudantes deslocados cujo pai completou um curso de Ensino Superior.
6. **Percentagem de Mães com Ensino Superior:** Percentagem de estudantes cuja mãe completou um curso de Ensino Superior.
7. **Percentagem de Mães com Ensino Superior (Deslocados):** Percentagem de estudantes deslocados cuja mãe completou um curso de Ensino Superior.
8. **Percentagem de Alunos Deslocados:** Percentagem de estudantes matriculados numa IES fora da sua região de residência habitual.

A Tabela 25 apresenta os valores médios destas variáveis para ambos os grupos, e as diferenças entre eles, no período de 7 anos letivos analisado.

Variável	Não Tratados	Tratados	Diferença	Erro Padrão
Matriculados	6253.38	4460.06	-1793.33***	596.57
Nota ingresso	137.48	129.65	-7.82***	1.08
Nota ingresso alunos deslocados	138.80	129.47	-9.33***	1.14
% Pais com ES	14.33	11.04	-3.29***	1.02
% Pais com ES (deslocados)	13.25	11.31	-1.95	1.26
% Mães com ES	19.99	17.55	-2.44*	1.27
% Mães com ES (deslocados)	20.39	16.35	-4.04**	1.67
% Alunos deslocados	22.57	34.85	12.28***	4.04

Nota: Erros padrão robustos. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Tabela 25: Estatísticas Descritivas – Variáveis de Interesse. Tratados: Instituições incluídas no Programa +Superior; Não Tratados: Instituições não incluídas no Programa +Superior.

6.3. Metodologia de Avaliação Contrafactual: Aplicação ao Programa +Superior

Para identificar o efeito causal do Programa +Superior, recorreremos a uma abordagem de Diferenças-em-Diferenças (DiD), comparando a evolução no número de matrículas e na composição dos estudantes antes e depois da implementação do programa, entre instituições tratadas e não tratadas. O efeito estimado corresponde ao Efeito Médio do Tratamento sobre os Tratados (ATT), ou seja, mede o impacto do programa nas instituições abrangidas pela política. A composição do grupo de tratamento varia ao longo do tempo:

Instituições tratadas a partir de 2014: Instituto Politécnico de Beja; Instituto Politécnico de Bragança; Instituto Politécnico de Castelo Branco; Instituto Politécnico da Guarda; Instituto Politécnico de Portalegre; Instituto Politécnico de Santarém; Instituto Politécnico de Tomar; Instituto Politécnico de Viana do Castelo; Instituto Politécnico de Viseu; Universidade da Beira Interior; Universidade de Évora; Universidade de Trás-os-Montes e Alto

Douro; Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital do Instituto Politécnico de Coimbra.

Instituições tratadas a partir de 2016: Universidade dos Açores; Universidade do Algarve; Universidade da Madeira.

A estratégia de identificação baseia-se na comparação da evolução dos indicadores de interesse entre estas instituições e um grupo de controlo composto por Instituições Públicas de Ensino Politécnico não abrangidas pelo programa (Anexo 16).

6.4. Discussão sobre o Impacto do Programa +Superior

Na Tabela 26, apresentam-se os resultados obtidos em termos do impacto no número total de matrículas e na percentagem de estudantes deslocados.

Ano pós-tratamento	Matriculados			% Deslocados		
	Coef.	Erro Padrão	IC 95%	Coef.	Erro Padrão	IC 95%
-3	404.17	120.96	[167.10 ; 641.24]	-10.18	5.67	[-21.30 ; 0.94]
-2	250.03	116.89	[20.93 ; 479.14]	-10.49	4.62	[-19.55 ; -1.43]
0	-45.64	60.01	[-163.26 ; 71.97]	2.39	2.34	[-2.20 ; 6.97]
1	-18.21	113.13	[-239.94 ; 203.52]	1.43	4.54	[-7.47 ; 10.32]
2	-138.43	180.16	[-491.55 ; 214.68]	-1.63	3.48	[-8.45 ; 5.19]
3	-182.47	232.22	[-637.61 ; 272.66]	-2.63	6.34	[-15.06 ; 9.79]
4	-53.13	325.66	[-691.42 ; 585.15]	-7.60	5.79	[-18.95 ; 3.74]
5	182.92	337.71	[-478.98 ; 844.81]	-11.19	7.56	[-26.01 ; 3.63]

Nota: Erros padrão robustos. Intervalos de confiança a 95%.

Tabela 26: Efeitos do Programa +Superior – Estimativas para o número de matriculados e percentagem de deslocados (event study).

Os resultados na Tabela 26 indicam que o Programa +Superior não teve um impacto estatisticamente significativo nem sobre o número total de matrículas, nem sobre a percentagem de estudantes deslocados. Para ambas as variáveis, tanto para o ano em que aconteceu o tratamento (ano pós-tratamento igual a 0) como para os anos seguintes (anos pós-tratamento de 1 a 5) os intervalos de confiança incluem o zero.

A análise gráfica destas estimativas (Anexo 17) sugere que a suposição de tendências paralelas para estas duas variáveis de resultado poderá não ser válida, especialmente no caso das instituições tratadas em 2016. Para as instituições tratadas em 2014, o número insuficiente de anos de pré-tratamento impossibilita essa análise. Por conseguinte, as conclusões apresentadas devem ser interpretadas cautelosamente.

Complementarmente, procurou-se avaliar o impacto da política noutras dimensões relacionadas com a composição dos estudantes matriculados nas IES abrangidas pelo programa. Os resultados detalhados são apresentados também no Anexo 17.

Relativamente à variável *Nota de Ingresso*, estima-se um impacto negativo após a introdução do programa. No entanto, este resultado deve ser interpretado com cautela, dado que as tendências anteriores à política já indicavam uma trajetória descendente na diferença nas notas de ingresso entre as instituições tratadas em 2016 e as não tratadas. Assim, os efeitos estimados parecem refletir diferenças nas tendências pré-existentes.

Já no caso da *Nota de Ingresso dos Estudantes Deslocados*, os resultados indicam um efeito negativo estatisticamente significativo após a implementação do programa. A suposição de tendências paralelas parece plausível para as instituições tratadas em 2016, permitindo interpretar os resultados como evidência de um impacto adverso do programa. Não é possível determinar, a partir da informação recolhida, qual a razão para este efeito negativo, mas poderá estar eventualmente associado a um possível efeito de estigma atribuído às instituições abrangidas pelo Programa +Superior, mas tal é apenas uma conjectura.

No que respeita às variáveis que captam o perfil socioeconómico dos estudantes — nomeadamente, a percentagem de pais e mães com Ensino

Superior, com especial enfoque nos alunos deslocados — os efeitos estimados revelam-se, em praticamente todos os casos, estatisticamente não significativos. Verificam apenas pontualmente alguns impactos negativos.

Importa referir que a inclusão de variáveis de controlo no modelo não altera os resultados obtidos, reforçando a robustez das conclusões apresentadas. Adicionalmente, os resultados mantêm-se consistentes mesmo quando o grupo de controlo é alargado para incluir todas as instituições públicas, sejam universitárias ou politécnicas.

Finalmente, nos casos acima descritos, para os quais a evidência sugere que não é plausível a hipótese de tendências paralelas, recorreu-se a um método alternativo, proposto por Rambachan & Roth (2023). O método permite ajustar as estimativas acima obtidas quando se assume a possibilidade de uma potencial evolução linear na diferença nas tendências observadas nos períodos de pré-tratamento, que se prolonga nos períodos seguintes.

No caso do número de matrículas, tal como podemos observar na Tabela 27, os resultados obtidos com este método fornecem a evidência de um impacto positivo e estatisticamente significativo do Programa +Superior. Para os vários períodos após a implementação da política, os intervalos de confiança não só excluem o valor zero, como indicam aumentos no número de estudantes matriculados. Estes resultados conferem maior robustez às conclusões inicialmente obtidas, sugerindo que o programa poderá ter tido um impacto positivo sustentado nos ingressos nas IES abrangidas pelo programa.

Ano Pós-Tratamento	IC Inferior	IC Superior
0	-23.404	360.132
1	127.409	713.181
2	103.748	937.107
3	157.730	1241.478
4	345.641	1706.256
5	679.702	2258.151

Tabela 27: Efeitos do Programa +Superior – Intervalos de Confiança para o número de matriculados (método de Rambachan & Roth, 2023).

Em contraste, no que respeita à percentagem de alunos deslocados, podemos observar na Tabela 28 que não se encontra evidência estatisticamente significativa de que o Programa +Superior tenha gerado efeitos. Fica assim reforçada a conclusão de que o programa não terá tido um impacto nesta dimensão.

Ano Pós-Tratamento	IC Inferior	IC Superior
0	-2.609	9.875
1	-15.247	9.538
2	-17.129	10.082
3	-32.233	7.743
4	-35.725	10.719
5	-41.772	11.110

Tabela 28: Efeitos do Programa +Superior – Intervalos de Confiança para a percentagem de deslocados (método de Rambachan & Roth, 2023).

Quanto às notas de ingresso, os resultados sugerem que não terá havido um impacto após a implementação do programa. Os intervalos de confiança obtidos incluem sistematicamente o valor zero, sugerindo que os efeitos estimados refletem antes uma tendência descendente já presente no período anterior à intervenção. Estes resultados podem ser observados na Tabela 29.

Ano Pós-Tratamento	IC Inferior	IC Superior
0	-0.228	2.828
1	-1.437	3.514
2	-1.224	6.110
3	-2.079	8.190
4	-2.401	9.848
5	-1.381	13.415

Tabela 29: Efeitos do Programa +Superior – Intervalos de Confiança para as notas de ingresso (método de Rambachan & Roth, 2023).

Importa sublinhar que este método é adequado apenas nos casos em que existe uma tendência clara nos períodos anteriores ao tratamento. Acresce ainda que essas tendências pré-tratamento têm em conta apenas as três instituições incluídas na segunda fase do programa. Desta forma, quaisquer inferências devem ser interpretadas cautelosamente, tendo em conta as limitações da amostra.

Em síntese, os resultados não indicam que o Programa +Superior, dirigido a IES em regiões com menor procura, tenha tido qualquer impacto em termos de atração de estudantes vindos de outras regiões, nomeadamente na percentagem de estudantes deslocados, sendo que tal era um dos principais objetivos do programa.

No entanto, encontrou-se alguma evidência do aumento do número de matrículas nessas instituições após a introdução do programa. Mas os resultados também evidenciam potenciais efeitos negativos na composição dos alunos, nomeadamente uma diminuição na nota de ingresso dos estudantes deslocados e uma redução na percentagem de deslocados com pais ou mães com Ensino Superior. Estas evidências são pontuais, não sendo possível aferir a sua causa a partir da informação disponível. Além disso, as conclusões aqui apresentadas devem ser interpretadas com cautela dado o limitado número de anos de pré-tratamento considerado na análise.

7. Atribuição Automática de Bolsa a Alunos de 1.º Ano

Neste capítulo iremos discutir como melhorar o processo de atribuição automática de bolsa poderá beneficiar um grupo mais alargado de estudantes facilitando o acesso ao Ensino Superior e os custos do apoio financeiro estudantil.

A atribuição automática de bolsa para os alunos do 1ºano do Ensino Superior foi introduzida no ano letivo de 2020/2021 com o intuito de simplificar o acesso ao apoio financeiro para estudantes economicamente desfavorecidos. Inicialmente, estava disponível apenas para os estudantes que recebiam escalão A de ASE no Ensino Secundário, com um valor de €872, correspondente ao valor de bolsa mínima. Em 2022/2023, o programa foi alargado aos estudantes dos escalões B e C, oferecendo valores diferentes de bolsa para os diferentes escalões.

É no artigo 30.ºA da atual versão do RABEEES que se estipula a atribuição automática de bolsa de estudo a estudantes que ingressem no Ensino Superior em cursos de formação inicial, ou seja, em CTeSP, Licenciaturas ou Mestrados Integrados. No entanto, em termos práticos, o processo não é inteiramente automático porque os alunos têm de solicitar a atribuição de bolsa aquando da candidatura ao Ensino Superior, têm de submeter os mesmos documentos que os alunos que não são abrangidos por esta medida, e durante o ano letivo, conforme verificação pelos técnicos dos serviços de ação social, o montante da bolsa pode descer ou a própria bolsa pode cessar. Se a decisão for esta última, da cessação do pagamento da bolsa, é ainda exigido ao aluno que devolva os montantes previamente recebidos. A existência da possibilidade de exigência da devolução dos

montantes já atribuídos, anula o valor que a atribuição automática de bolsa traz à previsibilidade que os alunos que se candidatam ao Ensino Superior teriam do seu lado.

Com o intuito de garantir esta segurança e previsibilidade para o estudante, a nossa sugestão é de que se atribua a bolsa de ação social de forma verdadeiramente automática a alunos de 1.º ano que recebam ASE no Ensino Secundário, sem que estes precisem de a solicitar, sem que necessitem de submeter documentos, e sem que o valor da bolsa seja revisto no decorrer do 1.º ano (exceto se solicitado pelo aluno). Os montantes de bolsa poderiam ser os que já atualmente correspondem a cada um dos escalões de ASE, ou seja, 5,5 vezes o IAS para os alunos do Escalão A; 2,5 vezes o IAS para os alunos do Escalão B; e 125 % do valor da propina máxima para os alunos do Escalão C. Uma posterior verificação das condições de elegibilidade do aluno, em que se detetasse uma alteração no cumprimento dos critérios, resultaria numa mudança para o 2.º ano, mas não afetaria o

	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024
Número de Estudantes Elegíveis	9,245	8,760	24,197	24,016
Número de Estudantes Elegíveis Inscritos no ES	4,958	4,450	13,904	11,898
Número de Estudantes com Atribuição Automática	2,174	1,810	7,159	7,678
Inscrito – Escalão A	4,958	4,435	3,518	2,573
Atribuição Automática – Escalão A	2,174	1,810	1,409	1,309
Inscrito – Escalão B	0	0	6,318	5,153
Atribuição Automática – Escalão B	–	–	2,879	2,936
Inscrito – Escalão C	0	0	4,068	4,172
Atribuição Automática – Escalão C	–	–	2,871	3,433
Número de Devoluções Integrais	220	183	655	635
Número de Devoluções Parciais	7	16	2,163	2,056

Tabela 30: Resumo Estatístico dos Dados de Atribuição Automática por Ano.

Nota: Estudantes elegíveis são todos os estudantes que recebiam ASE no Ensino Secundário, independentemente de terem ou não ingressado no Ensino Superior, e que, portanto, eram elegíveis para a atribuição automática de bolsa no Ensino Superior.

Nota: Estudantes elegíveis inscritos no Ensino Superior são todos os estudantes que recebiam ASE no Ensino Secundário e que ingressaram, de facto, no Ensino Superior, e que, portanto, eram elegíveis para a atribuição automática de bolsa.

Nota: Estudantes com atribuição automática são todos os estudantes que receberam, de facto, bolsa de ação social através da atribuição automática.

Nota: Até 2022/2023, o RABEEES considerava elegíveis para a bolsa automática apenas os estudantes do Escalão A. A partir de 2022/2023 a elegibilidade foi estendida também aos estudantes dos Escalões B e C.

recebimento naquele 1.º ano, em que o montante da bolsa se manteria o mesmo desde o início, exceto se o aluno solicitasse a sua revisão.

7.1. Análise dos Custos de Alteração do Processo

Para avaliar os potenciais custos da expansão do sistema de atribuição automática de bolsa, utilizámos dados dos anos letivos 2022/2023 e 2023/2024, abrangendo os escalões A, B e C. A análise compara os custos do sistema atual com os de um sistema, por nós sugerido, no qual se atribuiria automaticamente a bolsa a todos os estudantes elegíveis que se inscrevessem no Ensino Superior, sem necessidade de submissão de uma candidatura à atribuição de bolsa e dos documentos que lhe são atualmente inerentes. Para estimar os custos da atribuição verdadeiramente automática de bolsa, recorreremos a quatro bases de dados:

1. **Dados do Ensino Secundário:** Identifica os estudantes elegíveis para a bolsa com base no seu estatuto socioeconómico.
2. **Dados de Inscrição no Ensino Superior:** Regista os estudantes que se inscreveram no Ensino Superior.
3. **Dados de Atribuição Automática da Bolsa:** Indica quantos estudantes receberam a bolsa e quantos não a receberam, apesar de serem elegíveis.
4. **Dados de Devoluções:** Regista os estudantes que foram obrigados a devolver parte ou a totalidade da bolsa recebida devido à inelegibilidade ou a alterações no seu estatuto socioeconómico.

Para estimar os custos do sistema na sua configuração atual, calculámos o valor total das bolsas atribuídas para cada escalão em cada ano letivo e subtraímos os montantes devolvidos pelos alunos nesses anos. Utilizando os dados do Ensino Secundário, a par dos dados de inscrição no Ensino

Superior, pudemos estimar quantos estudantes adicionais beneficiariam da bolsa automática se o sistema fosse simplificado, conforme a nossa sugestão. De seguida, calculámos os custos mínimos que a implementação do sistema simplificado implicaria, multiplicando o número total de estudantes elegíveis que se inscrevem no Ensino Superior pelo valor mínimo da bolsa (872€) ou por um valor diferenciado por escalão de ASE, conforme o que já hoje é praticado.

7.2. Resultados

A Tabela 31 apresenta os custos do sistema de atribuição automática de bolsa na sua configuração atual, calculados subtraindo as devoluções feitas pelos alunos (decorrentes do processo de verificação pelos serviços de ação social) ao custo total das bolsas, e adicionando os custos das bolsas atribuídas não através do processo automático.

	Custos atuais (€) 2022/2023	Custos atuais (€) 2023/2024
Escalão A	3,435,142	3,459,687
Escalão B	3,189,932	3,529,072
Escalão C	2,503,512	2,993,570
Total (bruto)	9,128,586	9,982,329
Devoluções (totais e parciais)	-1,730,224	-1,882,594
Bolseiros DGES (não automáticos)	+1,769,288	+1,091,744
Total (líquido)	9,167,650	9,191,479

	Custos previstos (€) 2022/2023	Custos previstos (€) 2023/2024
Previsão (com bolsa mínima)	12,124,288	10,375,056
Previsão (com valores diferenciados de bolsa)	21,909,336	17,762,604

Tabela 31: Custos Atuais da Atribuição Automática de Bolsa e Custos Previstos para a Implementação do Novo Sistema para os anos de 2022/2023 e 2023/2024.

Nota: Os cálculos para os custos previstos foram realizados com base no IAS 2025, no valor de 522,5€. Assim, para o Escalão A, o valor da bolsa corresponde a 5,5 vezes o IAS (2874€) e para o Escalão B, o valor da bolsa corresponde a 2,5 vezes o IAS (1306€).

Os custos previstos mostram dois cenários: um para a hipótese de atribuição do valor de bolsa mínima a todos os estudantes e outro para a

hipótese de atribuição de bolsas com valores diferenciados por escalão (A, B, C). Estas projeções visam capturar o impacto financeiro da potencial expansão do sistema de atribuição automática de bolsa para 2025/2026, com base no número de alunos elegíveis em 2022/2023 e 2023/2024.

No entanto, é importante notar que estes valores não incluem os custos associados à revisão de cada candidatura, o que atualmente constitui uma parte significativa do processo de atribuição de bolsas. Dessa forma, embora o sistema simplificado possa resultar em custos totais mais elevados, esses custos poderão ser compensados pela redução da carga administrativa e pelo aumento da equidade na distribuição das bolsas.

7.3. Conclusões

A extensão da possibilidade de atribuição automática de bolsa a todos os estudantes do 1.º ano elegíveis que ingressem num curso inicial, oferece uma via promissora para a melhoria do acesso ao Ensino Superior e ao sucesso académico. A simplificação do processo aumentaria o número de matrículas, ao reduzir as barreiras administrativas e garantir que nenhum estudante elegível fosse excluído devido à falta de conhecimento ou à complexidade perspectivada do processo de candidatura à bolsa. Aliás, através da Tabela 30, podemos verificar que a percentagem de alunos que solicita a atribuição automática não é a mesma nos diversos escalões. No ano 2022/23, essas percentagens foram de 40%, 46% e 71% para os escalões A, B e C, respetivamente. Apesar de no ano seguinte essas percentagens terem aumentado 11 pontos percentuais, as diferenças entre os escalões mantiveram-se iguais, refletindo que são os estudantes economicamente

mais desfavorecidos que mais beneficiariam da extensão que aqui propomos.

Esta simplificação da atribuição automática de bolsa a todos os alunos que recebessem ASE no Ensino Secundário, e que ingressam no Ensino Superior num curso inicial, deixando de estar sujeita à submissão de uma candidatura ou de documentos comprovativos, será de mais fácil implementação para os alunos que ingressam através do Concurso Nacional de Acesso. Achamos, contudo, que seria frutífero pensar na adaptação desta medida a outros regimes de acesso ao Ensino Superior,, nomeadamente aos alunos que não ingressam no ensino superior pelo concurso geral de acesso, mas pelos concursos especiais e locais.

8. Sugestões de Melhoria do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior

Nas entrevistas que levámos a cabo com vários representantes das IES, identificámos várias dificuldades por eles sentidas na aplicação do RABEEES.

8.1. Desafios

As questões mais recorrentemente referidas foram as seguintes:

- amplitude excessiva do intervalo de rendimentos do agregado familiar que resulta na atribuição da bolsa mínima;
- potencial obrigação de devolução de valores já recebidos nos processos de atribuição automática de bolsa;
- ausência de mecanismos eficazes para a deteção de rendimentos não declarados;
- duplo benefício dado aos trabalhadores-estudantes;
- calendarização das interoperabilidades com a AT e a SS;
- desatualização da plataforma de gestão de bolsas;
- uso do rendimento bruto como base para o cálculo do rendimento do agregado familiar e impossibilidade de dedução de despesas fixas com saúde.

O problema mais frequentemente referido foi a amplitude do intervalo de rendimentos anuais per capita para o qual se atribui a bolsa mínima ser demasiado grande, oscilando entre 5 414,12€ e 11 712,98€, e equiparando alunos com condições de vida muito diferentes. Este intervalo coloca atualmente cerca de 70% dos bolseiros a receber o valor da bolsa mínima, que é, no caso dos CTeSP, Licenciaturas e Mestrados Integrados, de 872€. Uma alternativa poderá ser o desdobramento em dois subintervalos aumentando o valor da bolsa para os rendimentos mais baixos. A determinação do valor adequado de bolsa implicaria uma análise mais aprofundada sobre a maneira como está construída, algo que não coube no âmbito deste estudo.

Uma preocupação adicional também mencionada pelos entrevistados refere-se às situações em que os estudantes são notificados para proceder à devolução, total ou parcial, dos montantes recebidos a título da bolsa atribuída automaticamente. Esta exigência, para além de representar um encargo financeiro significativo — potencialmente comprometedor da continuidade dos estudos ou da estabilidade socioeconómica do estudante —, é frequentemente comunicada de forma inesperada, gerando estados de ansiedade, perceções de injustiça, desinformação e dificuldades no cumprimento dos prazos estipulados. Neste contexto, considera-se fundamental reforçar a clareza e antecipação da comunicação com os beneficiários, melhorar a fiabilidade dos mecanismos automáticos de verificação de elegibilidade e assegurar a existência de procedimentos de apoio que permitam tratar estas situações com justiça, proporcionalidade e sensibilidade social.

Um outro tema que preocupa é a incapacidade de verificar para lá do que são os rendimentos declarados, mesmo que o agregado familiar apresente sinais exteriores de riqueza ou um estilo de vida incompatível com

o que declara. O instrumento da declaração de honra é pouco robusto, mas em casos em que não é possível aferir sistematicamente o rendimento do agregado, é um dos únicos instrumentos disponíveis. O representante de uma Universidade do Norte dá conta de outro recurso: “(...) criámos um mapa/quadro onde fazemos questão que o aluno, ou o agregado familiar, denuncie as suas despesas mensais, como a alimentação, a luz, a água e o gás, e do outro lado (pomos) os rendimentos com os quais eles pagam essas faturas, para nos ajudar a quantificar os rendimentos que não estão declarados nos anexos B ou no IRS.” Este mecanismo de mapeamento das despesas para apuramento dos rendimentos pode ser útil nalguns casos, mas a sua eficácia será sempre condicionada à honestidade do interlocutor.

O duplo benefício atribuído aos trabalhadores-estudantes causa incómodo aos entrevistados. A alínea b) do artigo 9.º do Regulamento prevê que o rendimento anual per capita de referência para atribuição do valor de bolsa mínima aos trabalhadores-estudantes seja mais elevado do que o dos seus pares – passa de um limiar de 11 712,98€ para um limiar de 13 352€, 98€. Para lá deste benefício, no presente ano letivo instaurou-se na alínea c) do artigo 9.º, que os rendimentos dos trabalhadores-estudantes, até ao teto de 11 480€, não são considerados para o cálculo do valor da bolsa. O entendimento de representantes das IES incluídas na amostra é de que a medida pode ser “excessiva e propícia à produção de desigualdades”.

Outro tema referido é relativo às interoperabilidades, indispensáveis ao processo, pois é através desta troca entre os vários órgãos estatais que os técnicos dos Serviços de Ação Social têm à sua disposição a informação necessária à tomada de decisão sobre a atribuição das bolsas de estudo. As interoperabilidades com os serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Segurança Social acontecem, usualmente, nos primeiros dias de Setembro, quando as candidaturas às bolsas da DGES começam a ser

submetidas no final de Junho, aquando da abertura do Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Superior. Este hiato temporal é justificado pela disponibilização da informação pela AT acontecer apenas no início de Setembro, ou mesmo Outubro. Como o IRS pode ser entregue pelas famílias até 30 de Junho, em Julho ainda pode estar a ser tratado, pelo que os dados só são inseridos na base em Agosto e partilhados para fim de atribuição de bolsas de ação social no início de Setembro. Antecipar estes prazos implicaria um esforço concertado com outros órgãos da Administração Pública, mas melhoraria o processo de atribuição de bolsas.

Outro tema mencionado em sede de entrevista foi a preocupação com as dificuldades que os alunos demonstram em declarar o património mobiliário aquando da candidatura à bolsa, por falhas de conhecimento. Sugere-se, nesta sequência, a implementação de interoperabilidade com o Banco de Portugal para a partilha desta informação, à semelhança do que é feito com a SS e a AT.

Finalmente, foi mencionada na generalidade das entrevistas a complexidade do RABEEES, por ser de difícil compreensão, nomeadamente, para os alunos que ingressam no Ensino Superior pela primeira vez. Verificámos também, com base nos resultados do nosso inquérito, que quanto menos escolarizados são os pais dos alunos, mais complexo eles tendem a achar o processo de candidatura à bolsa de ação social da DGES. Assim, é relevante trabalhar na simplificação e acessibilidade do RABEEES.

Uma preocupação que não resulta diretamente do RABEEES, mas que é transversal, é a desatualização da plataforma onde se gerem as candidaturas às bolsas da DGES, o SICABE. A plataforma está ultrapassada e é pouco funcional. Segundo os representantes de uma Universidade da Área Metropolitana do Porto: “A plataforma está ultrapassada (...) – as

interoperabilidades, o não ser bilíngue e a inexistência da possibilidade do Banco de Portugal e outras instituições poderem partilhar informação, que é muito importante. (É necessário) tempo para humanizar o acolhimento e para dar atenção aos estudantes.” Reforça-se a urgência e a importância de que o novo sistema seja intuitivo, responsivo e eficiente, por forma a permitir diminuir o trabalho burocrático associado a todo o processo.

Finalmente, referimos dois tópicos sobre os quais os entrevistados levantaram questões: o uso do rendimento bruto como base para o cálculo do rendimento do agregado familiar, por oposição ao uso do rendimento líquido, e a possibilidade de deduzir a este cálculo despesas fixas com habitação e saúde. Consideramos particularmente relevante, no panorama atual, a possibilidade de dedução de despesas com saúde, associadas a doenças crónicas ou prolongadas no tempo, pois esta faria uma grande diferença na promoção da equidade no processo de contabilização do rendimento do agregado familiar. Poderia caber ao aluno a sinalização do seu caso particular e às técnicas de ação social a respetiva verificação, sendo, no entanto, de considerar a possibilidade de deduzir estas despesas no RABEEES.

9. Conclusão

O projeto “Ação Social no Ensino Superior” foi desenvolvido com o objetivo de avaliar critérios, existentes ou a serem identificados, que promovessem a equidade, a transparência, e a simplificação do processo de atribuição de bolsas de estudo, tendo em mente o objetivo último de contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso ao e sucesso no Ensino Superior.

Contribuiu para este objetivo a análise de dois parâmetros que determinam a atribuição de bolsa de estudo: a composição do agregado familiar e o rendimento que lhe corresponde. Concluímos que a definição de agregado familiar estabelecida no RABEEES é adequada e os mecanismos de verificação e validação da informação prestada neste contexto são robustos, podendo sê-lo mais com a utilização do certificado de constituição do agregado familiar. Porém, identificou-se um desalinhamento entre as definições de agregado familiar e de rendimento do agregado do RABEEES e da Segurança Social, que leva a uma alteração de regras na passagem do Ensino Secundário para o Ensino Superior e dificulta a simplificação de processos burocráticos. Nesse seguimento, propomos que o RABEEES adote as definições da Segurança Social.

De acordo com os resultados obtidos no inquérito que distribuámos pelos alunos de uma amostra representativa de IES, confirmámos a ideia de que as despesas com alojamento são as que mais pesam no orçamento familiar, particularmente para os alunos deslocados da sua área de residência. Um facto particularmente relevante é que existem vários alunos que não chegam a candidatar-se a bolsa de estudo por temerem a complexidade do processo e, de entre os que se candidatam, aqueles cujos pais são menos escolarizados tendem a achar o processo mais difícil.

Com o intuito de avaliar o efeito causal da atribuição de bolsa de estudo no aproveitamento académico dos estudantes do 1.º ano de um curso inicial, levámos a cabo uma análise estatística, cujos resultados mostram um efeito na redução da probabilidade de abandono escolar, na aprovação dos créditos exigidos para manutenção da bolsa no ano letivo seguinte e dos créditos nos quais os alunos estão matriculados.

Para avaliar o impacto do Programa +Superior, desenvolvemos uma outra análise estatística, de onde concluímos que não há evidência de que o programa tenha tido um impacto positivo na atração de alunos de outras regiões, nomeadamente de alunos deslocados, sendo que esse era um dos principais objetivos. Os resultados apontam ainda para um aumento no número de matrículas nas Instituições abrangidas pelo programa, mas com possíveis efeitos negativos na composição dos alunos, nomeadamente, uma diminuição na nota de ingresso dos estudantes deslocados e uma redução na percentagem de deslocados com pais ou mães com o Ensino Superior. No entanto, estes resultados devem ser lidos com muita cautela face a limitações nos dados que foram utilizados nesta análise.

Voltámo-nos depois para a medida que contempla a extensão da atribuição automática de bolsa para alunos que beneficiassem de ASE no Ensino Secundário. Consideramos que a possibilidade de exigir a devolução de montantes de bolsa previamente atribuídos nestes casos neutraliza o benefício que a automatização traria, ao permitir que os alunos soubessem com o que contar aquando da sua candidatura ao Ensino Superior. Nesse sentido, sugerimos a melhoria do processo de atribuição automática da bolsa, não sujeita à submissão de uma candidatura ou da documentação que lhe é inerente, porque apesar da sua implementação comportar custos, a medida contribui na sua essência para a melhoria da equidade na entrada para o Ensino Superior.

Finalmente, tirámos partido do contacto direto que estabelecemos com representantes dos serviços de ação social de várias IES do país para perceber quais eram as opiniões dos que mais diretamente contactam com o RABEEES sobre o mesmo. Foram identificados vários pontos que poderiam ser alvo de melhoria, mas destacou-se a ideia de que o intervalo de

rendimentos que resulta na atribuição da bolsa mínima é demasiado abrangente.

Referências

- Acemoglu, D. & Autor, D. (2009). *Lectures in Labor Economics: Basic Theory of Human Capital*. London School of Economics, Chapter 1. <https://econ.lse.ac.uk/staff/spischke/ec533/Acemoglu%20Autor%20chapter%201.pdf>
- Aina, C., Baici, E., Casalone, G., & Pastore, F. (2019). *Delayed Graduation and University Dropout: to A Review of Theoretical Approaches*. Institute of Labor Economics, IZA DP N.º 12601. <https://www.iza.org/en/publications/dp/12601/delayed-graduation-and-university-dropout-a%20review-of-theoretical-approaches>
- Arrow, K., Bowles, S., & Durlauf, S. (2000). *Meritocracy and Economic Inequality*. Princeton University Press. https://rbenabou.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf3331/files/rbenabou/files/meritocracy_2000.pdf
- Azienda regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia Romagna. (2024). *Bando di Concorso Benefici DSU A.A. 2024/2025*. https://www.er-go.it/cosa-fare-per/bandi-di-concorso/leggi-il-bando/bando-di-concorso-benefici-dsu-a-a-2024_25/@@display-file/file/bando-di-concorso-benefici-dsu-a-a-2024_25.pdf
- Becker, G. S. (1993). *Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior*. Journal of Political Economy, 101 (3), 385-409. https://ucema.edu.ar/u/je49/organizacion/nobel_lecture_becker.pdf
- Bundesministeriums der Justiz. (2024). *Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung. (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG)*. https://www.gesetze-im-internet.de/baf_g/BAf%C3%B6G.pdf
- Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. (2021). *Difference-in-differences with multiple time periods*. Journal of econometrics, 225(2), 200-230. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304407620303948?cas>

[a_token=BDGJBNb6yUEAAAAA:brwEvXib2e1oKOKtiMRi1qL3TAI6nePsPst88cYvPpf7NEGM3A15dOLOoH-EWNkDZ2B_-kDVHCg](#)

Calonico, S., Cattaneo, M. D., & Farrell, M. H. (2020). *Optimal bandwidth choice for robust bias-corrected inference in regression discontinuity designs*. The Econometrics Journal, 23(2), 192-210. <https://doi.org/10.1093/ectj/utz022>

Calonico, S., Cattaneo, M. D., & Titiunik, R. (2014). *Robust nonparametric confidence intervals for regression-discontinuity designs*. Econometrica, 82(6), 2295-2326. <https://doi.org/10.3982/ECTA11757>

Dynarski, S., Nurshatayeva, A., Page, L., & Scott-Clayton, J. (2023). *Addressing Non-Financial Barriers to College Access and Success: Evidence and Policy Implications*. National Bureau of Economic Research, Working Paper N.º 30054. <https://doi.org/10.3386/w30054>

EDULOG. (2019). *A Equidade no Acesso ao Ensino Superior*. EDULOG, Fundação Belmiro de Azevedo. <https://www.edulog.pt/storage/app/uploads/public/5ee/947/8c1/5ee9478c168c9301892021.pdf>

Eurostat. (2024). *Average full time adjusted salary per employee*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_fte_custom_13597179/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=c29eed24-377e-4763-aaf0-0419906d2ecd

Gabinete do Ministro da Educação, Ciência e Inovação. (2024). *Despacho n.º 7253/2024*. Diário da República n.º 127/2024, Série II de 2024-07-03. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/7253-2024-870653197>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2014). *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 5 Dicembre 2013, N.º 159*. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2014/01/24/19/sg/pdf>

- Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2012). *Human Capital and Regional Development*. The Quarterly Journal of Economics, 128 (1), 105–164. <https://doi.org/10.1093/qje/qjs050>
- Guthmuller, S. & Meroni, E. C. (2022). Evaluation of the higher education grant system for less privileged students in Portugal. JRC Technical Report, Joint Research Center, European Commission. https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/JRC128577_01.pdf
- Handbook Germany. (2024). *BAföG for Students*. <https://handbookgermany.de/en/bafog>
- House of Commons Library. (2024). *Student support for undergraduates across the UK*. House of Commons Library - Research Briefing, 27 de Março de 2024. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8237/cbp08237-24-25.pdf>
- House of Commons Library. (2024b). *Eligibility for home fee status and student support in England*. House of Commons Library - Constituency casework, 4 de Abril de 2024. <https://commonslibrary.parliament.uk/eligibility-for-home-fee-status-and-student-support-in-england/>
- Instituto da Segurança Social. (2025). Guia Prático - Abono de Família para Crianças e Jovens. https://www.seg-social.pt/documents/10152/14407028/4001_abono_familia_crianças_ov/c85a98df-0b56-4421-8268-05a55c0c0c8c
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. (2024). *Bulletin officiel de l'enseignement supérieur et de la recherche*, 27 de Junho de 2024. ISSN : 2110-6061. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/bo/2024/Hebdo26/ESRS2413977C>
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. (2024b). *Arrêté du 4 juillet 2024 fixant les plafonds de ressources relatifs aux bourses d'enseignement*

supérieur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'année universitaire 2024. Journal Officiel de la République Française, 9 de Julho de 2024.

https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=PVGGRkg5g2HaAs0-cs-mWCiaPBilzInbpfXQPke4_tE=

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. (2024c). *Arrêté du 4 juillet 2024 fixant les taux des bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'année universitaire 2024-2025.* Journal Officiel de la République Française, 9 de Julho de 2024. https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/PVGGRkg5g2HaAs0-cs-mWBsX3NX2dcJ9P8YQ-cw98Ng=/JOE_TEXTE

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. (2025). Guide de l'Étudiant. Étudiant.gouv.fr. <https://www.etudiant.gouv.fr/fr/guide-de-letudiant#bsc>

Ministerio de Educación y Ciencia. (2007). *Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.* Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-821-consolidado.pdf>

Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. (2025). *Real Decreto 163/2025, de 4 de marzo, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2025-2026, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.* Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España. <https://www.boe.es/boe/dias/2025/03/05/pdfs/BOE-A-2025-4320.pdf>

OCDE. (2022). *Resourcing Higher Education in Portugal.* OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a91a175e-en>

Office for National Statistics. (2023). *Employee earnings in the UK: 2023 - Measures of employee earnings, using data from the Annual Survey for Hours and Earnings (ASHE)*.

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/bulletins/annualsurveyofhoursandearnings/2023>

Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2013). *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - 5 dicembre 2013 , n. 159*. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.consiglio:decreto:2013;159>

Rambachan, A., & Roth, J. (2023). *A more credible approach to parallel trends*. Review of Economic Studies, 90(5), 2555-2591.

Schultz, T. W. (1961). *Investment in Human Capital*. The American Economic Review, 51 (1), 1-17.

<https://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEESchultzInvestmentHumanCapital.pdf>.

UK Government. (2025). *Student finance: how you're assessed and paid 2025 to 2026*. <https://www.gov.uk/government/publications/student-finance-how-youre-assessed-and-paid/student-finance-how-youre-assessed-and-paid-2025-to-2026>

UK Government. (2025b). *Understanding student living costs - Information for students about what living cost funding is available (including student finance for 2025 to 2026 and 2024 to 2025) for those living in England*. <https://www.gov.uk/guidance/understanding-student-living-costs>