



RELATÓRIO 2012

Observatório das Famílias e das Políticas de Família

www.observatoriofamilias.ics.ul.pt

OFAP – Observatório das Famílias e das Políticas de Família

Relatório 2012

Karin Wall (coord.)

Susana Atalaia

Mafalda Leitão

Sofia Marinho

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Dezembro de 2013

Contactos OFAP:

karin.wall@ics.ul.pt; susana.atalaia@ics.ul.pt; mafalda.leitao@ics.ul.pt; scmarinho@ics.ul.pt

Índice

INTRODUÇÃO	1
PARTE I – FAMÍLIAS E MUDANÇA SOCIAL: BREVE RETRATO DAS ÚLTIMAS DÉCADAS	3
CAPÍTULO 1 – TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS E VIDA FAMILIAR.....	5
1. CONJUGALIDADE	5
2. DIVÓRCIO	9
3. PARENTALIDADE	12
3.1 Transformações na parentalidade.....	12
3.2 A queda da fecundidade	16
CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS DOMÉSTICAS, 1960-2011	20
1. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO.....	20
2. NÚCLEOS CONJUGAIS.....	24
3. NÚCLEOS MONOPARENTAIS	26
CAPÍTULO 3 - A DIVISÃO FAMILIAR DO TRABALHO	33
1. O TRABALHO PAGO	33
2. O TRABALHO NÃO PAGO.....	41
PARTE 2 - PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA EM 2012	47
CAPÍTULO 4 - APOIO ECONÓMICO ÀS FAMÍLIAS	49
1. ABONO DE FAMÍLIA/ABONO DE FAMÍLIA PRÉ-NATAL/MAJORAÇÃO 2ª E 3ª CRIANÇA	50
1.1 Alterações legislativas	50
1.2 Impacto das medidas no número de titulares/requerentes e despesa.....	53
1.3 Do lado dos actores / debates/ proposta FMI.....	60
2. RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO.....	63
2.1 Alterações legislativas	63
2.2 Número de beneficiários	68
2.3 Despesa	69
2.4 Do lado dos actores/ debates/ proposta FMI.....	69
3. COMPLEMENTO SOLIDÁRIO PARA IDOSOS	71
3.1 Número de beneficiários	71
3.2 Despesa	72
3.3 Alterações legislativas	74

4. PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO: SUBSÍDIO DE DESEMPREGO E SUBSÍDIO SOCIAL DE DESEMPREGO.....	74
4.1 Alterações legislativas	75
4.2 Número de beneficiários	79
4.3 Despesa	88
4.4 Do lado dos actores/ debates/ propostas	89
5. OUTROS APOIOS ECONÓMICOS ÀS FAMÍLIAS	91
5.1 Cantinas sociais.....	91
5.2 Fundo de garantia de alimentos devidos a menores	92
5.3 Cheques dentista	93
5.4 Passes escolares.....	93
5.5 Subsídio por doença	94
5.6 Complemento por dependência de grau 1	95
5.7 Complemento por cônjuge a cargo	96
5.8 Subsídio por morte e despesas de funeral	97
CAPÍTULO 5 - FISCALIDADE E FAMÍLIA (2011-2013).....	99
1. IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS SINGULARES (IRS)	99
1.1 Taxas de retenção e escalões de rendimento.....	100
1.2 Introdução de limites globais nas deduções à colecta e nos benefícios fiscais.....	101
1.3. Actualização das deduções pessoais.....	104
2. CONTRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS PARA A SEGURANÇA SOCIAL (CSS)	106
3. OUTROS IMPOSTOS: IVA E IMI.....	109
CAPÍTULO 6 - CONCILIAÇÃO VIDA PROFISSIONAL/VIDA FAMILIAR.....	113
1. LICENÇAS E SUBSÍDIOS PARENTAIS	113
1.1 Alterações legislativas	113
1.2 Número de subsídios processados e utilização das licenças parentais.....	114
1.3 Despesa	119
1.4 Do lado dos actores / debates /proposta FMI.....	120
2. EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS.....	123
2.1 Creches (0-3 anos de idade).....	123
2.2 Pré-escolar (3-6 anos de idade).....	127
2.3 A escola a tempo inteiro: actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico.....	129
2.4 População idosa	130

SUMÁRIO.....	133
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149

ÍNDICE DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1 - Taxa de nupcialidade 1960-2011 (‰).....	5
Gráfico 2 - Proporção de casamentos católicos 1960 - 2012 (%).....	6
Gráfico 3 – Idade média ao primeiro casamento por sexo 1960-2011	7
Gráfico 4 – Proporção de casais que vivem juntos antes do casamento, no total de casais e proporção de casais que têm filhos comuns antes do casamento, no total de casamentos 1995-2012 (%).....	8
Gráfico 5 - Proporção de primeiros casamentos e recasamentos, 1995-2012 (%).....	9
Gráfico 6 -Taxa bruta de divórcio 1960-2012 (‰).....	10
Quadro 1 -Taxa Bruta de Divórcio, por país, 2000-2011 (‰).....	11
Gráfico 7- Proporção de nascimentos fora do casamento, com e sem coabitação dos pais, no total de nados-vivos, 1960-2012 (%).....	13
Gráfico 8 – Proporção de nados-vivos em casais com, pelo menos, 1 filho anterior não comum no total de nados-vivos, 1995-2012 (%)	14
Quadro 2 – Proporção de nascimentos fora do casamento, por país, 2000-2011 (%)	15
Gráfico 9 - Índice sintético de fecundidade, 1960-2012.....	16
Gráfico 10 – Idade média da mulher ao primeiro nascimento, 1960-2012.....	17
Quadro 3 - Índice sintético de fecundidade (ISF) e idade média ao nascimento de um filho, por país (%).....	18
Quadro 6 – Evolução das estruturas domésticas 1960-2011 (valores absolutos e %)	21
Gráfico 11 - A dimensão da família, agregados de famílias complexas e de pessoas sós, 1960-2011 (%).....	22
Gráfico 12 - Agregados domésticos de casais (com e sem filhos) no total dos agregados domésticos, 1960-2011 (%).....	24
Gráfico 13 - Casais com e sem filhos e número de filhos nos casais (1991, 2001 e 2011) (%)... 	25
Gráfico 14 – Proporção de casais recompostos nos casais com filhos (total, de direito e de facto) e número de filhos nos casais recompostos (2001 e 2011) (%)	25
Quadro 7 – Casais com e sem filhos e casais recompostos por tipo de núcleo (“de direito” e “de facto”), 1991, 2001 e 2011 (valores absolutos, % e Tx Vr)	26
Quadro 8 – Núcleos familiares monoparentais por idade dos filhos e sexo do pai/mãe só, 1991-2011 (valores absolutos e %)	28
Quadro 9 - Menores entregues à guarda da mãe, do pai e conjunta, 1995-2006 (números absolutos e %)	29
Gráfico 15 - Famílias monoparentais com filhos < de 18 anos por estado civil do pai e da mãe só, 1991 - 2011 (%).....	30
Quadro 10 – Agregados domésticos de famílias monoparentais, 1991-2011 (valores absolutos e %)	31
Quadro 11- Evolução da escolaridade, da taxa de actividade e da taxa de desemprego, por sexo (1991-2012).....	34

Quadro 12 - Número médio de horas de trabalho profissional por semana, por sexo e país, 2007-2012	36
Gráfico 16 - Mulheres a trabalhar a tempo parcial, 2012 (% do total de pessoas empregadas) .	37
Quadro 13 - Modelos de divisão do trabalho pago, 2010 (%)	39
Quadro 14 - Modelos conjugais de divisão de trabalho pago por anos de escolaridade e grupos de idade, Portugal 2010 (%).....	40
Gráfico 17 - Modelos conjugais de divisão do trabalho pago e horas de trabalho doméstico por sexo, Portugal 2010.....	41
Quadro 15 - Número de horas semanais dedicadas a cozinhar e/ou a tarefas domésticas, homens e mulheres empregados por país, 2007-2011.....	43
Quadro 16 - Número de horas semanais dedicadas a cuidar e educar crianças, homens e mulheres empregados por país, 2007/2011	45
Quadro 17 - Montantes do abono de família para crianças e jovens (com e sem majoração) ...	53
Gráfico 18 - Evolução mensal do número de titulares do abono de família em 2012 e comparação 2010-2012 para o mês de Outubro	54
Gráfico 19 - Evolução anual do nº de titulares e nº de requerentes do abono de família, 2000/2012.....	55
Gráfico 20 - Número de titulares com abono pré-natal e majorações	55
Gráfico 21 - Despesa com o abono de família a preços correntes (milhões de euros)	56
Gráfico 22 - Despesa com a segurança social e o abono de família (preços constantes) Índice de variação anual em termos reais. Base: 2000	57
Quadro 18 – Evolução das despesas com o abono a preços constantes	57
Quadro 19 – Comparação do valor de RSI entre 2009 e 2012/2013	67
Gráfico 23 - Número de beneficiários do RSI: total e famílias, 2007-2012	68
Gráfico 24 - Despesa com o rendimento social de inserção, 2005-2012 (milhões de euros).....	69
Gráfico 25 - Número de beneficiários do complemento solidário para idosos, 2006-2012.....	71
Gráfico 26 - Evolução da despesa com o complemento solidário para idosos, 2006-2012 (milhões de euros).....	73
Gráfico 27 - Evolução mensal do número de beneficiários das prestações de desemprego, 2012 (indivíduos)	80
Gráfico 28 - Taxa de desemprego (%), Portugal, 2000-2012	81
Gráfico 29 - Evolução anual da população desempregada e do número de beneficiários das prestações de desemprego, 2000-2012 (indivíduos)	82
Gráfico 30 - Desempregados beneficiários de prestações de desemprego (proporção global e por tipo de subsídio), (%)	83
Gráfico 31 - Evolução da população desempregada há 1 ano ou mais (desemprego de longa duração), total e por sexo, 2000-2012 (indivíduos).....	85
Gráfico 32 – Evolução da população desempregada e dos beneficiários das prestações de desemprego, por sexo, 2000 - 2012 (indivíduos)	86

Gráfico 33 - Desempregados, inscritos nos centros de emprego (CE) do Continente e beneficiários de prestações de desemprego, por grupo etário, 2012 (%).....	87
Gráfico 34 - Taxa de desemprego total e jovem (<25 anos de idade), Portugal e UE15 (%).....	88
Gráfico 35 – Evolução da despesa com as prestações de desemprego, 2000-2012 (milhares de euros).....	89
Quadro 20 - Limites globais nas deduções à colecta e benefícios fiscais (2011, 2012 e 2013)	104
Quadro 21 – Utilização das licenças em números absolutos, índice sintético de fecundidade e número de nascimentos, 2000-2012.....	117
Quadro 22 – Número de subsídios parentais iniciais e subsídios sociais parentais iniciais, 2009-2012 (valores absolutos e %).....	118
Gráfico 36 - Despesa com prestações de maternidade/parentalidade, 2005-2011 (milhões de euros).....	119
Gráfico 37 - Taxa de cobertura de creches e amas (0-3 anos), 2000-2011 (%)	123
Gráfico 38 - Número de vagas em creches e amas (0-3 anos), 2000-2011	124
Gráfico 39 – Taxa bruta de pré-escolarização (3-6 anos), 1980-2011 (%).....	127
Gráfico 40 - Taxa real de pré-escolarização (3-5 anos), 2004-2011 (%)	128
Gráfico 41 - Taxa de cobertura lares, apoio domiciliário e centro de dia, população com 65 e + mais anos, 2000 e 2011 (%)	131
Gráfico 42 - Capacidade em número de lugares das respostas: apoio domiciliário e centro de dia, população com 65 e + anos, 2000, 2010 e 2012	132

INTRODUÇÃO

Neste terceiro relatório anual, o Observatório das Famílias e das Políticas de Família – OFAP prossegue a sua tarefa de analisar e divulgar as mudanças ocorridas nas dinâmicas familiares e nas políticas de família na sociedade portuguesa. Tal como nos relatórios anteriores, procurámos identificar o que mudou nestas dimensões da vida social durante o ano anterior (2012), não deixando de alargar o eixo temporal da análise ou de situar Portugal no contexto europeu sempre que os dados disponíveis o permitiram.

No que toca à vida das famílias, 2012 foi um ano em que foram divulgados dados estatísticos definitivos das tendências demográficas ao longo da última década, bem como os dados relativos aos agregados domésticos existentes na sociedade portuguesa, apurados nos Censos 2011. Considerámos que esta seria uma oportunidade para identificar linhas de continuidade e de transformação no tempo longo em que se dá a mudança na vida familiar, tendo como base dados mais fiáveis do que anteriormente. Assim, neste relatório convidamos o leitor a acompanhar-nos num percurso que visa mapear os processos de transformação na vida em casal, no divórcio, na parentalidade e na fecundidade ao longo das últimas décadas, procurando também perceber como é que essas mudanças influenciaram as formas actuais de organizar a vida familiar na sociedade portuguesa. À semelhança dos relatórios anteriores, seguimos também de perto as transformações mais recentes na divisão do trabalho entre homens e mulheres. Com este objectivo, apresentamos dados sobre a divisão do trabalho pago e não-pago na sociedade portuguesa, bem como dados relativos a outros países europeus.

Ao nível das políticas de família, olhamos principalmente para os desenvolvimentos ocorridos em 2012, alargando o eixo temporal ao período 2011-2013 sempre que a disponibilidade de dados o permite, de forma a enquadrá-los em movimentos de mudança iniciados anteriormente e discutidos no relatório anterior (Wall *et al.*, 2012). Procurou-se assim avaliar o impacto das mudanças que, desde 2010, afectaram o apoio económico às famílias e os objectivos das políticas públicas dirigidas às crianças, aos idosos e às famílias. Na medida em que as prestações de desemprego e as políticas fiscais têm sido áreas particularmente afectadas pelas mudanças nas políticas públicas, este ano estendemos a nossa análise a estas duas dimensões.

Deste modo, neste relatório mapeamos os processos e sinais de mudança nas políticas públicas olhando para três dimensões-chave: o apoio económico às famílias (principais subsídios que o Estado paga às famílias), a fiscalidade (deduções à colecta e benefícios fiscais), o apoio à conciliação entre vida familiar e vida profissional (licenças e subsídios parentais, rede de serviços e equipamentos de apoio à infância e à população idosa); tendo ainda em conta as alterações legislativas que mudaram os direitos e as

obrigações legais dos indivíduos e das famílias nestas áreas, bem como os programas governamentais e as instituições (entidades e organismos públicos e privados) responsáveis pela implementação das políticas de família. Recorremos a quatro fontes principais: a legislação, as estatísticas da segurança social (e de mais alguns organismos públicos e privados), os programas (de Governo, partidários, de organismos públicos e privados) e o debate público à volta das políticas de família, que é analisado no OFAP a partir da imprensa escrita (nomeadamente os jornais diários) e de sítios da internet.

Desde meados de 2011 que a sociedade portuguesa sofreu grandes transformações, fruto de mudanças significativas no plano da direcção política e económica do país após a entrada de Portugal, em Maio de 2011, no Programa de Assistência Económica e Financeira, liderado pela equipa da “troika” (Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu) e, também, na sequência das eleições legislativas realizadas em Junho desse ano, de onde resultou a mudança de governo e a entrada em funções de um governo de coligação PSD/CDS-PP.

Crise e fragilidade económica e política são hoje palavras-chave incontornáveis na análise da evolução recente da sociedade portuguesa e de como esta se situa face a outros países europeus. Assim, neste relatório, procurámos igualmente reflectir sobre o impacto que estas podem estar a ter no comportamento dos indicadores que monitorizamos.

O relatório está dividido em duas partes, cada uma com três capítulos. Na primeira parte traça-se um breve retrato da evolução nos comportamentos privados e na organização da vida familiar na sociedade portuguesa da última década. O primeiro capítulo identifica desenvolvimentos nas tendências demográficas relativas à conjugalidade, ao divórcio e à parentalidade. O segundo revela os principais traços da evolução dos agregados domésticos em Portugal ao longo das últimas décadas, identificando mudanças na dimensão da família e nas estruturas familiares. E o terceiro mapeia os principais traços de continuidade e de transformação no desenho recente da divisão do trabalho pago e não-pago na família. A segunda parte do relatório é dedicada à evolução das políticas de família em 2012. No quarto capítulo, mapeiam-se as mudanças no apoio económico às famílias, tendo como principais focos de análise o abono de família, o rendimento social de inserção, o complemento solidário para idosos e as prestações de desemprego. No quinto capítulo identificam-se as transformações recentes na política fiscal com impacto no rendimento disponível das famílias. Por último, no sexto capítulo examinam-se as medidas de apoio implicadas na articulação entre trabalho e família: equipamentos e serviços dirigidos às crianças e aos idosos, e utilização/gozo de licenças parentais. Finalizamos o relatório sintetizando as principais tendências encontradas.

PARTE I – FAMÍLIAS E MUDANÇA SOCIAL: BREVE RETRATO DAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Sofia Marinho e Susana Atalaia¹

Nesta primeira parte do relatório debruçamo-nos sobre as transformações ocorridas nas formas de construir o casal, no divórcio, na parentalidade e na fecundidade e o impacto que tiveram na organização da vida familiar em Portugal. Traçamos os contornos desta mudança analisando, em primeiro lugar, as linhas de transformação mais marcantes nas tendências demográficas nas últimas décadas. Em segundo lugar, olhamos para a evolução operada nas formas de organizar a vida doméstica e familiar recorrendo aos dados dos recenseamentos da população (Censos 1960-2011). Por fim, focando um eixo temporal mais curto, damos conta de dados recentes sobre a divisão do trabalho pago e não pago entre homens e mulheres. A perspectiva temporal que acompanhará a nossa análise será, sempre que possível, enriquecida com uma perspectiva comparativa, que permitirá situar Portugal no contexto europeu.

¹Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: scmarinho@ics.ul.pt; susana.atalaia@ics.ul.pt

CAPÍTULO 1 – TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS E VIDA FAMILIAR

No último decénio, os comportamentos privados e os modos de organização da vida familiar consolidaram as tendências de informalização da conjugalidade e de diminuição das descendências, que haviam já sido marcantes na década de noventa do século XX: quebra da nupcialidade e da fecundidade, a par do aumento do divórcio e da separação, do

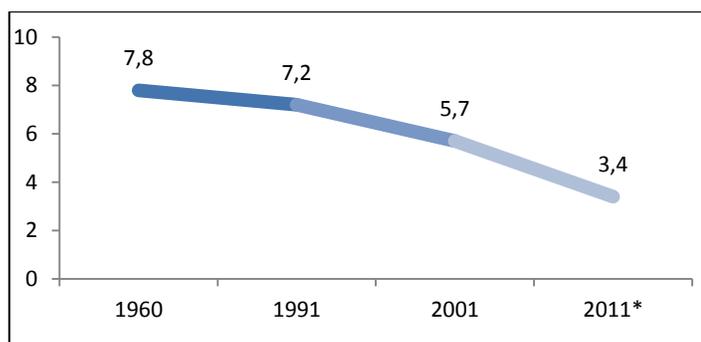
aumento das famílias recompostas, dos nascimentos fora do casamento e das uniões de facto.

1. Conjugalidade

Em Portugal, o casal continua a ser a forma predominante de organização da família. Não obstante, a constituição e o modo de viver em casal são palco de muitas mudanças, como revelam as estatísticas demográficas.

Começando pela nupcialidade (a formalização da relação conjugal através do casamento), depois de um pico nos anos 60, 70 e 80 do século XX (ver Wall *et al.*, 2011)², tem vindo sempre a diminuir, atingindo os 3,4 casamentos por mil habitantes em 2011 (gráfico 1). Em 2012 realizaram-se 34 423 casamentos, número que já inclui os casamentos entre pessoas do mesmo sexo (266 em 2012), legalmente permitido desde 2010 (Lei nº 9/2010, de 31 de Maio). O peso destes casamentos no total de casamentos celebrados fixou-se, assim, em torno de 3%, tanto em 2011 como em 2012.

Gráfico 1 - Taxa de nupcialidade 1960-2011 (‰)³



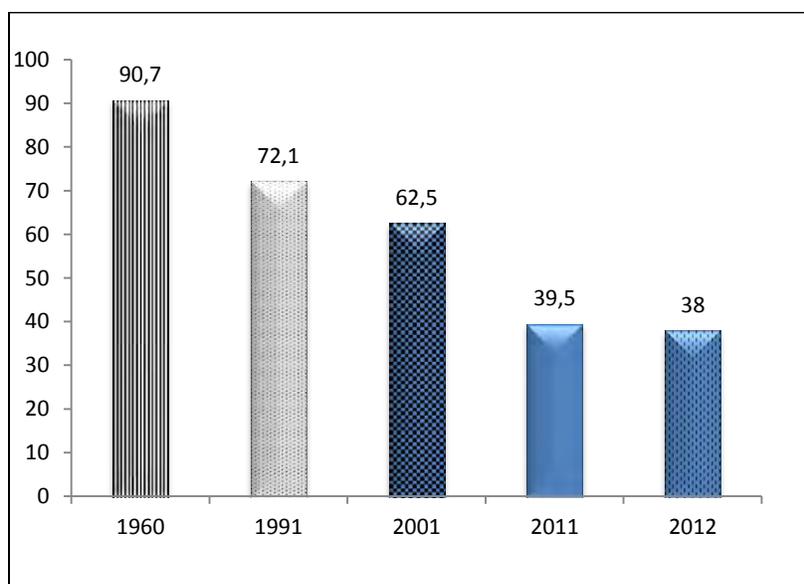
* Inclui casamentos entre pessoas do mesmo sexo
Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, Junho de 2013

²Disponível *online* em: <http://www.observatoriofamilias.ics.ul.pt/index.php/publicacoes/relatorios/10-relatorios>

³Número de casamentos observados durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa por número de casamentos por mil habitantes).

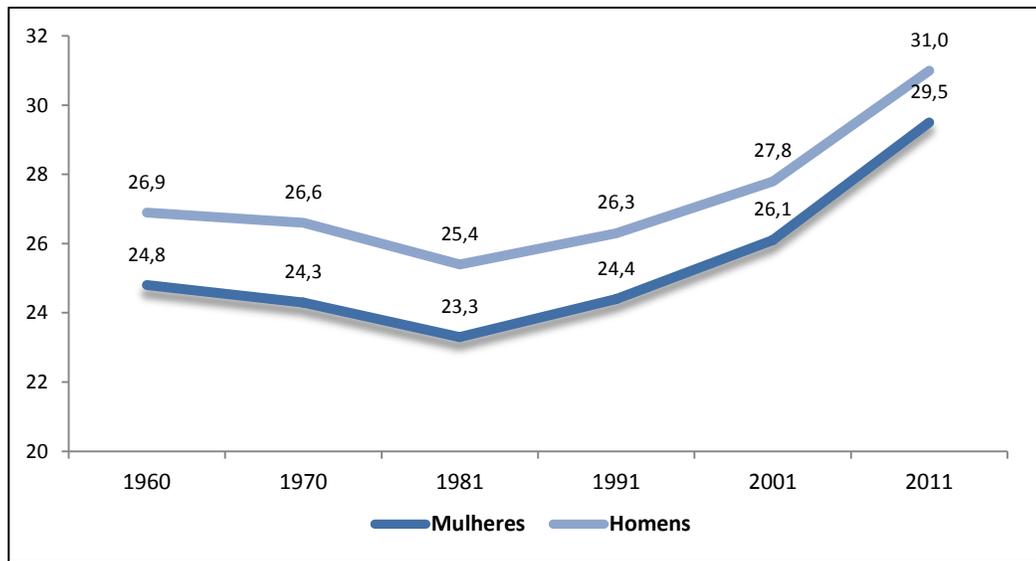
A diminuição da nupcialidade é um indicador de mudanças profundas na formação do casal, que se acentuam ao longo da última década. Por um lado, o casamento religioso deixou de ser predominante durante este período, representando apenas 38% dos casamentos em 2012 (gráfico 2). Em contrapartida, aumenta de forma expressiva a importância relativa dos casamentos civis (que passaram de 9% em 1960 para 62% em 2012), traduzindo mudanças culturais profundas na sociedade portuguesa, relativas não só aos rituais de formação do casal, como também à substituição do casamento enquanto sacramento religioso pelo casamento enquanto contrato social.

Gráfico 2 - Proporção de casamentos católicos 1960 - 2012 (%)



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, Base Casamentos (1995 – 2012), consultado em Junho de 2013

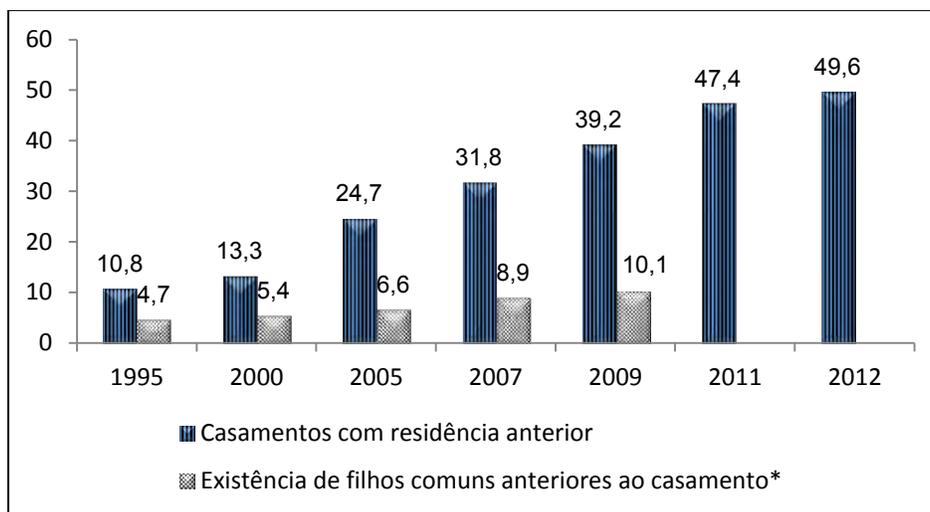
Por outro lado, o casamento tende a ser uma transição cada vez mais tardia no percurso de vida dos indivíduos, como indica o aumento contínuo da idade média ao primeiro casamento desde os anos 80. Na última década a tendência foi ainda mais expressiva, com um aumento superior a 3 anos, quer para mulheres quer para homens. Em 2011, o indicador fixou-se em 29,5 e 31,0 anos, respectivamente (gráfico 3).

Gráfico 3 – Idade média ao primeiro casamento por sexo 1960-2011

Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, Junho de 2013

Em grande parte, este adiamento resulta da escolha crescente da união de facto como porta de entrada para a conjugalidade e, em menor grau, para a parentalidade, dotando-as de uma maior informalidade. Repare-se que entre 2000 e 2012 a percentagem de casais que vive junto antes de casar aumenta de 13,3% para 49,6% (gráfico 4), revelando mudanças profundas no sentido de um maior experimentalismo na conjugalidade, a par do declínio do casamento como momento institucional de transição no percurso de vida (ver Aboim, 2006). Na verdade, muito embora a união de facto existisse no passado (Bandeira, 1996), no presente os seus significados sociais mudaram radicalmente. A experimentação da coabitação conjugal tornou-se um valor fundamental, cada vez mais aceite, principalmente entre a camada mais jovem da população. Afirma-se a crescente popularidade de novos modos de encadear as etapas iniciais de construção do casal, em que namoro e vida em comum se misturam. Contudo, a maior parte dos casais coabitantes ainda tende a casar antes de ter filhos: em 2009, apenas 10% tinham filhos comuns anteriores ao casamento, valor que, no entanto, é já mais do dobro do registado em 1995, ano em que teve início o registo desta informação (gráfico 4).

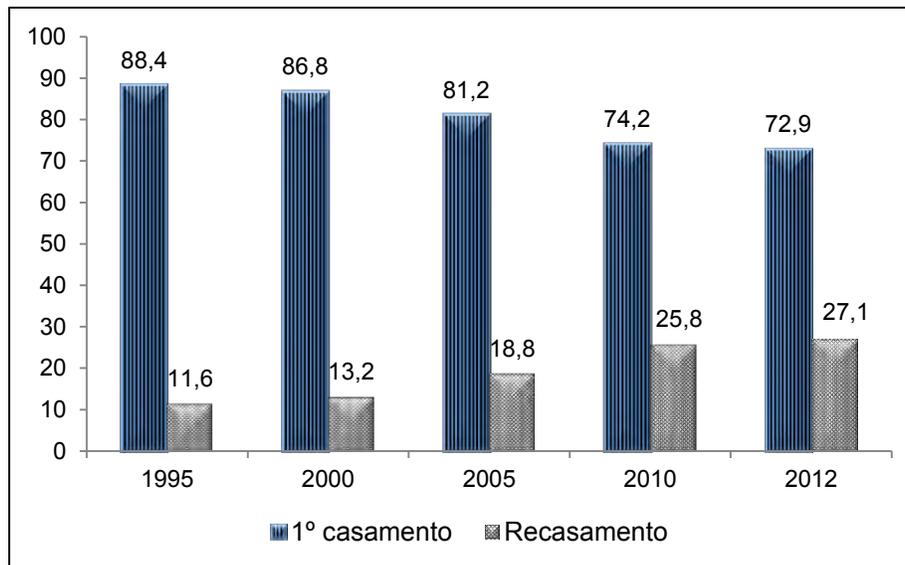
Gráfico 4 – Proporção de casais que vivem juntos antes do casamento, no total de casais e proporção de casais que têm filhos comuns antes do casamento, no total de casamentos 1995-2012 (%)



*Não existem dados posteriores a 2009

Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, Base Casamentos (1995 – 2012), consultado em Junho de 2013

Por fim, e em contracorrente à primonupcialidade (primeiros casamentos), na última década registou-se um aumento significativo do número de recasamentos: os segundos casamentos e seguintes passaram de 13,2% do total de casamentos em 2000 para 27,1% em 2012 (gráfico 5). Esta tendência confirma a importância que é dada à vida em casal nos dias de hoje, ainda que seja cada vez mais permeável a novas formas de construções e reconstruções conjugais, seja por via do casamento ou da união de facto.

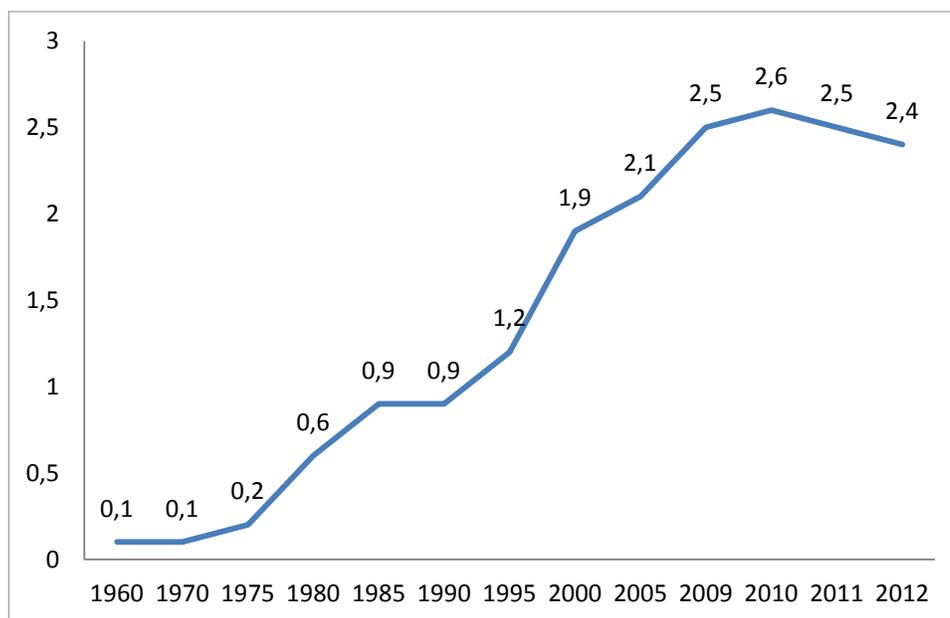
Gráfico 5 - Proporção de primeiros casamentos e recasamentos, 1995-2012 (%)

Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, Base Casamentos (1995 – 2012), consultado em Junho de 2013

2. Divórcio

O divórcio e a separação tornaram-se experiências comuns nas biografias e trajetórias conjugais e inscrevem-se nas grandes transformações promovidas pelo processo de modernização social (Martucelli, 2006). Nesta medida, conjugalidade e dissolução conjugal são duas faces da mesma moeda, pois o divórcio (ou a separação) poderá resultar da transformação das expectativas e das finalidades colocadas na conjugalidade, mais viradas para a realização afectiva individual e o encontro de si no relacionamento amoroso, a negociação e a igualdade de género (Torres, 1996).

Dando conta da consolidação destes processos na sociedade portuguesa, desde 2002 que a taxa bruta de divórcio apresenta um valor superior a 2‰, atingindo em 2010 o valor de 2,6 divórcios por mil habitantes (gráfico 6). Observa-se, contudo, que a tendência de aumento que a taxa bruta de divórcio tem vindo a registar desde 1975 apresenta um ligeiro decréscimo nos últimos dois anos (2011 e 2012).

Gráfico 6 -Taxa bruta de divórcio 1960-2012 (‰)⁴

Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, consultado em Junho de 2013

Mas a forma como as pessoas se divorciam também mudou consideravelmente nas últimas décadas, em grande parte devido a mudanças legislativas. Assim, entre 1980 e 2000 a percentagem de divórcios “litigiosos” diminuiu de 37,9% para 13,5% e, em 2011, já após a mudança operada no código civil, pela Lei nº 61/2008 de 31 de Outubro, 68% dos processos de divórcio deram entrada nas conservatórias do registo civil “por mútuo consentimento”, tendo os restantes seguido a via judicial. Destes últimos, 16,2% acabaram por resultar em divórcios “por mútuo consentimento”, 80% em “sem consentimento de um dos cônjuges” e apenas 4% em “litigiosos” (INE, 2013).

Desde o ano 2000 que Portugal é o país da Europa do Sul com a taxa de divórcio mais alta, situando-se sempre acima da média europeia. A partir de 2010 aproxima-se dos países europeus que registam as taxas mais elevadas, ficando acima do meio da tabela, mas abaixo de países como a Bélgica, a República Checa ou a Lituânia (quadro 1).

⁴Número de divórcios observados durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa por número de divórcios por mil habitantes).

Quadro 1 -Taxa Bruta de Divórcio, por país, 2000-2011 (‰)

	2000	2005	2010	2011
EU 27 países	1,8	2,1	2,0	-
Euro área (17 países)	1,7	1,9	2,0	-
Irlanda	0,7	0,8	0,7	0,7
Itália**	0,7	0,8	0,9	-
Eslovénia	1,1	1,3	1,2	1,1
Croácia	1,0	1,1	1,1	1,3
Grécia*	1,0	1,2	1,2	-
Bulgária	1,3	1,9	1,5	1,4
Islândia	1,9	1,9	1,8	1,6
Áustria	2,4	2,4	2,1	1,7
Roménia	1,4	1,5	1,5	1,7
Polónia	1,1	1,8	1,6	1,7
Holanda	2,2	2,0	1,9	2,0
França	1,9	2,5	2,1	2,0
Reino Unido**	2,6	2,6	2,1	-
Noruega**	2,2	2,4	2,1	2,1
Luxemburgo	2,4	2,2	2,1	-
Eslováquia	1,7	2,1	2,2	2,1
Espanha**	0,9	1,7	2,2	-
Suíça	1,5	2,9	2,8	2,2
Estónia	3,1	3,0	2,2	2,3
Chipre	1,7	2,0	2,3	2,3
Alemanha	2,4	2,4	2,3	2,3
Hungria	2,3	2,5	2,4	2,3
Liechtenstein	3,9	2,7	2,4	2,5
Finlândia	2,7	2,6	2,5	2,5
Suécia	2,4	2,2	2,5	2,5
Portugal	1,9	2,2	2,6	2,5
Dinamarca	2,7	2,8	2,6	2,6
República Checa	2,9	3,1	2,9	2,7
Bélgica	2,6	2,9	3,0	2,9
Lituânia	3,1	3,3	3,0	3,4
Letónia	2,6	2,8	2,2	4,0

* Dados de 2009; ** Considerou-se os dados de 2010

Fonte: Eurostat, consultado em Junho de 2013

3. Parentalidade

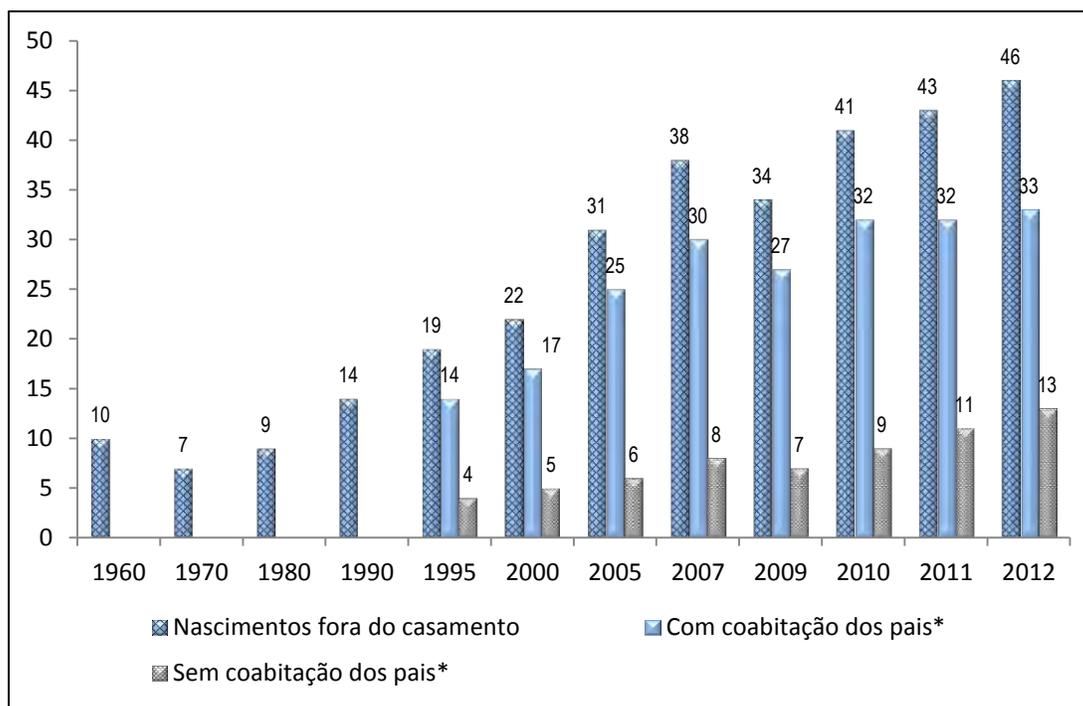
3.1 Transformações na parentalidade

Embora a transição para a parentalidade continue a ser um factor de peso na decisão de casar, a verdade é que o número de bebés nascidos fora do casamento não tem parado de aumentar, seguindo uma evolução consistente ao longo do tempo (gráfico 7). Com efeito, a percentagem de crianças nascidas fora do casamento mais do que duplicou ao longo da última década, passando de 22% do total de bebés nascidos em 2000, para 46% em 2012, o que espelha a aceitação progressiva da parentalidade fora do casamento, confirmando que esta também foi atravessada por processos de informalização. De facto, se na sociedade portuguesa tradicional os nascimentos fora do casamento consubstanciavam situações em que não havia uma relação conjugal (mães solteiras) (Ferreira & Aboim, 2002), ou em que os casais se viam impossibilitados de casar (por pobreza, por estarem casados com outras pessoas), hoje em dia estes nascimentos surgem maioritariamente no seio de uma coabitação.

No entanto, é de realçar um ligeiro aumento dos nascimentos fora do casamento sem coabitação dos pais desde 2000, que se fixa em 13% em 2012. Esta tendência foi acompanhada pela diminuição acentuada do peso dos bebés de mães adolescentes⁵ no total destes nascimentos (9,5% em 2012, face a 29,5% em 2005).

⁵ Visto que até 2005 os dados do INE indicam um maior número de bebés de mães adolescentes do que os nascidos sem coabitação dos pais, considerou-se como filhos de mães adolescentes, as situações em que a mãe tem menos de 18 anos, na medida em que por ser menor de idade é mais provável que não viva em conjugalidade.

Gráfico 7- Proporção de nascimentos fora do casamento, com e sem coabitação dos pais, no total de nados-vivos, 1960-2012 (%)

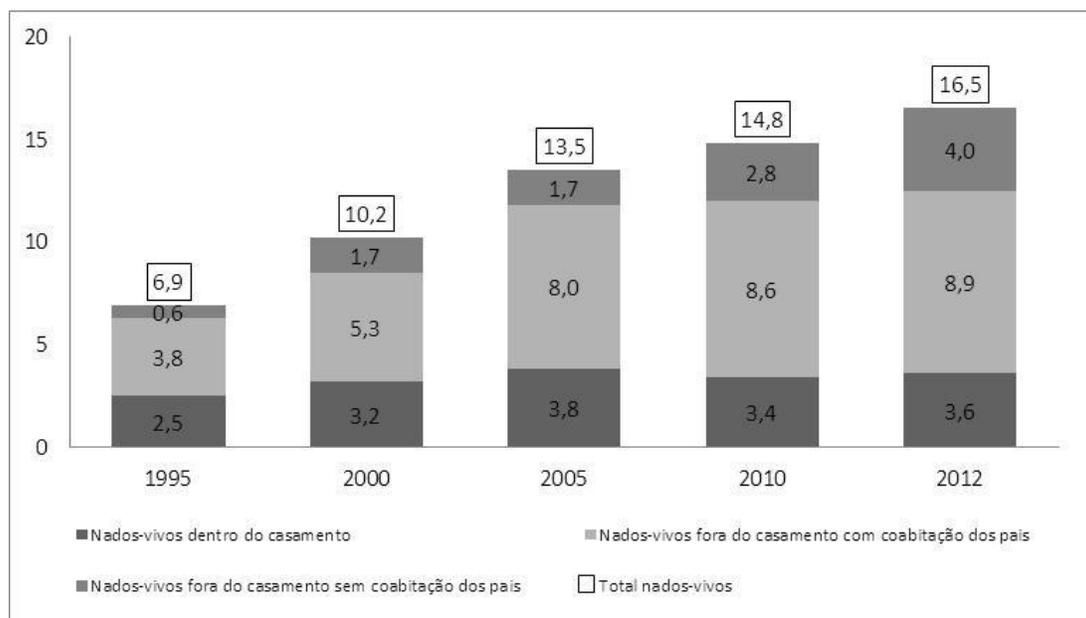


Fonte: INE, Estatísticas Demográficas e INE, Base Nados-vivos, consultado em Junho 2013

* Dados inexistentes antes de 1995

Na última década cresceu também o número de bebés nascidos no seio de casais com, pelo menos, um filho não comum, o que dá conta da importância crescente das famílias recompostas. Como mostra o gráfico seguinte (gráfico 8), a proporção de crianças nascidas em segundas relações (ou seguintes) no total de nascimentos passou de 6,9% em 1995, para 16,4% em 2012. A maioria destes nascimentos ocorreu, então, no seio de uniões de facto, indicando que após a dissolução de uma primeira relação com filhos, as conjugalidades seguintes são menos formalizadas pelo casamento.

Gráfico 8 – Proporção de nados-vivos em casais com, pelo menos, 1 filho anterior não comum no total de nados-vivos, 1995-2012 (%)



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, Base Nados-Vivos (1995-2012), consultado em Junho 2013

Comparando com outros países europeus, Portugal acompanha a tendência geral de aumento do número de nascimentos fora do casamento (quadro 2). Contudo, é uma tendência que se desenha a ritmos diferentes consoante os países, o que é visível no contraste entre os 7,4% na Grécia e os 65% na Islândia. Portugal é, assim, o país da Europa do Sul com maior número de nascimentos fora do casamento, aproximando-se mais dos países do centro da Europa e registando uma prevalência um pouco acima do meio da tabela.

Quadro 2 – Proporção de nascimentos fora do casamento, por país, 2000-2011 (%)

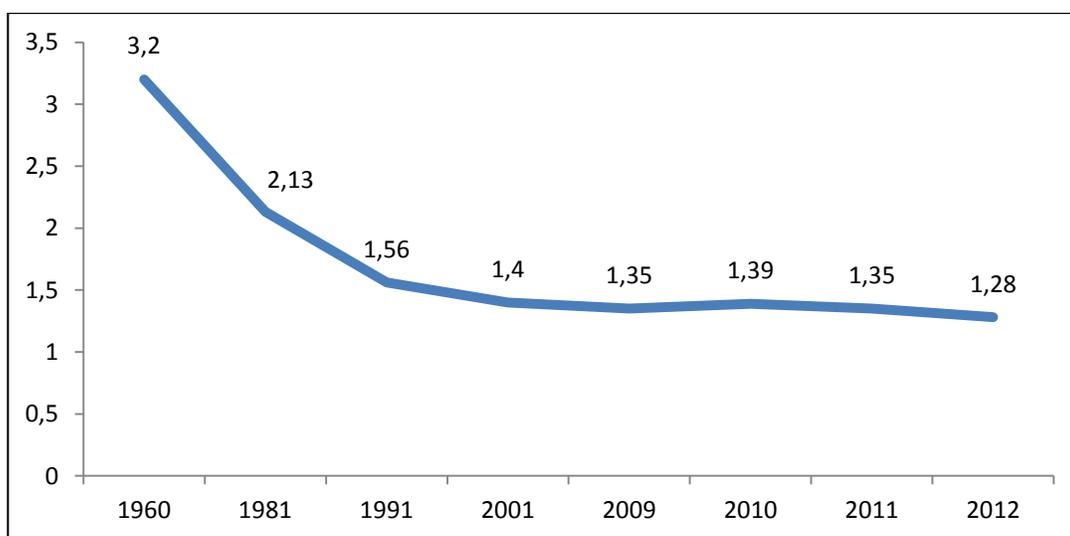
	2000	2005	2007	2009	2010	2011
Euro área (15 países)	25,6	31,6	34,3	37,3	38,3	-
Grécia	4,0	5,1	5,8	6,6	7,3	7,4
Croácia	9,0	10,5	11,5	12,9	13,3	14
Chipre	2,3	4,4	8,7	11,7	15,2	16,9
Suíça	10,7	13,7	16,2	17,9	18,6	19,3
Polónia	12,1	18,5	19,5	20,2	20,6	21,2
Malta	10,6	20,0	24,9	27,4	25,2	22,7
Liechtenstein	15,7	18,9	17,1	18,5	21,3	23,5
Itália	9,7	15,2	17,7	23,5	21,5	23,4
Lituânia	22,6	28,4	29,2	28,0	28,7	30,0
Roménia	25,5	28,6	26,7	28,0	27,7	30,0
Irlanda	31,5	31,8	32,8	33,3	33,8	33,7
Espanha	17,7	26,6	30,2	31,4	35,5	37,4
Alemanha	23,4	29,2	30,8	32,7	33,3	33,9
Eslováquia	18,3	26,0	28,8	31,6	33,0	34,0
Luxemburgo	21,9	27,2	29,2	32,1	34,0	34,1
Áustria	31,3	36,5	38,3	39,4	40,1	40,4
Finlândia	39,2	40,4	40,6	40,9	41,1	40,9
Republica Checa	21,8	31,7	34,5	38,8	40,3	41,8
Hungria	29,0	35,0	37,5	40,8	40,8	42,3
Portugal	22,2	30,1	33,6	38,1	41,3	42,8
Letónia	40,3	44,6	43,0	43,5	44,1	44,6
Holanda	24,9	34,9	39,5	43,3	44,3	45,3
Reino Unido	39,5	42,9	44,4	46,3	46,9	47,3
Dinamarca	44,6	45,7	46,1	46,8	47,3	49,0
Bélgica	28,0	39,4	43,2	46,2	46,2	50,0
Suécia	55,3	55,5	54,8	54,4	54,2	54,3
Noruega	49,6	51,8	54,5	55,1	54,8	55,0
Bulgária	38,4	49,0	50,2	53,4	54,1	56,1
Eslovénia	37,1	46,7	50,8	53,6	55,7	56,8
França	43,6	48,4	51,7	53,7	55,0	-
Estónia	54,5	58,5	57,8	59,2	59,1	59,7
Islândia	65,2	65,7	63,8	64,4	64,3	65,0

Fonte: Eurostat, consultado em Junho 2013

3.2 A queda da fecundidade

No espaço de meio século, e apesar de um atraso de cerca de uma década em relação à tendência europeia, a sociedade portuguesa registou uma queda intensa da fecundidade no quadro da transição e modernização demográficas (Bandeira, 1996; Cunha, 2007; 2012). Portugal passou de um índice sintético de fecundidade (ISF) de 1,4 em 2001 para 1,28 em 2012 (gráfico 9). Neste ano nasceram 89 841 bebés, menos 11 540 do que em 2010, redução que poderá traduzir o peso que a crise económica está a ter na natalidade, através de uma combinação de adiamento da parentalidade, emigração de população em idade reprodutiva e retorno dos imigrantes aos seus países.

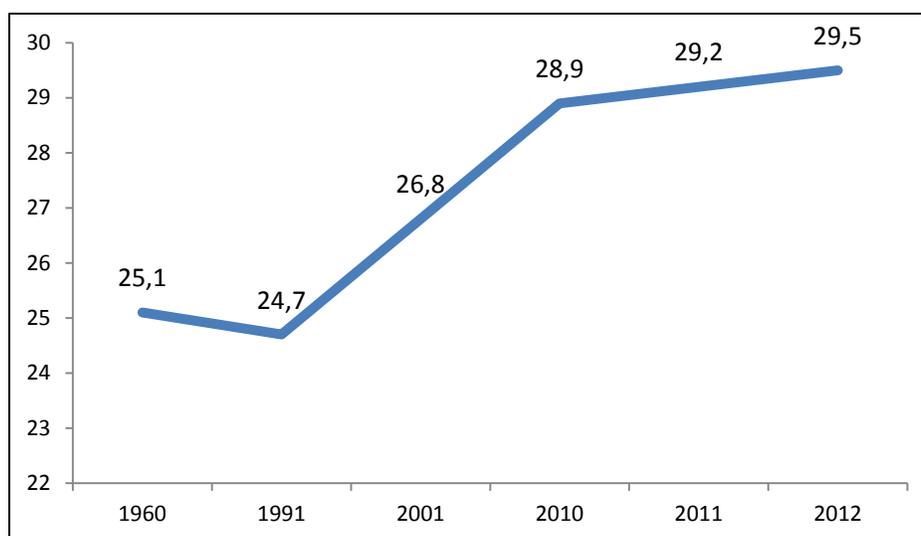
Gráfico 9 - Índice sintético de fecundidade, 1960-2012⁶



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, consultado em Junho 2013

Com efeito, continua a aumentar a idade média da mulher ao primeiro filho, que era já de 29,5 anos em 2012, contrastando com os 24,7 anos do início dos anos 90 (gráfico 10). Este cenário traduz o adiamento da parentalidade, mas também o adiamento do segundo filho, levando à grande visibilidade das descendências de filho único, que hoje particularizam a sociedade portuguesa (Cunha, 2012; Oliveira, 2012).

⁶ Número médio de filhos por mulher em idade fértil: dos 15 aos 49 anos.

Gráfico 10 – Idade média da mulher ao primeiro nascimento, 1960-2012

Fonte: INE, Estatísticas Demográficas e Estimativas da População Residente

O recuo da fecundidade em Portugal ao longo da última década configura uma evolução contrária à tendência europeia, pois a maioria dos países tem vindo a registar um ligeiro aumento do indicador, nomeadamente os países que tinham um ISF muito baixo no início do século XXI (entre 1,1 e 1,3), como grande parte dos países da Europa do Sul e de Leste. Assim sendo, Portugal, a par da Letónia, Polónia e Espanha, regista em 2011 uma das fecundidades mais baixas da Europa (1,35) (quadro 3). Em 2012 dá-se um novo recuo, para 1,28, aproximando Portugal da Hungria e da Roménia, países com o ISF ainda mais baixo. Já a idade ao nascimento de um filho só mais recentemente é que se aproxima dos 30 anos (30,1), ao contrário de países como a Espanha, a Suécia, a Irlanda e a Holanda que, em 2001, já a tinham atingido. Neste plano, Portugal situa-se na média europeia.

Quadro 3 - Índice sintético de fecundidade (ISF) e idade média ao nascimento de um filho, por país (%)

	Índice sintético de fecundidade					Idade Média			
	1991	2001	2009	2010	2011	2001	2009	2010	2011
EU-27	:	:	1,59			:	:	30,0	30,0
EU-25	:	:	1,8			:	:		
Roménia	1,6	1,3	1,4	1,33	1,25	25,9	26,9	27,1	27,1
Bulgária	1,7	1,2	1,6	1,49	1,51	25,1	26,6	27,0	27,1
Letónia	:	**1,2	1,3	1,17	1,34	**27,1	28,4	28,7	28,7
Lituânia	2,0	1,3	1,6	1,55	1,76	26,9	28,6	28,9	28,9
Polónia	2,1	1,3	1,4	1,38	1,30	27,6	28,6	28,8	28,9
Eslováquia	2,1	1,2	1,4	1,40	1,45	26,8	28,5	28,6	28,9
Hungria	1,9	1,3	1,3	1,25	1,23	27,6	29,1	29,3	29,4
Estónia	1,8	1,3	1,6	1,63	1,52	27,2	29,1	29,3	29,5
Malta	2,0	1,5	1,4	1,38	-	27,6	29,2	29,4	29,7
República Checa	1,9	1,1	1,5	1,49	1,43	27,5	29,4	29,6	29,7
Reino Unido	1,8	1,6	1,9	1,98	-	28,6	29,4	29,6	29,7
Bélgica	1,7	*1,7	1,8	-	-	28,9	29,6	29,8	29,9
França	:	1,9	2,0	2,03	-	29,4	29,9	30,0	30,0
Áustria	1,5	1,3	1,4	1,44	1,42	28,4	29,7	29,8	30,0
Eslovénia	1,4	1,2	1,5	1,57	1,56	28,5	30,0	30,1	30,1
Portugal	1,6	1,5	1,3	1,36	1,35	28,7	29,7	29,9	30,1
Finlândia	1,8	1,7	1,9	1,87	1,83	29,7	30,1	30,2	30,3
Grécia	1,4	1,3	1,5	1,51	1,43	29,3	30,2	30,3	30,4
Chipre	2,3	1,6	1,5	1,44	1,35	28,9	30,4	30,4	30,5
Alemanha	:	1,4	1,4	1,39	1,36	28,9	30,2	30,4	30,5
Dinamarca	1,7	1,7	1,8	1,87	1,75	29,7	30,5	30,6	30,7
Luxemburgo	1,6	1,7	1,6	1,63	1,52	29,3	30,7	30,8	30,8
Suécia	2,1	1,6	1,9	1,98	1,90	30,0	30,7	30,7	30,8
Holanda	1,6	1,7	1,8	1,79	1,76	30,3	30,7	30,8	30,9
Itália	1,3	1,3	1,4	1,41	-	30,5	31,2	31,3	31,4
Irlanda	2,1	1,9	2,1	2,07	2,05	30,5	31,2	31,2	31,5
Espanha	1,3	1,2	1,4	1,38	1,36	30,8	31,0	31,2	31,5

Fonte: Eurostat, consultado em Junho 2013

Em síntese, acentuando mudanças que já se desenhavam antes, a década de 2000 foi pautada por um ritmo intenso de transformação da vida familiar. Este é visível na forte consolidação da informalização da conjugalidade e da parentalidade, por via da quebra da nupcialidade, da substituição do casamento religioso pelo civil, do aumento do divórcio e do recasamento e da crescente escolha da união de facto como porta de entrada para a conjugalidade e mesmo para a parentalidade. Ambas se tornaram

transições mais tardias no percurso de vida dos indivíduos, traduzindo percursos familiares menos lineares e mais diversificados do que no passado, seja por uma maior valorização de outros modos de encadeamento de etapas da vida, seja pela experiência de maiores constrangimentos sociais para as concretizar, particularmente nestes últimos anos em que a situação económica do país coloca dificuldades acrescidas a quem quer constituir família. A queda acentuada da fecundidade é outro indicador deste adiamento, tornando as descendências de filho único muito prevalentes na sociedade portuguesa. Mais do que no passado, a parentalidade é vivida em conjugalidades menos formalizadas (uniões de facto, famílias recompostas), mas continua a ocorrer essencialmente no quadro da vida em casal.

CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS DOMÉSTICAS, 1960-2011

Recorrendo aos dados dos recenseamentos da população, procura-se neste capítulo traçar um retrato conciso das transformações ocorridas nas formas de organizar a vida familiar e a co-residência⁷ em Portugal (ver também Destaque INE, de 20 de Novembro 2013). Descrevem-se as principais tendências de evolução da vida em família e analisa-se, de forma mais aprofundada, a evolução dos núcleos conjugais e dos núcleos familiares monoparentais.

1. Principais tendências de evolução

A análise da evolução das estruturas familiares ao longo das últimas décadas revela cinco grandes tendências: i) diminuição da dimensão média da família; ii) diminuição do número de famílias complexas, isto é, dos agregados compostos de um núcleo de casal (com ou sem filhos) ou monoparental a viver com outros familiares; iii) aumento das pessoas sós, ou seja, das pessoas que vivem efectivamente sozinhas; iv) continuidade do casal como a forma predominante de viver em família mas diminuição do número de casais com filhos; v) aumento do número de famílias monoparentais (quadro 6).

⁷ Conforme Aboim (2003, p. 13) “o conceito de “agregado doméstico” designa o grupo elementar de solidariedade quotidiana, tendo como base um critério de co-residência entre indivíduos, que implica quer a partilha do mesmo tecto (critério locacional), quer a partilha de recursos e mesmo actividades (critério funcional).” No respeitante à classificação dos agregados domésticos e familiares algumas notas metodológicas são devidas a fim de melhor compreendermos os dados aqui apresentados, bem como os limites que se podem colocar quando os comparamos. Assim, no que respeita aos recenseamentos de 1991, 2001 e de 2011 o reagrupamento das categorias utilizadas pelo INE na classificação dos “tipos de família clássica” visou a correspondência com a tipologia de agregados domésticos proposta por Laslett (que utilizamos na nossa análise), tendo sido seguidos os seguintes critérios: a categoria I da classificação que utilizamos corresponde à categoria “*famílias com uma só pessoa*” que ocupam integralmente um alojamento; a categoria II (“várias pessoas sem estrutura conjugal ou parental”) integra os vários tipos de famílias sem núcleo conjugal ou parental (“pessoas aparentadas”, “pessoas aparentadas e/ou não aparentadas”, “avô com netos” e “avó com netos”); a categoria III (“agregados de famílias simples”) corresponde às famílias de “*casal sem filhos sem outras pessoas*”, “*casal com filhos sem outras pessoas*” e “*pai ou mãe com filhos sem outras pessoas*”; as categoria IV (“agregados de famílias alargadas”) corresponde às famílias de “casal sem filhos com outras pessoas”, “casal com filhos com outras pessoas”, “pai/mãe com filhos com outras pessoas” e “avós com netos com ou sem outras pessoas”; a categoria V (“agregados de famílias múltiplas”) corresponde às “famílias com 2, 3 e mais núcleos”. As duas primeiras categorias (“pessoas sós” e “agregados de várias pessoas”) constituem a grande categoria de “*agregados domésticos sem núcleo familiar*”, uma vez que não existe qualquer núcleo conjugal ou parental; e as duas últimas categorias (agregados alargados e múltiplos) constituem no seu conjunto a grande categoria de “*agregados de famílias complexas*”, que implicam a partilha de alojamento, alimentação e rendimentos entre todos os co-residentes. Refira-se ainda que o facto de terem sido consideradas como “alargadas” algumas situações em que as pessoas co-residentes com o núcleo familiar principal não são com ele aparentadas, leva, tanto em 1991 como em 2001 e 2011, a que estas famílias estejam ligeiramente sobrerrepresentadas, pois na verdade, seguindo rigorosamente os critérios propostos pelo Grupo de Cambridge, dever-se-ia fazer a distinção entre famílias alargadas (só pessoas aparentadas) e famílias aumentadas (só pessoas não aparentadas).

Quadro 6 – Evolução das estruturas domésticas 1960-2011 (valores absolutos e %)

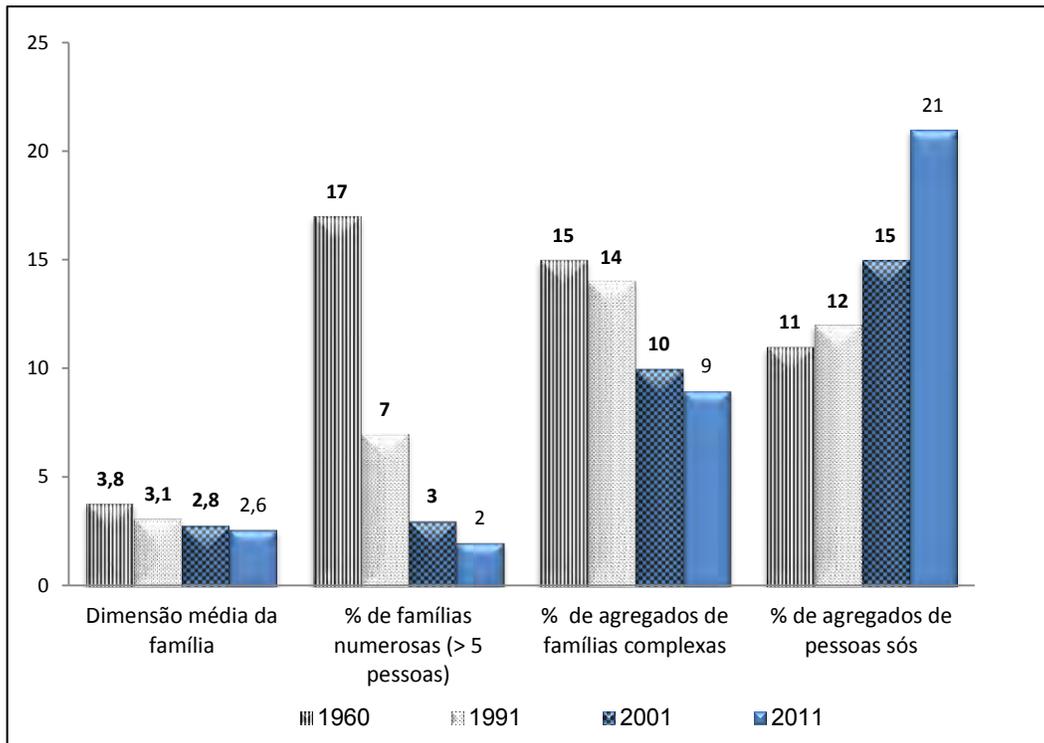
Agregados Domésticos (AD)	1960	1991	2001	2011
Número de agregados domésticos	2 356 982	3 147 286	3 650 757	4 043 726
População residente a viver em famílias clássicas	8 777 167	9 808 449	10 255 526	10 436 516
Dimensão média dos AD	3,8	3,1	2,8	2,6
% de agregados com mais de 5 pessoas	17,1	6,6	3,3	2,0
Principais tipos de AD (%)				
AD sem núcleo familiar	16,4	16,6	19,5	23,3
• Pessoas sós	11,5	12,4	15,5	20,4
• Várias pessoas (sem estrutura conjugal)	4,9	4,2	4,0	2,8
AD de famílias simples	68,2	69,5	70,1	68,0
CASAIS (subtotal) ⁸	62,3	63,9	63,1	59,0
• Casal sem filhos	14,8	20,0	22,0	23,8
• Casal com filhos	47,5	43,9	41,1	35,2
MONOPARENTAIS (subtotal)	5,9	5,6	7,0	9,0
• Pai com filhos	-	0,8	0,9	1,2
• Mãe com filhos	-	4,8	6,0	7,8
AD de famílias complexas	15,4	13,9	10,4	8,7
• Alargados	-	10,0	7,3	5,8
• Múltiplos	-	3,9	3,1	2,9
Total Portugal	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INE, Censos 1960, 1991, 2001 e 2011

Hoje em dia existe um maior número de agregados domésticos na sociedade portuguesa, mais 10,8% do que em 2001. Contudo, são agregados significativamente mais pequenos do que no passado. De facto, a tendência de diminuição da dimensão média da família - já encontrada na análise do recenseamento da população de 2001 (Aboim, 2003) - dá sinais de consolidação ao passar-se de uma dimensão média de 2,8 indivíduos em 2001 para 2,6 em 2011 (gráfico 11).

⁸Em 2011 a definição de casal inclui uniões entre pessoas de sexo diferente e entre pessoas do mesmo sexo, abrangendo as conjugalidades de direito e de facto.

Gráfico 11 - A dimensão da família, agregados de famílias complexas e de pessoas sós, 1960-2011
(%)



Fonte: INE, Censos 1960, 1991, 2001 e 2011.

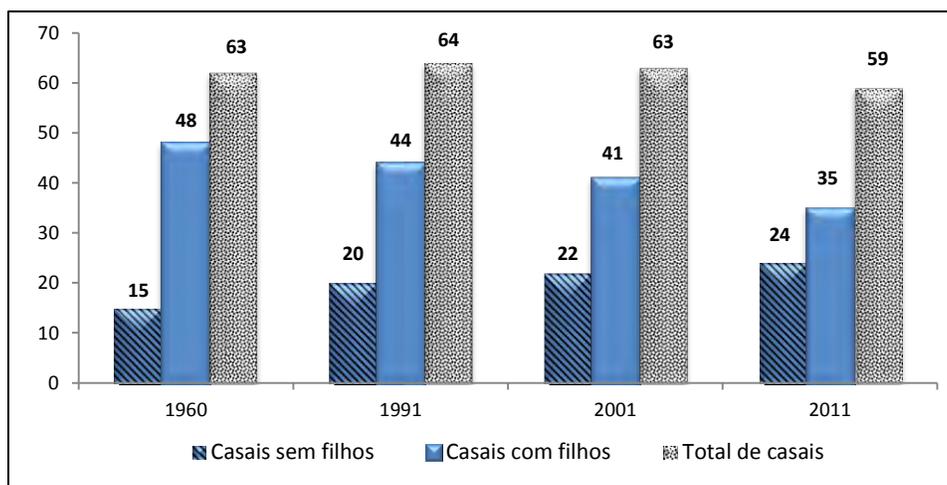
A percentagem de agregados domésticos com mais de cinco pessoas também decresce, passando de 3,3% em 2001 para 2% em 2011. Por seu lado, a proporção de famílias complexas (ver nota 12) diminui face a 2001, representando em 2011 apenas 8,7% do total de agregados domésticos. Os núcleos conjugais ou monoparentais que residem com outras pessoas (famílias alargadas) continuam a ter uma maior expressão no total de agregados domésticos do que os que reúnem dois ou mais núcleos (famílias múltiplas), representando os primeiros 5,8% destas famílias em 2011 e os segundos 3% (face a 7,3% de famílias alargadas e 3% de famílias múltiplas em 2001). É assim evidente a redução do peso numérico do “grupo de co-residência” complexo na organização da vida familiar e doméstica, apontando para a consolidação, ao longo da última década, dos processos de privatização e de nuclearização da vida familiar na sociedade portuguesa. Contudo, apesar da maior autonomia dos núcleos conjugais e dos indivíduos por via da independência residencial, é de notar que o peso deste tipo de agregado permanece relativamente elevado.

O crescimento da proporção de agregados de pessoas sós, de 15,5% para 20,4%, também marca esta década. A distribuição das pessoas que vivem sozinhas em Portugal é variável consoante o sexo (proporções mais elevadas de mulheres nas pessoas sós com mais

de 50 anos) e a idade. Perto de metade das pessoas neste tipo de agregado tem 65 e mais anos de idade (46,9%), distribuindo-se em proporções similares nas diferentes faixas etárias até aos 84 anos. Se a este valor for acrescida a proporção de quem tem idade compreendida entre os 50 e os 64 anos (21,6%), a percentagem de indivíduos em unidades domésticas de pessoas sós com 50 ou mais anos de idade aumenta para 68,5%. A proporção de pessoas com idade até aos 49 anos é substancialmente inferior: 7,4% têm entre 15-29 anos e 24% têm idades compreendidas entre 30 e 49 anos. No entanto, a análise comparativa desta distribuição face aos dados censitários de 1991 demonstra que a população adulta (com mais de 20 anos) a residir num agregado de pessoa só aumentou em todos os grupos etários.

Verifica-se também que o casal continua a ser a forma predominante de organização da família. Em 2011, 59% dos agregados domésticos eram constituídos por um casal, sendo o “casal com filhos” o arranjo predominante (35,2%) (gráfico 12). Contudo, foram os casais sem filhos (23,8% em 2011) e as famílias monoparentais (9% em 2011) que registaram variações positivas face a 1991 e a 2001: o envelhecimento populacional, o adiamento da parentalidade e o aumento do divórcio são os principais factores explicativos destes desenvolvimentos. Hoje em dia, os casais passam mais anos da vida conjugal, antes de ter filhos ou depois de estes saírem de casa, sozinhos e sem filhos. Por outro lado, a subida do divórcio associa-se ao aumento do número de famílias monoparentais, designadamente das famílias monoparentais com crianças com menos de 18 anos e, em simultâneo, do número de famílias recompostas.

Gráfico 12 - Agregados domésticos de casais (com e sem filhos) no total dos agregados domésticos, 1960-2011 (%)



Fonte: INE, Censos 1960, 1991, 2001 e 2011

2. Núcleos conjugais

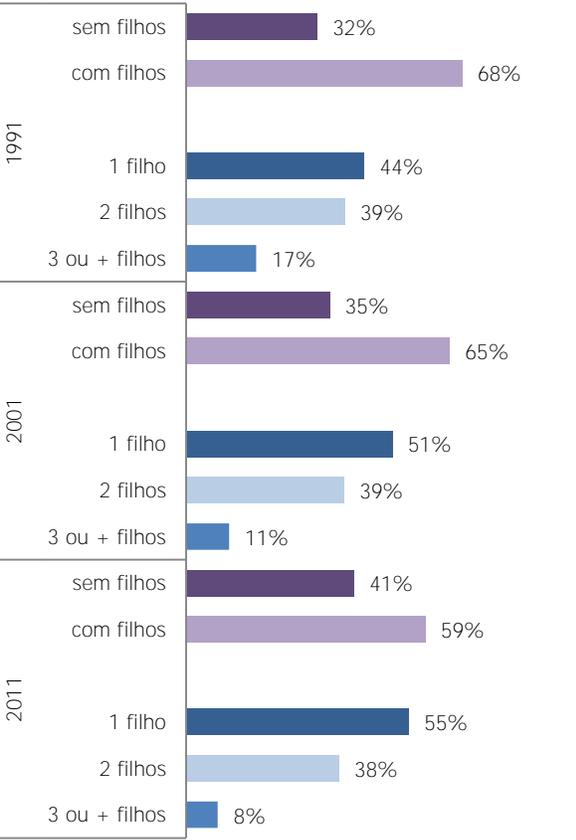
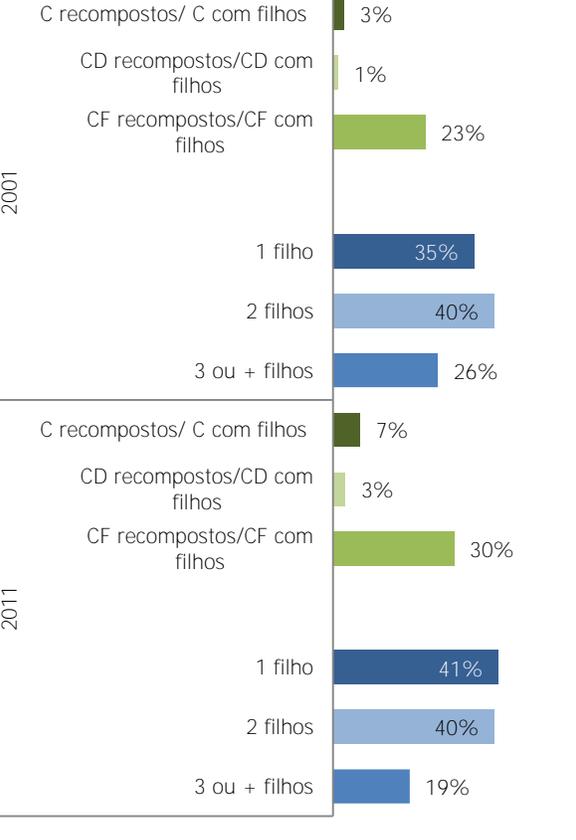
A análise dos núcleos conjugais⁹ revela que ao longo da última década se acentuaram as tendências identificadas na década anterior: diminuição do número de casais com filhos e do número de filhos por casal; aumento dos casais a viver em união de facto e aumento das famílias recompostas (também designadas por reconstituídas). São, sobretudo, os casais mais jovens os agentes da mudança, dado que é nas faixas etárias até aos 39 anos que as tendências encontradas são mais evidentes.

Dentro dos núcleos de casais destaca-se a diminuição do número de casais com filhos e o aumento do número de casais sem filhos (gráfico 13). Se em 1991 os casais sem filhos constituíam 32% do total de casais, em 2011 representam 41%, o que corresponde a uma taxa de variação absoluta de 41,9%. Estes núcleos aumentaram em todos os grupos etários, mas a sua variação é maior nos grupos etários mais jovens (até 29 e 30-39 anos de idade), indicador do adiamento da parentalidade.

Em relação ao número de filhos, aumentaram os casais com um filho, representando actualmente mais de metade das situações, diminuíram os casais com três ou mais filhos e mantiveram-se os casais com dois filhos. A tendência também se verifica para os casais recompostos. Não obstante, o peso das descendências numerosas nestes casais continua a ser mais do dobro do que no total dos casais com filhos (gráfico 14).

⁹O núcleo familiar conjugal é composto por um casal, casado de direito ou a viver em união de facto, com ou sem filhos. Os filhos podem ser comuns ou não comuns, neste último caso trata-se de um núcleo familiar reconstituído ou recomposto.

Ainda relativamente aos casais recompostos constata-se que, em termos absolutos, o seu valor mais do que duplicou, passando 46 786 em 2001 para 105 763 em 2011. Por outro lado, acentuou-se o peso destes casais face ao total de casais com filhos, passando de 3% para 7% no período intercensitário.

Gráfico 13 - Casais com e sem filhos e número de filhos nos casais (1991, 2001 e 2011) (%)	Gráfico 14 – Proporção de casais recompostos nos casais com filhos (total, de direito e de facto) e número de filhos nos casais recompostos (2001 e 2011) (%)																																													
 <table border="1"> <caption>Gráfico 13 - Casais com e sem filhos e número de filhos nos casais (1991, 2001 e 2011) (%)</caption> <thead> <tr> <th>Ano</th> <th>sem filhos (%)</th> <th>com filhos (%)</th> <th>1 filho (%)</th> <th>2 filhos (%)</th> <th>3 ou + filhos (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1991</td> <td>32%</td> <td>68%</td> <td>44%</td> <td>39%</td> <td>17%</td> </tr> <tr> <td>2001</td> <td>35%</td> <td>65%</td> <td>51%</td> <td>39%</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>41%</td> <td>59%</td> <td>55%</td> <td>38%</td> <td>8%</td> </tr> </tbody> </table>	Ano	sem filhos (%)	com filhos (%)	1 filho (%)	2 filhos (%)	3 ou + filhos (%)	1991	32%	68%	44%	39%	17%	2001	35%	65%	51%	39%	11%	2011	41%	59%	55%	38%	8%	 <table border="1"> <caption>Gráfico 14 – Proporção de casais recompostos nos casais com filhos (total, de direito e de facto) e número de filhos nos casais recompostos (2001 e 2011) (%)</caption> <thead> <tr> <th>Ano</th> <th>C recompostos/ C com filhos (%)</th> <th>CD recompostos/CD com filhos (%)</th> <th>CF recompostos/CF com filhos (%)</th> <th>1 filho (%)</th> <th>2 filhos (%)</th> <th>3 ou + filhos (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2001</td> <td>3%</td> <td>1%</td> <td>23%</td> <td>35%</td> <td>40%</td> <td>26%</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>7%</td> <td>3%</td> <td>30%</td> <td>41%</td> <td>40%</td> <td>19%</td> </tr> </tbody> </table>	Ano	C recompostos/ C com filhos (%)	CD recompostos/CD com filhos (%)	CF recompostos/CF com filhos (%)	1 filho (%)	2 filhos (%)	3 ou + filhos (%)	2001	3%	1%	23%	35%	40%	26%	2011	7%	3%	30%	41%	40%	19%
Ano	sem filhos (%)	com filhos (%)	1 filho (%)	2 filhos (%)	3 ou + filhos (%)																																									
1991	32%	68%	44%	39%	17%																																									
2001	35%	65%	51%	39%	11%																																									
2011	41%	59%	55%	38%	8%																																									
Ano	C recompostos/ C com filhos (%)	CD recompostos/CD com filhos (%)	CF recompostos/CF com filhos (%)	1 filho (%)	2 filhos (%)	3 ou + filhos (%)																																								
2001	3%	1%	23%	35%	40%	26%																																								
2011	7%	3%	30%	41%	40%	19%																																								
Fonte: INE, Censos 1991, 2001 e 2011	Fonte: INE, Censos 2001 e 2011																																													

No que se refere à informalização crescente da vida em casal, esta traduz-se no aumento das uniões de facto tanto nos casais sem filhos como nos casais com filhos, com variações de 120% e 80%, respectivamente, face a 2001 (quadro 7). No caso dos casais de facto com filhos, este aumento deve-se sobretudo ao peso dos casais recompostos, que já representam 30% do total (gráfico 14). Com efeito, a tendência de informalização foi ainda mais expressiva nos casais recompostos, que tiveram uma variação positiva de 140% e passaram a representar praticamente 6 em 10 casais recompostos.

Quadro 7 – Casais com e sem filhos e casais recompostos por tipo de núcleo (“de direito” e “de facto”), 1991, 2001 e 2011 (valores absolutos, % e Tx Vr)

Casais	Ano			TxVr 2001-2011
	1991	2001	2011	
Todos				
“de direito” sem filhos	30,7	32,6	35,4	11,2
“de facto” sem filhos	1,4	2,7	5,8	119,9
“de direito” com filhos	65,4	60,5	51,3	-13,4
“de facto” com filhos	2,5	4,2	7,5	80,4
Total	2 480 561	2 687 708	2 745 928	2,2
Recompostos				
“de direito”	-	44,1	40,8	109,0
“de facto”	-	55,9	59,2	139,5
Total	-	46 786	105 763	126,1

Fonte: INE, Censos 1991, 2001 e 2011

3. Núcleos monoparentais

Olhamos agora para a evolução das famílias monoparentais ao longo da última década¹⁰. Do ponto de vista estatístico, o conceito de família monoparental refere-se a mães sós e a pais sós a viver com filhos de qualquer idade e em situações diversas em termos de estado civil (solteiros, viúvos, divorciados). Esta definição alargada de família monoparental abarca situações de monoparentalidade completamente diferentes: tanto inclui o caso de uma viúva a viver com o filho solteiro de 50 anos, como o caso de uma mãe divorciada de 30 anos a viver com um filho de três. Já do ponto de vista da sociologia da família, o conceito de família monoparental refere-se a mães sós e a pais sós a viver com filhos economicamente dependentes (crianças, adolescentes ou jovens solteiros). Trata-se de famílias com

¹⁰Muito embora as classificações seguidas nos recenseamentos de 1991 e de 2001 sejam bastante próximas, existem algumas diferenças a ressaltar no que respeita aos agregados de famílias monoparentais. Em 1991 estas integravam apenas as mães/pais a viver com filhos solteiros, passando em 2001 a incluir todas as mães e pais que vivem com filhos casados, separados/divorciados e viúvos (que não tenham cônjuge ou filhos a viver na mesma residência), critério que sobreavalia ligeiramente esta categoria por relação a 1991. Em 2011 estas famílias dizem respeito a núcleos familiares que integram apenas um dos progenitores, pai ou mãe, com filho, independentemente da sua idade ou estado civil, seguindo, portanto, a classificação de 2001 (INE, 2013).

características particulares quanto às trajetórias familiares das mães e dos pais só e do próprio funcionamento da monoparentalidade, que importa distinguir. Com o objectivo de focar separadamente estas famílias, baseámos a nossa análise em duas categorias de monoparentalidade: *famílias monoparentais no sentido lato*, respeitante a núcleos monoparentais com filhos de todas as idades; e *famílias monoparentais jovens*, relativa a núcleos de mãe só e de pai só com pelo menos um filho menor de 18 anos (ver Wall, 2003).

Uma primeira constatação importante reside no movimento de crescimento deste tipo de família (quadro 8). Com efeito, seguindo contornos de evolução já assinalados na análise dos recenseamentos da população de 1991 e de 2001 (Aboim, 2003; Wall, 2003), em 2011 as *famílias monoparentais no sentido lato* representam 14,9% do total de núcleos familiares¹¹, apresentando uma taxa de variação de 35,7% em relação a 2001. O peso destas famílias no total de núcleos familiares com filhos continua a aumentar significativamente, passando de 17,9% em 2001 para 22,9% em 2011 (13,1% em 1991). Para este crescimento contribui sobretudo a evolução das *famílias monoparentais jovens*, que são hoje significativamente mais numerosas do que no passado, representando, em 2011, 10,5% das famílias simples com filhos e cerca de 46% do total de núcleos familiares monoparentais. De facto, são estas as famílias que apresentam uma taxa de variação mais elevada em relação a 2001, de 47,7%. Já as famílias com filhos mais velhos, com 25 ou mais anos, registam uma variação de 34,7%, sendo esta ligeiramente inferior à atingida pelas *famílias monoparentais no sentido lato*. Perfazem 8,7% do total de núcleos familiares com filhos e 37,9% dos núcleos monoparentais em 2011.

A explicação para o aumento continuado dos núcleos familiares monoparentais reside sobretudo no efeito conjugado do aumento do divórcio e da separação conjugal, bem como da coabitação e dos nascimentos fora do casamento na formação de novas formas familiares em que pode ocorrer uma dissociação entre conjugalidade e parentalidade.

¹¹A definição de “núcleo familiar” utilizada pelo INE em 2001 foi: “(...) todo o conjunto de indivíduos residentes numa família clássica, entre os quais existe pelo menos um dos seguintes tipos de relação: casal com ou sem filho(s) não casado(s), pai ou mãe com filho(s) não casado(s), avós com neto(s) não casado(s) e avô ou avó com neto(s) não casado(s)”. Seguimos, no entanto, a definição de Laslett, incluindo nos “núcleos familiares” todos os núcleos conjugais e os núcleos de pais com filhos (casal, casal com filhos, pai/mãe com filhos, casal de avós com netos). Ficaram assim excluídos os núcleos de avó/avô com um ou mais netos. Em 2011, o conceito de núcleo familiar utilizado pelo INE sofreu alterações, tendo sido excluídos os núcleos de casal de avós com netos e de avô/avó com netos: “Conjunto de duas ou mais pessoas pertencentes à mesma família clássica mantendo uma relação de cônjuges, parceiros numa união de facto ou progenitor e descendentes e que pode traduzir-se em casal sem filhos, casal com um ou mais filhos ou pai ou mãe com um ou mais filhos”.

Quadro 8 – Núcleos familiares monoparentais por idade dos filhos e sexo do pai/mãe só, 1991-2011 (valores absolutos e %)

Núcleos Monoparentais	1991	2001	2011	Taxa de Variação	
				1991-2001	2001-2011
Filhos de todas as idades	254261	353971	480443	39,2%	35,7%
% no total de núcleos familiares	9,2	11,5	11,9		
% no total de núcleos com filhos	13,1	17,9	22,9		
Filhos < de 18 anos de idade	130850	149141	220244	14 %	47,7%
% no total de núcleos com filhos	6,8	7,5	10,5		
% no total de núcleos monoparentais	51,5	42,1	45,8		
Por sexo e idade do filho mais novo					
Filhos de todas as idades					
Pai só	13,8	13,6	13,3	37,2%	33,2%
Mãe só	86,2	86,4	86,7	39,5%	36,1%
Filhos < 18 anos					
Pai só	11,8	11,5	10,8	11,1%	39%
Mãe só	88,2	88,5	89,2	14,4%	48,8%

Fonte: INE, Censos 1991, 2001 e 2011.

Quando olhamos para a distribuição dos núcleos monoparentais por sexo e idade dos filhos, sobressai uma grande diferença entre a percentagem de núcleos de pai só e a de núcleos de mãe só, a favor das monoparentais femininas, que se mantém praticamente inalterada nas últimas duas décadas.

É importante esclarecer que os dados dos Censos 2001 e 2011 não permitem identificar o número de famílias monoparentais em que o pai só e a mãe só dividem entre si, de forma simétrica, o tempo que residem com os filhos. Deste ponto de vista, não é possível perceber o impacto das alterações legislativas que, desde 1995¹², começaram a favorecer a emergência deste novo tipo de família monoparental¹³. Por outro lado, apesar de os dados sobre o tipo de guarda a que foram entregues as crianças após divórcio dos pais entre 1995 e 2006 confirmarem a hegemonia da “guarda materna” na sociedade portuguesa, também indicam a

¹²Lei 84/95 de 31 de Agosto; Lei 59/99 de 30 de Junho.

¹³Nos dois últimos recenseamentos da população não foram levadas em conta as situações de guarda e residência alternada. O questionário utilizado em 2011 excluía a possibilidade dos filhos residirem alternadamente com o pai e com a mãe, por um lado, e, por outro lado, os recenseadores perante estes casos seguiam o seguinte critério: “Quando a criança passa o mesmo tempo com ambos os pais a sua residência habitual considera-se na família onde se encontra no momento censitário”(INE, 2013, 556). Deste modo, do total de núcleos monoparentais em que os filhos residem metade do tempo foram contabilizados apenas aqueles em que os filhos estavam presentes no momento censitário, ficando um dos núcleos de fora.

emergência de um novo tipo de família monoparental, que se distingue das demais pela entrega das crianças a “guardas partilhadas”. Estas representavam 3% das “guardas” em 2006 ¹⁴ (quadro 9). Em 2008 Portugal instituiu o “exercício comum da responsabilidade parental” após divórcio no Código Civil (Lei 61/2008 de 31 de Outubro), não sendo ainda possível aferir o impacto desta e das anteriores alterações legislativas na formação de novos tipos de família.

Quadro 9 - Menores entregues à guarda da mãe, do pai e conjunta, 1995-2006 (números absolutos e %)

Ano	Total de processos	Total de menores envolvidos nos processos	Dos quais entregues à guarda					
			Mãe	%	Pai	%	Conjunta	%
1995	7673	9636	7091	74	581	6	-	-
1999	8831	10873	6904	63	689	6	-	-
2001	10636	13119	8715	66	792	6	58	0,4
2003	10514	12973	10020	77	836	6	288	2
2006	12778	15574	12214	78	849	5	423	3

Fonte: DSEJI, Infº nrº 51, 21.4.2008

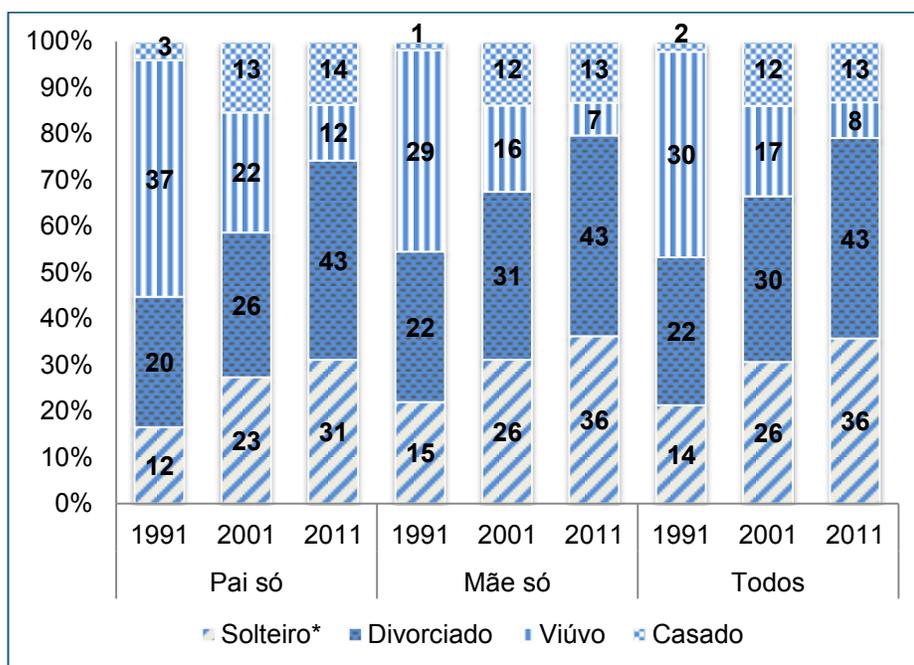
Contudo, há sinais da presença crescente destas novas famílias monoparentais na sociedade portuguesa. Os próprios dados dos Censos 2011 evidenciam que as famílias monoparentais com filhos menores de 18 anos estão mais associadas ao estado civil divorciado, 43,4% em 2011 face a 30,3% em 2001 (gráfico 15). As mães sós e os pais sós divorciados podem assumir diferentes formas de partilha da “responsabilidade parental” e da “guarda” dos filhos, algumas pautadas pela simetria na partilha de tempos e cuidados às crianças, e outras menos partilhadas como a “guarda materna” ou a “guarda paterna”. Estas formas de partilha da responsabilidade parental também podem existir junto de casais que viviam em união de facto e se separaram ou junto de pais e mães solteiros que não chegaram a coabitar. Nestas duas situações, os progenitores mantêm o estado civil de solteiros. No entanto, no Censo 2011 não é possível distinguir os separados dos que nunca coabitaram dado que a categoria estado civil de solteiro passou a referir-se ao “estado civil legal”¹⁵. Podemos, contudo,

¹⁴Não há dados disponíveis relativos aos anos seguintes.

¹⁵Ao contrário do que aconteceu nos recenseamentos de 1991 e de 2001, em 2011 a observação do *estado civil* foi efectuada a partir da situação legal e não da situação de facto. Deste modo, em 2011 há uma quebra de série na

assinalar que as mães e pais sós solteiros (incluindo todos: os separados e os que nunca coabitaram) representam 36% das famílias monoparentais em 2011 (gráfico 15). É ainda interessante notar que o estado civil de viúvo ou viúva deixou de ser a principal forma de entrada na monoparentalidade, traduzindo sobretudo o peso que o divórcio e a separação conjugal ganhou na formação de famílias monoparentais com filhos menores de 18 anos.

Gráfico 15 - Famílias monoparentais com filhos < de 18 anos por estado civil do pai e da mãe só, 1991 - 2011 (%)



Fonte: INE, Censos 1991, 2001 e 2011

Olhando agora para os agregados domésticos onde vivem as famílias monoparentais (quadro 10), é interessante notar que se mantém o movimento de reforço da independência económica e da autonomia residencial destas famílias já registado em 2001. Este é particularmente relevante nas *famílias monoparentais jovens*, o que é visível na taxa de variação elevada (64,3%) das mães sós e dos pais sós que vivem sozinhos com os filhos. Contudo, note-se que a percentagem de pais e de mães sós a viver com outras pessoas se mantém elevada em 2011: 24% nas *monoparentais no sentido lato* e 32% nas *monoparentais*

categoria solteiro e na categoria casado, desaparecendo a categoria separado – referente em 1991 e em 2001 quer às situações de separação de facto, em que o divórcio não tinha sido ainda homologado, quer às situações de separação após união de facto. Assim, em 2011, na categoria *solteiro* estão incluídas as situações em que não houve conjugalidade e as em que houve uma separação numa união de facto com filhos, e na variável *casado* a situações de separação em que ainda não foi homologado o divórcio. Perde-se assim a possibilidade de comparar a evolução ocorrida nas trajetórias conjugais e parentais dos pais sós e das mães sós nos últimos dez anos.

jovens. Embora a co-residência dos pais e das mães sós com outras pessoas (família alargada) ou com outros núcleos familiares (família múltipla) tenha diminuído na última década, a verdade é que continua a ser muito expressiva, principalmente nas *monoparentais jovens*. Este dado leva-nos a concluir que a dependência económica, social e residencial de familiares mais próximos continua a acompanhar a monoparentalidade, retratando a sua vulnerabilidade. Cabe realçar que neste retrato da monoparentalidade captado em 2011 o peso da crise económica do país na vida das famílias não era ainda o que é hoje, por isso, é bem possível que a vulnerabilidade destas famílias se tenha agravado.

Quadro 10 – Agregados domésticos de famílias monoparentais, 1991-2011 (valores absolutos e %)

Tipo de Agregado	Filhos de todas as idades			Pelo menos um filho < de 18 anos	
	1991	2001	2011	2001	2011
Famílias simples	69 % (175381)	71,9 % (254505)	75,8% (364246)	60,8% (90674)	67,6% (148962)
Famílias complexas	31% (78880)	28,1% (99466)	24,2% (116197)	39,2% (58467)	32,4% (71282)
• Alargadas	15,3% (38924)	13,2% (46809)	10,4% (50073)	16,2% (24179)	12,2% (26968)
• Múltiplas	15,7% (39956)	14,9% (52657)	13,8% (66124)	23,0% (34288)	20,1% (44314)
Total	100% (254261)	100% (353971)	100 % (480443)	100% (149141)	100,0% (220244)

Fonte: INE, Censos, 1991, 2001 e 2011

Em síntese, a análise da evolução das formas de viver em família ao longo das últimas décadas, recorrendo aos dados dos recenseamentos da população, revela cinco grandes tendências:

A EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS DOMÉSTICAS, 1960-2011

- 1) As famílias são significativamente mais pequenas, passando a dimensão média de 3,8 indivíduos em 1960 para 2,6 em 2011. Por seu lado, a percentagem de famílias com mais de cinco pessoas diminui expressivamente, representando, em 2011, somente 2% das famílias clássicas, por comparação com 17,1% em 1960;
- 2) As famílias complexas, em que a uma família simples (de casal com ou sem filhos ou pai/mãe com filhos) se juntam outras pessoas aparentadas dentro do mesmo lar, têm decaído significativamente, sobretudo ao longo das duas últimas décadas, reflectindo uma maior autonomia dos casais e dos indivíduos, que têm vindo a dispor de acrescidas condições de independência não só económica mas também residencial;
- 3) O número de pessoas que vivem sós tem vindo a aumentar, particularmente ao longo das duas últimas décadas, mantendo-se, ainda assim, em níveis inferiores aos registados em outros países europeus; esta evolução pode atribuir-se não só ao envelhecimento da população mas também a mudanças na vida privada de indivíduos em idades mais jovens, sobretudo solteiros e divorciados.
- 4) O casal continua a ser a forma predominante de organização da família. Em 2011, 59% das famílias eram constituídas por um casal, sendo o “casal com filhos” a estrutura predominante (35,2%). No entanto, é de salientar que o número de “casais sem filhos” tem vindo a aumentar, em resultado do adiamento da parentalidade e do envelhecimento populacional. Para além disso, os casais vivem cada vez mais em união de facto (13%) e aumenta o número de famílias recompostas, cujo valor mais do que duplica entre 2001 e 2011 (passagem dos 2,7% para 6,6% do total de casais com filhos).
- 5) As famílias monoparentais (pai ou mãe só a viver com filhos de todas as idades) têm vindo a aumentar e o seu peso no total de agregados domésticos ultrapassou, em 2011, o das famílias complexas, em resultado, sobretudo, do aumento das rupturas conjugais (divórcios e separações). Cabe assinalar também a manutenção de uma diferença significativa entre o número de núcleos de mãe só e de pai só, continuando os primeiros a ser predominantes. De realçar, ainda, que a percentagem de pais e de mães sós a viver com outras pessoas se mantém elevada, revelando a dependência económica, social e residencial de muitas famílias monoparentais, ainda que se registre também um aumento daquelas que conseguem ser autónomas.

CAPÍTULO 3 - A DIVISÃO FAMILIAR DO TRABALHO

As mudanças ocorridas nos comportamentos privados e nos modos de organização da vida familiar foram acompanhadas por transformações profundas na estrutura de qualificações e na composição da população activa. Recorrendo a dados recentes¹⁶, neste capítulo procuramos traçar um retrato das principais linhas de continuidade e de mudança dos modelos de divisão do trabalho pago e não pago no casal. Sempre que possível será apresentada uma análise comparativa face aos restantes países europeus.

1. O trabalho pago

O aumento da participação feminina no mercado de trabalho foi uma das mudanças que, ao longo das últimas décadas, maior impacto teve na organização da vida familiar e da sociedade em geral. A taxa de actividade feminina cresceu assim a um ritmo intenso nas últimas décadas, passando de 36%, em 1991, para 47,4% em 2011 (47,5% em 2012) (quadro 11). Enquanto a participação masculina no mercado de trabalho se tem mantido mais ou menos estável ao longo dos anos, a participação feminina aumentou cerca de 12%, sendo em grande parte responsável pelo aumento da taxa de actividade em geral.

O reforço da presença das mulheres no mercado de trabalho tem tido particular incidência na faixa etária entre os 25 e os 34 anos, precisamente na fase do percurso de vida em que é mais frequente a entrada na vida conjugal e parental, passando de 78,5% em 1992 para 89,1% em 2012. Na faixa etária entre os 35-44 anos, idades em que as mulheres ainda estão a ter filhos ou têm filhos em idade escolar, a percentagem de mulheres activas passou de 73,5% em 1992 para 87,7% em 2012. Ao contrário das mulheres, a presença dos homens entre os 25 e os 44 anos de idade no mercado de trabalho tem vindo a diminuir, conduzindo a uma aproximação entre ambos os sexos. Em 2012, a diferença entre a participação dos homens e das mulheres era de 2,8% na faixa etária dos 25-34 anos e de 5,7% na faixa etária dos 35-44 anos, a favor dos homens.

Como factores explicativos do forte aumento da participação feminina no mercado de trabalho destacam-se a emigração masculina, a guerra colonial, a terciarização do tecido económico, a evolução dos níveis de escolaridade feminina e as mudanças de valores relativos aos papéis de género. Hoje em dia, as mulheres representam mais de metade do total de

¹⁶INE, Censos 1991-2011 e Inquérito ao Emprego 1992-2012; Eurofound, European Quality of Life Survey 2007 e 2011; Eurostat 2013 e dados do ESS –European Social Survey, 2010.

peças com o ensino superior em Portugal. De acordo com os resultados dos censos, a percentagem de mulheres residentes com o ensino superior completo passou de 3,6 %, em 1991, para 17,2% em 2011. Trata-se de um valor acima da média nacional que, em 2011, se situava nos 15,1%.

Quadro 11- Evolução da escolaridade, da taxa de actividade e da taxa de desemprego, por sexo (1991-2012)

	1991	2001	2011	2012
População residente com 21 ou mais anos com o ensino superior completo (%)	4,1	8,5	15,1	-
Homens	4,5	7,6	12,8	-
Mulheres	3,6	9,4	17,2	-
Taxa de actividade população (pop. activa 15 e mais anos/ total pop.(%))	44,9	51,7	52,1	51,8
Homens	54,4	58,4	57,1	56,5
Mulheres	36,0	45,5	47,4	47,5
Taxa de actividade por grupos de idade(%)				
25-34 anos HM	85,6*	87,6	90,6	90,5
Homens	93,3*	92,2	92,4	91,9
Mulheres	78,5*	83,1	88,8	89,1
35-44 anos HM	84,6*	87,2	90,8	90,6
Homens	96,7*	94,8	94,4	93,4
Mulheres	73,5*	79,8	87,3	87,7
Taxa de desemprego HM (%)	4,1*	4,0	12,7	15,7
Homens	3,4*	3,2	12,4	15,7
Mulheres	4,9*	5,0	13,1	15,6
15-24 HM	10,0*	9,4	30,1	37,7
25-34 HM	4,6*	4,0	14,0	18,1
Taxa de desemprego de longa duração (12 e mais meses) HM (%)	1,3*	1,6	6,8	8,5

Fonte: INE (Censos; Inquérito ao Emprego); *Inquérito ao Emprego 1992

Por seu lado, a análise da taxa de desemprego e da sua evolução ao longo da última década revela que houve um aumento significativo, passando de 4% em 2001 para 15,7% em 2012, ano em que a taxa de desemprego de longa duração se situou nos 8,5%. Este aumento

da taxa de desemprego acabou por aproximar a taxa de desemprego masculina da taxa de desemprego feminina. Até 2011, a taxa de desemprego feminina foi sempre superior à taxa de desemprego masculina mas, em 2012, verifica-se uma inversão, ainda que ligeira, dessa tendência, com o desemprego masculino a ultrapassar o desemprego feminino. Uma das explicações para esta tendência reside no impacto da actual crise económica a afectar alguns sectores profissionais tradicionalmente masculinos. Ainda em relação à taxa de desemprego convém salientar o aumento significativo do desemprego jovem (faixa etária 15-24 anos) que passou de 9,4% em 2001 para 37,7% em 2012. Hoje em dia, cerca de 4 em cada 10 jovens trabalhadores com idade compreendida entre os 15 e os 24 anos estão desempregados. Situação que atinge também cerca de 1 em cada 5 jovens trabalhadores com idade compreendida entre os 25-34 anos; 18,1% em 2012.

Relativamente ao tempo dedicado ao trabalho pago por homens e mulheres, segundo dados da Eurofound (Anderson et al., 2012), nos últimos cinco anos registou-se uma diminuição da diferença entre a duração média da semana de trabalho masculina e feminina em Portugal, passando de 4 horas semanais, em 2007, para 3,4 horas em 2012 (quadro 12). A diminuição desta diferença resulta de uma redução no tempo que os homens dedicam ao trabalho profissional que, no período em análise, passou de 41,2 horas semanais para 40,8 horas, em linha, portanto, com a média europeia. No que respeita ao tempo de trabalho feminino, regista-se apenas uma ligeira variação positiva, de 37,2 horas para 37,4 horas, mantendo-se a semana de trabalho feminina bastante superior às 33,6 horas da média europeia.

Quadro 12 - Número médio de horas de trabalho profissional por semana, por sexo e país, 2007-2012

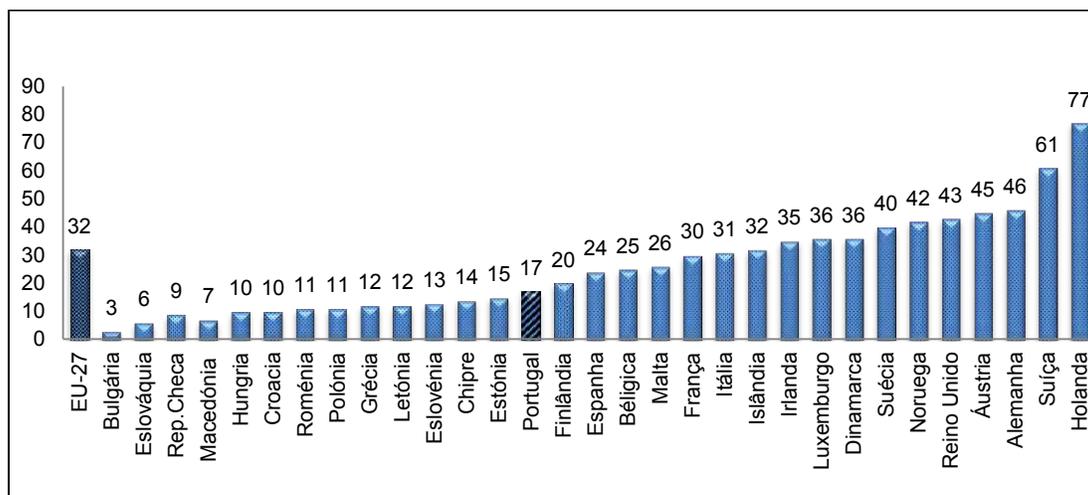
	2007			2012		
	Homens	Mulheres	Diferença H/M	Homens	Mulheres	Diferença H/M
EU 27	41,1	33,9	7,2	40,4	33,6	6,8
Bulgária	42,1	40,9	1,2	41,0	40,4	0,6
Roménia	42,1	39,1	3,0	40,8	39,6	1,2
Lituânia	40,9	38,8	2,1	38,8	37,3	1,5
Letónia	43,2	40,7	2,5	39,5	37,9	1,6
Hungria	41,7	39	2,7	40,3	38,5	1,8
Eslováquia	42,2	39,2	3,0	41,7	39,5	2,2
Eslovénia	42,4	39,5	2,9	40,8	38,5	2,3
Estónia	41,4	38,6	2,8	40,2	37,5	2,7
Chipre	42,4	38,3	4,1	41,4	38,1	3,3
Noruega	39,4	31,7	7,7	36,2	32,8	3,4
Portugal	41,2	37,2	4,0	40,8	37,4	3,4
Rep. Checa	43,3	38,7	4,6	42,5	38,9	3,6
Polónia	45,0	39,4	5,6	42,5	38,4	4,1
Suécia	39,8	34,0	5,8	38,3	34,2	4,1
Finlândia	41,3	35,8	5,5	39,2	34,9	4,3
Dinamarca	39,4	33,2	6,2	35,7	31,2	4,5
Grécia	44,6	39,4	5,2	44,0	39,1	4,9
Espanha	42	35,8	6,2	40,9	34,8	6,1
Malta	42,3	34,6	7,7	40,9	34,7	6,2
França	40,9	34,4	6,5	40,9	34,6	6,3
Luxemburgo	41,7	34,4	7,3	40,2	33,4	6,8
Itália	41,5	34,3	7,2	40,1	32,8	7,3
Irlanda	41,8	31,6	10,2	39,0	30,9	8,1
Áustria	43,5	33,8	9,7	41,9	32,7	9,2
Alemanha	41,4	30,8	10,6	39,8	30,5	9,3
Reino Unido	40,7	31,1	9,6	40,8	31,2	9,6
Bélgica	41,6	33,5	8,1	40,6	30,9	9,7
Holanda	38,1	26,4	11,7	35,3	24,5	10,8

Fonte: Eurostat, 2013

Deste modo, estamos não só bastante afastados da média europeia de 6,8 horas de diferença entre a duração média da semana de trabalho masculina e feminina, como também muito longe da diferença de 9,6 e 10,8 horas registada em países como o Reino Unido, a Bélgica e a Holanda, onde o trabalho a tempo parcial é prevalente entre as mulheres (gráfico 16). Com efeito, Portugal continua a ser um dos países onde a proporção de mulheres a trabalhar a tempo parcial (17% em 2012) se situa aquém da média europeia (32% em 2012). A fraca expressão do trabalho a tempo parcial determina que o trabalho a tempo inteiro seja

prevalente entre as mulheres portuguesas, o que contrasta com países, como, por exemplo, a Holanda, onde a elevada taxa de emprego feminina se fica a dever maioritariamente ao trabalho a tempo parcial.

Gráfico 16 - Mulheres a trabalhar a tempo parcial, 2012 (% do total de pessoas empregadas)



Fonte: Eurostat, 2013

A evolução crescente e consistente do trabalho feminino a tempo inteiro tem vindo a modificar a organização da vida familiar, ao impulsionar a passagem de um modelo de organização familiar centrado numa divisão diferenciada dos papéis de género na família – o homem, fora de casa, responsável pelo ganha-pão; a mulher, doméstica, consagrada à lida da casa e aos cuidados dos filhos – para um modelo de família centrado numa divisão mais simétrica e “igualitária” dos papéis de género, em que ambos os cônjuges participam no mercado de trabalho e contribuem para o rendimento familiar (Wall, Aboim, & Cunha, 2010). No entanto, esta passagem não se efectuou de forma clara e linear, uma vez que permanecem desigualdades de género ao nível do trabalho pago. Embora seja inequívoco o declínio do modelo do ganha-pão masculino, persiste a tendência de desigualdade de género intrínseca à própria estrutura do mercado de trabalho. As mulheres continuam a ter remunerações mais baixas, posições mais desqualificadas e mais precárias e um acesso mais difícil aos cargos de topo (ver Wall *et al.* 2011).

A análise preliminar dos dados do Inquérito Social Europeu¹⁷ (ESS – European Social Survey) referentes à divisão do trabalho pago e não pago em casais entre os 18 e os 65 anos é,

¹⁷ Um agradecimento à Doutora Sofia Aboim pela disponibilização dos resultados desta análise.

a este nível, esclarecedora¹⁸. Apesar de termos, hoje em dia, uma Europa onde diferentes modelos de articulação família-trabalho têm lugar, assistimos a um declínio generalizado do modelo de “ganha-pão masculino”, a favor do crescimento do modelo em que ambos trabalham a tempo inteiro (casal “duplo emprego”), predominante em todos os países analisados. Verifica-se também a emergência de novos modelos de divisão conjugal do trabalho, sublinhando-se o peso crescente do modelo em que apenas a mulher trabalha fora de casa, que apresenta valores mais elevados nos países do Sul e, sobretudo, do Leste Europeu (quadro 13). Ainda assim, a percentagem de casais em que o homem trabalha a tempo inteiro e a mulher a tempo parcial (modelo de “ganha-pão e meio”) é muito expressiva em países como a Alemanha, a Irlanda, o Reino Unido, a Suíça e a Holanda, que apresentam valores acima da média de 7,5%. Trata-se de situações em que as mulheres reduzem o horário de trabalho e continuam a assumir a maioria das responsabilidades domésticas e parentais (Wall & Guerreiro, 2005).

Olhando especificamente para o cenário português, verificamos que, em 2010, nos agregados de casais (18-65 anos) com ou sem crianças, a maioria (57,9%) eram casais “duplo emprego”, em que os dois trabalham a tempo inteiro; os casais em que só o homem trabalha representam 17,9%, enquanto os casais em que só a mulher trabalha representam 16,5%. O número de casais em que só a mulher trabalha tem vindo a aumentar, principalmente devido ao desemprego masculino provocado pela crise económica. A percentagem de casais em que o homem trabalha a tempo inteiro e a mulher a tempo parcial (modelo do “ganha-pão e meio”) é pouco expressiva em Portugal (3,8%), um valor abaixo da média de 7,5% para o conjunto dos países analisados. Já a percentagem de casais em que “ambos estão sem trabalho” está acima da média, representando cerca de 2,6% dos agregados de casais.

¹⁸ Foi analisada a condição perante o trabalho dos dois membros do casal (próprio/parceiro) e o total de horas semanais dedicadas ao trabalho doméstico.

Quadro 13 - Modelos de divisão do trabalho pago, 2010 (%)

	Ambos a tempo inteiro	Homem a tempo inteiro; Mulher a tempo parcial	Mulher a tempo inteiro; Homem a tempo parcial	Apenas homem empregado	Apenas mulher empregada	Ambos sem trabalho
Total (26 países ESS)	59,0	7,5	1,3	18,8	11,8	1,6
Suécia	75,8	7,3	1,6	8,8	6,1	,4
Dinamarca	71,6	5,9	,7	11,3	10,1	,4
Rep.Checa	71,0	2,1	,9	17,4	7,8	,8
Noruega	69,6	9,0	1,9	11,2	8,0	,2
Eslováquia	66,9	2,6	,2	13,9	15,5	,9
Estonia	66,6	5,0	,3	17,1	11,0	,1
Finlândia	66,4	4,2	1,8	15,3	12,1	,3
Eslovénia	63,7	2,1	,5	15,0	16,6	2,2
França	62,6	7,9	1,3	15,1	12,3	,8
Chipre	61,7	2,5	1,9	22,7	8,5	2,7
Rússia	61,5	2,4	1,4	23,6	10,6	,5
Polónia	60,0	4,5	1,1	21,8	11,3	1,2
Hungria	58,3	2,9	,8	19,9	16,4	1,7
Portugal	57,9	3,8	1,3	17,9	16,5	2,6
Bulgaria	56,7	1,4	,7	19,6	20,1	1,5
Israel	56,5	10,1	1,6	19,2	9,5	3,0
Bélgica	56,4	11,8	1,7	17,0	11,7	1,3
Alemanha	55,8	14,1	1,7	16,9	10,3	1,1
Suíça	55,5	18,0	1,2	18,0	7,0	,4
Croácia	54,1	,8	,8	23,9	16,6	3,8
Espanha	53,9	5,1	1,0	28,1	10,2	1,7
Ucrânia	52,6	4,0	1,3	23,3	17,3	1,5
Reino Unido	52,5	17,2	2,3	15,6	11,6	,7
Holanda	52,3	22,9	3,1	13,5	7,5	,7
Irlanda	47,0	14,5	1,3	22,1	12,4	2,7
Grécia	43,0	4,7	,8	33,1	11,3	7,1

Fonte: ESS, 2010

Como mostra o quadro seguinte (quadro 14), o modelo em que apenas a mulher ou o homem estão empregados tem um peso mais elevado nos níveis de escolaridade mais baixos (21%) e nos grupos de idade mais velhos (51 e os 65 anos)¹⁹. Por outro lado, é também nos níveis de escolaridade mais baixos onde se regista a percentagem de mais elevada de “ambos sem trabalho pago”.

Quadro 14 - Modelos conjugais de divisão de trabalho pago por anos de escolaridade e grupos de idade, Portugal 2010 (%)

Idade	Ambos a	Homem a	Mulher a	Apenas	Apenas	Ambos sem
	tempo	tempo inteiro;	tempo inteiro;	homem	mulher	trabalho
	inteiro	Mulher a	Homem a	empregado	empregada	pago
		tempo parcial	tempo parcial			
Até 9 anos de escolaridade						
18-35	69,8	4,8	1,6	17,5	6,3	0
36-50	67,4	5,4	2,2	14,1	8,2	2,7
51-65	35,4	3,6	0,6	24,0	31,2	5,2
Total	49,9	4,3	1,3	20,0	20,7	3,8
10 a 12 anos de escolaridade						
18-35	80,9	2,1	0	8,5	8,5	0
36-50	81,8	0	0	16,7	1,5	0
51-65	64,9	2,7	0	16,2	16,2	0
Total	77,3	1,3	0	14,0	7,3	0
13 ou mais anos de escolaridade						
18-35	68,9	8,9	6,7	15,6	0	0
36-50	85,7	1,6	1,6	7,9	3,2	0
51-65	41,3	4,3	0	21,7	30,4	2,6
Total	67,5	4,5	2,6	14,3	10,4	0,6

Fonte: ESS, 2010

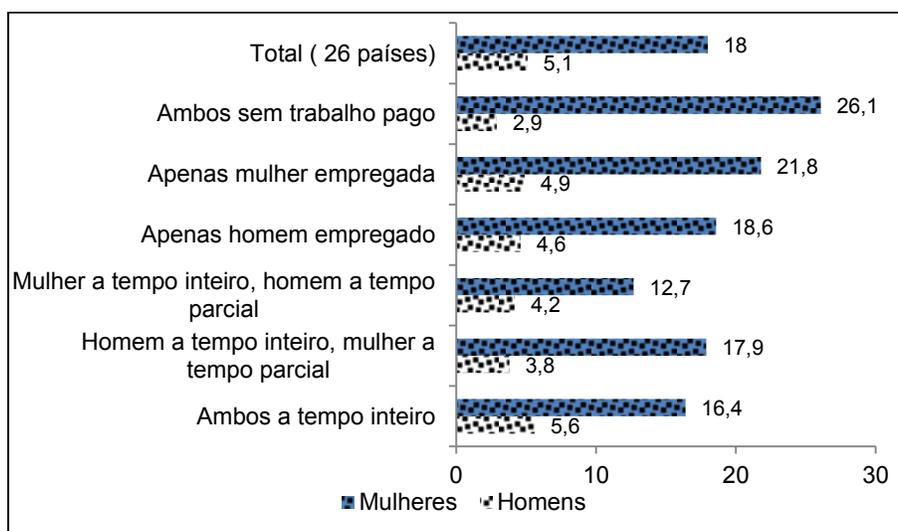
¹⁹É importante notar que, neste último grupo etário, este crescimento pode incluir também situações de casais em que o homem já está reformado - ou por ter usufruído de uma reforma antecipada ou por ser mais velho do que a companheira - e que importa destriçar das situações efectivas de “ganha-pão feminino”. O mesmo acontece em relação à condição perante o trabalho das mulheres no modelo de “ganha-pão masculino”.

2. O trabalho não pago

Os resultados do Inquérito Social Europeu (ESS – European Social Survey) mostram também que as mulheres portuguesas gastam menos horas em tarefas domésticas do que há dez anos atrás, aproximando-se da média verificada noutros países europeus como a Bélgica ou a Alemanha. São, sobretudo, as mulheres mais jovens as que menos tempo dedicam ao trabalho doméstico, diminuindo a diferença que as separa dos homens, que hoje dedicam mais tempo ao trabalho doméstico (apesar de menos tempo do que as mulheres). Assim, apesar da permanência de desigualdades na divisão do trabalho, percebe-se que o modelo tradicional seguido pelas gerações mais velhas e menos escolarizadas está em franca mudança.

Apesar das profundas transformações operadas na divisão do trabalho pago, nem sempre os homens parecem responder com um maior investimento na esfera doméstica (gráfico 17). Deste modo, quando as mulheres trabalham e os homens estão fora do mercado de trabalho (modelo ganha-pão feminino), os homens continuam a fazer menos de 5 horas de trabalho doméstico por semana ao passo que as mulheres fazem 21,8 horas. São os homens a viver em casal de “duplo emprego a tempo inteiro” (isto é, em que ambos trabalham) que mais tempo (quase 6 horas) dedicam ao trabalho doméstico, ao passo que os homens a viver em casais em que ambos estão fora do mercado de trabalho são os que menos investem (2,9 horas em média por semana).

Gráfico 17 - Modelos conjugais de divisão do trabalho pago e horas de trabalho doméstico por sexo, Portugal 2010



Fonte: ESS – European Social Survey, 2010

Os resultados do inquérito European Quality of Life Survey (EQLS), realizado em 2007 e, novamente, em 2011, parecem corroborar este cenário. Ao contrário do European Social Survey (ESS), o EQLS não procura captar a divisão do trabalho no casal, mas sim o tempo semanal médio despendido por indivíduos empregados - homens e mulheres - nos cuidados e educação dos filhos, por um lado, e a cozinhar e a fazer outras tarefas domésticas, por outro ²⁰- o que nos permite olhar separadamente para as duas dimensões que constituem o trabalho familiar, bem como analisar a sua evolução ao longo do tempo.

Segundo estes dados, regista-se uma tendência generalizada de diminuição da diferença entre homens e mulheres no número médio de horas por semana dedicado às lides da casa (cozinhar e outras tarefas domésticas), de 8 horas, em 2007, para 5 horas em 2011. Na grande maioria dos países esta diminuição resulta da redução do tempo de trabalho doméstico feminino, mantendo-se a contribuição masculina praticamente nos mesmos moldes (quadro 15). Portugal segue esta tendência, registando actualmente uma diferença menor do que em 2007; 7 em vez de 10 horas, aproximando-se assim da média europeia. Esta diminuição deve-se, por um lado, ao aumento de 1 hora no trabalho doméstico masculino, que passa de 7 para 8 horas semanais – ainda ligeiramente abaixo da média europeia de 9 horas – e, por outro, ao decréscimo de 2 horas no trabalho doméstico feminino, que passa de 17 para 15 horas semanais – aproximando-se assim da média de 14 horas no conjunto dos países analisados.

²⁰ Trata-se de um inquérito a homens e mulheres empregados e maiores de 18 anos que declararam fazer estas actividades, pelo menos, uma vez por semana. A questão colocada foi: “Em média, quantas horas por semana dedica às seguintes actividades? a) Cuidar e educar crianças; b) Cozinhar e trabalho doméstico” (ver Anderson et al., 2012)

Quadro 15 - Número de horas semanais dedicadas a cozinhar e/ou a tarefas domésticas, homens e mulheres empregados por país, 2007-2011

	Cozinhar e Tarefas Domésticas					
	2007		2007	2011		2011
	Homens	Mulheres	Diferença M/H	Homens	Mulheres	Diferença M/H
EU 27	8	16	8	9	14	5
Roménia	13	15	2	14	15	1
Estónia	11	15	4	12	14	2
Dinamarca	8	12	4	8	11	3
Suécia	8	13	5	7	10	3
Bulgária	9	16	7	8	12	4
Eslovénia	9	16	7	10	14	4
Finlândia	8	12	4	7	11	4
França	8	14	6	7	11	4
Itália	7	17	10	8	12	4
Alemanha	8	17	9	9	14	5
Bélgica	9	17	8	8	13	5
Espanha	9	18	9	10	15	5
Holanda	7	14	7	8	13	5
Letónia	10	15	5	10	15	5
Reino Unido	8	15	7	9	14	5
Hungria	9	17	8	9	15	6
Irlanda	12	19	7	10	16	6
Lituânia	9	15	6	8	14	6
Luxemburgo	10	17	7	7	13	6
Polónia	10	17	7	9	15	6
Rep. Checa	9	16	7	7	13	6
Portugal	7	17	10	8	15	7
Áustria	8	18	10	8	16	8
Eslováquia	9	17	8	10	18	8
Grécia	7	18	11	10	18	8
Chipre	10	21	11	11	20	9
Malta	7	17	10	10	21	11

Fonte: Third European Quality of Life Survey, 2007-2011

Embora a inclusão do homem na vida familiar se tenda a fazer mais pela via dos cuidados aos filhos do que pela participação masculina nas tarefas domésticas (Dermott, 2008; Doucet, 2004; Hobson, 2002; Marinho, 2011; Modak & Palazzo, 2002; Wall, Aboim, & Marinho, 2010), a diferença entre o número de horas semanais que homens e mulheres dedicam a cuidar e educar os filhos é superior à diferença registada no tempo dedicado às restantes tarefas domésticas (quadro 16). Note-se, no entanto, que o número de horas que homens e mulheres dedicam a cuidar e educar os filhos é muito superior ao número de horas dedicado às tarefas domésticas.

Portugal mantém uma diferença de 7 horas entre os cuidados e educação prestados no feminino e no masculino, ainda que, em 2011, tanto homens como mulheres tenham dedicado menos 1 hora aos filhos. Assim, continuamos longe de países em que esta diferença atinge valores muito elevados, como a Irlanda, o Reino Unido, a Polónia ou Malta. Se no caso dos homens portugueses a diminuição de uma hora semanal ao tempo dedicado a cuidar dos filhos em 2011 (15 horas semanais) os afasta da média europeia (18 horas semanais), no caso das mulheres as 22 horas semanais registadas em 2011, situam-se abaixo da média europeia (28 horas semanais), colocando-as a uma grande distância das mulheres irlandesas ou inglesas que dedicam mais do que 40 horas semanais aos filhos. Esta diferença no feminino espelha bem as especificidades dos regimes de trabalho, de género e das políticas públicas de articulação trabalho/família nos diferentes países que compõem a União Europeia.

Quadro 16 - Número de horas semanais dedicadas a cuidar e educar crianças, homens e mulheres empregados por país, 2007/2011

Cuidar e educar crianças						
	2007		2007	2011		2011
	Homens	Mulheres	Diferença	Homens	Mulheres	Diferença
			M/H			M/H
EU 27	18	30	12	18	28	10
Alemanha	19	35	16	19	22	3
Bulgária	13	20	7	14	17	3
Dinamarca	19	23	4	22	25	3
Letónia	16	22	6	19	23	4
Lituânia	18	29	11	22	26	4
Roménia	13	19	6	20	24	4
Itália	15	20	5	13	18	5
Áustria	11	29	18	17	24	7
Portugal	16	23	7	15	22	7
Espanha	16	28	12	19	31	7
Estónia	23	44	21	19	26	7
Rep. Checa	17	35	18	12	20	8
Chipre	17	27	10	18	27	9
Finlândia	15	17	2	20	29	9
Bélgica	15	23	8	14	23	9
Eslovénia	19	26	7	15	25	10
França	17	29	12	16	26	10
Hungria	16	22	6	16	26	10
Grécia	14	25	11	19	24	11
Holanda	22	48	26	19	30	11
Suécia	26	33	7	19	30	11
Luxemburgo	20	32	12	20	32	12
Eslováquia	11	22	11	16	29	13
Polónia	23	37	14	19	32	13
Irlanda	20	32	12	27	44	15
Malta	12	23	11	17	35	18
Reino Unido	19	35	16	26	47	21

Fonte: Third European Quality of Life Survey, 2007-2011

Em síntese, a análise dos indicadores associados à divisão do trabalho pago e não pago no casal diz-nos que ao longo das últimas duas décadas consolidou-se a inclusão e a permanência das mulheres no mercado de trabalho, particularmente das que estão em idade reprodutiva e/ou têm filhos em idade escolar. Em 2012 exerciam atividade profissional 47,5% das mulheres portuguesas, mas estes valores são bem mais elevados nas faixas etárias 25-34 anos (89,1%) e 35-44 anos (87,7%). O que atesta a consolidação de um modelo de família centrado numa divisão mais simétrica e “igualitária” do trabalho pago, em que ambos os cônjuges participam no mercado de trabalho e contribuem para o rendimento familiar, o modelo do casal “duplo emprego a tempo inteiro”.

Em simultâneo, regista-se um aumento das taxas de desemprego para ambos os sexos, com o desemprego masculino a atingir níveis ligeiramente superiores ao feminino. Neste contexto, aumentam as famílias em que apenas a mulher trabalha fora de casa, bem como aquelas em que ambos os membros do casal estão sem trabalho, tornando visíveis situações de subemprego e de precariedade laboral. Em 2010, os casais em que só o homem trabalhava representavam 18% dos agregados de casais entre os 18 e os 65 anos de idade, enquanto os casais em que só a mulher trabalhava representavam 17% (ESS). O aumento do número de casais em que só a mulher trabalha fora de casa deve-se, sobretudo, ao desemprego gerado pela crise económica, que tem vindo a atingir alguns dos sectores profissionais tradicionalmente masculinos.

Do ponto de vista das tarefas domésticas, apesar de ter havido alguma aproximação nas horas trabalho doméstico feminino e masculino, as mulheres ainda fazem, em média, mais 7 horas semanais de trabalho doméstico do que os homens. Esta aproximação deve-se, sobretudo, à diminuição do número de horas que as mulheres gastam em tarefas domésticas. No entanto, parece inegável que os homens têm vindo a aumentar a sua participação nas tarefas domésticas e parentais, designadamente nos casos em que ambos trabalham fora de casa. Destaque-se que a participação masculina é mais elevada nos cuidados às crianças. É aliás nos cuidados às crianças e na sua educação que os pais, homens e mulheres, mais tempo gastam.

PARTE 2 - PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA EM 2012

Mafalda Leitão, Karin Wall e Susana Atalaia²¹

Na segunda parte do relatório analisamos os principais desenvolvimentos das políticas públicas de apoio à família durante o ano 2012. A análise que fazemos compreende os principais desenvolvimentos em três áreas: apoio económico às famílias (principais subsídios que o Estado paga às famílias), fiscalidade (deduções à colecta e benefícios fiscais), apoio à conciliação entre vida familiar e vida profissional (licenças e subsídios parentais, equipamentos e serviços). Procuramos, sempre que possível, completar e enriquecer a análise com os debates suscitados do lado dos principais actores da sociedade civil.

Em 2012, o governo de coligação PSD/CDS-PP, que tomou posse em 21 de Junho de 2011, prossegue funções e tem implementado sucessivas medidas de austeridade que, como veremos neste capítulo, estão a ter um impacto considerável no apoio às famílias.

A estrutura orgânica do XIX Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-lei nº 126/2011, de 29 de Dezembro (Wall *et al.*, 2011) mantém-se em 2012 e sem alterações de fundo no que diz respeito aos organismos que tutelam as políticas públicas de família. É de registar, contudo, que “a composição, as competências e o modo de funcionamento do Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Nacional” não chegaram a ser fixados em diploma próprio, tal como previsto naquela lei orgânica.²² Este órgão tinha sido criado em 2011 na sequência da extinção de alguns organismos específicos para as políticas de família que existiam anteriormente, entre as quais a Comissão para a Promoção de Políticas de Família e o Conselho Consultivo das Famílias. Assim, o Programa de Emergência Social (PES) (Wall *et al.*, 2011), iniciado em Outubro de 2011 e a decorrer até Dezembro de 2014, mantém-se ao longo de 2012 como a principal medida do governo na área das políticas sociais. É um programa que engloba um conjunto de acções de apoio a indivíduos e famílias carenciadas, não existindo contudo nenhum organismo específico que tutele e promova as políticas públicas de família.

²¹Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: mafalda.leitao@ics.ul.pt, karin.wall@ics.ul.pt; susana.atalaia@ics.ul.pt

²²Ver o Despacho nº 2178 de 6 de Fevereiro de 2013 onde se determina a constituição de uma Comissão para a Deficiência “até à operacionalização do Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social”.

CAPÍTULO 4 - APOIO ECONÓMICO ÀS FAMÍLIAS

Em Abril de 2012, o governo apresenta aos parceiros sociais uma proposta de alteração dos regimes em vigor para as seguintes prestações sociais: protecção na eventualidade de doença, maternidade, paternidade e adopção e morte; rendimento social de inserção e abono de família. Em 27 de Junho de 2012, o Decreto-Lei nº 133 vem regulamentar aquelas alterações²³. Ainda no mesmo ano, em 23 de Outubro de 2012, o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social entrega aos parceiros sociais uma proposta de alteração dos montantes dos valores do subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego, rendimento social de inserção, subsídio por morte e despesas de funeral, e, também, a alteração do rendimento de referência que permite aceder ao complemento solidário para idosos, ao complemento por dependência grau 1 e ao complemento por cônjuge a cargo²⁴. Essa proposta avançava com a possibilidade de redução em 10% do valor mínimo mensal do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego; redução do valor do rendimento social de inserção em 6 por cento; redução do limite máximo do valor do subsídio por morte; redução do limite máximo do valor do subsídio para as despesas de funeral.

Para além da redução dos montantes dos subsídios acima mencionados, esta proposta que o Governo apresentou aos parceiros sociais em Outubro de 2012, incluía ainda baixar em 2,25% o limite do rendimento de referência que permite aceder ao complemento solidário para idosos (ver ponto 3 do Cap. 4) e introduzir um princípio de selectividade *versus* universalidade no acesso ao complemento por dependência de grau 1 e ao complemento por cônjuge a cargo²⁵, passando a ser elegíveis apenas os pensionistas com pensão inferior a 600 euros mensais.

²³Altera os regimes jurídicos de protecção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adopção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de protecção familiar e do rendimento social de inserção, o regime jurídico que regula a restituição de prestações indevidamente pagas e a lei da condição de recursos, no âmbito do sistema de segurança social, e o estatuto das pensões de sobrevivência e o regime jurídico de protecção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adopção no âmbito do regime de protecção social convergente.

²⁴De acordo com notícia publicada no jornal Expresso em 24 de Outubro de 2012, é possível ler naquela proposta que as medidas apresentadas justificam-se pela actual conjuntura financeira do país “que obriga à adequação do sistema de segurança social de forma a garantir que determinadas prestações, de subsistemas financiados por transferências de verbas do orçamento do Estado, continuem a ser garantidas apenas aos cidadãos mais carenciados, sem colocar em causa a sustentabilidade financeira da Segurança Social”.

²⁵De acordo com o Guia Prático do Complemento por Cônjuge a Cargo, com data de 5 de Março de 2012, esta prestação consiste num apoio em dinheiro (no valor de 36,80 euros) “*pago mensalmente aos pensionistas de velhice e de invalidez, do regime geral, com pensão iniciada antes de 1994, cujo cônjuge não tenha rendimentos ou tenha rendimentos inferiores a 36,80 euros por mês*”. Guia Prático, Complemento por Cônjuge a Cargo, ISS, I.P, Março de 2012.

Com excepção da redução no valor mínimo das prestações de desemprego, o Governo decide manter os cortes anunciados para as restantes prestações sociais²⁶. Assim, em Conselho de Ministros, de 11 de Dezembro de 2012, é aprovada a “*alteração dos regimes jurídicos de protecção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social*”²⁷. Estas alterações são regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 13 publicado em DR de 25 de Janeiro de 2013.

Tendo em conta as alterações aos subsídios do regime contributivo e não contributivo que afectam o apoio económico às famílias (Decreto-Lei nº 133, de 27 de Junho de 2012 e Decreto-Lei nº 13, de 25 de Janeiro de 2013), começamos por analisar o abono de família (1) e prosseguimos com a análise de outros subsídios como o rendimento social de inserção (2), o complemento solidário para idosos (3), as prestações de desemprego (4) e outros apoios económicos às famílias (5) onde se incluem: as cantinas sociais, o fundo de garantia de alimentos devidos a menores, os cheques dentistas, os passes escolares, o subsídio por doença, o complemento por dependência de grau 1, o complemento por cônjuge a cargo e o subsídio por morte e despesas de funeral.

1. Abono de família/abono de família pré-natal/majoração 2ª e 3ª criança

1.1 Alterações legislativas

Em 2012 não se registaram alterações de fundo no regime jurídico do abono de família. Isto é, após as mudanças feitas em 2010 (condição de recursos; eliminação da 13ª prestação com excepção do 1º escalão; eliminação do 4º e 5º escalão e fim da majoração de 25% sobre o valor do abono para o 1º e 2º escalões) (Wall et al., 2012) as alterações introduzidas foram de menor âmbito.

²⁶Com efeito, no Relatório do Orçamento de Estado de 2013, elaborado pelo Ministério das Finanças, com data de Outubro de 2012, é possível observar a previsão de diminuição da despesa com algumas das prestações sociais entre 2012 e 2013, entre as quais o subsídio de doença (-2,9%), o rendimento social de inserção (-22,7%) e o complemento solidário para idosos (-11,2%).

²⁷Ver Comunicado do Conselho de Ministros de 11 de Dezembro de 2012 disponível no portal do governo em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/primeiro-ministro/secretario-de-estado-da-presidencia-do-conselho-de-ministros/documentos-oficiais/20121211-cm-comunicado.aspx>.

De acordo com este Comunicado, “as alterações aprovadas vão no sentido da convergência com a Caixa Geral de Aposentações e com o objectivo de simplificação da carga burocrática no âmbito das prestações por morte, e no que respeita à protecção no domínio da dependência, o complemento por dependência de 1.º grau, que está indexado à pensão social e sofreu um aumento de 4,2% no biénio 2012-2013, será salvaguardado apenas para os pensionistas de menores recursos, bem como o complemento por cônjuge a cargo”.

Registam-se três medidas do Governo sobre esta matéria com algum impacto ao nível do número de beneficiários e valores de despesa, ainda que comparativamente menos significativo face às alterações de 2010.

A primeira medida, introduzida pelo Decreto-Lei nº 133, de 27 de Junho de 2012, diz respeito à prova da situação escolar²⁸ que os jovens a partir dos 16 anos têm de fazer junto da segurança social de modo a manterem o direito ao abono de família, e cuja data foi antecipada para o mês de Julho (mês de Outubro na lei anterior), com excepção dos alunos que ingressavam no ensino superior e que a puderam entregar até 31 de Julho.

Para o Governo, esta medida de antecipação do prazo para entrega da prova escolar veio permitir *"a adequação do pagamento das prestações ao calendário escolar, evitando o incómodo de devoluções ou de pagamentos retroactivos recorrentes no passado"*,²⁹ uma vez que a atribuição do abono passa a ser feita de acordo com a actual situação financeira da família e não *"com dois anos de diferença"*.

A segunda medida diz respeito à introdução da possibilidade de reavaliação do escalão de abono em que o titular se situa, caso se alterem os seus rendimentos ou a composição do seu agregado familiar (Portaria nº 344/2012, de 26 de Outubro). Com esta alteração da lei, alguém que fique desempregado, aumente o seu agregado familiar ou sofra uma alteração nos rendimentos pode pedir uma reavaliação do escalão de abono desde que a nova situação do agregado familiar tenha, pelo menos, três meses (na lei anterior o rendimento era calculado por referência ao ano civil anterior e não podia ser alterado mesmo se os rendimentos se alterassem significativamente³⁰). De acordo com a própria Portaria, *"esta situação de desfaseamento tem originado situações de perda do direito à prestação em situações de redução ou perda de rendimentos que não se verificariam se fossem tidos em conta rendimentos actualizados"*³¹.

²⁸De acordo com informação expressa no site da Segurança Social, consiste na *"prova de matrícula num estabelecimento de ensino que o jovem tem de fazer todos os anos, até ao final de Julho, para manter o direito ao Abono de Família para Crianças e Jovens"*. Estão igualmente abrangidos os beneficiários da Bolsa de Estudo.

²⁹Notícia publicada no Jornal de Notícias, em 9 de Agosto de 2012, com o título *"Perto de 200 mil alunos entregaram prova escolar"*.

³⁰De acordo com a Portaria nº 344/2012, até à data *"a manutenção da atribuição da prestação está dependente da prova anual de rendimentos e da composição do agregado familiar durante o mês de Agosto, a qual, relativamente às prestações geridas pelo Instituto da Segurança Social, I. P., é efectuada oficiosamente por troca de informação entre os competentes serviços da segurança social e os serviços da administração fiscal, nos termos do Decreto –Lei nº 92/2004, de 20 de Abril, por referência ao ano civil anterior ao ano em que é apresentada, e produz efeitos a partir de 1 de Janeiro do ano civil subsequente, conforme resulta do disposto nos nºs 1, 3 e 5 do artigo 40.º do Decreto –Lei nº 176/2003, de 2 de Agosto."* A nova legislação *"veio possibilitar, em termos a definir em diploma próprio, a reavaliação do escalão de rendimentos sempre que, após a apresentação da prova anual, se verifique uma alteração de rendimentos ou da composição do agregado familiar que determine a alteração dos rendimentos de referência."*

³¹Portaria nº 344/2012, de 26 de Outubro, DR 1ª Série, nº 208, pp. 6216.

No que diz respeito ao impacto desta medida - reavaliação do escalão de abono em qualquer momento do ano, caso se alterem os rendimentos ou a composição do agregado familiar – pensamos que poderá ser visível a dois níveis: aumento do número de titulares desta prestação, por um lado, recolocação dos titulares já existentes pelos escalões disponíveis, por outro. Não é possível, contudo, avaliar já o seu impacto uma vez que esta possibilidade foi introduzida em Outubro de 2012 e os titulares têm de respeitar um prazo de três meses, após a nova situação do agregado familiar, para apresentarem o requerimento a solicitar a revisão de escalão ou a elegibilidade à prestação. Será, eventualmente, ao longo do ano 2013 que se poderão observar algumas oscilações nesse sentido. Com efeito, no que diz respeito ao Orçamento de Estado para 2013 o Governo previu manter, ou mesmo aumentar ligeiramente, os valores da despesa corrente com o abono de família ³². No entanto, dados recentes (Estatísticas da Segurança Social) apontam para uma diminuição do número mensal de titulares ao longo de 2013, o que pode ser visto como o efeito das alterações efectuadas em 2010 na condição de recursos, aliado ao impacto de outros factores entre os quais a subida da imigração e a diminuição da natalidade.

Dada a situação de crise económica que o país atravessa, com efeitos na diminuição do rendimento disponível das famílias, de que são exemplo as situações de cortes nos salários e nas pensões e o aumento do desemprego, cuja taxa tem vindo a crescer, será expectável que a diminuição daqueles rendimentos possa ter como consequência o alargamento do abono de família a mais titulares dado que, pela via da condição de recursos, poderão vir a reunir as condições de elegibilidade, ao contrário do que aconteceria anteriormente. No entanto, esta tendência pode, por outro lado, ser contrariada por outros factores (emigração, queda no número de nascimentos...)

Regista-se, ainda, uma terceira alteração que é a redução do valor da bolsa de estudo³³ (atribuída aos titulares do 1º e 2º escalão de abono de idade inferior a 18 anos, matriculados no 10º, 11º e 12º anos e com aproveitamento escolar). O montante desta bolsa passa a ser o de uma vez o valor do abono de família (era duas vezes o valor do abono). Sendo os montantes do abono de família para o 1º e 2º escalão respectivamente 35,19 e 29,19 euros mensais, cada jovem elegível à bolsa de estudo receberá respectivamente 70,38 ou 58,38 euros mensais

³²Ao contrário do que sucede com outras prestações como rendimento social de inserção, subsídio de doença, complemento solidário para idosos, o abono de família é das únicas prestações sociais que mantêm ou aumentam ligeiramente a despesa no Orçamento de Estado para 2013. Ver Orçamento do Estado para 2013 - Relatório, Ministério das Finanças, Outubro 2012, pp. 122. http://www.portugal.gov.pt/media/736269/oe2013_rel.pdf

³³Bolsa que entrou em vigor no ano lectivo de 2009/2010, introduzida pelo Decreto-Lei nº 201/2009, de 28 de Agosto, tendo por objectivo “combater o abandono escolar, melhorar a qualificação dos jovens em idade escolar e compensar os encargos acrescidos com a frequência obrigatória de nível secundário da educação ou equivalente” (DR nº 167, 1ª Serie, pp. 5690).

(84,46 ou 70,06 em caso de majoração monoparental) quando acumula o abono de família com esta bolsa de estudo. Segundo a Conta da Segurança Social 2011, “a partir de Setembro de 2011 tiveram direito as bolsas de estudo cerca de 40 mil jovens mensalmente, mais 5,8% do que a média mensal registada no ano lectivo anterior (Set10 – Ago11)”³⁴.

Quadro 17 - Montantes do abono de família para crianças e jovens (com e sem majoração)

Rendimento da Família (anual)	Valor do abono por criança ou jovem				
	Filhos < 12 meses	Filhos com 12-36 meses			Filhos > 36 meses
		1 Filho	2 Filhos	3 ou + Filhos	
Até €2.934,54 (1º escalão)	€140,76	€35,19	€70,38	€105,57	€35,19
De €2.934,55 a €5.869,08 (2º escalão)	€116,74	€29,19	€58,38	€87,57	€29,19
De €5.869,09 a €8.803,62 (3º escalão)	€92,29	€26,54	€53,08	€79,62	€26,54

Fonte: http://www4.seg-social.pt/documents/10152/14988/abono_familia_crianças_jovens

O acesso ao abono de família continua a depender do rendimento do agregado familiar, mantendo-se a mesma fórmula para cálculo do rendimento de referência (soma de todos os rendimentos de todos os elementos do agregado familiar a dividir pelo número de crianças + 1). Mantêm-se, igualmente, os três escalões e os respectivos intervalos de rendimento bem como a majoração durante o primeiro ano de vida da criança (quadro 17).

Continuam em vigor, seguindo os mesmos critérios de elegibilidade, o abono pré-natal e as majorações em caso de monoparentalidade (+ 20 % sobre o valor da prestação mensal) e em caso de nascimento/integração de segunda ou terceira criança no agregado familiar (majoração que respectivamente duplica ou triplica o valor do abono para as crianças do agregado familiar com idade entre os 12 meses e os 36 meses).

1.2 Impacto das medidas no número de titulares/requerentes e despesa

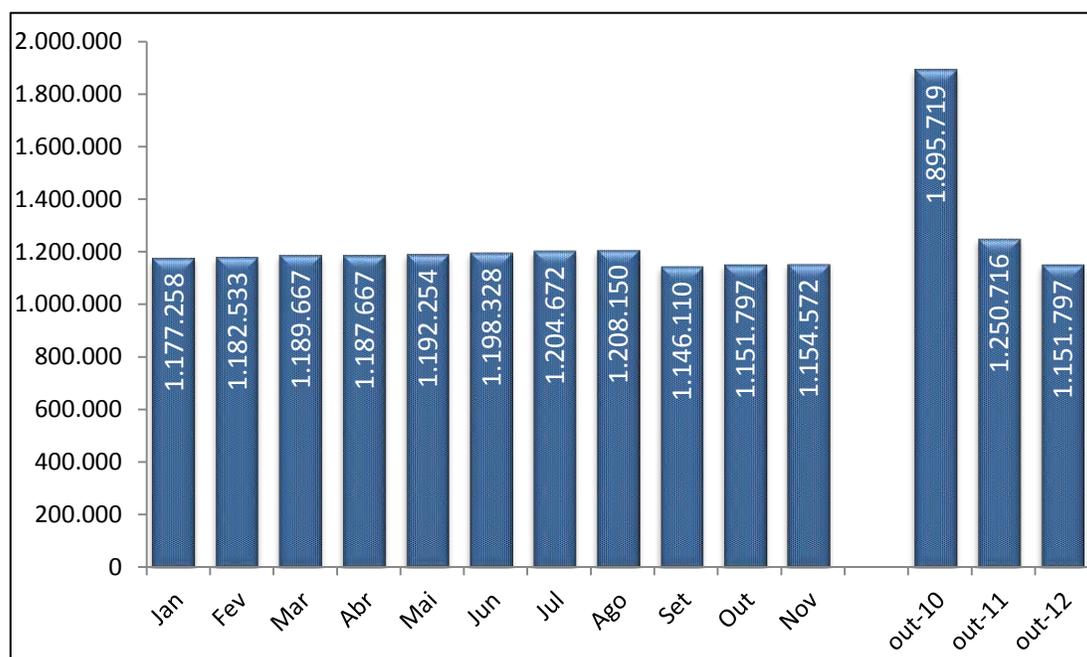
Continua em 2012 a tendência de descida no número de titulares e na despesa com esta prestação. Ao olharmos para a evolução mensal do número de titulares do abono de família, verificamos que este número tem vindo a aumentar entre os meses de Janeiro e

³⁴Relatório da Conta da Segurança Social 2011, Parte II, IGFSS, pp. 342.

Agosto, mês a partir do qual começa a descer (gráfico 18)³⁵. A análise da evolução anual do número de titulares do abono de família (gráfico 19) demonstra que há menos jovens e crianças a beneficiar do abono de família em 2012 comparativamente a 2011, sendo que em 2011 já existiam significativamente menos titulares do que em 2010, dadas as alterações da legislação em Novembro de 2010 (Wall et al., 2012), em particular a eliminação do 4º e 5º escalões de abono, medida que teve como consequência a exclusão de cerca de meio milhão de crianças e jovens desta prestação familiar, entre 2010 e 2011 (gráfico 19), tal como também o demonstra a diferença entre o número de titulares nos meses de Outubro dos últimos três anos, 2010, 2011 e 2012 (gráfico 18).

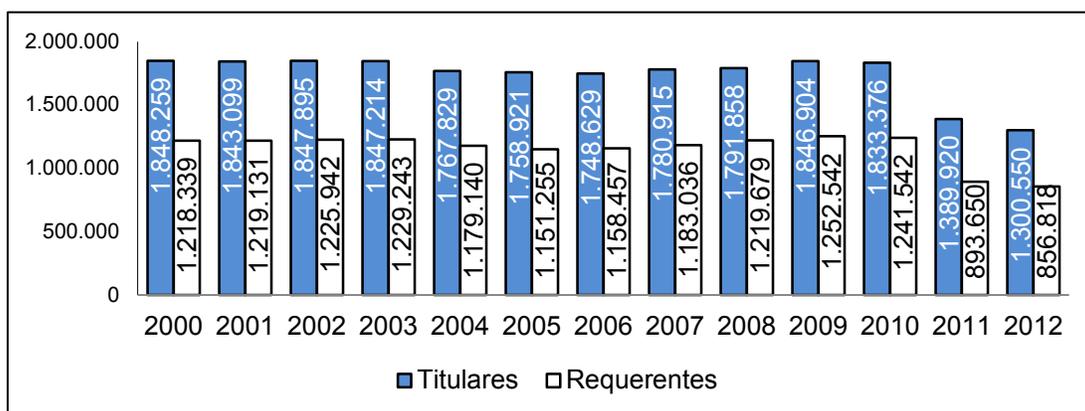
Quanto ao número de requerentes, correspondendo *grossa modo* ao número de famílias beneficiárias, verificamos que segue a mesma tendência de evolução totalizando 856.818 em 2012, número significativamente inferior ao registado em 2009 (1.252.542) e também inferior ao valor de 2011.

Gráfico 18 - Evolução mensal do número de titulares do abono de família em 2012 e comparação 2010-2012 para o mês de Outubro



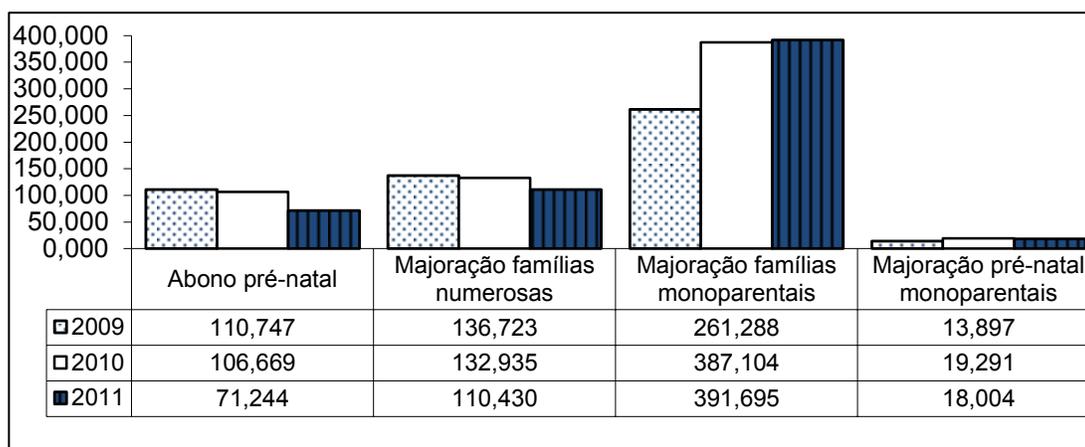
Fonte: Estatísticas da Segurança Social actualizadas em 15 de Janeiro de 2013, disponíveis em <http://www4.seg-social.pt/dados-mensais>

³⁵ A quebra observada a partir de Agosto explica-se, tal como referido atrás, pela alteração do prazo de entrega da prova escolar.

Gráfico 19 - Evolução anual do nº de titulares e nº de requerentes do abono de família, 2000/2012

Fonte: Titulares e requerentes: dados fornecidos pelo Instituto de Informática, I.P (situação da base de dados a 15 de Junho de 2012), com excepção do ano 2012 cujos dados foram retirados da base de dados PORTATA (última actualização a 23 de Janeiro de 2013)

Tal como se pode observar no gráfico 20, a majoração de 20% atribuída às famílias monoparentais tem vindo a crescer ao longo dos anos enquanto os titulares de abono e das restantes majorações apresentam tendência de descida.

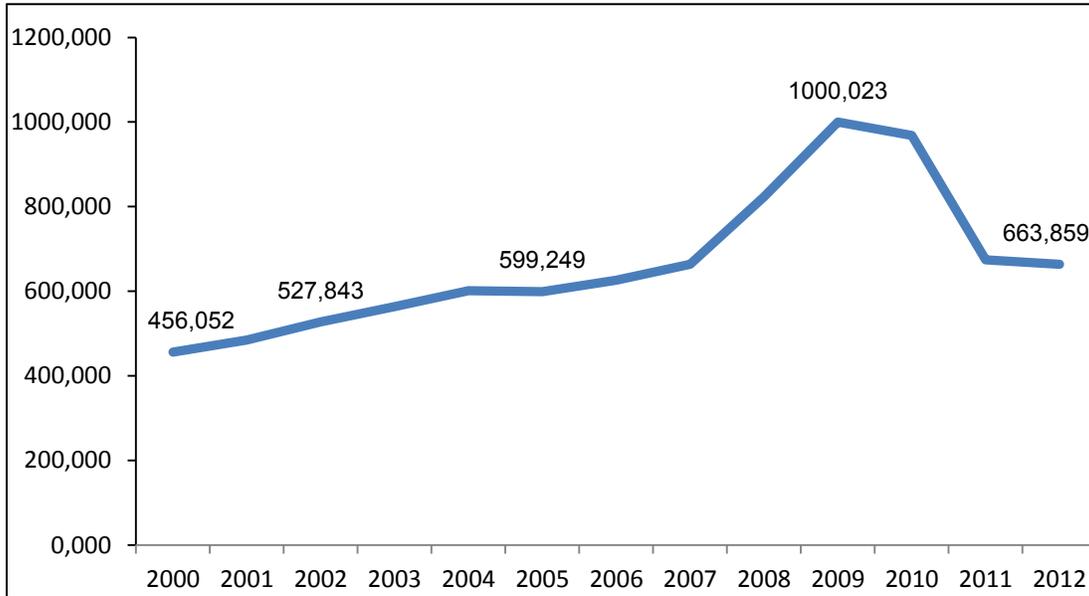
Gráfico 20 - Número de titulares com abono pré-natal e majorações

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2011, IGFSS, Parte II, 12 de Outubro de 2012.

Os gráficos 21 e 22 e o quadro 18 enquadram a despesa com o abono de família na última década a preços correntes e a preços constantes, tomando como base o ano 2000, em comparação com o total da despesa da Segurança Social. A leitura dos dados a preços constantes mostra-nos que, após os cortes introduzidos em 2010 (que tornaram o acesso a

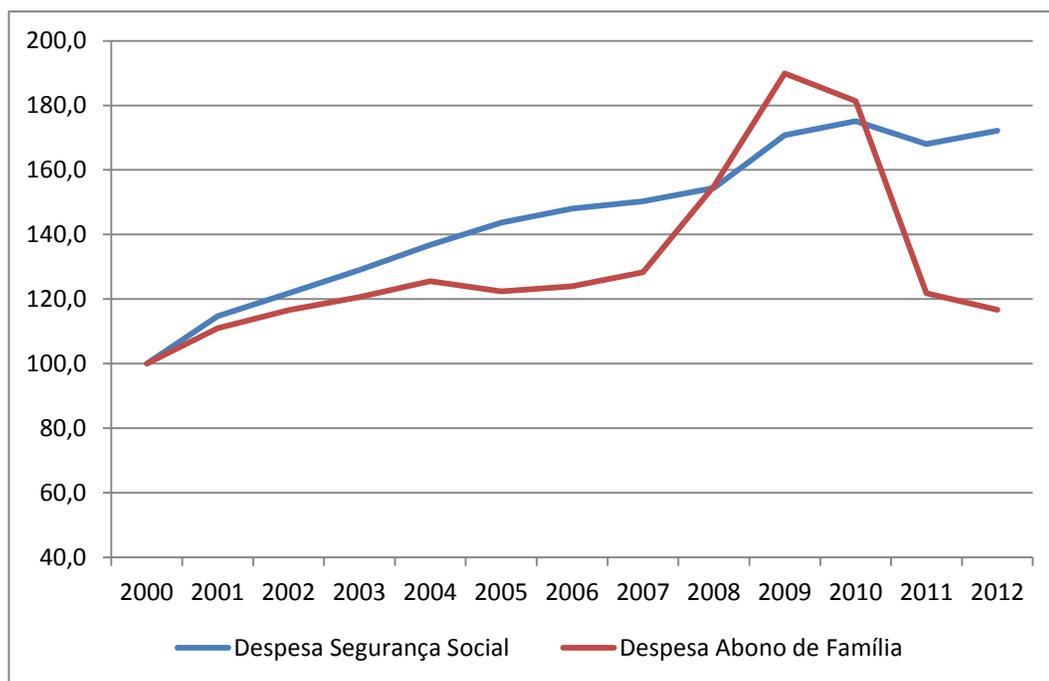
esta prestação mais restrito, reduzindo significativamente o número de beneficiários e o valor da despesa) a despesa continuou a baixar, situando-se em 2012 num valor próximo do que se registou em 2002 (quadro 18)

Gráfico 21 - Despesa com o abono de família a preços correntes (milhões de euros)



Fonte: Anos 2000-2011: Pordata; 2012: Execução Orçamental da Segurança Social de Janeiro a Dezembro de 2012, Mapa Sintético IX

Gráfico 22 - Despesa com a segurança social e o abono de família (preços constantes)
Índice de variação anual em termos reais. Base: 2000



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios da Execução Orçamental Mensal da Segurança Social, disponível em: <http://www4.seg-social.pt/execucao-orcamental-mensal>

Quadro 18 – Evolução das despesas com o abono a preços constantes

	Total despesa com abono (Milhares de euros Índices (Base 2000) Taxa cresc. anual de 2000)		
2000	456.052	100,0	
2001	506.373	111,0	11,0%
2002	531.919	116,6	5,0%
2003	549.788	120,6	3,4%
2004	573.023	125,6	4,2%
2005	558.050	122,4	-2,6%
2006	565.712	124,0	1,4%
2007	585.096	128,3	3,4%
2008	707.091	155,0	20,9%
2009	865.832	189,9	22,4%
2010	826.709	181,3	-4,5%
2011	555.497	121,8	-32,8%
2012	532.105	116,7	-4,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios da Execução Orçamental Mensal da Segurança Social, disponível em: <http://www4.seg-social.pt/execucao-orcamental-mensal>

Um primeiro factor explicativo da descida do número de titulares do abono de família poderá estar relacionado com a medida de antecipação da prova escolar que terá tido impacto nas oscilações do número mensal de titulares do abono de família durante 2012. Por um lado, porque o novo prazo para entrega da prova escolar - dia 31 de Julho ao invés de 31 de Outubro, tal como estipulado pela lei anterior - foi publicado em Diário da República, de 27 de Junho, e divulgado pelo Instituto da Segurança Social no dia 2 de Julho, ou seja, no mesmo mês em que terminava o prazo para a sua entrega, para além de ser um mês que corresponde a período habitual de férias para muitas famílias portuguesas³⁶. Por outro lado, porque quem não conseguiu cumprir este prazo pôde, ainda, entregar a prova até ao final do ano, dia 31 de Dezembro, receber as prestações retroactivas e vir, desse modo, ainda que *à posteriori*, a integrar o número total de titulares dos meses anteriores, ou, em alternativa, engrossar o número de titulares dos meses seguintes³⁷.

Em 9 de Agosto de 2012, vários órgãos da comunicação social divulgavam que de acordo com nota enviada pelo Instituto da Segurança Social (ISS) à Agência Lusa cerca de 200 mil alunos (199.033) tinham feito prova da sua situação escolar para o ano lectivo 2012/2013, através da Segurança Social Directa.³⁸ Houve, porém, tal como se pode observar no gráfico 15, uma quebra no número de titulares do abono de família para crianças e jovens entre os meses de Agosto e Setembro de 2012, quebra que o próprio Secretário de Estado da Segurança Social, Marco António Costa, reconheceu estar relacionada com “a falta da entrega atempada por parte dos pais”³⁹ da prova escolar obrigatória.

³⁶ Este foi, aliás, um alerta de Albino Almeida, presidente da Confap – Confederação Nacional das Associações de Pais - que discordou da medida do Governo e declarou que a Confap não foi consultada ou informada sobre a mesma. Segundo declarações de Albino Almeida à Rádio Renascença, em 2 de Julho de 2012, “um milhão e quinhentas mil famílias vão ser chamadas em Julho a prestar a prova escolar e eu espero que o consigam fazer, como também acredito que o Governo saiba olhar para a realidade e, portanto, se ela vier a comprovar que, por razões de férias e outras, algumas famílias não o puderam fazer, o possam fazer depois”, http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=68559

³⁷ Com efeito, em 11 de Novembro de 2012 o jornal Público noticiava que o número de titulares beneficiários do abono de família tinha diminuído de 1.203.138, em Agosto, para 1.105.299, em Setembro (notícia publicada em 21 de Novembro de 2012 com o título “Novas regras suspendem abono de família a 97 mil crianças”); entretanto, já em 2013, dados mensais sobre o número de titulares do abono de família actualizados pelo site da Segurança Social em 28 de Fevereiro apresentavam uma diferença relativamente a números divulgados em 1 de Dezembro de 2012 para os mesmos meses. A título de exemplo, podemos referir que os dados de Fevereiro 2013 registavam 1.174.321 titulares para o mês de Novembro de 2012 enquanto que os dados de Dezembro 2012 apontavam para 1.154.572 titulares nesse mesmo mês de Novembro de 2012.

³⁸ Nota do Instituto da Segurança Social enviada à Agência Lusa, segundo notícia publicada pela Rádio Renascença em 9 de Agosto de 2012. Segundo notícia do jornal Público, publicada em 21 de Novembro de 2012, e de acordo com dados disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social, em final de Setembro esse número já contava mais de 300 mil.

³⁹ Declarações do secretário de Estado à Agência Lusa publicadas pelo jornal Sol em 22 de Novembro de 2012. Por seu lado, a Confap - Confederação Nacional das Associações de Pais também relaciona a quebra no número de titulares do Abono de Família com a antecipação do prazo de entrega da prova escolar. Segundo notícia publicada no jornal Público, em 21 de Novembro de 2012, com o título *Novas regras suspendem abono a 97 mil crianças*, o Presidente da Confap, Albino Almeida, afirma ter avisado o Governo “de que no momento da divulgação da alteração

Outros factores explicativos poderão estar relacionados com fenómenos demográficos: a crescente emigração, por um lado; a descida da natalidade, por outro.

Segundo as estimativas anuais da emigração do INE: *“em 2011 emigraram, no total, 43.998 pessoas, incluindo cidadãos de Portugal e estrangeiros. Estes números representam um aumento de 85 por cento das saídas em relação a 2010. Do total de 43.998 pessoas que abandonaram Portugal, estima-se que 41.444 seriam portuguesas e 2.554 teriam nacionalidades estrangeiras”*.⁴⁰ Em 2012, estima-se que as saídas de portuguesas para o estrangeiro tenham sofrido um aumento de 50% a 60%⁴¹.

A par deste fenómeno, há, ainda, a considerar a continuidade da baixa natalidade em Portugal, nomeadamente a tendência de diminuição do número de nascimentos (101381 em 2010; 96.856 em 2011 e 89.841 em 2012)⁴².

Assim, para além dos impactos das duas medidas acima enunciadas (antecipação da prova escolar e possibilidade de reavaliação do escalão de abono), é importante equacionar o impacto da crescente emigração de portuguesas para o estrangeiro⁴³, mas também a redução da população imigrante em Portugal e, ainda, a tendência de descida da fecundidade⁴⁴.

do prazo já muitas famílias estavam em férias e ainda que a maior parte dos alunos do 9.º ano só em Setembro saberiam que escolas iam frequentar no secundário, pelo que estavam impossibilitados de cumprir as novas regras”. Albino Almeida afirma ainda que “o dinheiro fez ainda mais falta por a suspensão coincidir com o momento da compra de manuais e outros materiais escolares”, apelando para que o limite do prazo volte a ser 31 de Outubro no próximo lectivo: *“deve ser o ISS a adaptar-se à realidade da educação e não a educação e as famílias a adaptarem-se às necessidades do ISS”*. Por outro lado, o próprio jornal *Público* afirma nessa mesma notícia de que: “em resposta enviada por e-mail a questões colocadas pelo PÚBLICO, o ISS, através do gabinete de imprensa, escreve que a flutuação mensal de 2012 apresenta características diferentes dos anos anteriores, na medida em que o novo prazo [para a prova de matrícula] veio permitir a adequação do pagamento das prestações ao calendário escolar, evitando o incómodo de devoluções ou de pagamentos retroactivos recorrentes no passado. Em Outubro deste ano, e comparativamente a Setembro, o número quer de requerentes quer de titulares volta a subir”. Face à retoma progressiva do número de titulares de abono que se começa a registar a partir de Outubro e após a quebra ocorrida entre Agosto e Setembro, o Secretário de Estado da Segurança Social, Marco António Costa, considerou que a mesma traduz “uma maior motivação” dos pais na inscrição dos filhos nas escolas considerando “estar comprovado que a medida incentiva a inscrição das crianças nas escolas e, mais do que isso, a existência de uma pressão do Estado para que essa inscrição aconteça”. *Jornal Público*, 21 de Novembro de 2012, <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/novas-regras-do-abono-de-familia-tiram-prestacao-a-97-mil-beneficiarios-1573375>

⁴⁰Dados do INE citados pelo jornal Sol, em 2 de Fevereiro de 2013.

⁴¹Leia-se a afirmação de Fernando Gomes, Presidente do Conselho Permanente do Conselho das Comunidades, citado pela TVI24: “Penso que o número, quando sair de 2012, ainda vai ser pior em pelo menos 50 a 60% do que em 2011”; disponível em <http://www.tvi24.iol.pt/503/economia---emprego/emigracao-emigrantes-ine/1411112-6374.html>

⁴²Referimo-nos aqui ao número de nascimento cujas mães têm residência em Portugal.

⁴³Ver, por exemplo, notícia publicada no jornal Sol, em 2 de Fevereiro de 2013, onde se lê “o aumento da emigração reflecte-se na sala de aula de Rute Coimbra que ensina francês a crianças recém-chegadas a Vallauris no sul de França: os alunos portugueses são mais e as dificuldades económicas das famílias fazem deles “pequenas pessoas adultas”. Veja-se igualmente o alerta do Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos sobre a existência de crianças portuguesas a emigrar para trabalhar por causa da crise, comunicado a propósito do Relatório sobre “o impacto da crise e das medidas de austeridade sobre os direitos humanos”, *Jornal Sol*, em 10 de Julho de 2012.

⁴⁴Ver notícias publicadas em 4 de Julho de 2012 no Diário de Notícias e no jornal Expresso respectivamente com os seguintes títulos: “Portugal tem menos imigrantes”; “Há menos estrangeiros a residir em Portugal”. Ambas as notícias citam dados do Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo 2011, dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, segundo o

Contudo, não é possível aferir ou determinar de forma mais precisa o grau de impacto destes fenómenos nas oscilações observadas no número de titulares/requerentes da prestação abono de família.

1.3 Do lado dos actores / debates/ proposta FMI

No início de 2013, após a aprovação em Conselho de Ministros da proposta de alteração dos regimes jurídicos de protecção social do sistema da segurança social (Decreto-Lei nº13/2013, de 25 de Janeiro), é conhecido um Relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI), estudo que se pronuncia sobre várias prestações sociais, entre as quais o abono de família. A este propósito, vários órgãos de comunicação social divulgaram que o FMI propunha a eliminação do 3º escalão do abono de família⁴⁵.

De acordo com o Relatório do FMI, a despesa do Estado português em benefícios para as famílias e crianças (*benefits for families and children*⁴⁶) está abaixo dos valores despendidos na maior parte dos países da União Europeia, situando-se, no entanto, acima de países como a Grécia, Itália e Holanda. Porém, o Relatório afirma existir ainda espaço para aperfeiçoar o potencial destes benefícios, nomeadamente a sua concessão a quem efectivamente deles carece, considerando o FMI que, apesar da elegibilidade depender do rendimento das famílias, os benefícios não estão, ainda, totalmente direccionados para os mais pobres pelo facto dos respectivos critérios de selectividade estarem não só acima do salário mínimo nacional como, também, acima daqueles que são requeridos para o rendimento social de inserção. Neste sentido, e no caso concreto do abono de família, o FMI considera que não obstante as alterações introduzidas (redução dos montantes e reforço da selectividade nos critérios de elegibilidade), o facto de o limiar de acesso estar acima do salário mínimo nacional faz com que haja margem de manobra para redesenhar a elegibilidade e redireccionar o benefício para os mais pobres, de modo a reforçar a protecção social do grupo alvo e melhorar a relação custo eficácia. Em concreto, o FMI propõe a eliminação do 3º escalão de abono, onde estima que se situem cerca de 280 mil titulares, conseguindo-se uma poupança na ordem dos 89 milhões de euros; e propõe igualmente que seja repensada a concessão de abono de família aos jovens

qual “a população estrangeira, em Portugal, totalizava 436.822 cidadãos a 31 de dezembro de 2011, menos 1,90% em relação a 2010”, <http://expresso.sapo.pt/ha-menos-estrangeiros-a-residir-em-portugal=f737344#ixzz2NQPDXro0>.

⁴⁵Notícia publicada pelo jornal Público, em 10 de Janeiro de 2013, com o título “Propostas do FMI tiram abono a 280 mil portugueses”; <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/propostas-do-fmi-tiram-abono-de-familia-a-280-mil-portugueses-1580275>

⁴⁶Segundo o relatório, os “family benefits” são, a par dos subsídios de desemprego, uma importante componente do “non-pension social benefits”, e incluem: “cash benefits for mothers” (income-tested), parental leave and supplementary benefits for children (which are income-tested since 2003 and depend on the age of children)”.

estudantes com idade entre 19 e 24, considerando que este grupo já beneficia de subsídios do governo à educação⁴⁷.

O FMI reconhece, todavia, que o governo não tenciona alterar os critérios de elegibilidade desta prestação, dada a baixa natalidade no país e as metas para a redução da pobreza. Ainda assim, o relatório questiona a relação entre apoios financeiros às famílias e aumento das taxas de fertilidade, dando como exemplo os casos de França e Suécia, dois países com elevada taxa de natalidade e com estratégias distintas nas quais, segundo o relatório do FMI, os apoios financeiros, mesmos os mais generosos, desempenharam um papel limitado. De acordo com a argumentação deste relatório, as estratégias em torno da igualdade de género (Suécia) e das facilidades ao nível de equipamentos para crianças (creches) a par de outros benefícios mais tradicionais (França) terão maior impacto na natalidade do que os apoios financeiros. Estes apenas poderão influir na antecipação da decisão de ter uma criança junto de pais que já o planeavam e não tanto na decisão de ter uma criança. Assim, o relatório afirma que se é intenção de Portugal accionar políticas que promovam o aumento da natalidade, deverá olhar noutras direcções que não apenas os *cash benefits* para as famílias⁴⁸.

Em síntese, as propostas do FMI vão no sentido de limitar o acesso ao abono de família a famílias cujo rendimento de referência para esse efeito não ultrapasse os 5.869,08 euros anuais (valor limite do 2º escalão).

Para percebermos o possível impacto destas propostas, é importante considerarmos duas questões. Em primeiro lugar, é importante perceber quem são as famílias do 3º escalão que neste momento recebem abono. Se tomarmos em consideração um casal com um filho e com um rendimento total anual de 13.580 euros (neste caso, cada cônjuge ganha um salário mínimo nacional de 485 euros mês x 14 meses), o cálculo do seu rendimento de referência para aceder ao abono de família será de 6.790 euros anuais (13.580 a dividir pelo número de filhos acrescido de um), ou seja, pertence ao 3º escalão onde se situam os agregados com rendimentos de referência entre 5.869,09 e 8.803,62 euros/ano. No caso de existirem dois filhos, o rendimento de referência baixa para 4.526,66 euros anuais transitando-se para o 2º escalão de abono (rendimento de referência entre 2.934,55 e 5.869,08 euros/ano). Através destes dois exemplos, verificamos que a proposta do FMI vem penalizar o agregado familiar com uma só criança, mantendo-se, porém, o direito ao abono no agregado com duas crianças.

⁴⁷Schwartz, Gerd, Lopes, P., Granados C., Sinnot, E., Soto, M., Tinios, P. (2013). *Portugal, Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options*, *International Monetary Fund*, Fiscal Affairs Department, p.50; disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/816306/PRT_FAD_TA_Report_Expenditure_Policy_Reform_Options_January_2013.pdf

⁴⁸ Idem, p. 52.

No entanto, o mesmo agregado familiar com duas crianças poderá perder o direito ao abono se, em vez do salário mínimo nacional, cada um dos cônjuges ganhar 750 euros/mês, pois o rendimento de referência ($1500 \times 14 / 2+1 = 7.000$ euros) passaria ao 3º escalão.

Assim, os 26,54 euros/mês que o Estado português paga mensalmente por cada criança inserida no 3º escalão de abono de família representam, no caso concreto dos dois primeiros exemplos acima apresentados, 3% e 5% respectivamente do rendimento da família em que os cônjuges auferem o salário mínimo (485 euros/mês). Para muitas famílias, o abono de família é, ainda, um rendimento extra com relevo no seu rendimento mensal.

Em segundo lugar, é igualmente importante ter em consideração análises recentes que demonstram a importância das políticas económicas de incentivo à natalidade: “quanto ao papel do contexto institucional, ou seja, sobretudo ao nível das políticas de apoio à família, observámos a importância do mix político de apoio à infância, de licenças remuneradas, transferências financeiras para as famílias, todas parecem ter um impacto positivo nas tendências de fertilidade, mas quando tentámos fazer um ranking dos três tipos de instrumentos observámos que os maiores efeitos são decorrentes das transferências pecuniárias no âmbito da infância e a cobertura de serviços de apoio à infância, por outro lado o número de semanas remuneradas ou a duração da licença parental têm um impacto menor”⁴⁹. Uma análise mais detalhada do impacto que as políticas de família poderão ter nas taxas de fertilidade tem sido efectuada pela própria OCDE⁵⁰.

Podemos concluir que se as medidas de austeridade e de contenção da despesa com o abono de família já vieram excluir milhares de crianças/jovens desta prestação em 2010 (Wall *et al.*, 2012), as propostas do FMI viriam agravar esta exclusão ao marginalizarem do abono de família crianças inseridas em agregados familiares já bastante carenciados, deixando elegíveis ao apoio do Estado apenas as crianças inseridas em agregados de extrema carência do ponto de vista económico.

De acordo com o *Observatório das Desigualdades*, Portugal tem altos níveis de pobreza e privação infantil⁵¹. Este observatório cita o relatório *Measuring Child Poverty* e divulga que Portugal é um país com uma taxa de pobreza infantil na ordem dos 22,7% (valor calculado tendo em conta o limiar de pobreza relativa de 60% do rendimento mediano num determinado país). Estima-se que o contexto de crise económica e o aumento do desemprego em Portugal contribuam para o agravamento de situações de pobreza infantil, tendo a comunicação social

⁴⁹Thevenon, Olivier (2012), “Fecundidade e desenvolvimento económico nos países da OCDE”, in *Roteiros do Futuro, Conferência Nascer em Portugal*, Lisboa: Casa da Moeda, Casa Civil da Presidência da República, p. 21.

⁵⁰OCDE (2011), “Fertility trends: what have been the main drivers?”, Chapter 3, in *Doing Better for Families*, OCDE, Paris.

⁵¹<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=news&id=209>, publicado em 31 de Maio 2012.

divulgado várias notícias ao longo do ano sobre crianças que terão ficado sem os almoços na escola devido a dívidas e dificuldades das respectivas famílias em pagar os seus almoços às escolas⁵²; outras notícias apontam para o reforço do apoio das autarquias às famílias com crianças, de que é exemplo a continuidade do fornecimento de refeições nas escolas durante o período de férias escolares⁵³. Regista-se, ainda, uma petição para o pequeno-almoço nas escolas, assinada por 7283 cidadãos, que deu entrada na Assembleia da República em 26 de Janeiro de 2012⁵⁴.

2. Rendimento social de inserção

O rendimento social de inserção (RSI) - prestação instituída em 1996 pela Lei nº 19-A de 29 de Junho, na altura designada por “rendimento mínimo garantido” e renomeada de “rendimento social de inserção” desde 2003 - tem vindo, ao longo do tempo, a sofrer várias alterações (Wall *et al.*, 2011, 2012) que reforçam o seu carácter selectivo e restritivo. Após as alterações introduzidas em 2010 (Wall *et al.*, 2012), em 2012 voltam a ser alteradas as condições de elegibilidade, a capitação dos rendimentos do agregado familiar e o montante a receber.

2.1 Alterações legislativas

No que diz respeito à **elegibilidade**, altera-se um parâmetro da condição de recursos, nomeadamente o limite máximo do valor do património imobiliário (depósitos bancários, acções, certificados de aforro, ou outros activos financeiros) a partir do qual já não se pode aceder à prestação de RSI. Este limite foi introduzido em 2010, pelo Decreto-Lei nº 70 de 16 de Junho, tendo ficado então estipulado que para aceder às várias prestações sociais o valor do património mobiliário do requerente e do seu agregado familiar não podia ser superior a 240 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), ou seja, € 100.612,80 (Wall *et al.*, 2012). Acontece que em 2012 este limite é reduzido não podendo o património mobiliário do requerente e do seu agregado familiar ser superior a 60 vezes o valor do IAS, ou seja, € 25.153,20. Fica igualmente fixado o mesmo limite de € 25.153,20 (60 vezes o IAS) para o valor de cada bem móvel sujeito a registo do requerente e do seu agregado familiar (veículos

⁵²Veja-se a notícia publicada pela RTP notícias em 12 de Outubro de 2012 “criança sem almoço na escola por causa de dívida da família”, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=595912&tm=8&layout=122&visual=61>

Outra notícia do mesmo âmbito foi publicada no site da Tvi24:

<http://www.tvi24.iol.pt/503/sociedade/criancas-escola-almoco-fome-lisboa-tvi24/1404423-4071.html>

⁵³Ver notícia divulgada pela TSF em 9 de Dezembro de 2011 com o título “Cantinas voltam a fornecer refeições durante as férias de Natal”. http://www.tsf.pt/PaginalNicial/Vida/Interior.aspx?content_id=2174130; uma notícia do mesmo âmbito é publicada pelo jornal Sol em 21 de Dezembro de 2012: “Escolas de Sintra vão servir 28.730 almoços durante as férias”, http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=65129

⁵⁴<http://www.peticaopublica.com/?pi=P2012N19228>

automóveis, embarcações, motociclos - Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de Junho e Portaria nº 257/2012, de 27 de Agosto). Os demais parâmetros da condição de recursos, inseridos em 2010, mantêm-se para 2012 (Wall *et al.*, 2012).

No que diz respeito à **capitação dos rendimentos do agregado familiar**, altera-se novamente o limite de rendimentos a partir do qual se pode aceder ao RSI e o valor a receber de RSI ao se alterar, mais uma vez, a escala de ponderação atribuída a cada elemento do agregado familiar, introduzida pela primeira vez em 2010 (Decreto-lei nº 70/2010). De acordo com a escala de ponderação introduzida em 2010, o titular requerente da prestação recebia 100% do valor do RSI, cada indivíduo maior 70% e cada criança ou jovem menor de 18 anos de idade 50%. A nova lei (Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de Junho) mantém os 100% do valor a receber pelo titular, mas reduz a percentagem por cada indivíduo maior de 70% para 50%, assim como diminui a percentagem a receber por cada jovem ou criança menor de idade de 50% para 30%. Através da diminuição da ponderação atribuída ao segundo e subsequente adulto e às crianças e jovens com idade inferior a 18 anos, reduz-se, portanto, mais uma vez, não só o valor de RSI a receber mas, igualmente, o limiar/fronteira de rendimentos que permite a uma família aceder ao RSI.

Uma outra alteração importante incide sobre o **montante de RSI** a receber pois o valor de referência do RSI deixa de estar indexado ao valor da pensão social e passa a corresponder a uma percentagem do valor do indexante dos apoios sociais (IAS) “*a fixar por portaria do membro do governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social*”⁵⁵. E, com efeito, em 27 de Agosto de 2012 a Portaria nº 257⁵⁶ fixa o valor do RSI em 45,208% do valor do IAS (419,22 euros), mantendo o valor do RSI ainda em 189,52 euros para 2012. Contudo, em breve este valor é reduzido pois, logo no início de 2013, aquela percentagem é alterada passando o valor do RSI a corresponder a 42,495% do IAS, ou seja 178,15 euros⁵⁷. Consequentemente, aplicando a escala de ponderação acima referida, reduz-se igualmente o valor do RSI a receber pelos restantes membros do agregado familiar.

Com a equiparação do valor do RSI a 42,495% do IAS (178,15 euros ao invés dos 189,52 euros da pensão social) e com a alteração da escala de ponderação atribuída a cada elemento do agregado familiar, as famílias beneficiárias do RSI vêem descer a sua prestação mensal significativamente. Por exemplo, num agregado familiar composto por três adultos e uma criança, o valor de referência do RSI a receber, em 2012/2013, será de 409,73 euros, o que corresponde à seguinte soma: 178,15 euros pelo titular (100% do valor RSI indexado ao

⁵⁵Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de Junho, DR nº 123, 1ª Série, Artº 9, pp. 3275.

⁵⁶Diário da República nº 165, 1ª Série, Art. 31, pp. 4728

⁵⁷Decreto-Lei nº 13/2013, de 25 de Janeiro, pp. 515.

IAS) + 89,07 euros por cada indivíduo maior (50% do valor de RSI indexado ao IAS) + 53,44 euros por cada indivíduo menor (30% do valor de RSI indexado ao IAS).

Com a lei anterior, em 2010, esta mesma família receberia de RSI 549,60 euros (mais 140 euros mensais do que actualmente), o que correspondia à seguinte soma: 189,52 euros pelo titular (100% do valor RSI indexado à pensão social) + 132,66 euros por cada indivíduo maior (70% do valor de RSI indexado à pensão social) + 94,76 euros por cada indivíduo menor (50% do valor de RSI indexado à pensão social).

A prestação mensal de RSI continua a ser calculada pela diferença entre o rendimento do agregado familiar (ou do indivíduo, se viver sozinho) e o valor de referência do Rendimento Social de Inserção, que é calculado em função da composição do agregado familiar e de acordo com a escala de ponderação já apresentada.

Para além das alterações acima descritas, é de registar, também, que após o período de concessão da prestação - 12 meses - a sua renovação anual deixa de ser automática e passa a depender de novo requerimento feito pelo titular dois meses antes do RSI terminar, mas com nova prova de rendimentos (na lei anterior a renovação era automática, com verificação semestral oficiosa pelos serviços da Segurança Social). Por outro lado, a nova lei estabelece que a prestação só começa a ser paga a partir da data de celebração do contrato de inserção (na lei anterior bastava o compromisso do titular da prestação em subscrever e a prosseguir o programa de inserção). “Institui-se de forma clara a obrigação dos beneficiários (...) terem de se inscrever para emprego, no centro de emprego, com vista à procura activa de emprego, e a desenvolverem trabalho socialmente útil (...) como forma de participação na sociedade”⁵⁸.

A prestação de RSI deixa de ser impenhorável e passar a estar “sujeita ao regime da penhorabilidade parcial aplicável às restantes prestações do sistema da segurança social”; pode terminar quando a subsistência do titular da prestação é assegurada pelo Estado, como sejam o cumprimento de prisão em estabelecimento prisional ou institucionalização em equipamentos financiados pelo Estado; é suspensa em caso de cumprimento de prisão preventiva; pode, ainda, terminar em caso de falta de comparência injustificada a quaisquer convocatórias efectuadas pelas entidades gestoras da prestação. O prazo máximo para pagamento/restituição de prestações recebidas indevidamente, por parte dos beneficiários, altera-se de 36 para 120 meses.

O quadro 19 permite fazer uma comparação entre o valor de referência da prestação de RSI entre 2009 e 2012/2013. Fazemos uma caracterização em traços gerais, não exaustiva, mas que destaca os principais elementos da prestação com o objectivo de demonstrar, de

⁵⁸Idem, p. 3271.

modo longitudinal, os cortes financeiros e as restrições de que esta prestação tem sido alvo. Pela análise deste quadro, verificamos que em 2009 um agregado familiar composto por dois adultos podia receber no máximo cerca de 374 euros de RSI, descendo esse montante para cerca de 322 euros após as alterações ocorridas em 2010, e para cerca de 267 euros a partir de 2012/13, sofrendo assim um corte de cerca de 107 euros mensais entre 2009 e 2012/13.

Ao tomarmos como referência agregados familiares com crianças, verificamos que, por exemplo, um agregado familiar composto por uma mulher grávida e o seu companheiro, segundo adulto do agregado, e ainda com uma criança menor de 18 anos receberia de RSI no máximo cerca de 524 euros por mês em 2009, 416,94 euros em 2010 e 320,66 em 2012/13. Ou seja, com os sucessivos cortes que esta prestação tem vindo a sofrer, entre 2009 e 2012/13, o montante que este agregado recebia mensalmente sofreu um corte de cerca de 200 euros, sem que os seus rendimentos se tivessem alterado. Se tomarmos como exemplo uma família composta por três adultos e três crianças, o valor máximo de RSI a receber por esta família em 2009 seria cerca de 804,87 euros, 739,12 em 2010 e 516,61 em 2013. Neste caso a redução é na ordem dos 288 euros mensais.

Quadro 19 – Comparação do valor de RSI entre 2009 e 2012/2013

2009	2010	2012/2013
<p>Primeiro adulto = 187,18€ (100% valor da pensão social)</p> <p>Segundo adulto = 187,18€ (100% do valor da pensão social)</p> <p>Terceiro adulto e seguintes = 131,03€ (70% do valor da pensão social)</p> <p>Por cada indivíduo menor de idade = 93,59€ (50% do valor da Pensão Social)</p> <p>3ª criança e seguintes = 112,30€</p> <p>Em caso de gravidez = 243,33€</p> <p>Após ter um filho e até o 1º ano de vida da criança = 280,77€</p> <p>Por cada pessoa deficiente física ou mental profunda ou doença crónica = 56,15€ (30% do valor da Pensão Social) ou = 93,59€ (50%) se acamado ou demência grave</p> <p>Por cada pessoa idosa (+ 65 anos) em situação de grande dependência = 93,59€</p>	<p>Primeiro adulto = 189,52€ (100% do valor da pensão social)</p> <p>Por cada indivíduo maior = 132,66€ (70% do valor da pensão social)</p> <p>Por cada indivíduo menor de idade = 94,76€ (50% do valor da Pensão Social)</p> <p>Fim majoração 3ª criança e seguintes</p> <p>Fim apoios extra em caso de gravidez, após parto e até 1º ano vida criança, pessoa deficiente/acamada e idosos em grande dependência</p> <p>Agregado familiar alargado até ao 3º grau na linha recta e colateral (antes era até ao 2º grau)</p> <p>Nova condição de recursos: todos e novos tipos de rendimentos (prediais, capitais, pensões de alimentos, prestações sociais, bolsas de estudo e formação)</p> <p>Valor total do património mobiliário não pode ser superior a 240 vezes o valor do IAS (100.612,80€)</p> <p>Se residir em habitação social são somados ao rendimento mensal do agregado: 15,45€ no 1º ano de RSI; 30,91€ após a 1ª renovação anual; 46,36€ a partir da 2ª</p>	<p>Primeiro adulto = 178,15€ (100% do valor de RSI que agora é 42,495% do valor do IAS)</p> <p>Por cada indivíduo maior = 89,07€ (50% do valor de RSI)</p> <p>Por cada indivíduo menor de idade = 53,44€ (30% do valor de RSI)</p> <p>Nova condição de recursos: Valor total do património mobiliário e bens móveis sujeitos a registo, como, por exemplo, automóveis, embarcações e motociclos, não pode ser superior a 60 vezes o valor do IAS (25.153,20€)</p>

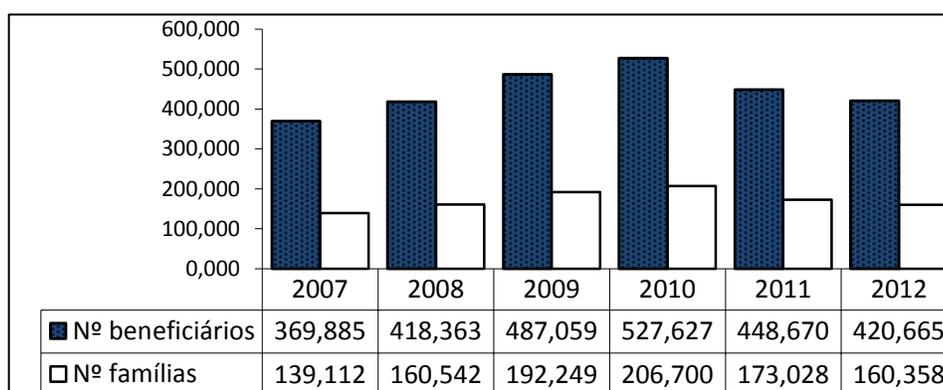
Fonte: Elaboração própria a partir dos Guias Práticos da Segurança Social, disponíveis em:

<http://www4.seg-social.pt/guias-praticos>

2.2 Número de beneficiários

Pela análise do gráfico 23 verificamos que o número de beneficiários e de famílias a receber RSI sofre uma redução a partir de 2010 numa trajectória que acompanha as medidas restritivas introduzidas nesse mesmo ano. Dadas as novas condições de elegibilidade e de atribuição implementadas em 2010 e em 2012, existem menos famílias e indivíduos a beneficiar desta prestação, sendo que entre aqueles que ainda estão abrangidos o valor a receber por beneficiário tem vindo a diminuir significativamente (quadro 19).

Gráfico 23 - Número de beneficiários do RSI: total e famílias, 2007-2012



Fonte: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>, situação da base de dados a 1 de Março de 2013.

De acordo com as estatísticas da Segurança Social⁵⁹ e, tomando como unidade de análise os beneficiários, verifica-se que em 2012 218.305 beneficiários eram mulheres e 202.360 eram homens. Neste ano, o RSI contava com 149.921 crianças e/ou jovens de idade inferior a 18 anos, o que evidencia a importância relativa de crianças e jovens no universo de pessoas que recebem esta prestação, representando 35,6% do total de beneficiários. No entanto, com as medidas restritivas introduzidas a partir de 2010, uma análise comparativa do número de crianças/jovens menores de 18 anos a beneficiar de RSI demonstra que entre 2010 e 2012 existem menos 37.649 beneficiários neste grupo etário.

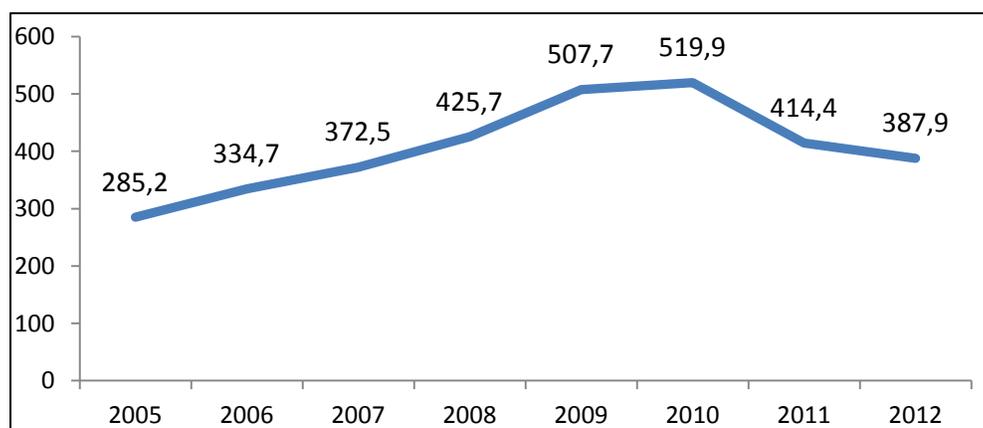
O valor médio da prestação por indivíduo, em Dezembro de 2012, correspondia a 84,32 euros (89,44 euros em 2011), sendo o valor médio processado por família de 214,68 euros (242,01 euros em 2011).

⁵⁹ <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>, situação da base de dados a 1 de Março de 2013

2.3 Despesa

Os valores da despesa com o rendimento social de inserção (gráfico 24) demonstram uma tendência de crescimento constante até 2010, ano em que se verifica uma descida a acompanhar as alterações legislativas introduzidas em Novembro de 2010 (Wall et al., 2012), as quais vieram restringir o acesso à prestação e de onde resultou a diminuição do número de beneficiários, tal como demonstrado no gráfico 23.

Gráfico 24 - Despesa com o rendimento social de inserção, 2005-2012 (milhões de euros)



Fonte: 2005-2011: Pordata; 2012: Execução Orçamental da Segurança Social de Janeiro a Dezembro de 2012, Mapa Sintético IX

O gráfico 24 mostra que a tendência de descida da despesa se mantém em 2012, ano em que o valor de referência do RSI foi mais uma vez reduzido pela via da indexação do valor de RSI ao valor IAS, e não ao valor da Pensão Social tal como vigorava até então, e, ainda, pela via de uma nova alteração na escala de capitação do rendimento, isto é, na ponderação atribuída a cada membro do agregado familiar, tal como acima referimos (2.1). É neste sentido que o governo prevê a continuidade da tendência de redução da despesa com o RSI ao estimar para 2013 uma despesa na ordem dos 303,9 milhões de euros (Relatório do Orçamento de Estado para 2013, p.122), comparativamente aos 387,9 milhões de euros registados em 2012.

2.4 Do lado dos actores/ debates/ proposta FMI

O Rendimento Social de Inserção (RSI) é considerado, por Farinha Rodrigues (2012) a transferência social com maior impacto na redução da pobreza extrema, contribuindo para diminuir a intensidade da pobreza. Segundo este investigador, as mudanças na escala de ponderação vieram “penalizar, de forma muito clara, as famílias alargadas com crianças” o que

Farinha Rodrigues considera preocupante “quando se sabe que um terço dos beneficiários de RSI são crianças”⁶⁰. Estes cortes foram amplamente criticados por vários sectores da sociedade civil, partidos, sindicatos e organizações religiosas, nomeadamente da parte de pessoas ligadas a inúmeras instituições privadas de solidariedade social a quem muitas famílias desfavorecidas, algumas beneficiárias do RSI, solicitam sistematicamente apoio alimentar.

No relatório do FMI o RSI é apresentado como o “principal programa de combate à exclusão social” sob a forma de um apoio financeiro que tem por objectivo promover a integração social e profissional enquanto último recurso de assistência social do regime não contributivo, ainda que com alguns pré-requisitos. O relatório disponibiliza dados sobre o número de beneficiários afirmando que “o RSI cobre 3,6% da população (379.000 beneficiários em Setembro de 2012)” tendo como principais beneficiários famílias (70%) e crianças (40%).

Não obstante reconhecer que o RSI é um projecto que aparenta estar bem desenhado (“well targeted”), o FMI considera, no entanto, que pode favorecer situações de dependência e de abuso por parte dos seus beneficiários, quando se compara o valor monetário da prestação de RSI com o rendimento que potencialmente se pode obter através do trabalho. E dá como exemplo o facto de no universo dos beneficiários existirem muitas famílias compostas por dois adultos com três ou mais crianças, sem que nenhum dos adultos trabalhe, e a receber mensalmente 485 euros de RSI. A este valor podem ainda acrescer, segundo este relatório, outros apoios obtidos a nível local, como o acesso a habitação social, alimentação e cuidados de saúde. Dado que são beneficiários em idade activa que estão distantes do mercado de trabalho, o FMI propõe um maior acompanhamento do seu percurso nesta prestação, de modo a tirar conclusões mais precisas sobre o efeito que a mesma pode ter na criação de situações de dependência (“welfare dependency”). Assim, o FMI propõe uma maior monitorização junto de determinados perfis de beneficiários de RSI e o reforço dos incentivos para a integração no mercado de trabalho, avançando com a proposta da criação de um tecto máximo de benefícios a receber por cada agregado familiar, tanto ao nível do governo central como do poder local, em particular para os beneficiários cujos elementos do agregado familiar estão em idade activa. O FMI sugere, ainda, um maior controlo dos rendimentos nas situações em que os beneficiários não têm rendimentos declarados.

⁶⁰Notícia publicada pelo jornal Sol em 10 de Março de 2013: “Novas regras do RSI já tiraram apoio a 125 mil pessoas”.

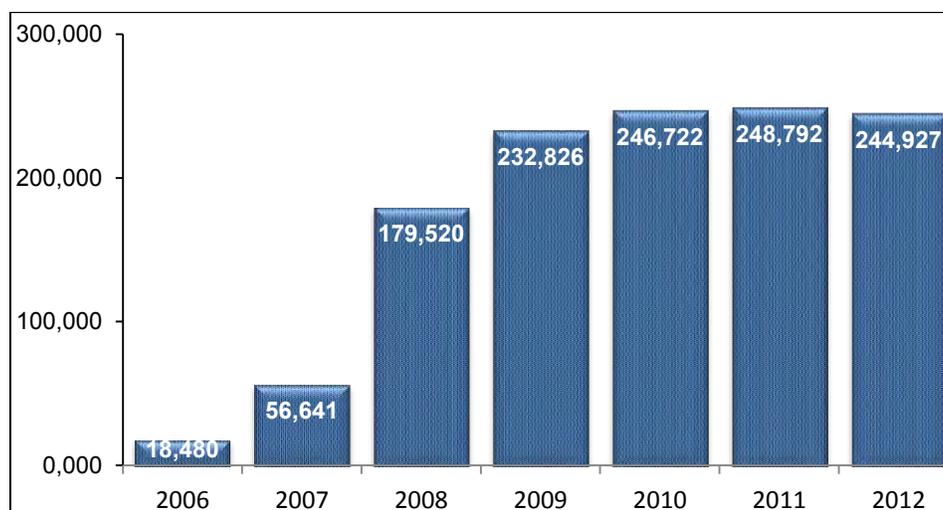
3. Complemento solidário para idosos

3.1 Número de beneficiários

De acordo com a Conta da Segurança Social Parte II, desde o início da atribuição do complemento solidário para idosos, em Março de 2006, e até Dezembro de 2011, requereram esta prestação cerca de 425 mil pessoas. Todavia, do número de requerimentos entrados só pouco mais de metade (55,5%) é que foram deferidos. Os restantes não reuniam as condições de elegibilidade requeridas. Registe-se que no apuramento do rendimento de referência do agregado familiar dos idosos também é contabilizada uma parte do rendimento dos seus filhos, mesmo que estes não façam parte do agregado familiar dos pais, condição que gerou alguma polémica no momento em que foi divulgada (Wall, et al., 2011).

Desde 2008 o número de idosos a requerer a prestação apresenta uma tendência de descida sendo que em 2011 (26.624) entraram quase tantos requerimentos como em 2006 (23.489), ano em que o Complemento entrou em vigor, o que poderá significar que a evolução da prestação atingiu o seu grau de maturação ao manter as mesmas condições de elegibilidade.

Gráfico 25 - Número de beneficiários do complemento solidário para idosos, 2006-2012



Fonte: Estatísticas da Segurança Social, última actualização em 25 de Abril de 2013

A evolução do número de beneficiários ao longo dos anos (gráfico 25) acompanha o carácter progressivo da abrangência da medida: em 2006 entrou em vigor apenas para os idosos com mais de 80 anos de idade; em 2007 alargou-se aos idosos a partir dos 70 anos; em 2008 passou, finalmente, a incluir os idosos com 65 ou mais anos de idade. Esta elegibilidade progressiva explica o aumento significativo do número de beneficiários entre 2006 e 2008, data

a partir da qual tem crescido mais moderadamente, chegando a decrescer ligeiramente em 2012 face a 2011, de acordo com os dados divulgados pela Segurança Social.

Não obstante, o número de beneficiários – na ordem dos 245 mil idosos - continua a estar aquém do número estimado aquando do lançamento da medida e que apontava para aproximadamente 1 milhão de pessoas idosas com rendimento inferior a 300 euros mensais, das quais cerca de 300 mil em risco de pobreza (Wall et al., 2011). Esta distância, entre a estimativa e o número real de beneficiários, poderá dever-se ao facto de se manter a obrigatoriedade de apresentação do IRS dos filhos, exigência que poderá ter demovido e/ou excluído os idosos de acedermem ao complemento solidário para idosos.

Tanto em 2010 como em 2011, o limite de rendimento anual do idoso a viver só manteve-se nos 5.022 euros; 8.788,50 se em casal. Em 2012 este limite é ligeiramente reduzido (ver 3.3) sendo fixado em 4.909,00 euros anuais para quem vive só e em 8.590,75 para quem vive em casal.

A Conta da Segurança Social divulga que o número de beneficiários desta prestação “representou uma taxa de incidência de 11,5% no universo de pessoas idosas com mais de 65 anos”, destacando-se o distrito de Viseu (17,3%) e de Vila Real (18,6%) com valores acima da média.

Numa análise por sexo, as mulheres mantêm-se as principais beneficiárias deste complemento (60%). Numa análise por distrito, é em Lisboa e Porto onde se concentra o maior número de beneficiários, seguindo-se Braga, Aveiro, Setúbal e Viseu.

3.2 Despesa

Segundo dados da Segurança Social, os idosos que requerem o complemento solidário para idosos apresentam um rendimento anual de pensões de cerca de 3.000,00 euros anuais (o que corresponde a 214 euros mensais durante 14 meses)⁶¹. Dados da Pordata indicam que o valor médio do complemento pago em Fevereiro de 2012 foi de 109,4 euros.

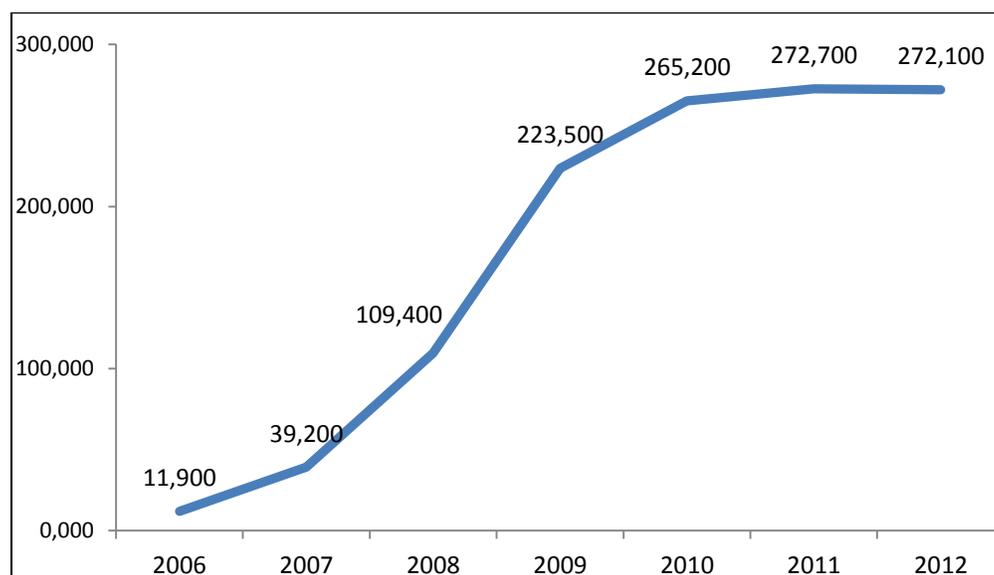
Ainda segundo o Relatório da Conta da Segurança Social 2011 (IGFSS, 2012a), as mulheres idosas recebem, em média, uma prestação significativamente mais elevada que os beneficiários do sexo masculino. Estes, ao auferirem pensões de valor mais elevado, acabam por receber um valor mais baixo de complemento solidário para idosos.

Tal como se pode observar no gráfico 26, a despesa com esta prestação tem aumentado exponencialmente acompanhando a evolução do número de beneficiários dada a elegibilidade progressiva desta prestação. No entanto, de acordo com o Relatório do

⁶¹Ver IGFSS (2012, p. 386).

Orçamento de Estado para 2013, o governo pretende diminuir o dinheiro que gasta com esta prestação em cerca de 30%, prevendo realizar em 2013 uma despesa na ordem dos 243,2 milhões de euros, comparativamente aos 272 milhões de euros gastos em 2012⁶². Este decréscimo reflecte já a alteração legislativa proposta aos parceiros sociais em Outubro de 2012, aprovada em Conselho de Ministros em Dezembro do mesmo ano e publicada em Diário da República em Janeiro de 2013.

Gráfico 26 - Evolução da despesa com o complemento solidário para idosos, 2006-2012 (milhões de euros)



Fonte: 2006-2009 Relatório da Conta da Segurança Social 2010; 2010-2012: Execução Orçamental da Segurança Social de Janeiro a Dezembro de 2012, Mapa Sintético IX

De acordo com a Conta da Segurança Social 2011, a despesa com os benefícios adicionais de saúde que os beneficiários do complemento solidário para idosos têm ainda direito para além da prestação mensal - participações financeiras em medicamentos, óculos, lentes e próteses removíveis -, “correspondem a cerca de 1,6% do total da despesa, uma importância relativa que se tem mantido relativamente constante nos últimos três anos”⁶³.

⁶²Relatório OE2013, Situação Financeira das Administrações Públicas 2012 e 2013 (contabilidade pública e nacional), pp. 122. (DGO, 2012)

⁶³Relatório da Conta da Segurança Social 2011, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, pp.389. (IGFSS, 2012 a)

3.3 Alterações legislativas

Em 25 de Janeiro de 2013, com o Decreto-Lei nº 13/2013, o governo decide diminuir o limite de rendimento que permite aceder ao complemento solidário para idosos. Na prática, esta alteração significa que só os idosos com rendimento inferiores a 4.909,00 euros anuais ou a 8.590,75 euros caso vivam em casal (na lei anterior: 5.022,00 e 8.788,50 euros respectivamente) têm direito a aceder a este apoio financeiro do Estado. O governo justifica esta medida afirmando que “a esmagadora maioria dos beneficiários viu a sua pensão ser aumentada, em média, 4%”⁶⁴. Esta alteração abrange as prestações em curso tendo como consequência a diminuição do número de beneficiários idosos pobres a beneficiar desta prestação. De acordo com notícia publicada pelo DN em 23 de Abril de 2013 “Portugal tinha, no final de Março, menos 8400 idosos pobres a receber o complemento solidário para idosos”. Com efeito, de acordo com as estatísticas disponíveis no site da segurança social sobre o número mensal de beneficiários deste complemento, verifica-se que entre Março de 2012 (234.148) e Março de 2013 (226.940) há menos 7.208 beneficiários desta prestação⁶⁵.

4. Prestações de Desemprego: Subsídio de Desemprego e Subsídio Social de Desemprego

Em Portugal, o subsídio de desemprego (SD), tal como hoje o conhecemos, foi criado em 1975⁶⁶, após a transição para a democracia (Wall, 1995; Silva e Pereira, 2012). Inicialmente o subsídio de desemprego destinava-se a todos os assalariados desempregados desde que o rendimento *per capita* do agregado familiar fosse inferior a 60% do salário mínimo nacional. O valor do subsídio de desemprego variava entre 60 a 75% do salário mínimo nacional e era pago mensalmente por um período de 180 dias, ou mais no caso de o desempregado ter idade superior a 50 anos. O facto de haver ou não familiares dependentes no agregado doméstico determinava a percentagem do salário mínimo a que o desempregado tinha direito; 60% desse salário se não existissem membros dependentes na família ou 75% se esses membros existissem. Os membros dependentes podiam ser o cônjuge, filhos e filhas menores de idade e ascendentes que auferissem por mês menos de 60% do salário mínimo nacional (Wall, 1995).

Posteriormente, em 1985, a protecção em caso de desemprego foi alargada com a criação do subsídio social de desemprego (SSD)⁶⁷. A partir dessa data passa a haver, por um lado, um esquema de “seguro de desemprego, integrado no regime geral da Segurança Social,

⁶⁴Decreto-Lei nº 13/2013, DR nº 18, 1ª Serie, 25 de Janeiro, pp.516.

⁶⁵<http://www4.seg-social.pt/estatisticas>, situação da base de dados a 2 de Abril de 2013.

⁶⁶Decreto-Lei nº169-D/75, de 31 de Março.

⁶⁷Decreto-Lei nº20/85 de 17 de Janeiro.

que se concretiza através da atribuição de um subsídio de desemprego” que deixa de depender da situação de carência económica do trabalhador e seu agregado familiar e passa a estar em ligação directa com a sua carreira contributiva, ainda que se tenham de cumprir alguns requisitos (art.º1.º), e, por outro, um esquema “não contributivo de protecção no desemprego, integrado no regime não contributivo da Segurança Social, que se concretiza através da atribuição do subsídio social de desemprego” (art.º 28.º). Este último pode ser atribuído em duas situações distintas: na ausência de condições de elegibilidade para receber o subsídio de desemprego (subsídio social de desemprego inicial) ou na sequência da concessão do subsídio de desemprego (subsídio social de desemprego subsequente). Em ambos os casos, a lei faz depender o acesso ao SSD de uma condição de recursos do trabalhador e do seu agregado familiar⁶⁸.

Deste modo, enquanto que actualmente o SD é a uma prestação de montante proporcional aos rendimentos que antecedem o desemprego (65% do rendimento de referência) sempre na observância de um prazo mínimo de garantia, o SSD é uma prestação de montante fixo (80% do valor do IAS que, em 2012, correspondia a 335,38 euros), com um menor prazo de garantia e sujeita a condição de recursos (rendimento *per capita* inferior a 80% do valor do IAS) (Silva e Pereira, 2012).

Para além do SD e do SSD existe ainda o subsídio de desemprego parcial (SDP). Introduzido em 1999⁶⁹ com o objectivo de criar uma maior flexibilidade na utilização do SD, o subsídio de desemprego parcial veio possibilitar a acumulação do subsídio de desemprego com rendimentos de trabalho a tempo parcial.

A análise que se segue centra-se nas principais alterações introduzidas no subsídio de desemprego e no subsídio social de desemprego ao longo dos últimos 3 anos (2011-2013).

4.1 Alterações legislativas

Após a assinatura do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica a 17 de Maio de 2011, as prestações de desemprego sofreram três grandes alterações. Em primeiro lugar, alteraram-se as regras de atribuição, o período de concessão e o montante a receber⁷⁰ do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego (inicial ou subsequente). Em segundo lugar, procedeu-se à extensão da protecção social em caso de

⁶⁸Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, alterado pela Lei 15/2011, de 3 de Maio, estabelece as regras da nova condição de recurso: regras para determinação dos rendimentos, composição do agregado e capitação dos rendimentos do agregado para a verificação das condições de recursos.

⁶⁹Decreto-Lei n.º 19/99 de 14 de Abril.

⁷⁰Decreto-Lei n.º 64/2012 de 15 de Março.

desemprego aos trabalhadores independentes⁷¹. Em terceiro lugar, foi introduzida uma contribuição obrigatória para a Segurança Social de 6% para os beneficiários do subsídio de desemprego que auferem mais de 419,22 € (valor mínimo de referência)⁷². Para além disso, como medida de carácter temporário, foi reintroduzida a majoração, de mais 10%, nas prestações de desemprego para os casais com filhos a cargo em que ambos estão desempregados e para aqueles que se encontram em situação de monoparentalidade⁷³.

Novas regras de atribuição, diminuição do período de concessão e do montante máximo a receber

Em 2012 entraram em vigor as novas regras de atribuição e concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego⁷⁴. Passa a ser mais fácil o acesso ao subsídio de desemprego, uma vez que os descontos necessários para ter direito à prestação passam de 15 para 12 meses. No entanto, o subsídio de desemprego passa a ser menos generoso e mais curto (o montante máximo passou de 1258,00 € para 1048,05 €, ou seja, 2,5 vezes o valor do IAS – Indexante dos Apoios Sociais; a duração mínima passa de 9 meses para 5 meses e a máxima de 38 meses para 26 meses). Por outro lado, após seis meses de concessão o subsídio sofre um corte de 10%. No entanto, os beneficiários que, em 31 de Março de 2012, já têm garantido determinado período de concessão do subsídio mantêm esse direito na primeira situação de desemprego ocorrida após 1 de Abril de 2012.

No que se refere ao subsídio social de desemprego, mantém-se o prazo de garantia de 180 dias de descontos nos últimos 12 meses e continuam a só ter acesso os desempregados que cumpram a condição de recursos à data da situação de desemprego ou do pedido de atribuição do subsídio social de desemprego subsequente, ou seja, cujo rendimento *per capita* é inferior a 80% do valor do IAS (335,38 euros). Contudo, para manterem o direito ao subsídio social de desemprego, os beneficiários devem fazer prova da composição do agregado familiar e dos respectivos rendimentos a cada 180 dias, ou seja, de 6 em 6 meses⁷⁵. Este prazo terá sido alterado no decurso de 2013 pois, de acordo com o Guia Prático do Subsídio Social de Desemprego (30 de Abril de 2013), a prova da composição do agregado familiar e respectivos rendimentos deverá ser feita a cada 360 dias, ou seja, de ano a ano.

⁷¹Decreto-Lei nº65/2012 de 15 de Março; Decreto-Lei nº12/2013 de 25 de Janeiro.

⁷²Artigo 10º da Lei nº51/2013, de 24 de Julho.

⁷³Artigo 2ºdo Decreto-Lei nº64/2012 de 15 de Março; Artigo 118º da Lei nº66-B/2012 – Aprova o Orçamento do Estado para 2013.

⁷⁴Decreto-Lei nº 64/2012 de 15 de Março.

⁷⁵Artigo 76º do Decreto-Lei nº220/2006, de 3 de Novembro, conforme redacção dada pelo Decreto-Lei nº64/2012, de 15 de Março.

Adicionalmente alteram-se também os períodos de concessão do subsídio social de desemprego em ambas as modalidades; subsídio social de desemprego inicial e subsídio social de desemprego subsequente. No primeiro caso, há uma redução do período máximo de concessão do subsídio que, à semelhança do subsídio de desemprego, passa de 38 para 26 meses. No segundo caso, estabelece-se uma distinção em função da idade do beneficiário. Assim, os beneficiários do subsídio social de desemprego subsequente com idade inferior a 40 anos mantêm o direito a metade do período de concessão previsto no caso do subsídio de desemprego. No entanto, no caso dos beneficiários com idade superior a 40 anos a duração do subsídio social de desemprego subsequente passa a ser a mesma do subsídio de desemprego atribuído inicialmente⁷⁶. Esta medida não é aplicável aos beneficiários do SSD subsequente que a 31 de Março de 2012 já preenchiam as garantias necessárias à atribuição do subsídio, que continuam a ter direito a apenas metade do período de concessão do subsídio de desemprego atribuído inicialmente⁷⁷.

Protecção no desemprego alargada aos trabalhadores independentes

Em Julho de 2012 entrou, pela primeira vez, em vigor a protecção social no desemprego dos trabalhadores independentes que recebem 80%, ou mais, do seu vencimento através da mesma entidade contratante, também conhecidos como “falsos recibos verdes”⁷⁸. Contudo, a lei apenas começou a produzir efeito em 2013, data em que passou a ser possível cumprir com o prazo de garantia estipulado, ou seja, 24 meses de registo (720 dias) de remunerações na mesma empresa nos últimos 48 meses. Em 2011 tinha já entrado em vigor o código contributivo que obriga as empresas com trabalhadores nesta situação a entregarem à Segurança Social 5% do montante pago.

Posteriormente, em Janeiro de 2013, foi aprovada uma lei de protecção no desemprego dos trabalhadores independentes com actividade empresarial e sócios gerentes de empresas⁷⁹, cuja perda de rendimentos decorra do encerramento da empresa ou da cessação de actividade profissional de forma involuntária. Mantendo-se o prazo de garantia para atribuição do subsídio de desemprego em vigor no caso dos trabalhadores independentes: 720 dias com registo de remunerações durante um período de 48 meses anterior à data da cessação de actividade.

⁷⁶Artigo 38º do Decreto-Lei nº220/2006, de 3 de Novembro, conforme redacção dada pelo Decreto-Lei nº64/2012, de 15 de Março.

⁷⁷Artigo 7º do Aditamento ao Decreto-Lei nº220/2006 de 3 de Novembro, conforme redacção dada pelo Decreto-Lei nº64/2012, de 15 de Março.

⁷⁸Decreto-Lei nº65/2012 de 15 de Março.

⁷⁹Decreto-Lei nº12/2013 de 25 de Janeiro.

Introdução de uma contribuição para a Segurança Social sobre a prestação de desemprego

No Orçamento do Estado para 2013, o governo PSD/CDS criou uma contribuição de 6% para a Segurança Social sobre a prestação de desemprego⁸⁰. De fora ficaram os desempregados com direito a majoração do subsídio, ou seja, os casais desempregados com filhos ou equiparados a cargo e os desempregados a viver em situação de monoparentalidade, sem direito a pensão de alimentos. Após o chumbo da medida por parte do Tribunal Constitucional, em Abril de 2013, foi aditada à lei uma nova cláusula que estipula um limite mínimo do valor da prestação mensal de desemprego sob o qual incide a contribuição para a Segurança Social. A proposta de lei, aprovada em Julho de 2013⁸¹, estabelece que as prestações de desemprego de valor igual ou inferior a 419,22 € ficam isentas de pagamento da contribuição para a Segurança Social.

Subsídio de desemprego mais elevado para os casais desempregados com filhos (majoração)

Em Abril de 2012⁸² foi reintroduzido o apoio aos casais desempregados com filhos (ou equiparados)⁸³, que se traduz na majoração de 10% no montante do subsídio de desemprego de cada membro do casal. As crianças (filhos ou equiparados) devem ser titulares ou possuírem as condições de titularidade do abono de família até ao 4º escalão (rendimento de referência do agregado familiar entre os 8.803,63€ a 14.672,70€ anuais). Esta disposição também se aplica às famílias monoparentais, se o titular das prestações de desemprego for o único adulto a viver com a(s) criança(s) titular(es) de abono de família e desde que não haja lugar ao pagamento de uma pensão de alimentos decretada pelo tribunal. Introduzida como uma medida temporária em vigor até Dezembro de 2012, o governo decidiu prorrogar por um ano o prazo de vigência desta lei, ou seja, até Dezembro de 2013⁸⁴, aproveitando para introduzir uma alteração importante: caso um dos cônjuges ou uma das pessoas que viva em união de facto deixe de receber subsídio de desemprego e lhe seja atribuído o subsídio social de desemprego subsequente ou, continuando desempregado, não receba qualquer prestação social por essa eventualidade,

⁸⁰ Artigo 117º da Lei nº66-B/2012.

⁸¹ Artigo 10º da Lei nº51/2013, de 24 de Julho.

⁸² Artigo 2º, Decreto-Lei nº 64/2012 de 15 de Março.

⁸³ Uma medida semelhante havia já sido adoptada em 2010, após a publicação da Lei nº5/2010 de 5 de Maio que estabeleceu um regime transitório e excepcional de apoio aos desempregados com filhos a cargo. Apesar de ter estado em vigor apenas um mês, esta lei foi precedida por uma outra que permaneceu em vigor (Lei nº4/2010, de 5 de Maio), a qual instituiu a obrigatoriedade de constar nas bases de dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social o estado civil do desempregado, ou situação equiparada, e a condição laboral do cônjuge.

⁸⁴ Artigo 118º da Lei nº66-B/2012 – Aprova o Orçamento do Estado para 2013.

mantém-se a majoração do subsídio de desemprego em relação ao outro beneficiário membro do casal.

Em Outubro de 2010 estavam inscritos nos Centros de Emprego 1530 casais desempregados e em Fevereiro de 2013 esse valor situava-se nos 13187 casais desempregados, o que corresponde a uma variação positiva de 83,4% face ao mês homólogo de 2012 (Fonte:IEFP). Nesse mesmo mês, havia 7580 beneficiários do subsídio de desemprego com direito a uma majoração de 10%. Destes, 5602 viviam em casal com filhos a cargo (o que corresponde a 2801 casais) e 1978 viviam em situação de monoparentalidade (Fonte:II, IP). Isto significa que, em Fevereiro 2013, apenas um quinto (21,2%) dos casais desempregados inscritos nos centros de emprego, tinha direito à majoração de 10% no subsídio de desemprego.

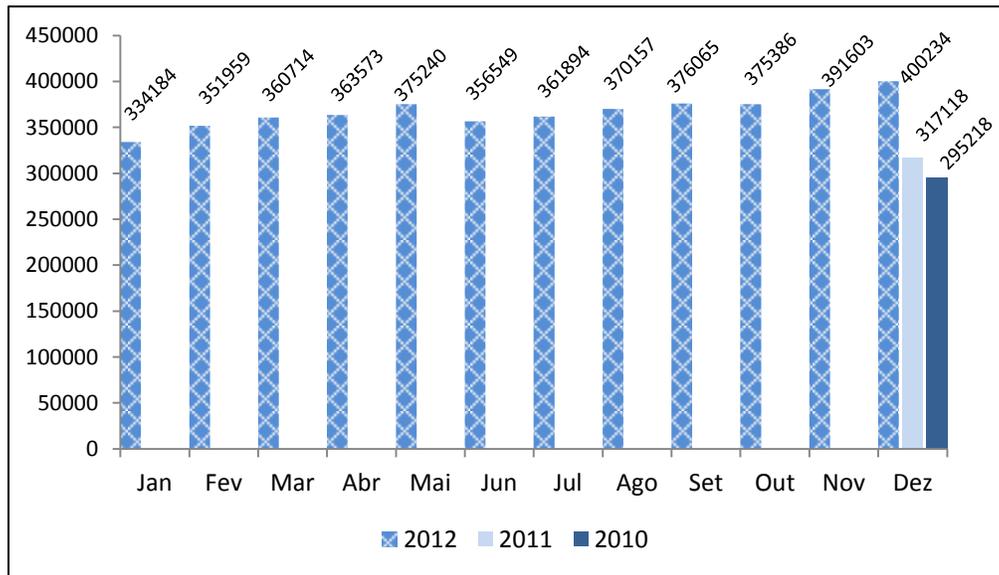
4.2 Número de beneficiários

Ao olharmos para a evolução mensal do número de beneficiários das prestações de desemprego⁸⁵, verificamos que este aumentou no decurso de 2012 (gráfico 27). Assim, em Dezembro de 2012 existiam mais 66.050 beneficiários do que em Janeiro do mesmo ano. Entre Dezembro de 2010 e Dezembro de 2012, houve uma variação positiva de 105.016 indivíduos beneficiários de prestações de desemprego. Saliente-se, no entanto, que a diminuição no número de beneficiários ao longo de 2010 deve-se à introdução de condições de elegibilidade específicas no acesso ao subsídio social de desemprego, que veio restringir acesso a esta prestação social⁸⁶.

⁸⁵ Inclui dados do subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego inicial, subsídio social de desemprego subsequente e prolongamento de subsídio social de desemprego.

⁸⁶ Lei nº70/2010 de 16 de Junho. Para mais informações consultar Relatório 2011 do OFAP, pp. 23-24 (Wall *et al.*, 2012)

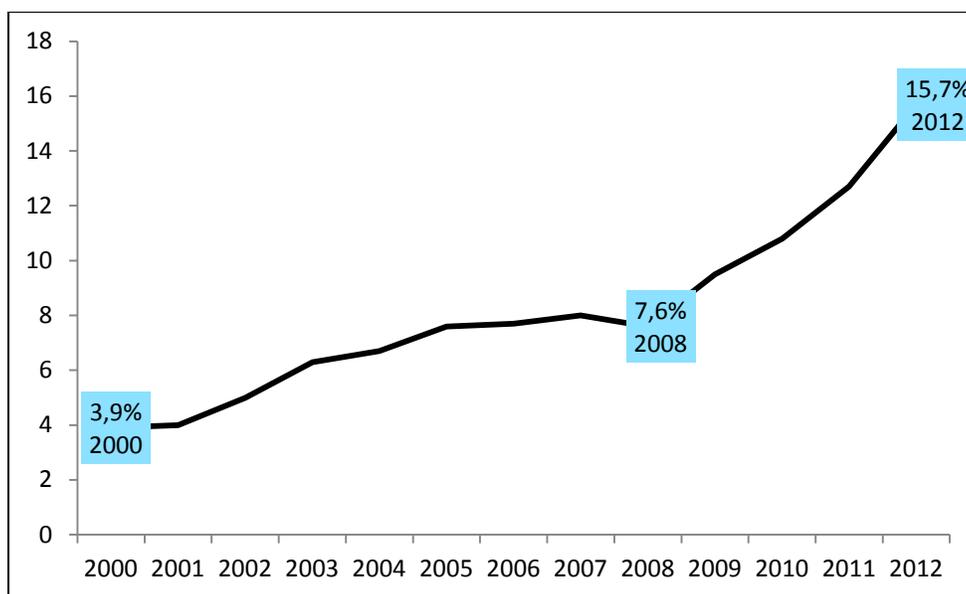
**Gráfico 27 - Evolução mensal do número de beneficiários das prestações de desemprego, 2012
(indivíduos)**



	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2012	334.184	351.959	360.714	363.573	375.240	356.549	361.894	370.157	376.065	375.386	391.603	400.234
2011	296.906	300.975	294.116	294.194	289.252	286.863	285.336	286.606	297.470	293.436	309.381	317.118
2010	359.369	373.205	359.873	371.130	365.166	355.096	354.017	342.122	331.092	316.695	309.649	295.218

Fonte: Estatísticas da Segurança Social, última actualização 14 de Agosto 2013, disponíveis em <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>; consulta efectuada a 9 de Setembro de 2013

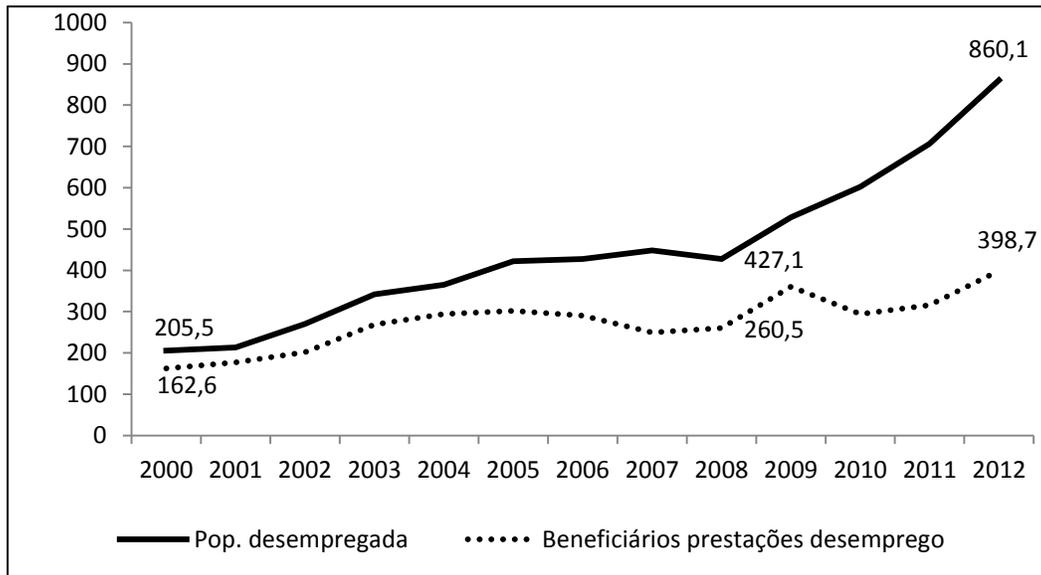
O crescimento do número de beneficiários das prestações de desemprego acompanha o aumento do número de desempregados em Portugal (gráfico 28). Partindo de níveis de desemprego relativamente baixos, 3,9% em 2000, a taxa de desemprego em Portugal disparou nos últimos cinco anos, passando de 7,6%, em 2008, para 15,7%, em 2012, o valor mais elevado de sempre. Com efeito, o total de indivíduos desempregados passou nesse mesmo período temporal de 427.100 para 860.100 (gráfico 29).

Gráfico 28 - Taxa de desemprego (%), Portugal, 2000-2012

Fonte: Pordata (base de dados do INE, Inquérito ao Emprego, última actualização 13-02-2013) consulta efectuada a 5 de Setembro de 2013

No entanto, comparando o número de indivíduos desempregados com o número de beneficiários das prestações de desemprego (gráfico 29) constatamos que há cada vez menos desempregados abrangidos por esta protecção social. Em 2012, dos 860.100 indivíduos desempregados, apenas 398.742 eram beneficiários de uma prestação de desemprego (SD ou SSD), aproximadamente 46,4% do total de desempregados (gráfico 30). Trata-se do segundo valor mais baixo dos últimos doze anos. Em 2011 apenas 44,8% do total de desempregados beneficiavam de protecção social. Saliente-se ainda que, desde 2010, que o número de desempregados protegidos não ultrapassa a fasquia de 50% do total de desempregados. Entre os desempregados que, em 2012, tinham direito a protecção, a maioria (38,5%) recebe o subsídio de desemprego e 8% beneficiam do subsídio social de desemprego.

Gráfico 29 - Evolução anual da população desempregada e do número de beneficiários das prestações de desemprego, 2000-2012 (indivíduos)

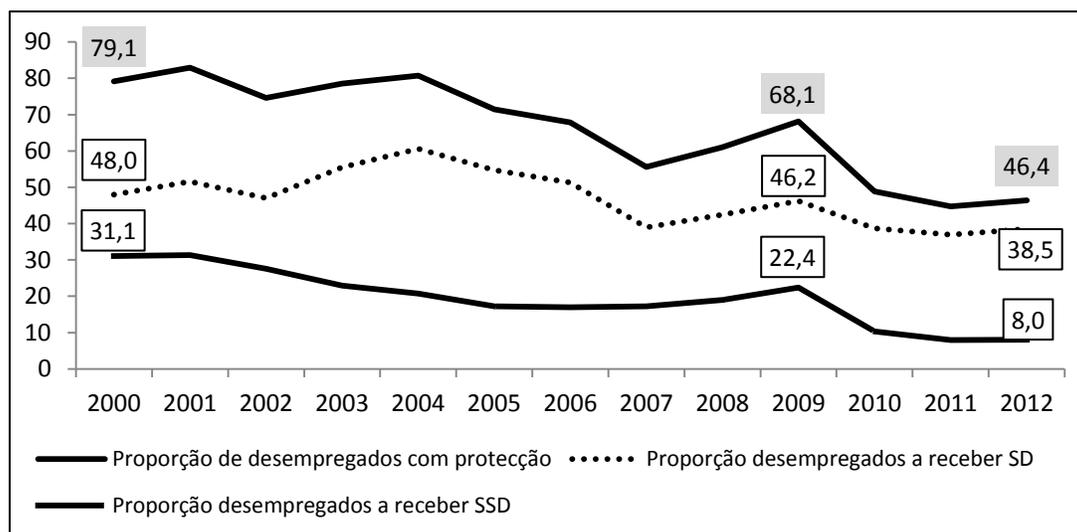


Fonte: Pordata (Pop. Desempregada – base de dados do INE, Inquérito ao Emprego, última actualização 18-02-2013; Beneficiários das Prestações de Desemprego – base de dados do II/MSSS, última actualização 22-01-2013), consulta efectuada a 22 de Agosto de 2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
População desempregada	205,5	213,6	270,5	342,3	365	422,3	427,8	448,6	427,1	528,6	602,6	706,1	860,1
Beneficiários	162,6	177,1	201,8	268,7	294,5	301,8	290,2	249,5	260,5	360,1	294,6	316,1	398,7

Nota: No decurso de 2011, o INE alterou a metodologia do inquérito trimestral ao emprego o que introduziu uma quebra de série que impossibilita a análise detalhada das taxas de variação homóloga e as comparações históricas (IGFSS, 2012a).

Gráfico 30 - Desempregados beneficiários de prestações de desemprego (proporção global e por tipo de subsídio), (%)



Fonte: Pordata (Pop. Desempregada – base de dados do INE, Inquérito ao Emprego, última actualização 18-02-2013; Beneficiários das Prestações de Desemprego – base de dados do II/MSSS, última actualização 22-01-2013), consulta efectuada a 22 de Agosto de 2013.

	Pop. desemp. (milhares)	Total beneficiários prestações desemprego (milhares)	Proporção beneficiários SD e SSD face ao total desempregados (%)	Beneficiários SSD (milhares)	Proporção beneficiários SSD face ao total desempregados (%)	Beneficiários SD (milhares)	Proporção SD face ao total desempregados (%)
2000	205,5	162,592	79,1	63,932	31,1	98,660	48,0
2001	213,6	177,100	82,9	66,992	31,4	110,108	51,5
2002	270,5	201,816	74,6	74,547	27,6	127,269	47,0
2003	342,3	268,728	78,5	78,601	23,0	190,127	55,5
2004	365,0	294,512	80,7	75,835	20,8	221,123	60,6
2005	422,3	301,828	71,5	72,799	17,2	231,035	54,7
2006	427,8	290,194	67,8	72,767	17,0	219,366	51,3
2007	448,6	249,527	55,6	77,442	17,3	174,767	39,0
2008	427,1	260,467	61,0	81,017	19,0	181,261	42,4
2009	528,6	360,109	68,1	118,565	22,4	244,134	46,2
2010	602,6	294,563	48,9	62,093	10,3	233,116	38,7
2011	706,1	316,085	44,8	56,019	7,9	261,093	37,0
2012	860,1	398,742	46,4	68,866	8,0	331,357	38,5

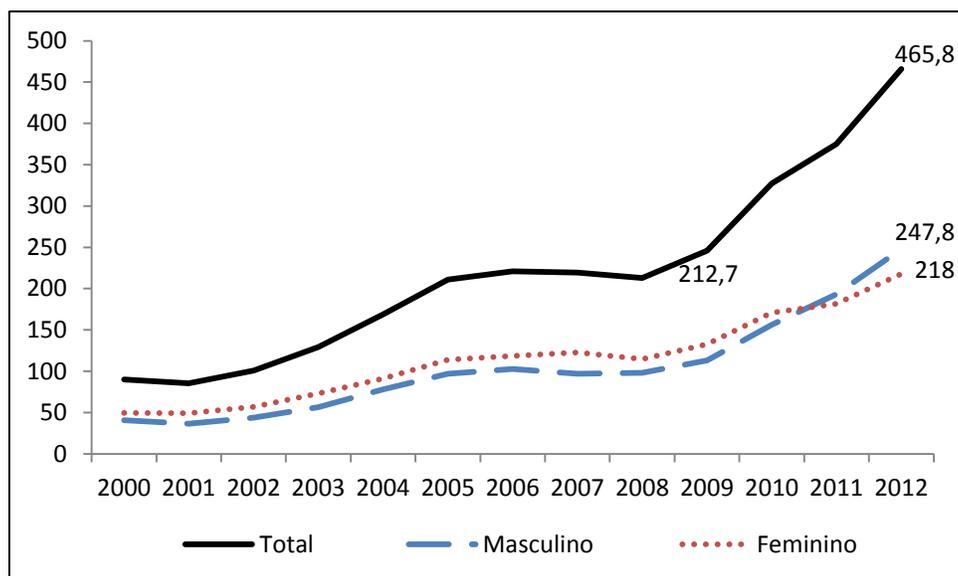
Nota: Número total de desempregados com quebra de série nos anos de 1992, 1998 e 2011; quebra de série do número de beneficiários em 2004 (Silva e Pereira, 2012).

O subsídio social de desemprego (SSD) foi a prestação que mais contribuiu para a diminuição na protecção social aos desempregados. Na sequência das alterações, adoptadas em Novembro de 2010 (Decreto-Lei nº 70/2010), designadamente tornar mais restrito o acesso a várias prestações sociais do regime não contributivo (Wall *et al.*, 2011), entre as quais se inclui o subsídio social de desemprego, a proporção de beneficiários do subsídio social de desemprego face ao total de desempregados caiu para metade, ou seja, passou de 22,4%, em 2009, para 10,3% em 2010, mantendo-se desde então a tendência de descida. No que concerne ao subsídio de desemprego, a variação foi menor. Em 2009 beneficiavam do subsídio de desemprego cerca de 46,2% do total de desempregados e, em 2010, essa proporção diminuiu para 38,7%, atingindo um valor próximo do registado em 2007, ano em que o número de desempregados abrangidos pelo SD atingiu os 39%. Em suma, comparando a proporção de beneficiários SSD face ao total dos desempregados constata-se que, entre 2000 e 2012, houve uma diminuição de 23%. O mesmo acontece no caso do subsídio de desemprego, tendo em conta o mesmo período temporal, que registou uma diminuição de 9,5%.

Entre outros factores explicativos da menor protecção social aos desempregados destaca-se o aumento do desemprego de longa duração e o aumento do desemprego jovem. Por um lado, muitos desempregados perdem o direito ao subsídio de desemprego por atingirem o período máximo de atribuição sem que entretanto tenham conseguido encontrar um novo emprego. Por outro lado, são cada vez mais os jovens que, devido à proliferação de relações laborais precárias, não conseguem preencher o prazo de garantia estipulado para aceder ao subsídio de desemprego.

Em 2012, 54,2% do total de desempregados encontravam-se desempregados há 1 ano ou mais (gráfico 31). O desemprego de longa duração mais do que duplicou ao longo dos últimos cinco anos, passando dos 212.700 indivíduos, em 2008, para 465.800, em 2012. A partir de 2011, o desemprego de longa duração passou a afectar sobretudo os homens, invertendo assim a tendência registada ao longo da última década.

Gráfico 31 - Evolução da população desempregada há 1 ano ou mais (desemprego de longa duração), total e por sexo, 2000-2012 (indivíduos)

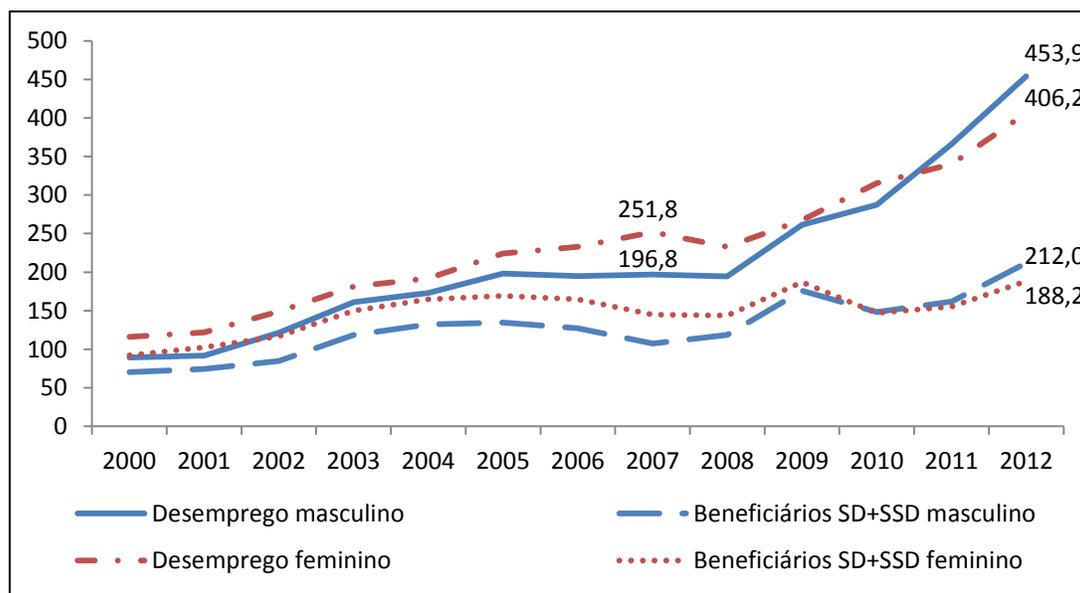


Fonte: Pordata, última actualização 14-05-2013, base de dados do INE - Inquérito ao Emprego, consulta efectuada a 22 de Agosto de 2013.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	89,9	85,4	100,7	129,3	168,9	210,8	221,1	219,5	212,7	245,8	327,1	374,9	465,8
Masculino	40,5	36,4	43,6	56,3	78	97	102,6	96,8	98,1	112,9	156,1	193,2	247,8
Feminino	49,4	49	57	73	91	113,9	118,5	122,8	114,5	132,9	170,9	181,7	218

O crescimento do desemprego tem vindo a afectar sobretudo os homens (gráfico 32). De tal modo que, em 2009, a curva do desemprego masculino encontra a do feminino, ultrapassando-a mesmo no decurso de 2011. Entre 2008 e 2012 a taxa de variação do desemprego masculino aumentou 133,5% face a uma variação de 74,6% no caso feminino. Deste modo, e ao contrário do que até aqui se tinha verificado, em 2012 houve mais homens beneficiários das prestações de desemprego (53%) do que mulheres (47%).

Gráfico 32 – Evolução da população desempregada e dos beneficiários das prestações de desemprego, por sexo, 2000 - 2012 (indivíduos)



Fonte: Pordata, base de dados do II/MSSS, última actualização 22-01-2013, consulta efectuada a 22 de Agosto de 2013.

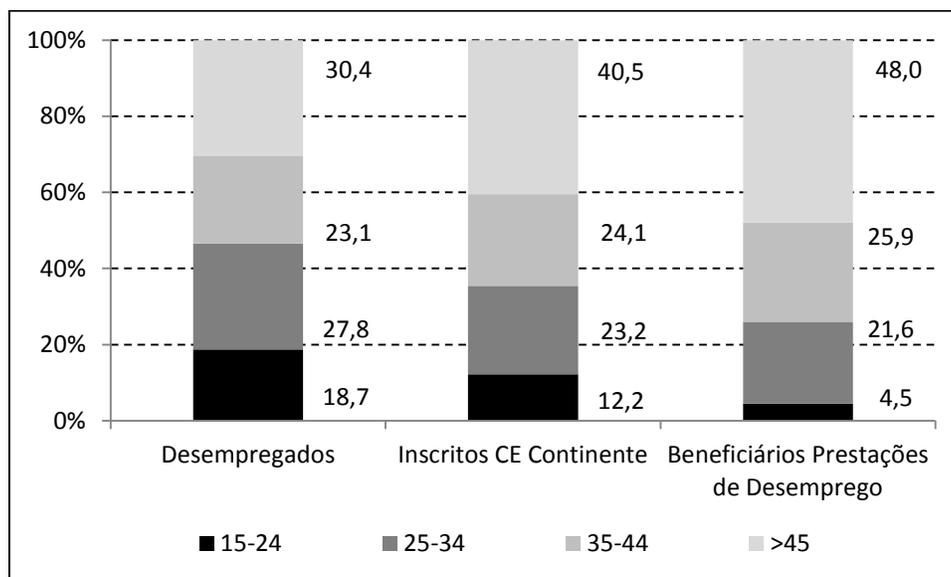
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desemprego masculino	89,3	91,6	121,4	160,9	173	198,1	194,8	196,8	194,4	261,3	287,3	366,0	453,9
Beneficiários SD+SSD masculino	70,3	74,5	84,7	118,7	132,3	134,7	127,3	107,3	118,4	175,8	148,2	162,0	212,0
Desemprego feminino	116,2	122	149,1	181,5	192,1	224,1	233	251,8	232,7	267,4	315,3	340,1	406,2
Beneficiários SD+SSD feminino	92,3	102,6	117,1	150,1	164,7	169,1	164,9	144,9	143,9	186,9	147,0	155,1	188,2

Nota: O SSD inclui todas as prestações sociais de desemprego não englobadas pelo SD. Ver metadata Pordata⁸⁷.

O gráfico 33 permite perceber o impacto da idade na protecção em caso de desemprego. Assim, verificamos que os jovens com idade compreendida entre os 15 e os 24 anos de idade correspondem a 18,7% do total de desempregados, a 12% do total de desempregados inscritos nos centros de emprego (CE) e a 4,5% do total de beneficiários de prestações de desemprego. Ou seja, menos de um terço do total de jovens desempregados tem direito a protecção social em caso de desemprego.

⁸⁷Há uma discrepância nos dados apresentados pelo Pordata entre o valor total de beneficiários de prestações de desemprego e a soma dos beneficiários de ambos os sexos cujo valor é superior.

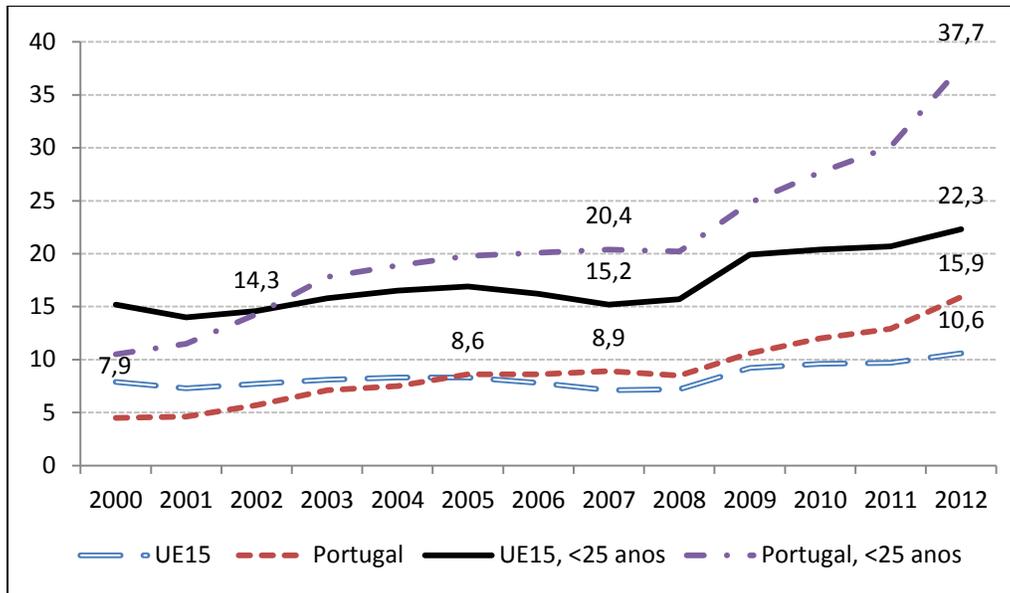
Gráfico 33 - Desempregados, inscritos nos centros de emprego (CE) do Continente e beneficiários de prestações de desemprego, por grupo etário, 2012 (%)



Fonte: IEFP, INE, II-MSSS.

Trata-se de um dado preocupante na medida em que, no decurso da última década o desemprego em Portugal cresceu a um ritmo superior à média europeia, nomeadamente o desemprego jovem (<25 anos) (gráfico 34). Este situava-se nos 37,7% em 2012, o que representa uma variação de 23,4% face a 2002, ano em que a taxa de desemprego jovem portuguesa (14,3%) atingiu a taxa de desemprego jovem na União Europeia a 15 países (UE 15) de 14,6%. Desde então a diferença entre o desemprego jovem português e o desemprego jovem registado na UE 15 tem vindo a acentuar-se, atingindo o valor mais elevado de sempre em 2012.

Gráfico 34 - Taxa de desemprego total e jovem (<25 anos de idade), Portugal e UE15 (%)

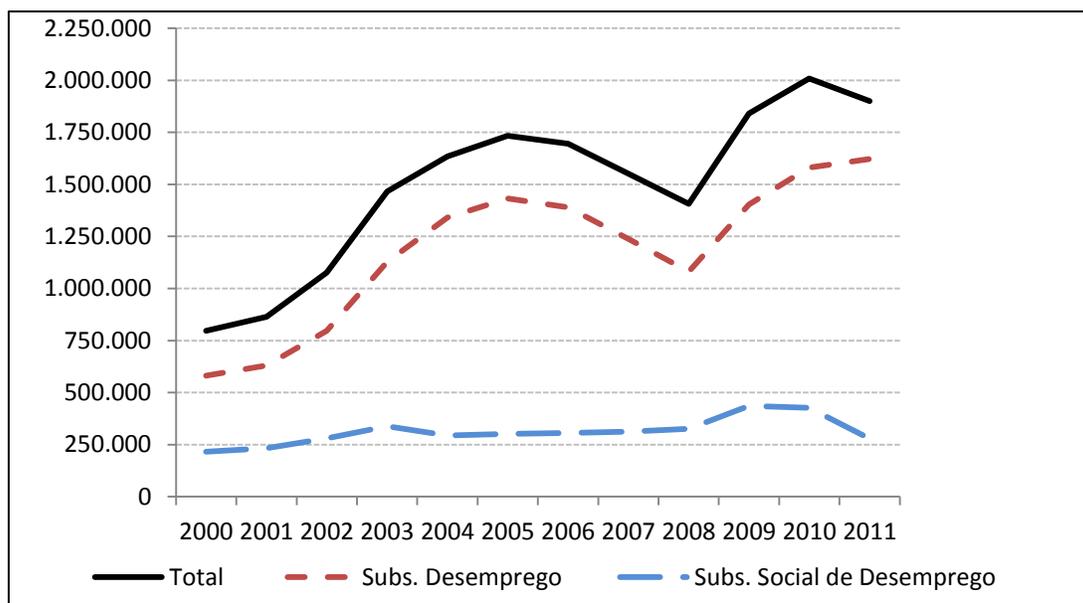


Fonte: Eurostat (base de dados: Labour Force Survey, última actualização 30-08-2013), consulta efectuada a 5 de Setembro de 2013

4.3 Despesa

Em 2012 a despesa com as prestações de desemprego foi de 2.593 milhões de euros, mais 489,2 milhões de euros do que em 2011, ano em que a despesa se situou nos 2.103,8 milhões de euros, o que corresponde a uma variação homóloga de 23,3% (IGFSS, 2012b). No entanto, com as alterações nas regras de atribuição desta prestação, o governo estima conter este crescimento já no decurso de 2013.

Gráfico 35 – Evolução da despesa com as prestações de desemprego, 2000-2012 (milhares de euros)



Fonte: IGFSS, Conta da Segurança Social 2003; 2006; 2011.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SD	581.046	630.826	796.598	1.128.020	1.341.143	1.432.147	1.390.141	1.239.271	1.081.220	1.403.931	1.581.382	1.622.081
SSD	215.590	232.923	280.480	338.261	293.915	302.074	305.639	312.797	325.474	436.162	426.731	278.482
Total	796.636	863.748	1.077.078	1.466.281	1.635.058	1.734.221	1.695.780	1.552.068	1.406.694	1.840.093	2.008.113	1.900.563

Fonte: IGFSS Conta da Segurança Social 2003; 2006; 2011.

4.4 Do lado dos actores/ debates/ propostas

Com excepção do período máximo de concessão do subsídio de desemprego que conforme vimos passou de 38 para 26 meses, todas as restantes alterações introduzidas no sistema de protecção social em caso de desemprego, no decurso de 2012, constavam do Memorando de Entendimento assinado pelo Estado Português com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, em Maio de 2011. Com efeito, conforme se pode ler no ponto 4 “Mercado de trabalho e educação” do referido documento constituem

objectivos em matéria de reforma do sistema de prestações de desemprego: i) a redução da duração máxima do subsídio de desemprego para, pelo menos, 18 meses com excepção dos actuais desempregados e dos trabalhadores que à data de alteração da lei já tenham atingido o prazo de garantia necessário; ii) a diminuição do valor máximo do subsídio de desemprego para 2,5 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS); iii) o corte de, pelo menos, 10% no montante das prestações de desemprego a partir do sexto mês de concessão; iv) a redução do prazo de garantia necessário para se ter acesso à prestação de desemprego, o qual passa de 15 para 12 meses; v) o alargamento do subsídio de desemprego aos trabalhadores independentes que exercem regularmente actividade para a mesma empresa.

Os principais objectivos que nortearam a apresentação destas medidas foram, por um lado, a redução do risco de desemprego de longa duração e, por outro, a protecção dos trabalhadores mais jovens e sujeitos a um risco acrescido de falta de protecção em caso de desemprego, quer por não terem cumprido o período mínimo de contribuições necessário (prazo de garantia), quer por estarem a trabalhar a recibos verdes (trabalhadores independentes).

No âmbito destas alterações o governo avançou ainda, em Outubro de 2012, com uma proposta⁸⁸ de redução em 10% tanto do valor mínimo mensal do subsídio de desemprego que passaria, assim, de 419,22 (valor do IAS, indexante dos apoios sociais) para 377,29 euros (90% do IAS) como do valor mínimo mensal do subsídio social de desemprego que passaria de 419,22 para 377,29 euros (90% do IAS), em caso de agregado familiar, ou de 335,38 para 301,83 euros (72% do IAS) caso o beneficiário viva sozinho.

Esta proposta de redução do valor mínimo mensal do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego em 10 por cento foi objecto de elevada polémica e ampla contestação por parte de parceiros sociais, entidades religiosas e outras tantas organizações da sociedade civil, o que levou o Governo a recuar nesta matéria anunciando, como alternativa, uma contribuição de 6% para a segurança social a incidir sobre a prestação de desemprego, aprovada na Lei do Orçamento do Estado para 2013.

⁸⁸No Comunicado sobre as Prestações Sociais, é possível ler que: “o Governo enviou aos Parceiros Sociais um documento de trabalho o qual constitui uma proposta, para eventual alteração de um conjunto de Prestações Sociais, quer de natureza contributiva, quer de natureza não contributiva. Esta é uma proposta preliminar, para ser objecto de discussão e negociação com os Parceiros Sociais, sendo, no espírito da negociação e concertação social um documento sujeito a alterações no âmbito do diálogo social tripartido.” Disponível no site do Governo em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/mantenha-se-atualizado/20121023-comunicado-prestacoes-sociais.aspx>

Assim, logo a 24 de Outubro de 2012, o jornal Público noticiava que Pedro Motas Soares, Ministro da Solidariedade e Segurança Social, admitia que “a redução do limite mínimo do subsídio de desemprego não podia avançar”. De acordo com a mesma notícia, o ministro manifestava-se disponível para “*introduzir alterações*” à proposta enviada aos parceiros sociais no dia anterior, nomeadamente no subsídio de desemprego, “a proposta que teve menor aceitação por parte dos parceiros sociais”. Nesse mesmo dia, o site da Rádio TSF Notícias publicava “*Governo recua e suaviza proposta de cortes nos apoios sociais*”. No corpo da notícia, afirmava-se que após reunião com João Proença de Carvalho, Secretário-Geral da UGT, o Ministro Pedro Mota Soares declarou que “o Governo decidiu alterar a redução do limite mínimo do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego, encontrando alternativas em sede de Orçamento de Estado que garantam que efectivamente temos um incentivo para que os trabalhadores desempregados subsidiários regressem ao mercado de trabalho”⁸⁹. Ainda segundo a mesma notícia, João Proença de Carvalho afirmou que “na prática, esta alteração significa que o Governo vai aplicar um corte de seis por cento ao valor mínimo de subsídio de desemprego, contrariamente aos 10 por cento que estavam previstos na proposta inicial (...) no caso das pessoas a receber a prestação mínima há uma ressalva [no Orçamento] que o desconto de seis por cento não tem em causa o tal mínimo de um Indexante de Apoios Sociais”.

Mais tarde, em Abril de 2013, o Tribunal Constitucional veio a chumbar a contribuição de 6% para a segurança social, o que conduziu o Governo a aditar à lei uma nova cláusula (artigo 10º da lei nº51/2013, de 24 de Julho) que estipula um valor mínimo de subsídio de desemprego (419,22 euros) a partir do qual incide a contribuição para a segurança social. Isto significa que as prestações de desemprego de valor igual ou inferior ao IAS estão isentas de pagamento daquela Contribuição para a Segurança Social (CSS).

5.Outros apoios económicos às famílias

5.1 Cantinas sociais

A criação/reforço de uma rede de cantinas sociais tem sido um dos objectivos do Programa de Emergência Social (PES). Segundo o Relatório do Orçamento de Estado para 2013, o Programa PES “assenta em cinco áreas essenciais de actuação: respostas a famílias confrontadas com situações de pobreza; apoios a idosos com rendimentos degradados e

⁸⁹http://www.tsf.pt/Paginalnicial/Economia/Interior.aspx?content_id=2845715&page=-1

consumos de saúde elevados; inclusão de pessoas com deficiência; reconhecimento e promoção do voluntariado; e fortalecimento da relação com as instituições” (p.207).

As cantinas sociais constituem um programa de emergência alimentar, “uma resposta nacional às carências alimentares”, e tem por objectivo fornecer refeições gratuitas, ou a um custo muito reduzido, a indivíduos e famílias carenciadas que não têm capacidade económica para satisfazer as suas necessidades alimentares. De acordo os serviços sociais das misericórdias, “o Governo estipulou que deveriam ter preferência: idosos com baixos rendimentos; famílias com desemprego múltiplo e com filhos; pessoas com deficiência e com dificuldade em conseguir trabalho; famílias monoparentais”⁹⁰.

Estas cantinas são implementadas em articulação com as Misericórdias e as Instituições Privadas de Solidariedade Social “maximizando o que já existe no terreno, nomeadamente cozinhas e refeitórios sociais dentro das próprias instituições”. Cada instituição fornecia, no início, cerca de 65 refeições, número contratualizado e participado pelo governo para o que disponibilizou uma verba de cerca de 50 milhões de euros. No entanto, atendendo ao aumento da procura por parte das famílias e à existência de cantinas sociais com listas de espera, o Secretário de Estado da Segurança e Solidariedade Social, anunciou em Dezembro de 2012 o aumento do número de refeições diárias, de 65 para 100 refeições, “por unidade ou pólo de instituição” e não apenas por instituição⁹¹.

Por outro lado, já em Fevereiro de 2012, Pedro Mota Soares, Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, tinha anunciado o alargamento da rede de Cantinas Sociais pretendendo aumentar para 960 o número de instituições com quem o Estado contratualiza este programa de emergência alimentar, tendo então afirmado o objectivo de haver “uma cantina social em todos os distritos e concelhos”.⁹²

5.2 Fundo de garantia de alimentos devidos a menores

O Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores foi criado em 1998 pela Lei nº 75, de 19 de Novembro, sob gestão do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Este Fundo consiste no pagamento da pensão de alimentos das crianças e jovens menores de idade por parte do próprio Estado mediante as seguintes condições: o menor reside em território nacional, satisfaz a condição de recurso e a pessoa que está judicialmente obrigada a prestar

⁹⁰ Jornal regional de Famalicão Cidade Hoje, declarações do Pároco do Centro Social de Castelões em notícia com o título “cantinas sociais servem centenas de refeições diárias”, disponível em http://www.imprensaregional.com.pt/cidade_hoje/index.php?info=YT0zOntzOjU6Im9wY2FvljtzOjExOiJub3RpY2lhX2xlciI7czo5OiJpZl9zZWVjYW8iO3M6MT0iMSI7czo5MD0iaWRfYm90aWNpYSI7czo5OjIzOC17fQ==

⁹¹ <http://www.noticiasaoiminuto.com/pais/25702/governo-refor%C3%A7a-refei%C3%A7%C3%B5es-servidas-nas-cantinas-sociais#.UkqeldKkpZc>

⁹² <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=529148&tm=6&layout=121&visual=49>

alimentos não cumpre essa obrigação, ou não o pode fazer por absoluta incapacidade da sua situação sócio-económica (desemprego, doença, incapacidade, prisão, toxicodependência, paradeiro desconhecido, entre outras situações); não é possível o recurso à cobrança coerciva da mesma (através da dedução do valor da pensão de alimentos no salário ou em outras formas de rendimento).

Quando este Fundo foi criado, a condição de recurso correspondia a um salário mínimo nacional, ou seja, o rendimento líquido do menor, ou a capitação de rendimentos do respectivo agregado familiar, não podia ser superior a um salário mínimo nacional e as prestações de alimentos, pagas por este Fundo, não podiam exceder mensalmente 4 Unidades de Conta por devedor (102 euros cada unidade⁹³).

A partir de Janeiro de 2013, a condição de recurso e o valor máximo a pagar por devedor alteram-se. Com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (Lei nº 66-B/2012) em 31 de Dezembro de 2012, fica estipulado (Artº 183) que o rendimento líquido do menor ou a capitação de rendimentos do respectivo agregado familiar não pode ser superior ao valor do (IAS) indexante dos apoios sociais (419,22 euros), e que as pensões de alimentos, pagas por este Fundo, “não podem exceder, mensalmente, por cada devedor, o montante de 1 IAS, independentemente do número de filhos menores”.

5.3 Cheques dentista

É reduzido o valor dos “Cheques Dentista”, criados em 2008 e atribuídos no âmbito do Programa Nacional de Promoção da Saúde Oral às crianças e jovens que frequentam o ensino público ou solidário (IPSS) até aos 13 anos de idade (cerca de 400 mil crianças beneficiárias em 2012). Por razões orçamentais, o governo suspendeu a emissão dos cheques dentistas às crianças, por dois meses, em 2012, retomando o programa em 2013, embora com algumas alterações: diminui o valor de cada cheque de 40 para 35 € e alarga-se a cobertura do programa às crianças até 15 anos de idade.

5.4 Passes escolares

Em 2011, a comparticipação em 50% no valor dos passes escolares, que foi criada em 2008/2009 para todas as crianças e jovens dos 4 aos 18 anos de idade do ensino não superior «4_18@escola.tp», deixa de ser universal e passa a dirigir-se apenas às crianças e jovens de famílias carenciadas pertencentes ao escalão A e B da Acção Social Escolar; o escalão A

⁹³ Ver Guia Prático do Instituto da Segurança Social sobre o Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores – Pensão de Alimentos Devida a Menores, com data de 10 de Fevereiro de 2010.

corresponde ao 1º escalão do abono de família (50% desconto sobre o preço da tarifa inteira) e o escalão B corresponde ao 2º escalão de Abono de Família (25% de desconto sobre o preço da tarifa inteira)⁹⁴.

A Portaria n.º 268-A/2012 de 31 de Agosto vem aumentar de 50% para 60% o desconto para as crianças e jovens do escalão A (1º escalão de Abono de Família) ficando as crianças do escalão B (2º escalão de Abono de Família) com 25% de desconto. As crianças e jovens inseridos em famílias com escalão social + (famílias que têm um rendimento médio mensal equivalente⁹⁵ igual ou inferior a 1,2 x 419,22 € (IAS), ou seja, 503, 064 €) têm igualmente direito ao desconto de 25% sobre o valor do passe escolar.

Também em 2011 deixou de ser universal a comparticipação, criada em 2008/2009, do passe sub23 para estudantes do ensino superior público ou privado até aos 23 anos de idade «sub23@superior.pt». A Portaria acima referida vem definir que só são abrangidos por este passe os estudantes do ensino superior até aos 23 anos de idade beneficiários da acção social escolar (60% desconto de desconto sobre o preço da tarifa inteira) ou aqueles que estão inseridos em famílias com escalão social + (25% desconto).

5.5 Subsídio por doença

O regime de protecção social em caso de doença é novamente alterado no que diz respeito ao montante de subsídio que é pago para períodos de incapacidade para o trabalho (baixas) até 90 dias, fazendo-se uma diferenciação entre as baixas de duração inferior (até 30 dias) que passam a ser subsidiadas em 55% do rendimento de referência, e as baixas que ultrapassam o primeiro mês e que se podem prolongar até 3 meses, cujo subsídio desce de 65% para 60% do rendimento de referência (na lei anterior as baixas até 90 dias eram subsidiadas com a mesma percentagem - 65%).

Outra alteração é a introdução de uma majoração de mais 5% sobre o montante de subsídio de doença a atribuir nas baixas iguais ou inferiores a 90 dias à qual só têm direito: os beneficiários com rendimento de referência igual ou inferior a 500 euros; os agregados familiares que integrem três ou mais descendentes até aos 16 anos de idade, ou até aos 24 anos caso sejam titulares do abono de família; e ainda os agregados familiares que integrem descendentes que beneficiam da bonificação por deficiência do abono de família.

⁹⁴ http://www.imtt.pt/sites/imtt/Portugues/Tarifas/passe4-18escola-tp/Paginas/Passe4_18-escola_tp.aspx

⁹⁵ O rendimento médio mensal equivalente do agregado familiar resulta da divisão do rendimento médio anual equivalente por 14 meses. Por sua vez, o rendimento médio anual equivalente do agregado familiar “resulta de uma fracção que comporta, no numerador, o rendimento bruto anual do agregado familiar e, no denominador, a soma do número de sujeitos passivos do agregado familiar com o produto do número de sujeitos dependentes por 0,25” (Portaria n.º 36/2012, de 8 de Fevereiro, DR, n.º 28, 1ª Série, pp.634.)

Mantém-se o subsídio de doença de 70% para baixas entre os 91 e 365 dias e de 75% para baixas superiores a 365 dias.

Mantém-se igualmente o prazo de garantia para ter direito ao subsídio: ter trabalhado pelo menos 12 dias nos primeiros quatro meses dos últimos seis, incluindo o mês em que se deixa de trabalhar por doença.

Ao fazer esta diferenciação no montante de subsídio por doença nos primeiros meses de baixa e introduzir uma majoração de 5% nos casos acima mencionados, o Decreto-lei nº 133/2012 de 27 de Junho acaba assim por vir recuperar o regime que já tinha sido introduzido em 2004 - (Decreto-Lei nº 28/2004 de 4 de Fevereiro do XV Governo Constitucional, então chefiado por Durão Barroso e com Bagão Félix Ministro da Segurança Social e do Trabalho) – entretanto alterado em 2005 pelo governo de José Sócrates (Decreto-Lei nº 146/2005, de 26 de Agosto) que decidiu repor o regime que vigorava anteriormente no que respeita às baixas por doença inferiores a 90 dias (manter os 65% da remuneração de referência de subsídio de doença para baixas iguais ou inferiores a 90 dias e eliminar aquelas majorações).

5.6 Complemento por dependência de grau 1

O complemento por dependência consiste num apoio financeiro do qual podem beneficiar pessoas que recebem uma pensão (de velhice, invalidez ou de sobrevivência, incluindo-se aqui o regime especial das actividades agrícolas e o regime não contributivo ou equiparado) e que se encontram numa situação de dependência precisando de ajuda de uma outra pessoa para satisfazer as necessidades básicas da vida quotidiana.

Desde 2009 (Lei nº 90/2009, de 31 de Agosto) passaram a poder igualmente beneficiar deste complemento os beneficiários de qualquer dos regimes de protecção social independentemente da condição de pensionista, desde que em situação de incapacidade de locomoção originada por paramiloidose familiar, doença de Machado-Joseph (DMJ), sida (vírus de imunodeficiência humana, HIV), esclerose múltipla, doença de foro oncológico, esclerose lateral amiotrófica (ELA), doença de Parkinson (DP) ou doença de Alzheimer (DA).

Existem dois graus de dependência:

1.º grau – pessoas sem autonomia para satisfazer as necessidades básicas da vida quotidiana (não conseguem fazer a sua higiene pessoal, alimentar-se ou deslocar-se sozinhas)

2.º grau – pessoas que, além da dependência de 1.º grau, se encontrem acamadas ou com demência grave.

Tanto em 2009 como em 2012, o valor do complemento grau 1 era de 97,70 euros (pensões do regime geral) ou 87,93 (regime especial das actividades agrícolas); no caso do complemento por dependência de grau 2, os montantes a receber eram respectivamente de 175,86 euros e de 166,09 euros. Os pensionistas beneficiários deste apoio financeiro suplementar recebem aqueles valores mensalmente juntamente com a sua pensão.

Para 2013 os montantes a receber em caso de dependência de grau 1 serão 98,77 euros (regime geral) e 88,90 euros (regime especial actividades agrícolas). Em caso de dependência de grau 2, recebe-se 177,79 euros, no regime geral, ou 167,92 no regime especial das actividades agrícolas).

A partir de 2013 termina o carácter universal desta prestação junto dos pensionistas com dependência de grau 1. Só têm direito a receber o complemento por dependência de grau 1 os pensionistas que não recebem pensões superiores a 600 euros por mês (soma de todas as pensões recebidas por um mesmo titular, ou seja, pensões de direito próprio somam com pensões de direito próprio - invalidez, velhice, aposentação ou reforma, etc. - e pensões de direito derivado somam com pensões de direito derivado - pensão de sobrevivência, pensão de viuvez, orfandade, etc.).

5.7 Complemento por cônjuge a cargo

De acordo com o Guia Prático do Instituto da Segurança Social referente ao Complemento por Cônjuge a Cargo, com data de 28 de Janeiro de 2013, esta prestação consiste num apoio financeiro “pago mensalmente aos pensionistas de velhice e invalidez do regime geral, com pensão iniciada antes de 01/01/1994, cujo cônjuge (marido ou mulher) tenha rendimentos iguais ou inferiores a € 36,80 por mês”, que é, aliás, o valor mensal deste complemento desde 2009. É pago a dobrar nos meses de Julho e de Dezembro e quando o cônjuge tem rendimentos inferiores a este valor recebe a diferença. No entanto, em 27 de Junho de 2012 (Decreto-lei nº 133/2012) fica estabelecido que só têm direito a este complemento os pensionistas com pensões até 600 euros mensais.

Existem registos deste complemento já desde 1973, ano em que terá sido apresentado como uma “pensão de carácter familiar”, de acordo com o Decreto nº 486/73, de 27 de Setembro,⁹⁶ e com o objectivo de discriminar positivamente os pensionistas por velhice ou invalidez que tivessem familiares a cargo. Mais tarde, em 1975, a Portaria nº 789, de 31 de Dezembro, faz referência a esta pensão como “complemento de pensão por cônjuge a cargo”. Ao longo dos anos o complemento por cônjuge a cargo tem-se mantido e em 2009 o seu valor é fixado em 36,80 euros (Portaria 1457, de 31 de Dezembro).

5.8 Subsídio por morte e despesas de funeral

À semelhança do que se verificou para as restantes prestações sociais, o governo decidiu igualmente alterar as condições de atribuição do subsídio por morte e do subsídio para as despesas de funeral reduzindo o valor que é pago pelo Estado em ambas as situações.

Assim, o valor máximo do subsídio por morte a atribuir é reduzido para metade, passando a corresponder a 3 vezes o valor do IAS, ou seja, passa a um valor fixo de 1.257,66 euros (na lei anterior tinha um valor variável consoante o rendimento que podia ir até 6 vezes o valor do IAS = 2.515,32 euros).

O subsídio para as despesas de funeral é igualmente fixado em 3 vezes o valor do IAS, ao invés de um máximo de 1.676,88 euros, quatro vezes o valor do IAS.

⁹⁶Este Decreto vem alterar a redacção de vários artigos do Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, aprovado pelo Decreto n.º 45266, de 23 de Setembro de 1963. Nele pode ler-se o seguinte: “(...) outra medida que se traduz em importante contributo para o aperfeiçoamento dos regimes de protecção do trabalhador na situação de invalidez ou velhice respeita à adopção, que agora se determina, da pensão de carácter familiar. O grande merecimento da inclusão deste princípio reflecte, antes de mais, a evolução do nosso seguro, que acentuadamente se encaminha para um verdadeiro sistema de segurança social, visando, à medida que as circunstâncias o permitem, maior eficiência na cobertura dos riscos sociais. O desejo de atender às reais necessidades do beneficiário com familiares a cargo legitima que ao pensionista se reconheça o direito a uma pensão mais avultada do que aquela que é devida a um beneficiário reformado sem encargos familiares”. Nesse sentido, o nº 4 e 5º do artº 80 vêm estipular que: “(...) se o pensionista tiver cônjuge a seu cargo, ao montante obtido nos termos do disposto nos números anteriores acrescerá a percentagem de 20%; se o cônjuge do pensionista tiver rendimentos próprios, o acréscimo referido no número anterior será limitado à diferença entre a mencionada percentagem e os rendimentos próprios do cônjuge”.

Capítulo 5 - Fiscalidade e Família (2011-2013)

O sistema fiscal português (SFP) é composto por um conjunto de impostos que incidem sobre o rendimento, o património e a despesa. Para além destes impostos, existem ainda as contribuições para a Segurança Social (CSS). Nesta perspectiva, distingue-se entre: i) os impostos sobre o rendimento (IRS⁹⁷ e IRC⁹⁸); ii) os impostos sobre o património (como, por exemplo, o IMI⁹⁹); iii) os impostos sobre a despesa (como, por exemplo, o IVA¹⁰⁰); os outros impostos indirectos (como o IUC¹⁰¹) e, ainda, iv) as contribuições para a Segurança Social (CSS), também denominadas de parafiscalidade. Apenas a receita dos impostos sobre imóveis é de âmbito local, nos restantes casos as receitas pertencem quer ao Estado (central e/ou regional – Regiões Autónomas), quer à Segurança Social. As quatro principais fontes tributárias são o IRS; o IRC; o IVA e as CSS, que juntas representam mais de ¾ das receitas fiscais (Pereira *et. al.* 2012). Para efeitos do trabalho aqui apresentado, interessa-nos compreender em maior detalhe os impostos que têm um impacto directo no dia-a-dia das famílias, desse modo excluimos da análise o IRC e incluimos o IMI (imposto municipal sobre imóveis).

1. Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) é a componente da carga fiscal que mais aumentou ao longo dos últimos anos (2011-2013), causando um forte impacto no orçamento dos portugueses, designadamente das famílias com crianças e adolescentes a cargo.

Introduzido pela reforma fiscal de 1988-89¹⁰², o IRS procura tributar de forma global e progressiva os rendimentos auferidos por pessoas singulares, residentes ou não em território nacional, que obtenham rendimentos sujeitos a tributação em Portugal. Os rendimentos brutos encontram-se repartidos por 6 categorias identificadas pelas letras A, B, E, F, G e H, em função da natureza do rendimento a tributar¹⁰³. O rendimento livre de impostos¹⁰⁴ é calculado após a aplicação de deduções específicas às diferentes fontes de rendimento. De entre os rendimentos excluídos de tributação em sede de IRS encontram-se as prestações sociais, como é o caso do

⁹⁷ Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS).

⁹⁸ Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC).

⁹⁹ Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

¹⁰⁰ Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

¹⁰¹ Imposto Único de Circulação (IUC).

¹⁰² Decreto-Lei 442-A/88 de 30 de Novembro.

¹⁰³ Letra A- rendimentos do trabalho dependente; letra B – rendimentos profissionais e empresariais (desde 2001 inclui as categorias C e D, entretanto eliminadas); letra E – Rendimentos de capitais; letra F – rendimentos prediais; letra G – incrementos patrimoniais (mais-valias, outros) (desde 2001 inclui a categoria I); letra H- Pensões.

¹⁰⁴ Também conhecido por rendimento líquido global.

abono de família, do rendimento social de inserção e do subsídio de doença. O IRS é um imposto anual determinado com base na declaração de rendimentos apresentada pelo contribuinte no ano seguinte ao da sua obtenção.

As taxas do imposto são progressivas e apresentam-se sob a forma de escalões¹⁰⁵. Da aplicação das taxas de retenção não pode resultar uma disponibilidade de rendimento líquido de imposto inferior ao valor anual do salário mínimo nacional acrescido de 20% (485 euros em 2012 * 14 meses = 6790 euros * 20% = 8148 euros), nem resultar qualquer imposto para os mesmos rendimentos, cuja matéria colectável, após a aplicação do quociente conjugal¹⁰⁶, seja igual ou inferior a 1911 euros¹⁰⁷. Desta forma, o IRS prevê um mínimo de existência isento de imposto.

De igual modo, não são aplicadas as taxas de retenção de IRS aos agregados familiares com 3 ou 4 dependentes cujo rendimento colectável seja igual ou inferior ao valor anual do salário mínimo nacional acrescido de 60% (485 € em 2012 * 14 meses = 6790 € * 60% = 10864 €), nem aos agregados familiares com 5 ou mais dependentes – rendimento colectável igual ou inferior ao valor anual do salário mínimo nacional acrescido de 120% (485 € em 2012 * 14 = 6790 € * 120% = 14 938 €)¹⁰⁸ (nº2 do Artigo 70º do CIRS). Isto significa que as famílias numerosas com baixos rendimentos estão, à partida, isentas do pagamento de IRS.

À colecta do imposto (valor que resulta da aplicação da taxa respectiva ao rendimento sujeito/tributável) são deduzidas determinadas importâncias, a título de: i) deduções pessoais; ii) despesas de saúde, de educação e formação, habitação, etc.; iii) aplicações em planos poupança-reforma (PPR), em seguros de vida e de saúde; iv) outros benefícios e incentivos fiscais (investimentos em capital de risco, donativos, etc.).

1.1 Taxas de retenção e escalões de rendimento

Em Setembro de 2011, após a assinatura do Memorando de Entendimento *sobre as Condiionalidades da Política Económica* (Maio de 2011) e da entrada em funções do novo governo de coligação PSD/CDS (Junho de 2011), foram aditadas duas novas medidas ao Código do IRS¹⁰⁹, a saber: i) a introdução de uma sobretaxa extraordinária de 3,5% sobre todo

¹⁰⁵ De acordo com a redacção do nº 1 do artigo 104º da Constituição da República Portuguesa: “O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar”.

¹⁰⁶ Em Portugal vigora o sistema de **tributação conjunta** do rendimento. No caso de um casal de contribuintes casados ou a viverem em união de facto, o cálculo do IRS inclui o rendimento de ambos os cônjuges e dos dependentes a cargo, sendo o imposto determinado pelo sistema/técnica de “quociente conjugal” ou “*splitting*” (divisão do rendimento tributável por 2 para efeitos de determinação da taxa).

¹⁰⁷ Nº1 do Artigo 70º do CIRS, redacção dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro.

¹⁰⁸ Nº2 do Artigo 70º do CIRS.

¹⁰⁹ Lei 49/2011, de 7 de Setembro.

o rendimento colectável superior ao salário mínimo nacional (485 €)¹¹⁰; e ii) o corte de 50% no subsídio de Natal ou equivalente ao 13º mês, na importância que, após a dedução da retenção na fonte, encargos com a segurança social e encargos com subsistemas de saúde, exceda o valor do salário mínimo nacional¹¹¹. Enquanto a primeira medida se mantém válida até hoje; a segunda medida foi aplicada em 2011 e em 2012, atingindo sobretudo os trabalhadores do sector público¹¹².

Para além destas medidas, em 2012 foi também introduzida uma nova taxa – a taxa adicional de 2,5% - para os contribuintes com maiores rendimentos (rendimento colectável superior a 153 300 €)¹¹³. No ano seguinte, ou seja, em 2013, a taxa adicional passa a denominar-se taxa adicional de solidariedade e compreende dois escalões de rendimento, a que correspondem duas percentagens distintas. Assim, a taxa mantém-se nos 2,5% para os contribuintes com um rendimento colectável situado entre os 80 000 € e os 250 000€ anuais, mas sobe para os 5% no caso dos contribuintes que ganham acima dos 250 000 € anuais¹¹⁴.

Em 2013 entra em vigor uma nova tabela de retenção na fonte com apenas 5 escalões de rendimento em detrimento dos anteriores 8 escalões, ao mesmo tempo que se alteram os limites dentro de cada escalão¹¹⁵. A tabela de retenção do IRS passa a compreender os seguintes escalões de rendimento: 1º escalão - até 7 000 € (taxa de 14,5%); 2º escalão – entre 7 000 e 20 000 € (taxa de 28,5%); 3º escalão – entre 20 000 e 40 000 € (taxa de 37%); 4º escalão – entre 40 000 e 80 000 € (taxa de 45%); 5º escalão – superior a 80 000 € (taxa de 48%).

1.2 Introdução de limites globais nas deduções à colecta e nos benefícios fiscais

Introduzidos em 2011¹¹⁶, os limites globais nas deduções à colecta das despesas específicas com o agregado doméstico (despesas de saúde; educação/formação; pensões de alimentos; encargos com lares; encargos com imóveis; etc.) eram dirigidos aos contribuintes com um rendimento bruto anual superior a 66 045 €, os quais passaram a poder deduzir

¹¹⁰ O facto de o contribuinte ter dependentes a cargo influencia o valor da sobretaxa a pagar uma vez que à colecta da sobretaxa extraordinária serão deduzidos, por cada dependente, 2,5 % do valor da RMMG (Retribuição Mínima Mensal Garantida), vulgo salário mínimo nacional, ou seja, aproximadamente 12 € por dependente (alínea A do N.º 2 do Artigo 72ºA – da lei 49/2011 de 7 de Setembro).

¹¹¹ Artigo 99º-A da Lei 49/2011, de 7 de Setembro.

¹¹² Com efeito, no decurso de 2012 o corte no subsídio de Natal ou equivalente ao 13º mês atingiu apenas os trabalhadores que exercem funções no sector público, traduzindo-se na eliminação total dos subsídios de férias e de Natal para remunerações superiores a 1 100 € e na eliminação parcial para aqueles que auferem entre o salário mínimo e este valor.

¹¹³ Artigo 68º-A da Lei nº64-B/2011, de 30 de Dezembro.

¹¹⁴ Artigo 68º-A da Lei nº66-B/2012, de 31 de Dezembro.

¹¹⁵ Artigo 68º da Lei nº66-B/2012, de 31 de Dezembro.

¹¹⁶ OE 2011 – Lei nº55-A/2010, de 31 de Dezembro.

apenas até 1100 € anuais. Em 2012, a existência de limites nas deduções à colecta passou a abranger os contribuintes que auferem entre os 7 410 € e 66 045 € anuais, situados entre o 3º e o 6º escalões de rendimento. Os contribuintes com um rendimento colectável superior a 66 045 € anuais deixaram de poder fazer deduções (7º e 8º escalões) e só os dois primeiros escalões de rendimento (até 7410 € anuais) mantiveram a possibilidade de deduzir à colecta, sem qualquer limite, as despesas com o agregado doméstico. Os limites globais mencionados são majorados em 10% por cada dependente ou afilhado civil que não seja sujeito passivo de IRS¹¹⁷.

Em 2013, dá-se uma outra alteração: a nova tabela de IRS estipula que os contribuintes que ganhem mais de 80 000 € anuais deixem de poder fazer deduções à colecta e os que se situam nos escalões de rendimento intermédios (2º, 3º e 4º escalões de rendimento) passem a ter como limite entre os 1 250 € (2º escalão de rendimento) e os 500 € anuais (4º escalão) (quadro 20). Apenas os contribuintes que auferem um rendimento colectável anual inferior a 7 000 € (1º escalão de rendimento) mantêm a possibilidade de deduzir sem limites as despesas com o agregado familiar.

O OE 2012¹¹⁸ e, posteriormente, também o OE 2013¹¹⁹, diminuíram a percentagem da dedução à colecta de algumas despesas específicas como é o caso das despesas de saúde, que passam de 30% para 10%, e dos encargos com imóveis, que passam de 30% para 15%, ao mesmo tempo que introduzem ou alteram o tecto máximo da dedução. No caso das despesas de saúde, o limite máximo passa a ser de 838,44 € em 2012 (correspondente a duas vezes o valor do IAS), enquanto que em 2011 a percentagem era de 30% e não havia tecto máximo. No caso dos encargos com imóveis, em 2013, o limite máximo passa a ser de 296 € para as despesas com juros da dívida relativos a empréstimos à habitação e de 502 € para despesas com contratos de arrendamento. A este nível convém mencionar que, desde 2012, deixou de ser possível deduzir os encargos com amortizações de empréstimos. No que concerne à majoração na dedução à colecta dos encargos com imóveis, esta passa a ser de 50% até ao limite do 1º escalão de rendimento (< 7 000 €) e de 20% até ao limite do 2º escalão de rendimento (entre 7000 e 20 000 €)¹²⁰.

Em relação à dedução das pensões de alimentos decretadas pelo tribunal, mantém-se a dedução de 20% (aditada em 2009) sob o total da despesa e introduz-se um tecto máximo de

¹¹⁷Nº 8 do Artigo 78º da Lei nº64-B/2011, de 30 de Dezembro, aprova o OE 2012.

¹¹⁸Lei nº64-B/2011, de 30 de Dezembro.

¹¹⁹Lei nº 66-B/2012, de 31 de Dezembro.

¹²⁰Anteriormente, ou seja, até 2011 inclusive, a majoração nos encargos com imóveis era de 50% até ao limite do 2º escalão (rendimento colectável até 7410 €), 20% até ao limite do 3º escalão (rendimento colectável entre os 7410 € e os 18 375 €) e 10% até ao limite do 4º escalão (rendimento colectável entre os 18 375 € e os 42 259 €).

dedução mensal por beneficiário (filhos, adoptados e enteados, com idade compreendida até aos 25 anos de idade, desde que frequentem um grau de ensino). Em 2011, o tecto máximo correspondia a 2xs o valor do IAS, ou seja, 1 048,05€ mensais, mas, em 2012, esse valor desce para 1xs o valor do IAS, ou seja, 419,22 € mensais. Nos anos em análise (2011-2013) não houve alterações na dedução com as despesas de educação e de formação profissional, mantendo-se os 30% de dedução até ao limite máximo de 760 €; no caso de haver 3 ou mais dependentes estudantes, o limite é elevado em 142,50 € por dependente.

Relativamente aos benefícios fiscais, em 2013 são reforçados os limites globais dos benefícios fiscais dedutíveis à colecta, limites introduzidos pela primeira vez em 2011. Só os contribuintes que auferem até 7 000 € anuais, ou seja, incluídos no primeiro escalão de rendimento, continuam a poder deduzir sem limites os benefícios fiscais à colecta. Nos restantes casos, e, de forma progressiva, a possibilidade de dedução apresenta como limite máximo os 100 €, o que torna estes produtos pouco apetecíveis para a generalidade dos contribuintes, como é o caso dos planos poupança-reforma. Os contribuintes situados no 5º escalão de rendimento (rendimento colectável superior a 80 000 € anuais) deixam de poder deduzir quaisquer benefícios fiscais (quadro 20).

Quadro 20 - Limites globais nas deduções à colecta e benefícios fiscais (2011, 2012 e 2013)

Escalões de IRS		Deduções à Colecta			Benefícios Fiscais		
2011 - 2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Até 4.898 €	Até 7 000 €	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Sem limite
De 4.898 € até 7410 €		Sem limite	Sem limite		Sem limite	Sem limite	
De 7.410 € até 18.375 €	De 7000 € até 20.000 €	Sem limite	1250 € (1)	1250 € (1)	100 €	100 €	100 €
De 18.375€ até 42.259 €	De 20.000 € até 40.000 €	Sem limite	1200 € (1)	1000 € (1)	80 €	80 €	80 €
De 42.259€ até 61.244 €	De 40.000 € até 80.000 €	Sem limite	1150 € (1)	500 € (1)	60 €	60 €	60 €
De 61.244€ até 66 045 €		Sem limite	1100 € (1)		50 €	50 €	
De 66.045€ até 153.300 €	Superior a 80 000 €	1,6666% do rendimento colectável c/ limite 1100 €	0 €		50 €	50 €	0 €
Superior a 153 300 €		Limite de 1100 €	0 €		0 €	0 €	

Nota: (1) Os limites são majorados em 10% por cada dependente ou afilhado civil que não seja sujeito passivo de IRS.

1.3. Actualização das deduções pessoais

É também em 2013 que diminui a percentagem do valor do IAS de dedução à colecta por sujeito passivo (passa de 55% a 45%); diminui também a percentagem do valor do IAS por sujeito passivo a viver numa família monoparental (passa de 80% para 70%); mas sobe a percentagem do valor do IAS de dedução à colecta por descendente (passa de 40% para 45%; e de 80% para 90% no caso do dependente ter menos de 3 anos de idade) e, no caso das famílias numerosas, com 3 ou mais filhos, passa a ser possível deduzir 50% do valor do IAS por descendente. Por outras palavras, altera-se o limite máximo das deduções à colecta, a saber: sujeito passivo casado/ não casado 213,50 €; sujeito passivo a viver numa família monoparental 332,50 €; dependentes 213,75 €; dependentes menores de 3 anos de idade 427,50 € (introduzido em 2008); dependentes famílias numerosas 237,50 € (introduzido em 2013)¹²¹.

Em suma, dando continuidade às medidas de política fiscal adoptadas em 2011 e 2012, o Orçamento do Estado para 2013¹²² veio aumentar a carga fiscal das famílias portuguesas:

¹²¹Em 2011, a base de incidência das deduções à colecta diminuiu pois a referência passou a ser o valor do IAS (419,22 €) em vez do salário mínimo (485 €). No entanto, e a título transitório, a retribuição mínima mensal garantida (RMMG) em vigor para 2010 (475 €) continua a ser usada como valor de referência até que o valor do IAS atinja esse montante. O valor do IAS mantém-se inalterado desde 2009; 419,22 €.

¹²²Lei nº 66-B/2012, de 31 de Dezembro.

aumenta a taxa média efectiva do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) que passa de 9,8% para 13,2%¹²³; reduz o número de escalões de rendimento (de 8 para 5 escalões); reduz as deduções à colecta das despesas do agregado familiar como sejam as despesas de saúde e os encargos com imóveis; mantém a sobretaxa extraordinária de 3,5% sobre todos os rendimentos superiores ao salário mínimo nacional; alarga o espectro de incidência da taxa adicional de solidariedade, que passa a contar com dois escalões diferenciados e, por último, aumenta os impostos sobre as mais-valias e as rendas.

Contudo, ao isentar as famílias de menores recursos (rendimento anual ilíquido inferior a 7000 €) de limites globais progressivos nas deduções específicas à colecta e nos benefícios fiscais, mantendo, em simultâneo, a majoração de 50% na dedução dos encargos com imóveis aos contribuintes inseridos no 1º escalão de IRS, o OE 2013 mantém o apoio às famílias muito pobres.

Em simultâneo, ao aumentar a percentagem do valor do IAS de dedução à colecta por descendente (passa de 40% para 45%), o que equivale a aumentar de 80% para 90% a dedução à colecta por dependente menor de 3 anos de idade, o OE 2013 reforça a protecção às famílias com crianças e adolescentes, designadamente às famílias com crianças pequenas (< 3 anos de idade), ao mesmo tempo que introduz a possibilidade das famílias numerosas (com 3 ou mais dependentes) deduzirem 50% do valor do IAS por dependente, o que reforça a protecção às crianças e adolescentes a viver numa família numerosa.

Pelo contrário, ao diminuir a percentagem do valor do IAS de dedução à colecta dos sujeitos passivos (passa de 55% a 45%), bem como daqueles que vivem em situação de monoparentalidade (passa de 80% para 70%), o OE 2013 reduz o apoio aos contribuintes, em geral, e às famílias monoparentais, em particular.

Com efeito, um olhar atento sobre as alterações introduzidas nas deduções específicas ao longo dos últimos dois anos (OE 2012 e OE 2013) permite perceber que, apesar de haver uma lógica dominante de corte na despesa do Estado ao nível do IRS, a protecção das famílias numerosas tem sido uma preocupação do governo PSD/CDS. Em termos de despesas de saúde, por exemplo, numa época em que se assiste à introdução de um tecto máximo de dedução (838,44 €), bem como à diminuição da percentagem total a deduzir, que passa de 30 para 10%, as famílias numerosas passam a poder deduzir à colecta 30% do valor do IAS por cada dependente, ou seja, 125,77 €. Saliente-se, no entanto, que esta diferenciação a favor das famílias numerosas também já acontecia no caso das despesas de educação. Com efeito, nas

¹²³Diário de Notícias, 14 de Janeiro de 2013, <http://www.dnoticias.pt/actualidade/economia/364716-publicadas-as-tabelas-de-irs-para-2013>

famílias com 3 ou mais dependentes o limite de 760 € nas deduções com despesas de educação é acrescido de 142,50 € por cada dependente, caso existam despesas de educação relativamente a cada um deles.

2. Contribuições específicas para a Segurança Social (CSS)

De acordo com o artigo 63º da Constituição da República portuguesa, todos têm direito à Segurança Social e compete ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, que conte com a participação de todas as entidades representativas dos trabalhadores e demais beneficiários. O direito à Segurança Social, concretizado através do sistema de Segurança Social, tem como principal objectivo proteger os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. O actual sistema de Segurança Social em vigor entre nós (artigo 23º, da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro) é composto pelo sistema de protecção social de cidadania, pelo sistema previdencial e pelo sistema complementar. Aqui interessa-nos analisar o regime contributivo do sistema previdencial, também denominado de regime geral, aplicável aos trabalhadores por conta de outrem ou em situação legalmente equiparada para efeitos de segurança social, aos trabalhadores independentes, bem como aos beneficiários do regime de inscrição facultativa (seguro social voluntário).

De acordo com o novo Código Contributivo do Sistema Previdencial, aprovado em Setembro de 2009 (Lei nº110/2009) pelo governo PS, com entrada em vigor em 2011, o regime geral aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, que constitui o quadro legal de referência dos restantes regimes contributivos do sistema previdencial, garante a protecção na doença, na parentalidade (maternidade, paternidade e adopção), no desemprego, nas doenças profissionais, na invalidez e na velhice e morte, de acordo com o especificamente regulado para cada eventualidade, através da concessão de subsídios, complementos, pensões, reembolsos e comparticipações. No regime geral da segurança social, tanto os trabalhadores como as respectivas entidades empregadoras, são obrigados a contribuir para o financiamento geral das prestações; cabendo ao trabalhador o pagamento de uma taxa contributiva de 11% sobre as remunerações recebidas e ao empregador/empresa o pagamento de 23,75% sobre as remunerações pagas, perfazendo um valor percentual global de 34,75%. Os subsídios de refeição, os prémios de produtividade, etc., não estão incluídos na base contributiva sobre a qual incidem as taxas aplicadas. As contribuições dos trabalhadores são

descontadas pelas entidades patronais e entregues por estas, juntamente com as suas próprias contribuições, nos serviços da Segurança Social.

Por força da crise económica que o país atravessa adiou-se o aumento nas taxas contributivas para a Segurança Social (Taxa Social Única – TSU) previsto na Lei nº110/2009; aumento de 3 pontos percentuais (p.p.) nas taxas contributivas a cargo das entidades empregadoras no caso de trabalhadores contratados a termo e redução de 1 p.p. no caso dos contratos por tempo indeterminado¹²⁴.

A 7 de Setembro de 2012, o Primeiro Ministro Pedro Passos Coelho, num comunicado ao país, anunciou uma alteração à Taxa Social Única (TSU) que incidia sobre quatro pontos: i) aumento da contribuição para a Segurança Social dos trabalhadores do sector privado de 11% para 18%; ii) redução da contribuição para a Segurança Social paga pelas empresas do sector privado que passaria dos 23,75% para 18%; iii) subida em 7% da contribuição para a Segurança Social paga pelos funcionários públicos, iv) reposição do subsídio aos funcionários públicos ao longo de 12 meses de salário. Vista como uma resposta do governo ao chumbo, por parte do Tribunal Constitucional, do corte nos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos (OE 2012), a proposta foi alvo de uma forte contestação pública por vários sectores da sociedade portuguesa (manifestação “Que se lixe a Troika! Queremos a nossa vida!”, realizada a 15 de Setembro de 2012) o que levou o governo a recuar anunciando, em alternativa, as medidas constantes da proposta de Orçamento de Estado para 2013 (3 de Outubro de 2012).

¹²⁴ A este respeito consultar a Lei nº55-A/2010, de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2011.

Impacto do Aumento do IRS nas famílias com filhos, por escalão de rendimento

De acordo com os dados disponibilizados pela consultora Deloitte (Guia Fiscal) relativamente ao período compreendido entre 2004 e 2013, verificou-se um aumento generalizado da carga fiscal suportada pelos titulares dos diferentes rendimentos brutos do trabalho dependente, com exceção dos rendimentos mais baixos. No caso dos casais com filhos, apenas os casais com dois dependentes em que ambos trabalham fora de casa e auferem um rendimento bruto anual na ordem dos 17 500 € (rendimento bruto mensal até 625 € por titular) mantiveram, ao longo dos últimos 10 anos, a mesma carga fiscal, correspondente aos 11% da TSU (Taxa de Segurança Social). Em todos os outros casos, as simulações apresentadas permitem perceber que houve um aumento real da carga fiscal (IRS + Segurança Social), por via do acréscimo do IRS, dado a TSU ter-se mantido fixa no período de tempo em consideração (2004-2013).

No caso de um **casal com dois titulares de rendimento e dois dependentes (idade > 3 anos) que aufera 35 000 € de rendimento bruto anual** (rendimento bruto mensal de 1 250 € para cada titular), a carga fiscal passou de 14%, em 2004, para 21,7% em 2013, o que representa um aumento de 7,7%.

No caso de um **casal com um titular de rendimento e dois dependentes (idade > 3 anos) que aufera 35 000 € de rendimento bruto anual** (rendimento bruto mensal de 2 500 €), a carga fiscal passou de 16% em 2004 para 25,46% em 2013, o que representa um aumento de 9,46%. Este aumento dá-se por via do incremento do IRS, designadamente no ano fiscal de 2013 em que se regista um aumento de 5,13% face ao ano anterior.

No caso de um **casal com dois titulares de rendimento e dois dependentes (idade > 3 anos) que aufera 70000 € de rendimento bruto anual** (rendimento bruto mensal de 2 500 € por titular), a carga fiscal passou de 28% para 35,33% no decurso dos últimos 10 anos (2004-2013), o que representa um aumento de 7,33%. Em 2013 verificou-se um acréscimo de 4,8% face ao ano anterior de 2012.

As simulações apresentadas permitem perceber que, com exceção dos rendimentos até 17 500 € anuais brutos (casado, 2 titulares), o aumento do Imposto sobre Rendimentos Singulares (IRS) atingiu de forma semelhante todos os casais com filhos, independentemente do montante de rendimento auferido. Assim, regista-se um aumento do IRS entre os 7% e os 9,5% ao longo da última década (2004-2013). **Este agravamento deu-se, sobretudo, a partir de 2011**, como consequência do pedido de ajuda externa, **prevendo-se a sua intensificação no decurso do ano fiscal de 2013** (Orçamento do Estado para 2013). Ainda assim, procura-se salvaguardar as famílias numerosas, isto é, com, pelo menos, 3 crianças dependentes.

3. Outros Impostos: IVA e IMI

A par da subida da carga fiscal (IRS + CSS) há ainda a considerar a subida da taxa do IVA (**Imposto sobre o Valor Acrescentado**) e do IMI (**Imposto sobre Imóveis**). O aumento generalizado dos impostos, nomeadamente do lado da tributação da despesa, justificado pela crise económica registada no país, pode ser visto como uma das causas do agravamento das condições de vida dos portugueses, que passaram a ter de pagar mais pelos mesmos bens e serviços.

Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Criado em 1984, pelo Decreto-Lei 394-b/84 de 26 de Dezembro, com o objectivo de tributar as transacções de bens e as prestações de serviços ocorridas no território nacional, o IVA apenas entrou em vigor em 1986, acompanhando a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). Trata-se de um imposto sobre o consumo cobrado a todos os fornecedores de bens e serviços no âmbito das respectivas actividades profissionais, que depois o entregam ao fisco. No entanto, não são as empresas que suportam o custo total do IVA, uma vez que estas têm direito a deduzir o imposto pago pelos produtos que compraram, mas sim o consumidor final. As exportações e algumas importações são isentas de IVA, bem como algumas transacções internas como é o caso da prestação de serviços médicos.

Em Portugal existem, actualmente, três taxas de IVA, a saber: a taxa reduzida; a taxa intermédia e a taxa normal. No início do 2º semestre de 2008 a taxa normal desceu 1 p.p., passando de 21% para 20%. No entanto, a partir de Julho de 2010 cada uma das taxas de IVA foi agravada em 1 p.p., passando a situar-se, respectivamente, em 6% (taxa reduzida); 13% (taxa intermédia) e 21% (taxa normal). Em Janeiro de 2011, a taxa normal aumentou 2 p.p., fixando-se nos 23% (Pereira *et al.*, 2012). As taxas de IVA praticadas nas regiões autónomas são distintas das praticadas no Continente. No caso da Região Autónoma dos Açores as taxas de IVA situam-se nos 4%, 9% e 16%, respectivamente. No caso da Região Autónoma da Madeira, devido à aplicação do Programa de Assistência Financeira à Madeira, solicitado pelo Governo Regional da Madeira, desde Abril de 2012 que as taxas de IVA apresentam uma diferença de menos 1 p.p. face às taxas do Continente, situando-se nos 5%, 12% e 22%, respectivamente.

Em 2011 foram também alteradas as taxas de IVA aplicadas a alguns bens e serviços tributados às taxas reduzida e média, de 6% e 13%, os quais passaram a ser tributados à taxa normal de 23%, uma das condições impostas aquando a assinatura do Memorando de

Entendimento entre o Estado Português, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, em Maio de 2011. Entre os bens e serviços abrangidos pelo aumento da taxa reduzida à taxa normal destacam-se os ginásios e outras despesas com a prática de actividades físicas e desportivas. No entanto, a grande reestruturação dá-se ao nível dos bens sujeitos à taxa intermédia de 13%, que a nova lei limita a um conjunto de bens considerados cruciais para sectores-chave da produção nacional como a vinicultura, a agricultura e as pescas. No quadro desta mudança o Governo procurou manter a taxa reduzida dos bens alimentares de primeira necessidade, do abastecimento público de água, dos medicamentos, dos produtos farmacêuticos e dos transportes, conforme se pode ler no relatório que acompanha a proposta de OE para 2011 (DGO). Em 2012, registou-se uma nova subida do IVA, desta feita na restauração, com a passagem da taxa intermédia de 13% para a taxa normal de 23%.

Adicionalmente, em Outubro de 2011, entrou em vigor a lei nº51-A/2011 de 30 de Setembro que estipula a eliminação da taxa reduzida de IVA a aplicar nas tarifas da electricidade e do gás natural, as quais passam a estar sujeitas à taxa normal de 23%. No entanto, como forma de proteger os cidadãos economicamente mais vulneráveis da liberalização dos mercados da electricidade e do gás natural, o governo procedeu à criação de uma tarifa social para os clientes de gás natural (Decreto-Lei nº101/2011, de 30 de Setembro). Esta tarifa, análoga à tarifa social já aplicável aos clientes da electricidade (Decreto-Lei nº138-A/2010, de 28 de Dezembro), consiste na aplicação de um **desconto na tarifa de acesso às redes** de gás. No ano de 2011-2012 esse desconto foi de 13% nas facturas dos respectivos clientes. Consideram-se clientes elegíveis para usufruírem das tarifas sociais de electricidade e gás natural os beneficiários das seguintes prestações sociais: complemento de solidariedade para idosos; rendimento social de inserção; subsídio social de desemprego; 1º escalão do abono de família e pensão social de invalidez. Paralelamente foi também criado o apoio social extraordinário ao consumidor de energia (ASECE) (Decreto-Lei nº102/2011 de 30 de Setembro). Este apoio traduz-se no **desconto ao preço de fornecimento de energia eléctrica e de gás natural**, podendo ser acumulado com as tarifas sociais de electricidade e gás natural, e destina-se a todos aqueles que possuem condições de elegibilidade para usufruir das tarifas sociais. O ASECE faz parte do Programa de Emergência Social (PES), apresentado em Agosto de 2011 (para uma análise mais aprofundada deste tema consultar o Relatório 2011 OFAP pp.50-51).

Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

Instituído em 2003, o IMI veio substituir a anterior Contribuição Autárquica, incidindo sobre o valor patrimonial tributário dos prédios (rústicos, urbanos e mistos) situados em Portugal (Decreto-Lei nº287/2003 de 12/12). Em 2012 procedeu-se à actualização do valor patrimonial dos imóveis e agravou-se o IMI, cujas taxas mínimas e máximas foram elevadas em 0,1 pontos percentuais. Esta medida, associada a condições mais restritivas na obtenção de isenção de IMI para imóveis destinados à habitação (valor patrimonial tributário não superior a 125 000 € e só aos contribuintes cujo rendimento colectável não seja superior a 153 300 €), bem como na redução do período de isenção (que passa para 3 anos), poderá estar na base de alterações significativas no mercado imobiliário, nomeadamente a maior preferência pelo sector do arrendamento.

CAPÍTULO 6 - CONCILIAÇÃO VIDA PROFISSIONAL/VIDA FAMILIAR

Sobre a conciliação entre vida profissional e vida familiar seleccionamos dois indicadores de análise: as licenças parentais e os serviços e equipamentos de apoio à infância (creches e pré-escolar) e à população idosa (centros de dia, lares e apoio domiciliário). Em relação às licenças parentais analisamos as principais alterações legislativas e a evolução das taxas de utilização das licenças pelos pais e pelas mães. Em relação aos serviços e equipamentos fazemos a análise da evolução das respectivas taxas de cobertura.

1. Licenças e subsídios parentais

1.1 Alterações legislativas

No que diz respeito à protecção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adopção (Decreto-Lei nº 133/2012) regista-se como principal alteração a harmonização entre o regime de protecção na eventualidade de doença e o regime de protecção na eventualidade de maternidade, paternidade e adopção no que respeita à forma de apuramento da remuneração de referência sobre a qual se calcula o valor do subsídio a receber. Mais concretamente, os subsídios de férias, de Natal, e outros de natureza semelhante, deixam de ser considerados no apuramento da remuneração de referência que serve de base de cálculo ao valor do subsídio a receber. Na lei anterior, a remuneração de referência era calculada tendo em conta a média da remuneração dos primeiros seis meses dos oito anteriores ao início da licença, podendo, desse modo, vir a incluir o recebimento do 13.º e/ou 14.º mês, ou não incluir nenhum deles. Assim, o valor do subsídio parental a receber durante o período de licença poderia favorecer uns beneficiários em detrimento de outros.

Com a nova lei, a remuneração de referência é definida como “igual ao total de remunerações registadas nos primeiros 6 meses civis imediatamente anteriores ao segundo mês que antecede o início do impedimento para o trabalho”, sendo que no total dessas remunerações “não são considerados os subsídios de férias, de Natal ou outros de natureza análoga”.

Por exemplo¹²⁵, uma mulher (trabalhadora por conta de outrem e sem outros rendimentos) que ganhe mensalmente 950 euros líquidos e que tenha recebido um dos subsídios (13º ou 14º mês) nos seis meses de referência que servem de cálculo ao subsídio de maternidade, terá um rendimento de referência para esse efeito de 6650euros (6 meses de

¹²⁵Com base no exemplo apresentado na internet em “dinheiro vivo”, disponível em: <http://www.dinheirovivo.pt/Economia/Artigo/CIECO050820.html?page=0>

salário +1) sendo o valor do subsídio a receber, durante o período de licença, na ordem dos 1.110 euros por mês. Com a nova lei, o rendimento de referência será de apenas 6 meses de salário, o que corresponde a 5.700 euros, sendo o montante mensal do subsídio os mesmos 950 euros do salário líquido, no entanto, menos 160 euros por mês em comparação com a anterior legislação.

Não obstante, institui-se, com a nova lei, uma prestação compensatória do não pagamento dos subsídios (férias e Natal) pela entidade pagadora; esta prestação será atribuída “*em moldes semelhantes ao que acontece no regime de protecção na doença*”; e o seu montante “*corresponde a 80% da importância que o beneficiário deixa de receber do respectivo empregador*”.¹²⁶ A atribuição desta prestação compensatória dependerá da apresentação de um requerimento a ser apresentado no prazo de seis meses contados a partir de 1 de Janeiro do ano subsequente àquele em que os subsídios eram devidos (exceptuam-se as situações de cessação de contrato de trabalho). De acordo com o Guia da Parentalidade, editado em Fevereiro de 2013 pela Direcção Geral da Segurança Social, os trabalhadores independentes não têm direito a receber aquelas prestações compensatórias¹²⁷.

1.2 Número de subsídios processados e utilização das licenças parentais

A análise do quadro 21 permite afirmar que ao longo dos últimos 12 anos o perfil de utilização das licenças se alterou significativamente do ponto de vista do género. Mantendo-se o papel preponderante e destacado das licenças no feminino, observa-se, em paralelo, a entrada progressiva e já consolidada da utilização das licenças no masculino. Desde o ano 2000, ano que marca o início da consagração na lei das licenças atribuídas ao pai como um direito exclusivo deste, o número de subsídios concedidos ao pai tem vindo a aumentar. Em 2012 a proporção de homens que gozaram a licença exclusiva do pai (de 20 dias úteis, dos quais 10 são obrigatórios durante o primeiro mês a seguir ao parto, podendo os restantes 10 ser gozados enquanto a mãe está em licença) é de 68% se tomarmos como referência o número total de nascimentos, aumentando para 81% se tomarmos como referência o número total de mulheres que gozaram o subsídio parental inicial (anterior licença por maternidade). Contudo, convém não esquecer que estes números estão subestimados pois ainda excluem inúmeros trabalhadores do sector privado e não englobam os trabalhadores da função pública.

¹²⁶ Com o limite máximo de 2 X o IAS (838,44 euros) nos casos de licença para assistência a filho com deficiência ou com doença crónica; Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de Junho, DR nº 123, 1ª Série, pp. 3283

¹²⁷, DGSS, Guia da parentalidade, pp. 5;

http://www.chlc.min-saude.pt/ResourcesUser/CHL/Info_Utente/Guia_Parentalidade.pdf

Não obstante ter-se registado um aumento ao longo do tempo da utilização das licenças, sobretudo no que se refere às licenças exclusivas dos homens pais, é importante notar que, em termos absolutos, o número de subsídios concedidos desceu entre 2011 e 2012, tanto para os homens como para as mulheres. Esta descida pode ser explicada em larga medida pela crise económica que o país atravessa. Para além de estar a ter um impacto no número de nascimentos (1,28 filhos por mulher – ISF 2012), a crise económica poderá ter contribuído não só para alguma inibição no uso de direitos pelos trabalhadores, mas também para a redução das condições de elegibilidade devido, por exemplo, ao aumento do desemprego de longa duração (superior a 1 ano) e à maior precariedade laboral, sobretudo entre a população mais jovem e em idade reprodutiva.

Contudo, um dado importante é que entre aqueles que gozam as licenças não se regista uma diminuição, em termos absolutos, do número de subsídios partilhados entre o pai e a mãe, isto é, aqueles em que o pai partilha com a mãe, pelo menos, 1 mês de licença, após o fim da licença da mãe (quadro 22 – subsídios pagos a 100% por 5 meses ou a 83% por 6 meses). Ou seja, se por um lado o número de pais e mães que gozam os subsídios possa ter descido devido ao impacto da crise económica e da tendência acentuada de redução do número de nascimentos, não se observa descida no número e na proporção de pais que gozam a licença na modalidade partilhada, aquela em que o pai fica em casa, pelo menos um mês, com a criança quando termina o período de licença da mãe, podendo esta regressar ao mercado de trabalho e ficar o pai a assegurar os cuidados do bebé de 4 ou 5 meses de idade. Não obstante, também podemos contornar esta perspectiva de “copo meio cheio” e adoptar a versão do “copo meio vazio” e, nesse sentido, admitir que o número de casais que partilham a licença parental inicial (anterior licença por maternidade) em pelo menos um mês está ainda muito aquém do potencial real de partilha pois os 16.862 pais que o fizeram em 2012 representam apenas 19% do número de nascimentos desse ano, percentagem que sobe para 22% se contabilizada para o total das mulheres que gozaram o subsídio parental inicial.

Quadro 21 – Utilização das licenças em números absolutos, índice sintético de fecundidade e número de nascimentos, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Introdução da licença parental inicial em Maio 2009; bónus de + 30 dias de licença se pelo menos 1 mês de partilha		2009	2010	2011	2012	
Índice sintético de fecundidade	1.55	1.44	1.47	1.44	1.41	1.42	1.38	1.35	1.40			1.35	1.39	1.35	1.28	
Nascimentos (nados vivos)	120.008	112.774	114.383	112.515	109.298	109.399	105.449	102.492	104.594			99.491	101.381	96.856	89.841	
Total licença Maternidade (por 150 dias)	76.898	73.342	72.566	76.953	76.346	76.126 (16.198)	73.110 (16.807)	75.297 (25.850)	82.380 ^{a)} (30.672)	Subsídios parentais iniciais (2009: de Maio a Dezembro)		Total	53.831	80.494	81.300	75.553
Total homens que partilham c/mãe licença 120/150 dias b)	n.d	n.d	n.d	351	375	384	417	529	582	Partilha de pelo menos 1 mês		12.506	16.361	16.719	16.862	
Licença por Paternidade de 5 dias	12.931 ^{c)}	27.114 ^{c)}	30.637 ^{c)}	40.034	40.800	42.982	42.894	45.687	46.856 ^{d)}	Licença parental exclusiva pai de 10 dias obrigatórios		55.476	63.270	65.783	61.149	
Licença Parental de 15 dias (pai)	146	4.734	16.282	27.352	31.151	32.945	34.296	37.552	38.441	Licença parental exclusiva pai de 10 dias facultativos		46.360	52.952	55.181	51.936	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIES) (licenças) e dados fornecidos pelo INE (nascimentos e índice sintético de fecundidade), actualizados a 14 de Junho de 2013

n.d: não disponível (ver alínea c)

a) Já inclui 7.257 processamentos de subsídio social de maternidade

b) Excluem os casos de partilha por morte ou incapacidade física ou psíquica da mãe.

c) Nestes anos estão incluídos os pais que gozaram os 5 dias de licença e os pais que dividiram com a mãe a licença de 120/150 dias (só estão desagregados a partir de 2003 inclusive)

d) Já inclui 883 processamentos de subsídio social por licença de paternidade de 5 dias

Quadro 22 – Número de subsídios parentais iniciais e subsídios sociais parentais iniciais, 2009-2012 (valores absolutos e %)

Subsídios Parentais concedidos	2009 (maio a dezembro)	2010 (anual)	2011 (anual)	2012 (anual)
Total subsídio parental inicial concedidos	42.548	63.575	65.292	59.995
Total sem partilha	30.784 a) (72%)	47.880 c) (75%)	48.999 (75%)	43.507 (73%)
s/ partilha 120 dias	13.198	20.261	20.140	17.827
s/ partilha 150 dias	17.586	27.619	28.859	25.165
Total com partilha* >= 30 dias	11.764 (28%)	15.695 (25%)	16.293 (25%)	16.488 (27%)
c/ partilha 150 dias	4.960	6.454	6.484	6.674
c/ partilha 180 dias	6.804	9.241	9.809	9.814
Total subsídio social parental inicial concedidos	11.283	16.919	16.008	15.558
Total sem partilha	10.541 b) (93%)	16.253 d) (96%)	15.582 (97%)	15.184 (98%)
s/ partilha 120 dias	8.911	14.038	13.456	13.327
s/ partilha 150 dias	1.630	2.215	2.126	1.857
Total com partilha* >= 30 dias	742 (7%)	666 (4%)	426 (3%)	374 (2%)
c/ partilha 150 dias	577	495	316	274
c/ partilha 180 dias	165	171	110	100
Total Subsídios Parentais concedidos	53.831 (100%)	80.494 (100%)	81.300 (100%)	75.553 (100%)
com partilha* >= 30 dias	12.506 (23%)	16.361 (20%)	16.719 (21%)	16.862 (22%)
sem partilha/ ou partilha < 30 dias	41.325 (77%)	64.133 (80%)	64.581 (79%)	58.691 (78%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, situação da base de dados a 2 de Abril de 2013

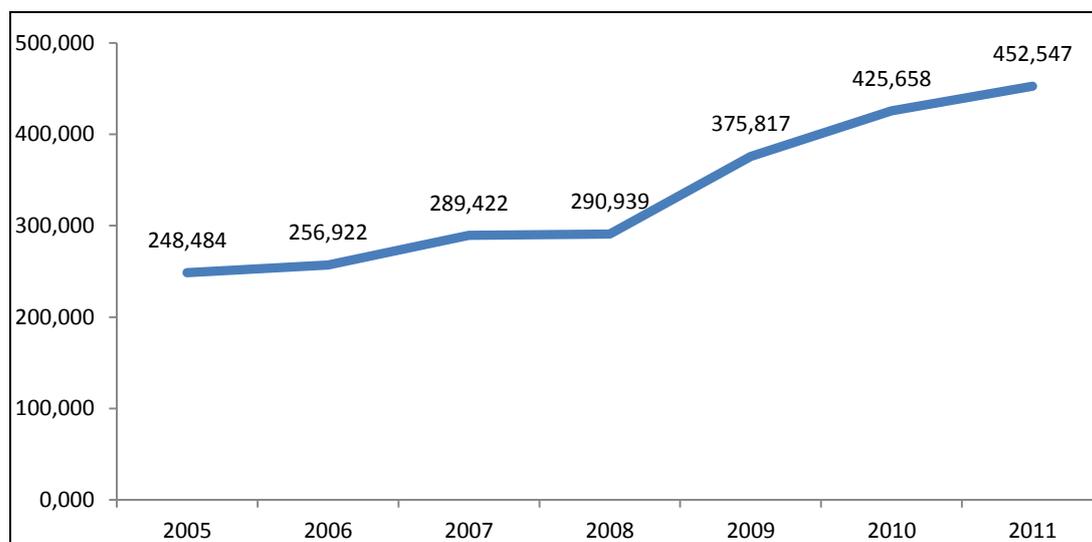
* Neste caso, consideramos só os casos de partilha com direito a bônus de 30 dias de licença paga (ou seja, cada um dos conjuges gozou sozinho, em exclusivo, pelo menos 30 dias, ou dois períodos de 15 dias consecutivos da licença parental inicial tendo o outro conjuge regressado ao mercado de trabalho); não consideramos portanto os casos de partilha de licença de períodos inferiores a 30 dias/dois períodos de 15 dias consecutivos.

1.3 Despesa

A análise da despesa com a protecção social na maternidade/parentalidade (Continente e Regiões Autónomas) para o período considerado (2005-2011) regista um aumento contínuo e uma subida significativa a partir de 2009. Esta subida poderá ser o reflexo das alterações da lei a partir de 2009: aumento do tempo de licença bem paga por mais um mês se partilhado entre o pai e a mãe; reforço dos direitos exclusivos do pai; equiparação do regime de licenças parentais com o regime de adopção (Wall et al., 2011).

Porém, já em 2004/05 a legislação tinha sido alterada no sentido de oferecer às mães a possibilidade de gozarem um mês adicional de licença mediante redução da compensação (150 dias a 80% do vencimento de referência, para além dos já instituídos 120 dias a 100%); também em 2008 foram introduzidos os subsídios sociais de parentalidade (subsistema de solidariedade) destinados a quem tem carreiras contributivas insuficientes, ou mesmo inexistentes, desde que o rendimento mensal do agregado familiar, por pessoa, seja inferior ou igual a 80% do IAS (335,38 euros) (Wall et al., 2011).

Gráfico 36 - Despesa com prestações de maternidade/parentalidade, 2005-2011 (milhões de euros)



Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social 2009 (Parte II) e 2010.

É, contudo, com a alteração de 2009 que a despesa aumenta significativamente, na ordem dos 29% por referência a 2008, continuando a subir, ainda que mais moderadamente, cerca de 13% em 2010 e 6% em 2011. Segundo o relatório da Conta da Segurança Social 2011, a subida mais moderada da despesa em 2011 deve-se não só a uma “desaceleração da despesa com os subsídios pagos no âmbito do sistema

previdencial” reflectindo “uma maior maturação das prestações introduzidas pelo novo diploma de 2009”, como também à “forte redução dos montantes despendidos com os subsídios sociais enquadrados no subsistema de Solidariedade”¹²⁸, resultante das alterações da prova da condição de recursos introduzida pelo Decreto-Lei nº 70, em 16 de Junho de 2010 (Wall *et al.*, 2012) “com efeito directo sobre a atribuição dos subsídios sociais”.

No total das despesas, o subsídio parental inicial exclusivo da mãe mantém-se o mais significativo, com mais de 60% da despesa global com a parentalidade (277 milhões de euros), registando um aumento de 7.9% por referência a 2010, subida que está, segundo o relatório da Conta da Segurança Social, “em linha com o crescimento do número de beneficiários nesse período”. Por seu lado, o subsídio parental inicial exclusivo do pai, introduzido em 2009, representa 9,7% da despesa global com parentalidade em 2011, mais 0,3 do que em 2010 (22,2 milhões de euros em 2009; 40 milhões de euros em 2010 e 43,8 milhões de euros em 2011)¹²⁹.

1.4 Do lado dos actores / debates / proposta FMI

A alteração da fórmula de cálculo dos subsídios parentais é justificada pelo Ministério da Solidariedade e da Segurança Social como uma forma de “eliminar situações de falta de equidade entre beneficiários, pelo facto de a remuneração de referência nuns casos integrar aqueles dois subsídios (férias e Natal), noutras só ter em conta um deles e, em algumas situações, não relevar nenhum desses subsídios”¹³⁰. Segundo Pedro Mota Soares, “não tocando no valor do subsídio de maternidade, é garantido que independentemente da altura do ano em que o subsídio é requerido irá corresponder a 100 por cento da remuneração bruta de quem requer esta prestação”¹³¹. O Ministro recorda, ainda, que esta alteração tinha sido, aliás, recomendada pelo Provedor de Justiça, Alfredo José de Sousa, ao solicitar ao anterior governo, em 2010, “a alteração da fórmula de cálculo do subsídio de parentalidade de forma a garantir benefícios iguais para todos os cidadãos”. Segundo o relatório do Provedor, “a fórmula de cálculo dos subsídios de parentalidade legalmente em vigor resulta em discriminação absolutamente infundada no que respeita ao montante do subsídio pago aos beneficiários, já que este varia consoante o momento do ano em que ocorre o parto, podendo incluir, ou não, as parcelas relativas aos subsídios de férias ou de Natal”¹³².

¹²⁸IGFSS (Outubro 2012, p.321).

¹²⁹IGFSS (Outubro 2012, pp.330-331).

¹³⁰Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de Junho, DR nº 123, 1ª Série, pp. 3270.

¹³¹Jornal Público e Agência LUSA: “Subsídios de Natal e férias deixam de contar para apoio à maternidade”, publicada a 28 de Junho de 2012.

¹³²Notícia com o título “Quem tem filhos em Fevereiro recebe mais da Segurança Social”, disponível em <http://noticias.sapo.pt/info/artigo/1167238>

Não obstante, a Confederação Nacional das Associações de Família manifestou discordância face às alterações feitas pelo governo nesta matéria considerando-a como “mais uma penalização sobre as famílias, porque diminui a percentagem de comparticipação e essa diminuição é sobretudo penalizadora para as pessoas que têm menos recursos, porque isso afecta a sua qualidade de vida (...) estas medidas poderão ter como consequência a diminuição do número de filhos por agregado familiar, salvaguardando que ter um filho é um investimento muito grande por parte das famílias e que, quantos menos incentivos o Estado der, maior será a quebra demográfica”¹³³.

De acordo com um comunicado da CGTP, de 5 de Abril de 2012, “as alterações propostas ao regime de protecção social na maternidade, paternidade e adopção contemplam uma alteração da fórmula de cálculo da remuneração de referência que vai determinar uma redução entre os 14% e os 25% do montante de subsidio efectivamente recebido”¹³⁴.

Por seu lado, a UMAR – União de Mulheres, Alternativa e Resposta emite um comunicado¹³⁵ segundo o qual “exige explicações sobre o corte do subsidio de parentalidade e a equiparação das mulheres grávidas a doentes, considerando estas medidas profundamente gravosas”. O comunicado refere, ainda, que “num país em que a taxa de natalidade regista dos mais baixos níveis da Europa e em que um número crescente de mulheres vêem o seu desejo de constituir família cada vez mais distante, esta medida é não só prejudicial como representa um retrocesso, de resto contrário aos compromissos europeus assumidos por Portugal nestas matérias”¹³⁶.

A Associação Portuguesa das Famílias Numerosas (APFN) - declarada instituição de utilidade pública em 2 de Fevereiro de 2012, por despacho do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros¹³⁷ - vem igualmente alertar para o impacto desta

¹³³ Amândio Alves, da CNAF, em declarações à Lusa publicadas pela Tvi24, em 3 de Abril de 2012 após a apresentação da medida pelo Primeiro-Ministro aos parceiros sociais, disponível em: <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/subsidios-maternidade-paternidade-familias-tvi24/1338299-4071.html>

¹³⁴ <http://www.cgtp.pt/comunicacao/comunicados/2583-licencas-de-maternidade-podem-cair-entre-14-e-25>

¹³⁵ Segundo a própria UMAR, este comunicado surge na sequência de uma notícia publicada no jornal i em 4 e Abril de 2012 com o título “Governo transforma grávidas em doentes para poupar dinheiro”. De acordo com esta notícia, as baixas por maternidade são cortadas em 30 por cento, dando como exemplo “uma mãe que ganhava um salário bruto de 1000 euros e antes recebia um subsídio de parentalidade idêntico (porque não há retenções nem para a Segurança Social, nem para o fisco) passará a receber de 812 euros, correspondentes aos 70% a que as baixas acima dos 91 dias serão remuneradas”, <http://www.ionline.pt/artigos/dinheiro/seguranca-social-governo-transforma-gravidas-doentes-poupar-dinheiro>

¹³⁶ <http://www.umarfeminismos.org/index.php/component/content/article/15-noticias-e-comunicados/558-umar-exige-explicacoes-sobre-o-corte-do-subsidio-de-parentalidade-e-a-equiparacao-das-mulheres-gravidas-a-doentes>

¹³⁷ Segundo o referido despacho, esta associação: “têm-se mostrado de grande relevância na defesa dos valores sociais inerentes à família e a sua acção tem contribuído para a criação de melhores condições sociais, educacionais e de integração das famílias numerosas”, citado do jornal Sol: “Associação Portuguesa de Famílias Numerosas passa a Instituição de Utilidade Pública”, publicada a 2 de Fevereiro de 2012.

medida na taxa de natalidade de Portugal, “uma das mais baixas do mundo”, segundo Fernando Ribeiro e Castro, presidente desta associação.

Para além da alteração na fórmula de calcular o valor do subsídio parental, não se registaram outras alterações legislativas sobre licenças parentais.

Regista-se, contudo, uma proposta do governo, anunciada por Pedro Mota Soares, Ministro da Solidariedade e Segurança Social, em Abril de 2013, sobre a possibilidade de criar empregos a tempo parcial pagos a tempo inteiro para pais e mães que desejem ter mais tempo para acompanhar diariamente os seus filhos¹³⁸. Segundo este ministro, “actualmente, uma mulher que pretenda ser mãe, mais do que a disponibilidade financeira, reclama por disponibilidade para maior dedicação. Se tempo tivesse para os acompanhar, teria mais filhos” De acordo com esta proposta, que surge associada à intenção do governo em contrariar a descida da taxa de natalidade em Portugal, os pais trabalhariam “apenas meio-dia” podendo “ir mais cedo para casa”, sendo o Estado a suportar a diferença de rendimento. A implementação concreta desta medida não chegou a ser explicada.

Em época de crise e, no contexto de sucessivos cortes financeiros por parte do governo não só sobre os salários, mas, também, sobre o conjunto das prestações sociais, esta notícia veio surpreender alguns sectores da sociedade e gerar algumas dúvidas. Do lado da Confederação Nacional das Associações de Família, considera-se “uma boa ideia” que deverá ser “adaptada à nossa realidade socioeconómica”; a Associação das Famílias Numerosas elogia a medida alertando, porém, para os “efeitos perversos” que a mesma poderá ter caso seja apenas dirigida às famílias com baixos rendimentos¹³⁹. Do lado das associações sindicais, João Proença, líder da UGT, considera que é uma medida que poderá ter “alcance reduzido” com “custos elevados” e “resultados limitados” se não for negociada na concertação social, envolvendo as empresas e os trabalhadores, dando como exemplo o caso da Holanda onde “os ganhos de produtividade revertiam para a criação de emprego a tempo parcial”.

Propostas FMI

De acordo com notícias divulgadas na comunicação social, uma outra proposta do FMI inclui a tributação de várias prestações sociais que não estão abrangidas pelo IRS, mesmo quando são usufruídas pelos contribuintes com rendimentos mais elevados. Uma dessas prestações é o subsídio parental inicial, anterior subsídio por maternidade. Até ao

¹³⁸Diário Económico: “Governo quer mais filhos e cria part-times pagos a tempo inteiro”, 4 de Abril de 2013, disponível em <http://www.ptjornal.com/2013040415106/geral/politica/governo-quer-mais-filhos-e-cria-part-times-pagos-a-tempo-inteiro.html>

¹³⁹Diário de Notícias: “Pais poderão sair mais cedo do trabalho para cuidar dos filhos”, 4 de Abril de 2013; disponível em: <http://crescer.sapo.pt/actualidade/noticias/pais-vao-poder-sair-mais-cedo-do-trabalho-para-cuidar-dos-filhos>

momento o governo não tomou nenhuma medida nesta matéria, tendo sido divulgado através da comunicação social que na falta de outros apoios familiares e dada a baixa taxa de natalidade no país, o subsídio por maternidade seria “intocável”¹⁴⁰.

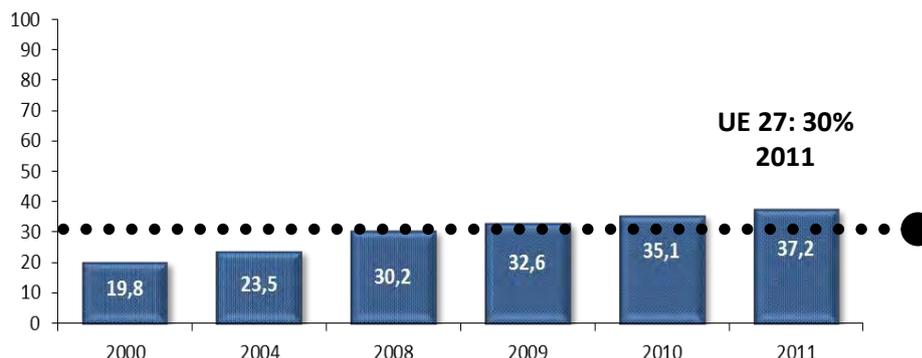
2. Equipamentos e serviços

2.1 Creches (0-3 anos de idade)

No gráfico 37 é possível observar a evolução anual da taxa de cobertura das respostas sociais para a primeira infância até aos 3 anos de idade (creche e ama) entre 2000 e 2011.

Os dados mais recentes, de 2011, são disponibilizados pela Carta Social na sua folha informativa nº 8, de Maio de 2012, e de acordo com a qual “no período 2005-2011, o número de respostas sociais conheceu um impulso muito significativo, destacando-se a resposta Creche com um crescimento na ordem dos 30 %”.¹⁴¹

Gráfico 37 - Taxa de cobertura de creches e amas (0-3 anos), 2000-2011 (%)



Fonte: 2000-2009: Conselho Nacional de Educação; 2010: Carta Social 2010; 2011: Carta Social Folha informativa nº 8 de Maio 2012.

A evolução destas taxas de cobertura, assim como do número de lugares em creche (gráfico 38), está directamente relacionada com o Programa PARES (Programa de Alargamento das Respostas Sociais)¹⁴² que foi criado em 2006. Nesse ano, no dia 1 de Junho, Dia Mundial da Criança, o então Ministro do Trabalho e da Segurança Social, Vieira

¹⁴⁰ Informação retirada do site da Rádio Renascença, disponível em:

http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=27&did=97996

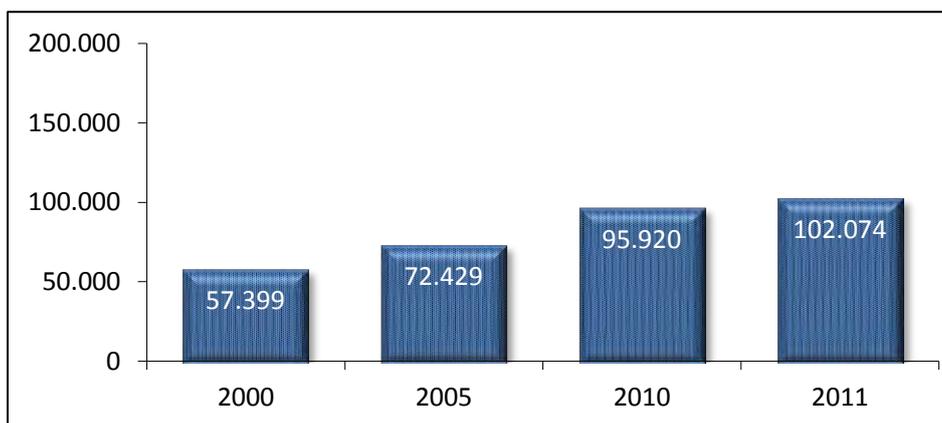
¹⁴¹ Carta Social, Folha Informativa nº 8, de Maio de 2012, p.3; <http://www.cartasocial.pt/pdf/FI082012.pdf>

¹⁴² O Programa PARES teve como objectivo aumentar a rede de equipamentos sociais, entre os quais as creches, estabelecendo como meta, até 2009, o aumento em 50% da capacidade instalada das respostas sociais dirigidas à infância e juventude. Em concreto, este programa veio apoiar financeiramente o investimento em equipamentos sociais fundamentalmente em parceria com instituições de solidariedade social.

da Silva, afirmava que o número de crianças com acesso a creches era de 67.000, representando 21% de cobertura no território nacional, 23,5% ao juntar as duas valências creche e ama (Wall *et al.*,2011).

Se considerarmos que o PARES veio dar resposta à prossecução dos objectivos e das metas apresentadas no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008 - “assegurar, até 2010, que 35% das crianças entre os 0 e os 3 anos de idade são cobertas por serviços de cuidados a crianças (30% em 2008), aumentando para o efeito em 50% os lugares em creches ao longo da legislatura” -, a análise dos valores dos gráficos 37 e 38 demonstra que, em certa medida, aqueles objectivos foram alcançados, nomeadamente se tomarmos como referência a meta traçada na Cimeira de Barcelona (33%). Por outro lado, os valores da cobertura nacional das creches situam-se acima da média europeia.

Gráfico 38 - Número de vagas em creches e amas (0-3 anos), 2000-2011



Fonte: Capacidade das Respostas no Continente, Elementos Quantitativos, Carta Social, Novembro 2012.

Na sequência da crise económica (acentuada a partir de 2010) e da mudança de governo em 2011, e, de acordo com informação do site da Segurança Social, com actualização em 11 de Julho de 2012, não existem candidaturas ao Programa PARES¹⁴³; no mesmo site é possível verificar que o último *Manual de Apoio à Execução dos Projectos* do PARES tem data de Abril de 2010.

Neste sentido, o aumento contínuo das taxas de cobertura - (em 2011, por referência ao ano anterior, há, segundo a folha informativa da Carta Social, um acréscimo de 6 % do número de lugares em Creche “*mais de 6000 novos lugares*”) -, poderá dever-se a equipamentos entretanto concluídos, mas cuja adjudicação resultava de projectos já

¹⁴³ <http://www4.seg-social.pt/programa-de-alargamento-da-rede-de-equipamentos-sociais-pares>

aprovados ou iniciados no âmbito do PARES e só concluídos em 2010 ou 2011¹⁴⁴. Contudo, é igualmente importante considerar a estratégia que o novo governo adoptou nesta matéria. Segundo a folha informativa da Carta Social, “este crescimento progressivo do número de respostas sociais resultado do esforço de investimento em equipamentos sociais, aliado à medida iniciada pelo actual Governo e inscrita no Plano de Emergência Social (PES) que pretende maximizar a capacidade instalada das respostas sociais, desburocratizando e flexibilizando procedimentos e normas, tem-se traduzido num aumento significativo da oferta nas respostas em análise (...) a taxa de cobertura das respostas dirigidas à Primeira Infância no ano de 2011, comparando com o ano anterior, reflecte já a tomada de decisão do actual Governo. Do total de municípios do território continental, 160 registam uma taxa igual ou superior a 38 %, sendo a média do Continente de 37,2 % (35,1 % em 2010)”¹⁴⁵.

Não existem contudo, até ao momento, dados quantitativos precisos que permitam aferir o grau de alcance das metas traçadas pelo actual governo. Este, anunciou, em Julho de 2011, um aumento potencial de 20.000 vagas em creches (Wall *et al.*, 2012), meta que se insere numa estratégia de rentabilização do número de lugares em equipamentos já existentes, rejeitando a hipótese de investimento em novos equipamentos, dado o contexto de necessidade de contenção orçamental no contexto de grave crise económica.

Após a criação da Portaria nº262/2011, em 31 de Agosto, com o objectivo de fazer “um aproveitamento mais eficiente e eficaz da capacidade instalada das creches e da sua sustentabilidade” e, na sequência da qual, se alterou o número máximo legal de crianças por grupo/sala (Wall *et al.*, 2012), este tema não voltou ao centro das notícias e debates mais significativos durante 2012¹⁴⁶.

¹⁴⁴Veja-se, por exemplo, a notícia publicada no jornal Público em 27 de Janeiro de 2010 com o título “Até 2013 serão construídas 600 creches”, <http://publico.pt/economia/noticia/ate-2013-serao-construidas-600-creches-1419889>

¹⁴⁵Esta afirmação refere-se não só à resposta creche e ama mas também ao aumento das respostas sociais para a população idosa e população com incapacidade ou deficiência; (2012), Carta Social, Folha Informativa nº 8, Lisboa: GEP, p.4.

¹⁴⁶É de registar, contudo, algum debate em torno da transferência de *equipamentos de apoio à infância e ao idoso* do Estado (Instituto da Segurança Social) para as IPSS; a dúvida sobre se a comparticipação dos novos lugares em creches seria assegurada pelo Estado ou se teriam de ser as próprias famílias a pagar a totalidade da mensalidade, gerou igualmente algum debate. Sobre o primeiro tema, em 29 de Junho de 2012, o Governo anunciava no seu portal, através de Pedro Mota Soares, Ministro da Solidariedade e Segurança Social: “com a transferência da gestão dos equipamentos sociais, da Segurança Social para o sector social [IPSS e misericórdias], vamos conseguir aumentar a capacidade de resposta e manter a qualidade e a segurança, mas, e isso é muito importante para nós, baixar um conjunto de custos (...) este processo envolve cerca de 40 equipamentos ainda geridos pelo Estado, que podem chegar aos 56 porque alguns têm dupla valência, de apoio à infância e aos idosos, localizados de norte a sul do País”. O Ministro sublinha ainda que “em Portugal, não existe só o sector público e o sector privado. Existe um outro sector, da economia solidária, que consegue gerir melhor, com menos recursos e mais qualidade do que o próprio Estado porque é mais ágil e tem maior proximidade com os problemas das pessoas”, disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/mantenha-se-atualizado/20120629-msss-equipamentos-sociais.aspx>

Sobre o segundo tema, ver notícia publicada pelo Jornal de Notícias: “Estado não comparticipa 20 mil vagas criadas em creches”, 11 de Setembro de 2011. No mesmo dia, a rádio Renascença divulgava, através do seu

Regista-se, ainda, uma Recomendação do Conselho Nacional de Educação (CNE), publicada em DR nº 21 em 30 de Janeiro de 2012, sobre o Estado da Educação 2011 e a Qualificação dos Portugueses. Assim, na área da Educação de Infância, a Recomendação nº 2/2012, do CNE, destaca alguns *avanços*, mas, também, *problemas e desafios*. Como *avanços* destaca, entre outros, a “expansão da rede de oferta de cuidados para a infância (0 -3 anos); o “alargamento do período de funcionamento de uma percentagem crescente de estabelecimentos, antecipando o horário de entrada e prolongando o de saída, de modo a adequar-se às necessidades das famílias”; a “tendência de aumento do nível de qualificação dos educadores de infância em exercício de funções”.

Como problemas e desafios, são sublinhados, entre outros, “persistência de desigualdades no acesso à educação de infância em termos socioeconómicos e geográficos; número de horas diárias de permanência das crianças em meio institucional a merecer particular atenção, embora a existência de instituições de guarda formal constitua uma vantagem indiscutível num país em que a taxa de actividade dos pais é elevada; tendência de envelhecimento dos educadores de infância, mais acentuada na rede pública do que na rede privada; necessidade de monitorizar as condições de acesso e a qualidade dos processos de educação de infância, a fim de garantir efeitos positivos nos percursos escolares subsequentes”.

Nesta sequência, o CNE faz algumas recomendações, entre as quais: a necessidade de existir “uma monitorização mais sistemática, não só das condições de acesso à educação de infância, mas também da qualidade dos processos educativos e de funcionamento dos estabelecimentos, para que a educação a este nível possa melhor cumprir a sua missão de desenvolvimento pessoal e social das crianças e de promoção da equidade nos percursos escolares subsequentes”; a importância da “profissionalização das mães e a inclusão da valência dos cuidados para a primeira infância na formação inicial de

site: “o Ministro Pedro Mota Soares assumiu que para já não há aumento de participações estatais para as creches e as vagas criadas são extra-acordo de cooperação”.

http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=29490; a mesma rádio divulgava igualmente as declarações do presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, Padre Lino Maia: “os que serão extra acordo, provavelmente, terão que ser comparticipados pelas respectivas famílias na totalidade ou então, se a instituição não precisar, será um caso a negociar com as respectivas famílias”; a rádio Renascença esclarecia, ainda, que segundo “fonte oficial do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, o Governo justifica não poder comparticipar as novas 20 mil vagas nas creches, com o facto de os contratos estarem a meio (...) os acordos de cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) estão a meio da vigência anual e o Executivo, mesmo que quisesse, neste momento, não poderia fazer alterações. Do lado da Caritas portuguesa, considera-se que “sem o apoio do Governo, com certeza dificilmente se chegará a esse número das 20 mil admissões” apesar do seu presidente, Eugénio da Fonseca, reconhecer que “há essa disponibilidade em termos infra-estruturais”.

http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=29509

Contudo, dias mais tarde, em 14 de Setembro de 2011, outra notícia da rádio Renascença divulga que o presidente da União das Misericórdias Portuguesas, Manuel de Lemos, “admite que serão aplicadas as mesmas tabelas para estas novas 20 mil vagas, o que não representa mais despesa nem para as famílias, Estado ou instituições”, http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=29562

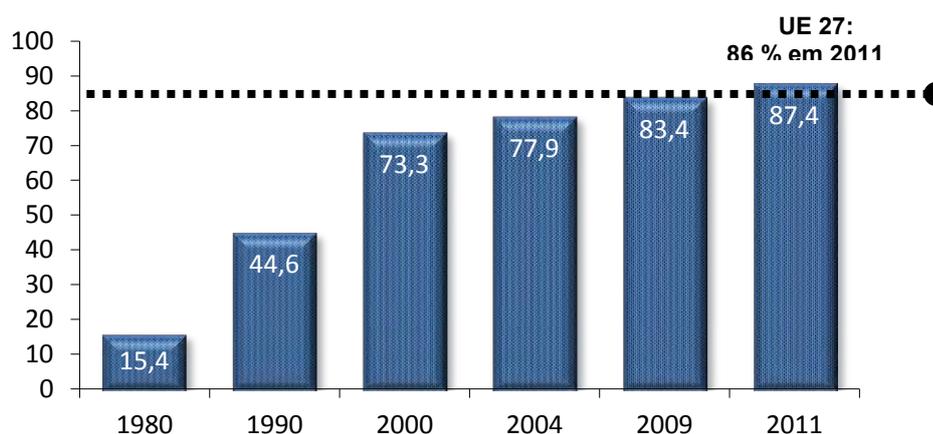
educadores como forma de contribuir para a melhoria da qualidade do atendimento educativo prestado no grupo etário dos 0 aos 3 anos”.

2.2 Pré-escolar (3-6 anos de idade)

À semelhança do que se verificou na resposta creche, também as salas do pré-escolar sofreram um aumento na sequência da implementação do Programa Pares. Não dispondo de dados actualizados para 2012, podemos, no entanto, concluir por uma evolução positiva e significativa do aumento da cobertura do ensino pré-escolar (gráfico 39) reconhecendo, todavia, persistirem diferenças regionais sendo as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto as que registam menor cobertura. O Programa PARES, extinto em 2011, não foi substituído por nenhum outro programa de investimento no alargamento da rede pré-escolar.

No ano lectivo 2010/2011, a taxa bruta de pré-escolarização¹⁴⁷ do grupo 3-5 anos de idade foi de 87,4%, um valor ligeiramente acima da média comunitária situada nos 86%.

Gráfico 39 – Taxa bruta de pré-escolarização (3-6 anos), 1980-2011 (%)

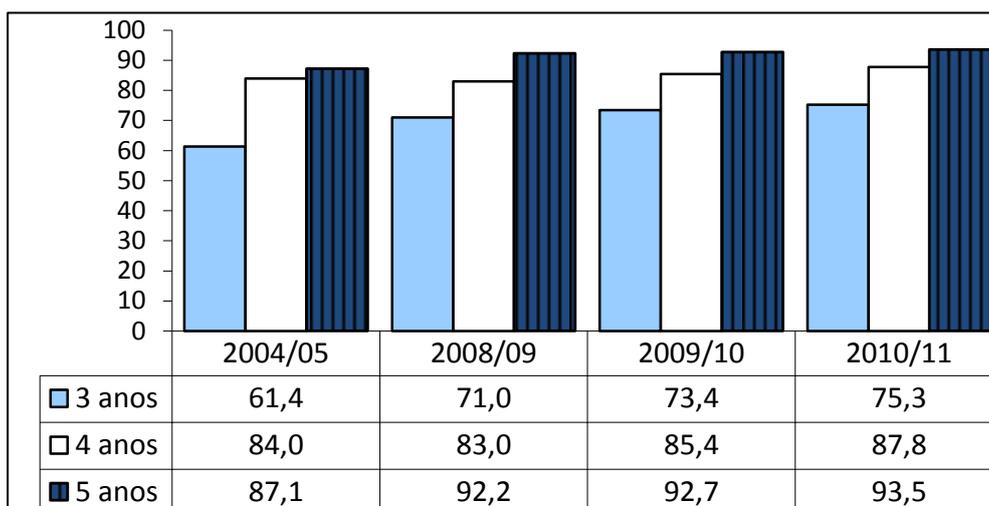


Fonte: PORDATA, com actualização a 27 de Setembro de 2012; valores UE 27: European Commission (2013).

Uma análise por idade (gráfico 40) permite perceber que, no ano lectivo 2010/2011, a taxa de pré-escolarização das crianças com 5 anos de idade se situava nos 94%, um valor muito próximo da cobertura universal, acima da taxa de pré-escolarização das crianças com 3 e 4 anos de idade: 75% e 88%, respectivamente.

¹⁴⁷Taxa bruta de pré-escolarização: Relação percentual entre o número total de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos (independentemente da idade) e a população residente em idade normal de frequência desse ciclo de estudo.

Gráfico 40 - Taxa real de pré-escolarização (3-5 anos), 2004-2011 (%)



Fonte: 2004/05-2008/09, GIASE – Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo; 2009/10-2010/11: DGEEC – Direcção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

À semelhança do que se verifica para a resposta creche (0-3 anos de idade), o Conselho Nacional de Educação (Recomendação n.º 2/2012) também se pronuncia sobre o pré-escolar, reconhecendo não só “o crescimento das taxas de pré-escolarização das crianças de 4 e 5 anos nos últimos anos (89% em 2010), aproximando-se das metas europeias para 2020 (95%)”, mas também a tendência de complementaridade das redes pública e privada na educação pré-escolar que tem permitido colmatar a estagnação na oferta pública”. Igualmente positiva é a “celebração de acordos de cooperação e implementação de programas de Intervenção Precoce na perspectiva da equidade no acesso e nos percursos de educação de infância.” O CNE alerta, contudo, para alguma “retracção da rede pública de educação pré -escolar nos últimos três anos que ao deslocar para o sector privado e IPSS a pressão da procura pode aí gerar situações de sobrelotação dos estabelecimentos”.

O CNE cita ainda que “avaliações internacionais recentes, em que Portugal participou, alertam para o perigo de serem as crianças de meios mais desfavorecidos as que têm menos acesso à educação pré-escolar”. Afirma, por outro lado, que “apesar da melhoria verificada nas taxas de pré-escolarização, Portugal está entre os países em que é menos nítida a diferença de desempenho em níveis de escolaridade subsequentes por parte de crianças que frequentaram a educação pré-escolar em relação aos seus pares que não usufruíram destes serviços (PISA 2009)”.

2.3 A escola a tempo inteiro: actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico

As actividades de enriquecimento curricular (AEC), instituídas no ano curricular 2006/07, são uma medida importante para a implementação do conceito “escola a tempo inteiro”, permitindo aos alunos do 1º ciclo do ensino básico participar, de forma gratuita, em actividades de enriquecimento curricular (música, ginástica, expressões, inglês, apoio ao estudo¹⁴⁸, entre outras) e garantir, deste modo, o funcionamento diário das escolas por um período mínimo de 8 horas, ou seja, até às 17h30m. As AEC são seleccionadas de acordo com o Projecto Educativo dos agrupamentos das escolas e na sua implementação destaca-se o papel das Autarquias (78,7% no total de entidades promotoras de actividades de enriquecimento curricular em 2011/2012), mas também das Associações de Pais e de algumas IPSS que se podem candidatar ao apoio financeiro que o Estado concede. No ano lectivo de 2011/2012, a oferta de AEC no Continente atingiu cerca de 99% do total de escolas do ensino público com 1º ciclo (4.188 estabelecimentos). A taxa de adesão por parte das famílias/alunos foi igualmente elevada, com cerca de 90% dos alunos a beneficiar de, pelo menos, uma actividade¹⁴⁹.

Todavia, no âmbito dos cortes orçamentais e da situação de crise vivida no país, o futuro das Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC) e da escola a tempo inteiro não está garantido, tendo-se gerado alguma polémica em torno do seu fim¹⁵⁰. O atraso nas transferências do Estado para as autarquias (as principais entidades responsáveis pela promoção das AEC) e as dificuldades financeiras que estas enfrentam vieram pôr em causa nalgumas escolas o funcionamento das AEC. Se, por um lado, o Ministério da Educação mantém a intenção de apoiar financeiramente as AEC e a escola a tempo inteiro gratuita no período mínimo de 8 horas diárias, por outro lado admite vir a alterar o seu modelo de funcionamento. A reorganização das AEC para o ano lectivo 2013/2014 foi recentemente discutida entre os representantes do Ministério da Educação, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e da Confederação Nacional das Associações de Pais (CNAP). O Ministério acabou por legislar a favor da redução da duração semanal das AEC, que passam a poder decorrer diariamente entre as 16h30m e as 17h30m (anteriormente decorriam entre as 15h30m e as 17h30m), estabelecendo como obrigatório o recurso a professores do quadro do respectivo agrupamento escolar para ministrar as AEC, sempre

¹⁴⁸O ensino de inglês e o apoio ao estudo são de oferta obrigatória.

¹⁴⁹Actividades de Enriquecimento Curricular 2011/2012. Direcção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência.

que haja disponibilidade em termos de carga horária, em alternativa à contratação de entidades externas. Por outro lado, no decurso do ano lectivo de 2013-2014 a disciplina de inglês deixou de ser obrigatória na oferta de AEC.

Componente de Apoio à Família (CAF)

Para além das AEC, existe ainda a Componente de Apoio à Família (CAF) que assegura o acompanhamento dos alunos do 1º ciclo do ensino básico antes das actividades curriculares (das 8h às 9h), bem como depois das actividades de enriquecimento curricular (das 17h30 às 19h) e durante os períodos de interrupção lectiva (Natal, Carnaval, Páscoa, Verão). No ano lectivo 2009/2010, a CAF registou uma taxa de cobertura de 39,9%, com valores abaixo da média (29%) na Direcção Regional de Educação do Norte (DREN) e acima da média (52,4%) na Direcção Regional de Educação do Centro (DREC). Na Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT) a cobertura da CAF aproxima-se dos 50% (48,8%). A Componente de Apoio à Família é implementada pelas autarquias, associações de pais, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) ou por outras entidades que promovam este tipo de apoio. Trata-se de um apoio participado pelas famílias em função do rendimento.

2.4 População idosa

De acordo com dados da Carta Social, de Maio de 2012, a taxa de cobertura no Continente das três respostas sociais em conjunto - lares, apoio domiciliário e centro de dia - totaliza 12% para o ano 2011¹⁵¹, ao tomarmos como referência a população com idade igual ou superior a 65 anos.

Uma análise isolada por cada uma destas valências demonstra que é o apoio domiciliário a resposta com a taxa de cobertura mais elevada e com um crescimento muito expressivo ao longo da última década, crescendo de 3% no ano 2000 para 4,8 em 2011 (gráfico 41). Ao considerarmos o número de lugares/vagas criadas (gráfico 42), verificamos que a valência lar cresceu também significativamente, no entanto, o crescimento da população deste grupo etária terá contribuído para diluir o impacto da taxa de cobertura.

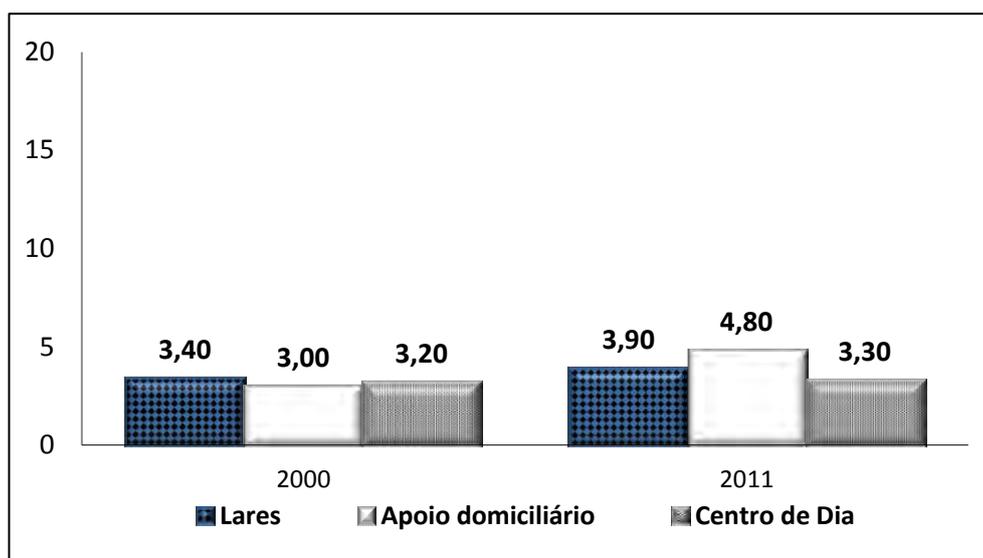
Não obstante este crescimento, e, apesar da rentabilização da capacidade instalada em lares, no âmbito do Programa de Emergência Social, persistem notícias na comunicação social sobre as dificuldades que as famílias ainda encontram quando procuram um lugar em lar para aí integrar um familiar idoso dependente. De acordo com o Padre Lino Maia, presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), existem cerca de 10.000 idosos a aguardar uma vaga em lar: “os numeros que temos apontam para

¹⁵¹Carta Social, folha informativa nº 8, Maio de 2012, disponível em: <http://www.cartasocial.pt/pdf/FI082012.pdf>

cerca de 20 mil idosos em lista de espera, mas estes números englobam as pessoas que estão inscritas em mais do que um lar, à espera da primeira vaga, e as pessoas que estão inscritas em simultâneo nos lares particulares lucrativos e em lares de instituições particulares de solidariedade. Feita a triagem, temos de facto cerca de dez mil pessoas a aguardar uma vaga”. O presidente da CNIS afirma ainda que “as novas regras definidas pelo Governo vêm aumentar a capacidade, mas trata-se de um processo que está a ser implementado. Dentro de dois anos, graças aos lares que estão em construção neste momento, teremos capacidade para dar uma resposta suficiente às solicitações. Não digo que haverá lugar para estas dez mil pessoas, mas haverá uma resposta suficiente”.

Em 2012, dados divulgados na página da internet da Carta Social, registavam 2.093 estruturas residenciais para idosos (lar de idosos e residência)¹⁵².

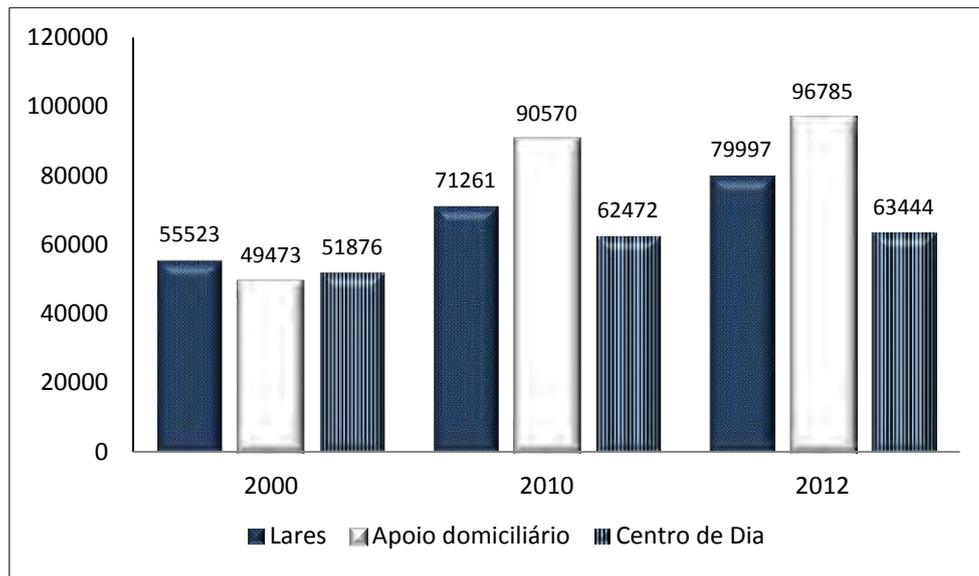
Gráfico 41 - Taxa de cobertura lares, apoio domiciliário e centro de dia, população com 65 e + mais anos, 2000 e 2011 (%)



Fonte: Elaboração própria com base na proporção entre a capacidade das respostas sociais (lares de idosos e apoio domiciliário base de dados Carta Social, consultada a 21 de Novembro de 2012) e a população residente no Continente com 65 ou mais anos (base de dados INE, Estimativas Anuais da População Residente).

¹⁵² <http://www.cartasocial.pt/elementos/quant2.php>

Gráfico 42 - Capacidade em número de lugares das respostas: apoio domiciliário e centro de dia, população com 65 e + anos, 2000, 2010 e 2012



Fonte: Elaboração própria a partir da Carta Social, Elementos Quantitativos, Novembro 2013.

SUMÁRIO

Parte I – Família e mudança social: breve retrato das últimas décadas

Capítulo 1 - Tendências Demográficas e Vida Familiar

A década de 2000 veio acentuar mudanças que já se desenhavam nos anos 90:

- **Adiamento da conjugalidade e da entrada na parentalidade.** Conjugalidade e parentalidade tornam-se transições mais tardias no percurso de vida dos indivíduos, apontando para percursos familiares menos lineares e mais diversificados do que no passado.
- **Aumento da informalização na conjugalidade e na parentalidade.** Apesar de a parentalidade continuar a ocorrer essencialmente no quadro da vida em casal, as conjugalidades são cada vez menos formalizadas. Neste sentido, assiste-se a uma quebra contínua da nupcialidade, à substituição do casamento religioso pelo civil, ao aumento do divórcio e do recasamento e à opção crescente pela união de facto como porta de entrada na conjugalidade e até mesmo na parentalidade.
- **Queda acentuada da fecundidade e prevalência das descendências de filho único.** Ao adiamento da transição para a parentalidade acresce o da transição para o 2º filho, contribuindo, por um lado, para a elevada incidência de descendências de filho único e, por outro, para a impossibilidade dos casais realizarem as suas preferências e intenções reprodutivas. A crise económica veio acentuar mais ainda a tendência de declínio da fecundidade.

Capítulo 2 – A Evolução das Estruturas Domésticas, 1960-2011

O impacto das tendências demográficas recentes (aumento da esperança de vida, queda da fecundidade, adiamento da parentalidade, aumento da união de facto e do divórcio) nas estruturas domésticas revela um processo de mudança progressivo e persistente em direcção a novas formas de viver em casal e em família. Recorrendo aos dados dos recenseamentos da população (1960-2011), é possível identificar algumas grandes linhas de transformação:

- Um padrão mais uniforme de vida doméstica assente, generalizadamente, em **famílias mais pequenas**. A dimensão média da família passou de 3,8 indivíduos em 1960 para e 2,6 em 2011. Esta tendência deve-se ao menor número de filhos, que raramente ultrapassa os dois; ao decréscimo das famílias alargadas; e ao aumento das pessoas

sós. Por outro lado, diminui a percentagem de famílias com mais de cinco pessoas representando, em 2011, somente 2% dos agregados, comparado com 17,1% em 1960.

- Uma **privatização acentuada da vida conjugal**, em que o casal (com ou sem filhos) vive cada vez menos em coresidência com outros familiares. As famílias complexas, em que a uma família simples (de casal com ou sem filhos ou pai/mãe com filhos) se juntam outras pessoas aparentadas dentro do mesmo lar, têm decaído significativamente, sobretudo ao longo das duas últimas décadas. Esta tendência reflete a maior autonomia dos casais e dos indivíduos, que têm vindo a dispor de acrescidas possibilidades de independência económica e residencial. Contudo, a presente crise económica poderá vir a contribuir para alguma inversão nesta tendência.
- Um **crescimento da autonomia residencial** dos indivíduos, com mais pessoas a viver sozinhas em todas as idades e em diferentes fases da vida (solteiros, separados e divorciados, viúvos). Apesar de outros países europeus registarem valores mais elevados, em Portugal esta tendência acentuou-se sobretudo ao longo das duas últimas décadas, o que se pode atribuir não só ao envelhecimento da população mas também a mudanças na vida privada de indivíduos em idades mais jovens, sobretudo solteiros e divorciados.
- Uma **diversidade mais acentuada das formas de viver em família**, quer em relação à conjugalidade (casamento “de direito” e “de facto”, casamento religioso ou civil) quer em relação à parentalidade (aumento das famílias monoparentais e recompostas). Apesar de, em 2011, o casal (com e sem filhos) continuar a ser a forma predominante de organização da família, representando 59% do total de famílias, diminui o peso relativo dos casais com filhos (35,2%) face aos casais sem filhos (23,8%) e aumenta o peso relativo das famílias monoparentais, que passam a representar 9% do total de famílias. De notar ainda o aumento do número de casais recompostos. No período intercensitário, o peso destes casais face ao total de casais com filhos mais do que duplicou, passando de 2,7%, em 2001, para 6,6% em 2011.

Capítulo 3 - A Divisão Familiar do Trabalho

- Na última década consolidou-se a participação das mulheres no mercado de trabalho, particularmente das que estão em idade reprodutiva e com filhos em idade escolar. Em 2011 exerciam atividade profissional 47,4% das mulheres portuguesas com 15 ou mais anos, mas estes valores são bem mais elevados para a faixa etária 25-34 anos (88,8%), o que remete para a consolidação de um modelo de família centrado numa divisão mais simétrica e “igualitária”, em que ambos os cônjuges participam no

mercado de trabalho e contribuem para o rendimento familiar, o modelo do casal de duplo emprego.

- Regista-se um aumento das taxas de desemprego para ambos os sexos, com o desemprego masculino a atingir níveis ligeiramente superiores ao feminino. Neste contexto, aumentam as famílias em que os dois membros do casal estão sem trabalho, bem como aquelas em que apenas a mulher trabalha fora de casa, tornando visíveis situações de subemprego e de precariedade no trabalho. Em 2010, os casais em que só o homem trabalhava representavam 18% dos agregados de casais entre os 18 e os 65 anos de idade, enquanto os casais em que só a mulher trabalhava representavam 17% (ESS - European Social Survey, 2010). O aumento do número de casais em que só a mulher trabalha fora de casa deve-se, sobretudo, ao desemprego gerado pela crise económica, que tem vindo a atingir alguns dos sectores profissionais tradicionalmente masculinos.
- Do ponto de vista das tarefas domésticas, apesar de ter havido alguma aproximação nas horas de trabalho doméstico feminino e masculino, as mulheres ainda fazem em média mais 7 horas semanais de trabalho doméstico do que os homens. Esta aproximação deve-se, sobretudo, à diminuição do número de horas que as mulheres gastam em tarefas domésticas.

Parte II – Principais desenvolvimentos das políticas de família em 2012

Mantém-se o Programa de Emergência Social (PES) como a principal medida de política social especificamente dirigida a indivíduos e famílias carenciadas. Não existe actualmente nenhum organismo específico de tutela das políticas públicas de família, aguardando-se a definição da composição e do funcionamento do Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Nacional, órgão que veio substituir a anterior Comissão para a Promoção de Políticas de Família e o Conselho Consultivo das Famílias.

Capítulo 4 - Apoio Económico às Famílias

Em 2012 mantêm-se e acentuam-se os cortes iniciados em 2010 no que diz respeito à despesa do Estado com as prestações sociais que paga às famílias:

- Mantêm-se os cortes já efectuados em 2010 para o Abono de Família (eliminação do 4º e 5º escalão e diminuição do montante a pagar mensalmente por cada criança; fim

da majoração de mais 25% sobre o valor do abono para o 1º e 2º escalões e fim da generalização da 13ª prestação; esta mantém-se apenas para os beneficiários do 1º escalão).

- São alvo de outros cortes, em 2012, as seguintes prestações: Rendimento Social de Inserção, Subsídio de Desemprego, Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, Comparticipação nos Passes Escolares para as crianças e jovens do Escalão B da acção social escolar (2º escalão do do Abono de Família), Complemento Solidário para Idosos, Subsídios Parentais, Subsídio por Doença, Complemento por Dependência de Grau 1 e Complemento por Cônjuge a Cargo, Subsídio por Morte e Despesas de Funeral.

1. **Abono de Família**

Continua a descer o número de crianças/jovens que recebem Abono de Família

- Em 2009, o Abono de Família contava com 1.846.904 beneficiários. Este número desceu para 1.389.920 em 2011, voltando a diminuir para 1.300.550 em 2012. Isto significa que, entre 2009 e 2012, mais de meio milhão de crianças/jovens (546.354) perdeu o direito ao Abono de Família, o que corresponde a cerca de 30% dos beneficiários.
- Entre as crianças e os jovens que se mantêm beneficiários do Abono de Família, agora com três escalões, cerca de um milhão situa-se no 1º e 2º escalões de rendimentos, ou seja, provêm de famílias de rendimentos muito baixos, com um rendimento de referência (total rendimentos ilíquidos de todos os elementos do agregado familiar a dividir pelo número de crianças + 1) igual ou inferior a 5.869,08 € por ano, o que corresponde a 419,22 € mensais.
- Entre 2009 e 2012 o valor mensal a receber por uma criança até 1 ano de idade diminui de 174,72 € para 140,76 €, no 1º escalão, ou seja, menos 33,96 € por mês; no 2º escalão, diminui de 144,91 € para 116,74 €, ou seja, menos 28,17 € por mês. O valor mensal a receber por uma criança acima de um ano de idade diminui de 43,68 € para 35,19 €, no 1º escalão, e de 36,23 € para 29,19 € no 2º escalão.
- Mantém-se o Abono Pré-Natal, com os mesmos critérios de elegibilidade do Abono de Família, e mantêm-se igualmente as majorações atribuídas às famílias monoparentais (mais 20% sobre o valor do abono a receber) e às famílias com mais do que um filho, em caso de nascimento/integração de segunda ou terceira criança no agregado familiar (o valor do abono respectivamente duplica ou triplica para as crianças do agregado familiar com idade entre os 12 meses e os 36 meses).

- É novidade a possibilidade de pedir uma reavaliação do escalão de abono, caso o requerente/titular do Abono de Família fique desempregado, aumente o agregado familiar ou altere os seus rendimentos.
- A análise da despesa com o Abono de Família a preços constantes aproxima-se em 2012 do valor registado em 2002; no orçamento para 2013, o valor da despesa mantém-se sem previsão de descida.

2. Rendimento Social de Inserção

É mais difícil aceder ao RSI, há menos famílias a receber RSI, há menos crianças e jovens no universo dos beneficiários; as famílias carenciadas com crianças recebem menos dinheiro

- Apesar de ser considerada a prestação social com maior impacto na redução da intensidade da pobreza, o Rendimento Social de Inserção é, entre as prestações aqui analisadas, aquela que tem sido alvo de maior corte financeiro. Em consequência, diminui significativamente não só o número de beneficiários como o montante das prestações mensais que estes recebem.
- Em 2012 o valor de referência do RSI deixa de estar indexado ao valor da pensão social e passa a corresponder a 45,208% do valor do IAS (Indexante dos Apoios Sociais) descendo para 42,495% logo em Janeiro de 2013, ou seja o valor de referência do RSI desce de 189,52 euros para 178,15 euros.
- A ponderação de rendimentos atribuída a cada elemento do agregado familiar volta a ser alterada no sentido de restringir a elegibilidade à prestação e de diminuir o valor que cada elemento pode receber de RSI: mantêm-se os 100% do valor a receber pelo titular, mas reduz-se a percentagem por cada indivíduo maior de 70% para 50%, assim como diminui de 50% para 30% a percentagem a receber por cada jovem ou criança menor de idade.
- Por exemplo, em 2009 uma família composta por três adultos e três crianças poderia ter acesso ao RSI se tivesse um rendimento mensal inferior a 804,87€. A partir de Novembro de 2010, esta mesma família já só pode ter direito ao RSI se o seu rendimento mensal for inferior a 739,12 €; a partir de meados de 2012 e, sobretudo, a partir do início de 2013, já só terá direito a beneficiar do RSI se o seu rendimento mensal for inferior a 516,61 €.

- Fica ainda definido, em 2012, que para se poder ter direito ao RSI o valor do património mobiliário do requerente e do seu agregado familiar não pode ser superior a 60 vezes o valor do IAS, ou seja, € 25.153,20 e não a 240 vezes o valor do IAS, ou seja, € 100.612,80, tal como definido em 2010. O mesmo limite de € 25.153,20 (60 vezes o IAS) é fixado para o valor de cada bem móvel sujeito a registo do requerente e do seu agregado familiar (veículos automóveis, embarcações, motocicletas).
- Em 2012 existem 160.358 famílias beneficiárias de RSI, menos 46.342 famílias do que em 2010; em 2012 existem cerca de 150 mil crianças/jovens (< 18 anos de idade) beneficiários de RSI comparativamente a cerca de 188 mil em 2011, ou seja, menos 37.649 do que em 2010, mantendo-se, contudo, a mesma importância relativa deste grupo etário (35%) no universo dos beneficiários.

3. Complemento Solidário para Idosos

Desce o limite de rendimentos a partir do qual se pode ter direito a este complemento

- O limite de rendimentos a partir do qual se pode aceder ao Complemento Solidário para Idosos (CSI) baixa em 2012: desce de 5.022,00 € para 4.909,00 € caso a pessoa idosa viva só, e de 8.788,50 € para 8.590,75 € para os idosos que vivem em casal/agregado familiar.
- Em 2012 cerca de 245.000 pessoas idosas beneficiavam desta prestação, comparativamente a cerca de 248.000 em 2011.
- Em Fevereiro de 2012, o valor médio do complemento era de 109,40 €. A despesa com esta prestação tem aumentado acompanhando a evolução do número de beneficiários desde 2006, data em que este complemento entrou em vigor.
- Mantêm-se os benefícios adicionais de saúde a que os beneficiários do complemento solidário para idosos têm direito, para além da prestação mensal: participações financeiras em medicamentos, óculos, lentes e próteses removíveis.

4. Prestações de Desemprego

Desce o tecto máximo, diminui o prazo de garantia e o período de concessão das prestações de desemprego

- Em 2012 diminui de 15 para 12 o número de meses necessários para ter acesso ao subsídio de desemprego; reduz-se o tecto máximo do subsídio de 1258,00 € para 1048,05 € (2,5 vezes o valor do IAS); diminui o tempo de concessão do subsídio (o

período mínimo passa de 9 para 5 meses e o máximo passa de 38 para 26 meses), ao fim de 6 meses o subsídio de desemprego sofre um corte de 10%.

- O período de concessão do subsídio social de desemprego também se altera. O subsídio social de desemprego inicial passa a ser atribuído, no máximo, durante 26 meses em vez dos anteriores 38. Aumenta a duração do subsídio social de desemprego subsequente para os beneficiários com idade superior a 40 anos, que passam a ter direito ao mesmo período de tempo do subsídio de desemprego atribuído inicialmente.
- Em 2012 é reintroduzida a majoração de 10% no montante do subsídio de desemprego para os casais desempregados com filhos a cargo. Esta majoração também é aplicável aos desempregados a viverem em situação de monoparentalidade, desde que não haja lugar ao pagamento de pensão de alimentos decretada pelo Tribunal. As crianças devem possuir as condições de titularidade do abono de família até ao 4º escalão (o rendimento de referência do agregado familiar não deve ultrapassar os 14.672,70 € anuais).
- Dados relativos a Fevereiro de 2013 indicam que existiam 26.374 indivíduos a viver em casal em que ambos os cônjuges estavam desempregados (Fonte: IEFP). Destes, apenas 5.602 tinham direito à majoração de 10% no subsídio de desemprego (Fonte: Instituto Informática, I.P.), o que corresponde a cerca de um quinto do total de indivíduos nesta situação (21,2%).
- Em 2012, mais de metade do total de desempregados não tem direito a qualquer tipo de prestação de desemprego. Dos 860.100 indivíduos desempregados apenas 398.742 (46,4%) têm direito a protecção social. A maioria (38,5%) recebe o subsídio de desemprego e 8% beneficiam do subsídio social de desemprego (inicial, subsequente ou prolongamento).
- Ao longo dos últimos anos, o subsídio social de desemprego (SSD) foi a prestação social que mais contribuiu para a diminuição na protecção social aos desempregados devido às alterações nas condições de elegibilidade que tornaram este subsídio ainda mais restrito, a partir de Novembro de 2010. Entre 2000 e 2012 houve uma variação negativa de 23% no número de beneficiários do SSD. No caso do subsídio de desemprego (SD) essa variação foi de 9,5%.
- Em 2012, 54,2% do total de desempregados estão desempregados há 1 ano ou mais. Ao longo dos últimos cinco anos (2008-2012) o desemprego de longa duração mais do que duplicou, passando de 212.700 indivíduos em 2008 para 465.800 indivíduos em 2012.

- Ao contrário do que até aqui se tinha verificado, em 2012 há mais homens (53%) beneficiários das prestações de desemprego do que mulheres (47%).
- Em 2012 entra em vigor a lei de protecção social no desemprego dos trabalhadores independentes que recebem 80% ou mais do seu vencimento através da mesma entidade contratante. O prazo de garantia é de 24 meses (2 anos) de descontos para a mesma empresa contratante nos últimos 48 meses (4 anos). Em termos práticos isto significa que só em 2013 os trabalhadores independentes ficaram abrangidos por este tipo de protecção social.
- Em 2012, o desemprego jovem (15-24 anos) em Portugal situou-se nos 37,7%, um valor superior à média europeia (UE15) situada nos 22,3%. Não obstante, constata-se que são poucos os desempregados jovens com direito a protecção social.
- Em 2012, a despesa do Estado com as prestações sociais de desemprego registou uma variação homóloga de 23,3% face a 2011, em linha com a subida da taxa de desemprego que se situou nos 15,7% (variação homóloga de 2,9% face a 2011).
- Em 2013 é introduzida uma contribuição para a segurança social de 6% sobre as prestações de desemprego de valor superior a 419,22 euros (valor do IAS). O que corresponde a uma redução efectiva do montante de subsídio de desemprego.

5. Outros Apoios Económicos às Famílias

Generalização dos cortes a outros apoios económicos às famílias

- Mantêm-se os **descontos sociais nas tarifas de electricidade e gás natural** e com as mesmas condições de elegibilidade (beneficiários das seguintes prestações: complemento solidário para idosos, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego, 1º escalão do abono de família, pensão social de invalidez).
- Mantém-se a não universalidade dos descontos nos **passes escolares** dos estudantes dos 4 aos 18 anos de idade e dos estudantes no ensino superior até aos 23 anos. Implementados no ano lectivo 2008/2009 para todos os estudantes dos 4 aos 23 anos de idade, a partir de 2011 só têm acesso àqueles descontos os estudantes de famílias carenciadas. Em 2012 o desconto no passe para crianças e jovens dos 4 aos 18 anos de idade aumenta de 50% para 60% para aqueles que pertencem ao 1º escalão do Abono de Família (escalão A da Acção Social Escolar) e desce de 50% para 25% no caso dos estudantes do 2º escalão do Abono de Família (escalão B da Acção Social Escolar). Têm, igualmente, acesso ao desconto de 25% sobre o preço da tarifa inteira as crianças e jovens de famílias com escalão social +, ou seja, com rendimento médio mensal igual ou inferior a 503,064 € (1,2 x 419,22 € valor do IAS).

Para os estudantes do ensino superior até aos 23 anos de idade, os descontos são de 60% se beneficiarem da acção social escolar, e de 25% se os rendimentos dos respectivos agregados familiares forem iguais ou inferiores a 503,064 € (1,2 x 419,22 € valor do IAS).

- É instituído o **Passe Social +** com dois escalões de bonificação: escalão A com 50% de desconto para os beneficiários do Complemento Solidário para Idosos e do Rendimento Social de Inserção; escalão B para reformados e pensionistas com reforma mensal igual ou inferior a 1,2 X 419,22€ (valor do IAS); para beneficiários do subsídio de desemprego e social de desemprego com montante inferior a 1,2 x 419,22€ e para todas as pessoas de agregados familiares cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a 503.06€ (1,2 x Indexante de Apoios Sociais).
- As **Cantinas Sociais**, uma das medidas do Programa de Emergência Social (PES), são reforçadas. A rede de cobertura nacional aumenta, entre 2011 e 2012, da ordem das dezenas para a ordem das centenas, aumentando-se igualmente o limite de uma cantina social por instituição e o número de refeições diárias comparticipadas pelo Estado que sobe de 65 para 100.
- Desce o limite de rendimentos a partir do qual se tem direito a recorrer ao **Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores**, fundo através do qual o Estado garante o pagamento da respectiva pensão de alimentos quando o progenitor não cumpre esse dever estipulado em tribunal. A partir de Janeiro de 2013, para ter direito a este fundo o rendimento líquido do menor, ou a capitação de rendimentos do respectivo agregado familiar, não pode ser superior a 419,22 euros, ao invés de um salário mínimo (485 euros), tal como na lei anterior. Com esta medida, prevê-se a diminuição do número crianças e jovens menores de 18 anos beneficiários deste fundo.
- Diminui o valor dos “**Cheques Dentista**” de 40 para 35 euros e alarga-se a cobertura do programa às crianças até 15 anos de idade. Mantém-se a elegibilidade apenas para as crianças e jovens que frequentam o ensino público ou solidário (IPSS).
- O montante de **Subsídio por Doença** diminui para as baixas até 30 dias, descendo de 65% para 55% do rendimento de referência; no caso das baixas entre 30 e 90 dias, desce de 65% para 60% do rendimento de referência (na lei anterior as baixas até 90 dias eram subsidiadas com a mesma percentagem de 65%). Em compensação, é introduzida uma majoração de mais 5% sobre o valor do subsídio de doença a receber nas baixas até 90 dias para os beneficiários com rendimentos de referência iguais ou inferiores a 500 euros, para os agregados familiares com três ou mais crianças

menores de 16 anos de idade (24 anos se titulares do abono de família) e para os agregados familiares que integrem descendentes beneficiários da bonificação por deficiência do abono de família. Mantém-se o subsídio de doença de 70% para baixas entre os 91 e 365 dias e de 75% para baixas superiores a 365 dias.

- O **Complemento por Dependência de Grau 1**, apoio financeiro (no valor de 97,70 euros mensais em 2012) do qual podiam beneficiar todos os pensionistas em situação de dependência, isto é, sem autonomia para satisfazer as necessidades básicas da vida quotidiana (não conseguem fazer a sua higiene pessoal, alimentar-se ou deslocar-se sozinhos) perde o seu carácter universal em 2012 pois passa a ser atribuído apenas aos pensionistas cujo valor da pensão não ultrapassa os 600 euros mensais. Mantém-se a universalidade do **Complemento por Dependência de Grau 2** no valor mensal de 175,86 euros (pessoas que, além da dependência de grau 1, se encontram acamados ou com demência grave).
- À semelhança do que se verifica para o Complemento por Dependência de Grau 1, também o **Complemento por Cônjuge a Cargo** - “pago mensalmente aos pensionistas de velhice e invalidez do regime geral, com pensão iniciada antes de 01/01/1994, cujo cônjuge (marido ou mulher) tenha rendimentos iguais ou inferiores a € 36,80 por mês” - passa a ser pago apenas aos pensionistas cujo valor da pensão não ultrapassa os 600 euros mensais.
- Reduz-se o valor pago pelo Estado em **Subsídio por Morte e Subsídio por Despesas de Funeral**: o valor máximo do subsídio por morte a atribuir é reduzido para metade, passando a corresponder a 3 vezes o valor do IAS, ou seja, passa a um valor fixo de 1.257,66 euros (na lei anterior tinha um valor variável consoante o rendimento que podia ir até 6 vezes o valor do IAS = 2.515,32 euros). O subsídio para as despesas de funeral é igualmente fixado em 3 vezes o valor do IAS, ao invés de um máximo de 1.676,88 euros, quatro vezes o valor do IAS.

Capítulo 5 - Fiscalidade e Família

Introdução de novas taxas de retenção na fonte e de limites globais nas deduções à colecta e nos benefícios fiscais. Actualização das deduções pessoais. Diminuição do número de escalões de rendimento.

- Mantém-se a sobretaxa extraordinária de 3,5% sobre todo o rendimento colectável superior ao salário mínimo nacional (485 €), introduzida em Setembro de 2011. Além desta sobretaxa, é introduzida uma taxa adicional de solidariedade de 2,5% que, inicialmente, se dirigia apenas aos contribuintes com rendimentos superiores a 153

300 €; no entanto, em 2013, passa a abranger os rendimentos entre os 80 000 € e os 250 000€ anuais, aumentando de 2,5% para 5% no caso de rendimentos superiores.

- Em 2012, a existência de limites nas deduções à colecta passou a abranger os contribuintes que auferem entre os 7 410 € e 66 045 € anuais, situados entre o 3º e o 6º escalões de rendimento. Só os dois primeiros escalões de rendimento (até 7 410 € anuais) mantêm a possibilidade de deduzir à colecta, sem qualquer limite, as despesas específicas com o agregado doméstico (despesas de saúde; educação/formação; pensões de alimentos; encargos com lares; encargos com imóveis; etc.), os contribuintes com um rendimento colectável superior a 66 045 € anuais deixam de poder fazer deduções à colecta (7º e 8º escalões). É introduzida a possibilidade de majorar em 10% os limites globais mencionados por cada dependente ou afilhado civil que não seja sujeito passivo de IRS.
- Em 2013 entra em vigor uma nova tabela de IRS com 5 escalões de rendimento em substituição dos anteriores 8 escalões. Com esta nova tabela, os contribuintes que ganham acima dos 80 000 € anuais (5º escalão de rendimentos) deixam de poder fazer deduções à colecta e os que se situam nos escalões de rendimento intermédios (2º, 3º e 4º escalões) passam a ter como limite entre os 1 250 € (2º escalão) e os 500 € anuais (4º escalão). Apenas os contribuintes que auferem um rendimento colectável anual inferior a 7 000 € (1º escalão) mantêm a possibilidade de deduzir sem limites as despesas com o agregado familiar.
- O OE 2012 e, posteriormente, também o OE 2013, diminuíram a percentagem da dedução à colecta de algumas despesas específicas como é o caso das despesas de saúde, que passam de 30 para 10%, e dos encargos com imóveis, que passam de 30% para 15%, ao mesmo tempo que é introduzido ou alterado o tecto máximo da dedução. A partir de 2012 deixa de ser possível deduzir os encargos com amortizações de empréstimos. Em relação à dedução das pensões de alimentos decretadas/homologadas pelo tribunal, mantém-se a dedução de 20% (aditada em 2009) sob o total da despesa e introduz-se um tecto máximo de dedução mensal por beneficiário. Em 2011, o tecto máximo correspondia a 2xs o valor do IAS, ou seja, 1 048,05€ mensais, mas, em 2012, esse valor desce para 1xs o valor do IAS, ou seja, 419,22 € mensais.
- Nos anos em análise (2011-2013) não houve alterações na dedução com as despesas de educação e de formação profissional, mantendo-se os 30% de dedução até ao limite máximo de 760 €, no caso de haver 3 ou mais dependentes estudantes, o limite é elevado em 142,50 € por dependente.

- Em 2013 diminui a percentagem do valor do IAS de dedução à colecta por sujeito passivo (passa de 55% a 45%); diminui também a percentagem do valor do IAS por sujeito passivo a viver numa família monoparental (passa de 80% para 70%); mas sobe a percentagem do valor do IAS de dedução à colecta por descendente (passa de 40% para 45%; e de 80% para 90% no caso do dependente ter menos de 3 anos de idade); no caso das famílias numerosas, com 3 ou mais filhos, passa a ser possível deduzir 50% do valor do IAS por descendente.
- Em 2013 são reforçados os limites globais dos benefícios fiscais dedutíveis à colecta, introduzidos pela primeira vez em 2011. Só os contribuintes que auferem até 7 000 € anuais (1º escalão de rendimento) continuam a poder deduzir sem limites os benefícios fiscais à colecta. Nos restantes casos, e, de forma progressiva, a possibilidade de dedução apresenta como limite máximo os 100 €. Os contribuintes situados no 5º escalão de rendimento (superior a 80 000 € anuais) deixam de poder deduzir quaisquer benefícios fiscais.
- O peso da carga fiscal no orçamento das famílias intensificou-se a partir de 2011, como consequência do pedido de ajuda externa. Ainda assim, o governo procurou salvaguardar as famílias mais pobres e as famílias numerosas (com, pelo menos, 3 crianças dependentes) através da manutenção e extensão das isenções e deduções fiscais já existentes.
- Em 2012 foram alteradas as taxas de IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) aplicadas a alguns bens e serviços (nos quais se incluem diversos bens alimentares, ainda que não os considerados essenciais) tributados às taxas mínima de 6% e média de 13%, os quais passaram a ser tributados à taxa máxima de 23%. Entre estes bens e serviços destaca-se o sector da restauração, com a passagem do IVA à taxa intermédia de 13% para a taxa normal de 23%.

Capítulo 6 - Conciliação Vida Profissional/Vida Familiar

Mantém-se a tendência de aumento da taxa de cobertura da rede de creches e também do pré-escolar. Cresce de forma expressiva o apoio domiciliário à população idosa. Desce o número de subsídios parentais concedidos, tanto para os homens como para as mulheres, mas cresce o número de casais que escolhem partilhar a licença.

- Ao nível da creche (0-3 anos de idade), as taxas de cobertura continuam a tendência de aumento, sobretudo a partir da implementação, em 2006, do Programa de Alargamento das Respostas Sociais (PARES) que permitiu atingir uma taxa de

cobertura de 35,1% em 2010 (cumprindo os 33% assumidos na Cimeira de Barcelona). Os dados mais recentes são de 2011 (Carta Social, folha informativa nº 8, de Maio de 2012) e apontam para a continuidade da tendência de aumento (37,2%), subida que pode reflectir ainda o investimento feito em anos anteriores no âmbito daquele Programa de equipamentos que foram entretanto concluídos, mas também a estratégia que o actual governo adoptou e que foi a de maximizar a capacidade instalada em equipamentos já existentes, alterando, para o efeito, a legislação sobre o número máximo de crianças permitidas por sala estimando, por esta via, criar mais 20.000 lugares em creches.

- A taxa de cobertura de creches em Portugal em 2011 (37,2%) está acima da média dos países da União Europeia (30%).
- A nível do pré-escolar (3-6 anos de idade), tem-se verificado uma evolução positiva e significativa da taxa bruta de pré-escolarização, igualmente associada à intervenção do Programa PARES. Os dados mais recentes são de 2011 e apontam para 87,4%, embora as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto persistam com valores inferiores.
- No ano lectivo 2010/2011, a taxa real de pré-escolarização das crianças com cinco anos de idade situava-se em 94%, um valor muito próximo da cobertura universal e acima da taxa de pré-escolarização das crianças com 3 e 4 anos de idade: 75% e 88%, respectivamente.
- A taxa bruta de pré-escolarização em Portugal em 2011 (87,4%) está acima da média dos países da União Europeia (86%).
- No que diz respeito aos serviços e equipamentos de apoio a pessoas idosas com mais de 65 anos de idade, os Centros de Dia, Lares e os serviços de Apoio Domiciliário, totalizavam, em conjunto, uma taxa de cobertura na ordem dos 12% em 2011 (Carta Social). O apoio domiciliário é a resposta que regista a taxa de cobertura mais elevada e a que mais tem crescido ao longo dos anos (3% em 2000 e 4,8% em 2011). Apesar de o número de vagas em lares também ter crescido significativamente, o crescimento da população deste grupo etário terá contribuído para diluir o impacto do aumento da respectiva taxa de cobertura.
- No que diz respeito à duração e aos tipos de licenças parentais, não se registaram alterações legislativas, Contudo, observa-se que foi anunciado, pelo actual Ministro do Emprego e da Solidariedade Social, a possibilidade das mães e dos pais trabalhadores poderem, em 2014, diminuir o período diário de trabalho, nomeadamente optarem pelo tempo parcial e receber o salário correspondente ao tempo inteiro, o que seria financiado pelo Estado através de verbas comunitárias.

- Diminui o valor médio do subsídio parental a receber durante o gozo das licenças. Os subsídios de férias e de Natal deixam de ser considerados no apuramento da remuneração de referência que serve de base de cálculo ao valor do subsídio a receber em caso de maternidade, paternidade e adopção. Desta alteração resulta a diminuição, em cerca de 15%, do montante mensal de subsídio parental a receber pelos progenitores que gozam as licenças por ocasião do nascimento/adopção da criança.
- A despesa global com a protecção social em caso de maternidade/paternidade tem vindo a aumentar, sobretudo a partir de 2009 (29% por referência a 2008), mas mais moderadamente em 2011 (6% por referência a 2010), contenção que se poderá dever à introdução, em 2010, de uma nova condição de recurso para aceder aos subsídios sociais parentais, e à descida do número de nascimentos. O subsídio parental inicial exclusivo da mãe mantém-se o mais significativo, com mais de 60% da despesa global com a parentalidade em 2011; o subsídio parental inicial exclusivo do pai, introduzido em 2009, representa 9,7% da despesa global com a parentalidade em 2011, mais 0,3% do que em 2010.
- No que diz respeito ao gozo/utilização das licenças parentais, verifica-se que, ao longo dos últimos 12 anos, o perfil de utilização destas licenças alterou-se significativamente do ponto de vista do género. Mantém-se o papel preponderante e destacado das licenças no feminino, todavia observa-se, em paralelo, a entrada progressiva e já consolidada da utilização das licenças no masculino, sobretudo a partir de 2009, com a nova legislação de reforço e incentivo à partilha da licença entre o pai e a mãe.
- No entanto, é de referir que se, em termos percentuais, a utilização das licenças regista um aumento ao longo do tempo, sobretudo a utilização das licenças exclusiva dos homens, é um facto que, em termos absolutos, os números descem entre 2011 e 2012. Esta descida afecta tanto os homens como as mulheres e pode ser compreendida à luz do contexto da marcada crise económica no país, ao nível da inibição do uso de direitos (pais e mães que desistem de gozar os seus direitos) dado o contexto de precariedade e insegurança de emprego; ao nível da elegibilidade às licenças (consequências da crise no aumento do desemprego) e ao nível da diminuição do número de nascimentos (em clara descida ao longo do período temporal analisado).
- Contudo, é importante salientar que, entre os progenitores que gozam as licenças, não se regista uma diminuição, em termos absolutos, do número de subsídios partilhados entre pai e mãe. Ou seja, se, por um lado, o número de pais e mães que gozam os subsídios possa ter descido em virtude da conjuntura de desemprego e da tendência mais acentuada de redução do número de nascimentos, entre aqueles que são

elegíveis não se observa descida no número de pais e mães que escolhem gozar a licença na modalidade partilhada, aquela em que o pai fica, pelo menos, um mês com a criança quando termina o período de licença da mãe, podendo esta regressar ao mercado de trabalho e ficar o pai em casa a assegurar os cuidados da criança com 4/5 meses de idade.

- Não obstante, é de admitir que o número de casais a optar por esta modalidade de licença partilhada está ainda muito aquém do potencial real de partilha pois os cerca de 16.862 pais que o fizeram em 2012 representam apenas 19% do número de nascimentos desse ano (22% quando contabilizados para o total das mulheres que gozaram o subsídio parental inicial).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aboim, S. (2003). Evolução das Estruturas Domésticas. *Sociologia, Problemas e Práticas -Famílias no Censo 2001 (dossiê)*, 43, 13-30.
- Aboim, S. (2006). *Conjugalidades em Mudança. Percursos e Dinâmicas da Vida a Dois*. Lisboa: ICS/ Imprensa de Ciências Sociais.
- Almeida, A. N., et al. (1998). Relações Familiares: Mudança e Diversidade. In J. M. Viegas & A. F. Costa (Eds.), *Portugal, que modernidade?* (pp. 45-78). Oeiras: Celta.
- Anderson, R., et al. (2012). Third European Quality of Life Survey - Quality of life in Europe: Impacts of the crisis. Luxembourg: Eurofound Publications Office of the European Union.
- AA.VV. (2011). Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica; disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf
- Bandeira, M. L. (1996). *Demografia e Modernidade. Família e Transição Demográfica em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Cunha, V. (2007). *O lugar dos Filhos. Ideais, práticas e significados*. Lisboa: ICS - Imprensa de Ciências Sociais.
- Cunha, V. (2012). As decisões reprodutivas na sociedade portuguesa: elementos para uma reflexão sobre o alcance e os limites das políticas públicas na natalidade. In *Roteiros do Futuro - Conferência "Nascer em Portugal"* (pp. 131-143). Lisboa: INCM
- Dermott, E. (2008). *Intimate Fatherhood. A Sociological Analysis*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Direcção Geral do Orçamento (2013). Síntese da Execução Orçamental, Informação Estatística, de Janeiro de 2013. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Direcção Geral do Orçamento do Estado (Outubro de 2012). *Relatório OE 2013, Situação Financeira das Administrações Públicas 2012 e 2013 (contabilidade pública e nacional)*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Doucet, A. (2004). «It's Almost Like I Have a Job, but I Don't Get Paid»: Fathers at Home Reconfiguring Work, Care, and Masculinity". *Fathering*, 2, 277-303.
- European Commission (2013). Barcelona Objectives, the development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_en.pdf
- Farinha Rodrigues, C. (2012). *Minimum Income in Portugal: Changing the Rules in Times of Crisis* (Electronic Version). *Working paper 05/2012/DE/CEMAPRE/*, School of Economics and Management. Department of Economics. Technical University of Lisbon.
- Ferreira, P. M., & Aboim, S. (2002). Modernidade, laços conjugais e fecundidade: a evolução recente dos nascimentos fora do casamento. *Análise Social*, XXXVII(163), 411-446.

- GEPE (2012). Actividades de Enriquecimento Curricular 2011/2012. Direcção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência. Lisboa: Ministério da Educação. Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação.
- Hobson, B., (Ed.) (2002). *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IGFSS (2011). Relatório da Conta da Segurança Social 2010, Parte II. Lisboa: Segurança Social.
- IGFSS (2012a). Relatório da Conta da Segurança Social 2011. Parte II. Lisboa: Segurança Social.
- IGFSS (2012b). Relatório de Execução Orçamental da Segurança Social, Dezembro de 2012. Lisboa: Segurança Social
- INE (2013). Estatísticas do Emprego – 4º trimestre, 2012. Destaque. Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2013). Estatísticas Demográficas 2011. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP/IP) (Março 2013). Informação mensal sobre estado civil do desempregado e condição laboral do cônjuge (Fevereiro 2013). IEFP, Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão.
- Instituto da Segurança Social (Junho 2012). Guia Prático. Condição de Recursos. Lisboa: Instituto da Segurança Social, I.P.
- Instituto da Segurança Social (Setembro 2013). Guia Prático do Subsídio de Desemprego. Lisboa: Instituto da Segurança Social, I.P.
- Instituto da Segurança Social (Abril 2013). Guia Prático do Subsídio de Social de Desemprego. Lisboa: Instituto da Segurança Social, I.P.
- Marinho, S. (2011). Paternidades de Hoje. Significados, práticas e negociações da parentalidade na conjugalidade e na residência alternada. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, especialidade Sociologia Geral. Lisboa: UL/ICS-UL.
- Martucelli, D. (2006). *Forgé par l'épreuve. L'individu dans la France contemporaine* Paris: Armand Colin
- Modak, M., & Palazzo, C. (2002). *Les pères se mettent en quatre ! Responsabilités quotidiennes et modèles de paternité*. Lausanne: Éditions EESP.
- Ministério da Educação (2011). Actividades de Enriquecimento Curricular. Programa das Actividades de Enriquecimento Curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico. Relatório de Acompanhamento da Execução Física 2009/2010. Comissão de Acompanhamento do Programa. Lisboa: Ministério da Educação, Direcção-Geral da Inovação e Desenvolvimento Curricular.
- Moss, Peter (coord.) (2013). *International Review of Leave Policies and Related Research 2013*. International Network on Leave Policies and Research. Londres: Institute of Education, University of London. Disponível em: www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_annual_review_complete.pdf
- MSSS (2012). Carta Social - Folha Informativa nº 8, Maio 2012. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.
- MSSS (2011). Programa de Emergência Social. Lisboa: Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. Disponível em: www.mercadosocialarrendamento.msss.pt/docs/programa-de-emergencia-social.pdf

- OECD (2011). Doing Better for Families. OEDC Publications.
- OECD (2011). Promoting Child Development and Child Well-being. Doing Better for Families. OEDC Publications.
- Oliveira, I. (2012). A Fecundidade em Portugal: uma análise segundo a ordem do nascimento. In Roteiros do Futuro- Conferência "Nascer em Portugal". Lisboa: INCM.
- Pereira, Paulo Trigo; Afonso, António; Arcanjo, Manuela e Santos, José Carlos Gomes (2012). Economia e Finanças Públicas (4ªedição). Lisboa: Editora Escolar. pp. 277-316.
- Schwartz, Gerd, Lopes, P., Granados C., Sinnot, E., Soto, M., Tinios, P. (2013). Portugal, Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department; disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/816306/PRT_FAD_TA_Report_Expenditure_Policy_Reform_Options_January_2013.pdf
- Silva, Pedro Adão e, & Pereira, Mariana Trigo (2012). As políticas de protecção no desemprego em Portugal. *Sociologia Problemas e Práticas*, nº70, pp.133-150.
- Thevenon, Olivier (2012), “Fecundidade e desenvolvimento económico nos países da OCDE”, in Roteiros do Futuro, Conferência Nascer em Portugal, Lisboa: Casa da Moeda, Casa Civil da Presidência da República, pp. 15-21.
- Torres, A. (1996). Divórcio em Portugal, Ditos e Interditos. Uma Análise Sociológica Oeiras: Celta Editora.
- Wall, K. (1995). Apontamentos sobre a família na política social portuguesa. *Análise Social*, XXX(131-132), pp.431-458.
- Wall, K. (2003). Famílias Monoparentais. *Sociologia, Problemas e Práticas -Famílias no Censo 2001 (dossiê)*, 43, 51-66.
- Wall, K., Aboim, S., & Cunha, V. (Eds.). (2010). A vida familiar no masculino. Negociando velhas e novas masculinidades. Lisboa: CITE - Comissão para a igualdade no trabalho e no emprego.
- Wall, K.et al. (2011). OFAP - Observatório das Famílias e das Políticas de Família. Relatório 2010. Lisboa: ICS-UL/CIES.
- Wall, K., et al. (2012). OFAP- Observatório das Famílias e das Políticas de Família - Relatório 2011. Lisboa: ICS-UL/CIES.
- Wall, K., Aboim, S., & Marinho, S. (2010). Perfis de paternidade no Portugal contemporâneo. In A Vida Familiar no Masculino. Negociando velhas e novas masculinidades (pp. 313-332). Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- Wall, K., & Guerreiro, M. d. D. (2005). A divisão familiar do trabalho. In K. Wall (Ed.), *Famílias em Portugal. Percursos, Interações, Relações Sociais* (pp. 303-362). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais/ICS.

Sites consultados

Deloitte, Guia Fiscal do IRS (2004 - 2013), disponível em:
http://www.deloitte.com/view/pt_PT/pt/servicos/tax/publicacoes/index.htm

Direcção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), disponível em: www.dgeec.mec.pt/np4/home

Direcção Geral do Orçamento (DGO), disponível em: www.dgo.pt/Paginas/default.aspx

Diário da República Electrónico (DRE). Digesto, disponível em: dre.pt/

European Union Labour Force Survey (EUROSTAT), disponível em: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

Gabinete de Estatística e da Educação (GEPE), Ministério da Educação, disponível em: www.gepe.min-edu.pt/np4/estatisticas

Instituto Nacional de Estatística (INE), disponível em: www.ine.pt

OCDE Social Expenditure Data Base (SOCX), disponível em: www.oecd.org/els/soc/social expenditure databasesocx.htm

OCDE Family Data Base, disponível em: www.oecd.org/social/soc/oecd family database.htm

Observatório das Famílias e das Políticas de Família, disponível em: www.observatoriofamilias.ics.ul.pt/

Observatório Permanente da Juventude (OPJ), disponível em: www.opj.ics.ul.pt/

PORDATA - Base de Dados Portugal Contemporâneo, disponível em www.pordata.pt

Segurança Social (Guias Práticos), disponível em: [http://www4.seg-social.pt/guias praticos](http://www4.seg-social.pt/guias_praticos)