

Agosto de 2022

Sustentabilidade Demográfica e Políticas de Família

Nota de Análise 01

FICHA TÉCNICA

Título

Sustentabilidade Demográfica e Políticas de Família

Nota de Análise 01

Data

8 de agosto de 2022

Coordenação

Ana Salvado (Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização [UTAM]) e Catarina Pereira (Unidade Técnica de Avaliação [UTA])

Autoria

Bruno Januário e William Melo (UTAM), Manuel Abrantes e Sofia Moreira (UTA)

Colaborações Externas

Daniel Carolo (Professor Auxiliar Convidado no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Iscte); e Vanessa Cunha e Mafalda Leitão (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa [ICS-UL]/Observatório das Famílias e das Políticas de Família [OFAP])

Revisão e layout

Unidade Técnica de Gestão de Conhecimento e Comunicação (UTGCC)

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utam@planapp.gov.pt; uta@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Prefácio

Dois anos passados, desde o início da pandemia de Covid-19, está demonstrada a importância das políticas públicas na regulação e melhoria das nossas condições de vida. Instituições robustas, orientadas por políticas públicas concertadas, responderam com eficácia e prontidão às provações e desafios com que as sociedades portuguesa e europeia se defrontaram.

O PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública – emerge neste contexto particular, em 2021, com o desígnio de melhorar as capacidades e estratégias do setor público na condução de medidas de política que, seja em contexto de excecionalidade ou normalidade social, respondam às necessidades das pessoas. Não é, pois, somente o período de recuperação económica e social, que agora vivemos, condicionada pela emergência do conflito na Ucrânia, o foco da nossa atenção e acompanhamento. Globalmente, o nosso trabalho procura compreender e responder a uma multiplicidade de desafios societais concretos, particularmente os que decorrem de características e problemas estruturais do país. Entre esses, o desafio demográfico reveste-se de particular importância e complexidade, atendendo ao facto de Portugal ser um dos países do espaço europeu com menor índice de fecundidade e em que a vontade expressa pelos cidadãos relativamente ao número de filhos que desejam diverge em muito dos que acabam por ter.

Como se lê no texto que prefacio, a sustentabilidade da nossa estrutura demográfica convoca-nos a um trabalho político e institucional de concertação e articulação profundas, num compromisso duradouro com a provisão de infraestruturas e respostas públicas que assegurem condições de vida propícias à concretização dos seus projetos de parentalidade.

As políticas públicas de família são o foco desta primeira nota de análise do PlanAPP. Nela refletimos sobre três importantes medidas de política pública que devem ser consideradas numa perspetiva de sustentabilidade demográfica da sociedade portuguesa – o abono de família, a licença parental e as respostas sociais de apoio à família, como as creches e os jardins de infância.

Como a família é uma estrutura social cujas condições materiais de vida dependem da integração dos seus membros noutras esferas da vida em sociedade, incluindo a económica e do trabalho, a próxima Nota de Política Pública versará sobre os desafios que se colocam no mercado de trabalho em Portugal e no modo como estes afetam a decisão de ter filhos.

Aproveito a oportunidade para agradecer e felicitar os colaboradores externos que contribuíram para o resultado final desta obra: o professor Daniel Carolo, do Iscte, que redigiu uma caixa de análise sobre a problemática da universalização do Abono de Família. As professoras Vanessa Cunha e Mafalda Leitão, do ICS-UL/Observatório das Famílias e das Políticas de Família, pela revisão científica da Nota de Análise.

Por ora, convido o leitor a ficar com esta abordagem focada nas políticas de família, a sua evolução e contornos mais recentes, para que possa, connosco, refletir sobre a sua potencial eficácia e debater a importância das mesmas para a sustentabilidade demográfica em Portugal.

Boa leitura



Diretor do PlanAPP

Índice

Índice de Figuras	5
Índice de Quadros e Tabelas	5
Sumário Executivo	6
Introdução	7
1. As políticas de família e a sustentabilidade demográfica	8
2. A trajetória da fecundidade em Portugal e na União Europeia	10
2.1. As mudanças sociais e demográficas nas famílias portuguesas	11
3. Abono de Família: Evolução e Narrativas	18
3.1. Abono de Família e Universalidade	22
3.2. Abono de Família e Natalidade	25
3.3. Abono de Família e Combate à Pobreza	27
4. Avanços e lacunas na política de apoio à primeira infância	30
4.1. Licença parental	33
4.2. Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar (três aos seis anos)	36
4.3. Creche (zero aos três anos)	38
4.4. Linhas de ação para o <i>childcare gap</i> em Portugal	40
Conclusão	42
Notas	44
Referências Bibliográficas	46

Índice de Figuras

Figura 1 - Índice Sintético de Fecundidade, comparação entre Portugal e UE-27 (2001-2020)	10
Figura 2 - ISF e despesas do Estado com as famílias em % do PIB, UE-27 (2019)	11
Figura 3 - Idade média das mulheres em determinados eventos biográficos, Portugal (2000-2020)	12
Figura 4 - Nascimentos do primeiro e segundo filho consoante a idade da mãe, Portugal (2011-2021)	13
Figura 5 - ISF por idade média da mãe ao 1º filho, Portugal (1985-2020)	14
Figura 6 - Pais empregados sobre o total de nados-vivos em %, Portugal (1995-2020)	15
Figura 7 - Taxa de emprego de homens (H) e mulheres (M) com filhos até 6 anos em %, Portugal e UE-27 (2021)	16
Figura 8 - Opinião sobre a opção ideal para a mãe conciliar o trabalho com a vida familiar em %, Portugal (2021)	16
Figura 9 - Evolução do n.º anual de titulares de abono de família, Portugal (2005- 2021)	19
Figura 10 – Índice de variação do n.º de titulares e valor processado com ano-base 2002. Taxa de cobertura potencial do abono de família em %, Portugal (2003-2020)	21
Figura 11 - Rendimento médio das famílias (anual, em euros) e Limites de rendimento para acesso ao 4º escalão do abono de família, Portugal (2003-2020)	22
Figura 12 - Titulares do abono de família por escalão de abono em %, Portugal (março de 2021)	23
Figura 13 - Relação entre n.º de titulares do abono de família e ISF, Portugal (2003-2020)	25
Figura 14 - Titulares do abono de família por escalão etário em N e %, Portugal (março de 2021)	26
Figura 15 - Evolução do rendimento anual do agregado familiar de referência para acesso ao abono de família e do limiar de pobreza em €, Portugal (2003-2020)	28
Figura 16 – Efeito do ganho anual do abono de família (primeiros 12 meses) no rendimento médio do agregado familiar abaixo do limiar da pobreza, Portugal (2003-2020)	28
Figura 17 - Efeito do ganho anual do abono família (6-18 anos) no rendimento médio das famílias abaixo do limiar da pobreza, Portugal (2003-2020)	29
Figura 18 - <i>Childcare gap</i> e ISF, UE-27 (2019)	30
Figura 19 - Duração média mensal da licença parental inicial em meses, Portugal (1990-2020)	35
Figura 20 - Homens beneficiários da licença parental em % do total de crianças nascidas, Portugal (2009-2020)	35
Figura 21 - Duração média de pré-escolarização (anos) pela taxa de escolarização pré-escolar, Portugal (1990-2020)	36
Figura 22 - Intervalo médio (anos) entre a licença parental inicial e a entrada na educação pré-escolar, Portugal (1990-2020)	37
Figura 23 - Percentagem de crianças até aos três anos por tipo de equipamento formal de cuidado, Portugal e UE-27 (2020)	38
Figura 24 - Análise das respostas sociais à 1ª infância (zero-três anos), Portugal (2010-2020)	39
Figura 25 - Creches segundo a natureza jurídica da entidade, Portugal (2012-2020)	39

Índice de Quadros e Tabelas

Quadro 1 – Evolução do enquadramento normativo do abono de família, principais alterações (2003-2009)	18
Quadro 2 – Evolução do enquadramento normativo do abono de família, principais alterações (2016-2019)	20
Quadro 3 – Evolução da licença parental, Portugal (1976-1999)	33
Quadro 4 – Evolução da licença parental, Portugal (2009-2019)	34
Tabela 1 – Valores do Abono de Família por escalão etário dos titulares e por escalão de abono em €, Portugal (2022)	22

Sumário Executivo

- A sustentabilidade demográfica constitui um desafio complexo e multidimensional, requerendo a articulação de diversas políticas públicas. Enquadrado no projeto *Sustentabilidade(s)*, este documento visa analisar as políticas de família em Portugal e refletir sobre os seus potenciais contributos para a promoção da sustentabilidade demográfica.
- Portugal regista um nível baixo de natalidade no contexto da União Europeia (UE). O decréscimo ao longo das últimas décadas pode ser explicado por desenvolvimentos sociais e económicos, incluindo dinâmicas internas e externas às famílias, como é notório na redução acentuada do índice sintético de fecundidade durante os anos de crise económica. Atualmente, existe uma diferença elevada entre o número médio de filhos/as que os portugueses desejam ter (2,15) e que efetivamente têm (1,4).
- Os estudos já realizados identificam fatores específicos que condicionam as decisões de parentalidade e, por conseguinte, áreas de política pública que podem ser mobilizadas para os mitigar, incluindo o trabalho, a articulação entre vida pessoal, familiar e profissional, a fiscalidade, a educação, a habitação e a saúde, entre outras.
- Circunscrevendo-se às políticas de família, a presente análise examina o abono de família, as licenças parentais e os equipamentos de apoio à primeira infância, com particular atenção ao seu enquadramento normativo e à caracterização dos seus beneficiários.
- O abono de família, que assumiu diferentes configurações ao longo do tempo, permanece sobretudo um instrumento de combate à pobreza, carecendo de reforço e de articulação com medidas fiscais para se constituir como um incentivo à natalidade.
- No caso das licenças parentais, destaca-se o aumento gradual da sua duração e um incremento – ainda que limitado – de homens beneficiários. Considerando que a maioria de mães e pais em Portugal desempenha atividades profissionais a tempo inteiro, as decisões relativas à parentalidade poderão também ser especialmente sensíveis ao período de tempo entre o fim da licença parental e a idade de entrada da criança em equipamentos de apoio.
- Os equipamentos de apoio à primeira infância asseguram a cobertura até aos 3 anos de idade. Apesar da sua extensão crescente, o grau de cobertura permanece relativamente baixo refletindo uma oferta limitada e onerosa. O impacto das recentes medidas de alargamento da gratuitidade das creches, nomeadamente sobre a natalidade, poderá ser objeto de estudo em anos vindouros.
- Análises futuras deverão aprofundar outras dimensões de política pública com relevância para a sustentabilidade demográfica, tais como o trabalho, o género e as migrações.

Introdução

A presente nota pretende apoiar a reflexão e o debate sobre o desafio da sustentabilidade demográfica e o contributo das políticas públicas para o superar. Reconhecendo a complexidade e a multidimensionalidade da problemática, a análise centra-se, aqui, na parentalidade e nas políticas de família, sem prejuízo de outras dimensões fundamentais a aprofundar em momentos posteriores. Procura-se compreender até que ponto algumas das principais políticas de família em Portugal podem proteger e incentivar a natalidade, sobretudo considerando os fatores que influenciam as decisões de parentalidade e as condições em que esta é efetivamente exercida.

O texto está organizado em três partes. A primeira parte apresenta uma revisão sucinta de estudos já realizados sobre políticas de família e uma descrição do perfil sociodemográfico de mães e pais em Portugal. A segunda parte discute a trajetória normativa e as diferentes orientações da política de abono de família. A terceira e última parte analisa a evolução das políticas de licença parental e de equipamentos de apoio à primeira infância, nomeadamente creche e jardim de infância, incluindo um indicador que mede o tempo médio entre o fim da licença parental e a entrada da criança nos equipamentos de apoio à primeira infância (*childcare gap*).

1. As políticas de família e a sustentabilidade demográfica

A relevância da sustentabilidade demográfica tem sido afirmada em diversos instrumentos e documentos estratégicos nacionais. Desde logo, a Estratégia Portugal 2030¹ assume a sustentabilidade demográfica como um dos seus objetivos, realçando a necessidade de assegurar condições favoráveis ao aumento da natalidade e da fecundidade. O Acordo de Parceria Portugal 2021-2027 estabelece três dimensões fundamentais de atuação para responder ao desafio demográfico: i) garantir que as famílias têm os filhos que querem ter; ii) promover políticas migratórias e de integração de migrantes; iii) enfrentar os desafios do envelhecimento. O contributo dos fundos europeus para este desafio é assumido como transversal, incluindo a promoção da natalidade através de medidas de combate à precariedade laboral, inserção profissional de jovens, integração de migrantes e promoção de melhores condições de acesso a equipamentos e serviços de apoio à família, entre outras.

Por outro lado, o parecer aprovado em 2022 pelo Conselho Económico e Social (CES) salienta que as medidas de apoio à natalidade devem ter “(...) a capacidade de criar uma orientação política integrada que seja capaz de responder de forma articulada às necessidades que se vão fazendo sentir ao longo do ciclo de vida das crianças e dos/as progenitores” (pp. 14-15). Destaca quatro componentes no apoio e incentivo à natalidade: i) as formas de inserção no mercado de trabalho, nível remuneratório e expectativas laborais; ii) licenças parentais de duração equitativa, exclusivas e não transferíveis; iii) acesso generalizado a cuidados públicos na primeira infância gratuitos ou a custos acessíveis; e iv) tempo de trabalho e gestão de horários na conciliação da vida familiar e profissional. Sublinha, também, a relevância de medidas noutros domínios de ação, em particular, na habitação e na saúde².

Quanto à relação entre o desenvolvimento económico e a fecundidade, as análises comparativas internacionais mostram que se trata de uma relação não-linear e mutável ao longo do tempo (Luci & Thévenon, 2010; OECD, 2011). Em particular, o desenvolvimento económico tem sido determinante para o aumento da fecundidade em vários países nas décadas mais recentes, embora o aumento tenda a ser pequeno quando esse desenvolvimento não é acompanhado por mudanças institucionais que melhorem as oportunidades de articulação trabalho-família (Luci-Greulich & Thévenon, 2014). Em Portugal, a fecundidade apresenta um comportamento pró-cíclico, acompanhando com antecipação a tendência de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), sugerindo, assim, que o comportamento da fecundidade é prospetivo e sensível a mudanças nas expectativas de curto prazo sobre a evolução da economia (Bravo, 2021).

Para que as políticas públicas possam ter efeitos sobre os padrões de fecundidade, é necessário que estas sejam suficientemente abrangentes e consistentes ao longo do tempo (OECD, 2011; Bergsvik, Fauske e Hart, 2021). Uma revisão da literatura permite concluir que as transferências financeiras têm impacto, sobretudo na temporalidade dos nascimentos, e que as licenças parentais têm efeitos controversos, sendo mais substanciais os efeitos do investimento em serviços de apoio à infância (OECD, 2011, p. 109).

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro.

² Os documentos referidos não esgotam a abordagem das políticas públicas com influência nas decisões sobre fecundidade (p. ex. quando e quantos filhos ter), mas estabelecem um referencial de partida para a análise de evidências e pistas que emergem da investigação sobre os fatores que determinam a variação da fecundidade.

A análise de Greulich (2016) corrobora esta tese, demonstrando que o desenvolvimento de serviços de apoio à infância tem um impacto mais significativo que o alargamento das licenças parentais. A autora conclui que os vários instrumentos de política (cuidados às crianças, licenças parentais e transferências financeiras) têm efeitos cumulativos, sobretudo na medida em que facilitem a conciliação trabalho-família.

Ao procurar descortinar os efeitos das políticas de apoio à parentalidade nas decisões reprodutivas, Letablier *et al.* (2009) destacam um conjunto de países – os países nórdicos e França – que registam taxas elevadas, quer de fecundidade, quer de participação das mulheres no emprego, explicando esta simultaneidade (que não se verifica noutros países da Europa) pela existência de políticas de apoio à família mais robustas. Examinando as medidas de política em detalhe, confirmam que os apoios financeiros têm um impacto limitado na decisão de ter filhos; que os efeitos são mais visíveis na idade parental ao primeiro filho que no número de filhos; e que as políticas públicas com um efeito mais destacado são aquelas relacionadas com o mercado de trabalho, em particular envolvendo horários de trabalho e licenças para assistência à família.

Num estudo mais aprofundado do caso de França, Letablier (2008) argumenta que os efeitos de políticas específicas sobre as decisões de parentalidade parecem ser pequenos, mas que todo o conjunto de medidas existentes cria um ambiente favorável a tais decisões. Examinando o mesmo país, Thévenon (2016) identifica as políticas de conciliação trabalho-família, nas quais inclui licenças, apoios financeiros e serviços de apoio à primeira infância, como aquelas que geram impactos mais positivos.

Importa assinalar que a definição exata de “políticas de família” varia consoante os estudos, refletindo entendimentos ligeiramente distintos sobre as medidas de política pública a considerar. Por exemplo, Letablier *et al.* (2009) definem três conjuntos de medidas como constituindo o núcleo das políticas de família – **apoio financeiro às famílias** (através de benefícios ou alívios fiscais), **apoio em espécie ou serviços na forma de educação e cuidados a crianças**, e **licenças de parentalidade ou assistência à família** –, mas apontam a existência de outros instrumentos relevantes tais como suplementos por criança no apoio à habitação e nos benefícios da segurança social, cuidados de saúde às crianças e a mães e pais, alívios fiscais indiretos (e.g. tributação conjunta de casais), investimento público em educação ou inclusão de cláusulas específicas na legislação laboral ou em instrumentos de regulação coletiva de trabalho. Refletindo a abrangência do conceito e as singularidades do contexto nacional, o relatório mais recente do OFAP - Observatório das Famílias e das Políticas de Família (Correia, 2020) organiza as políticas de família em três categorias: apoios económicos às famílias, conciliação trabalho-família e fiscalidade.

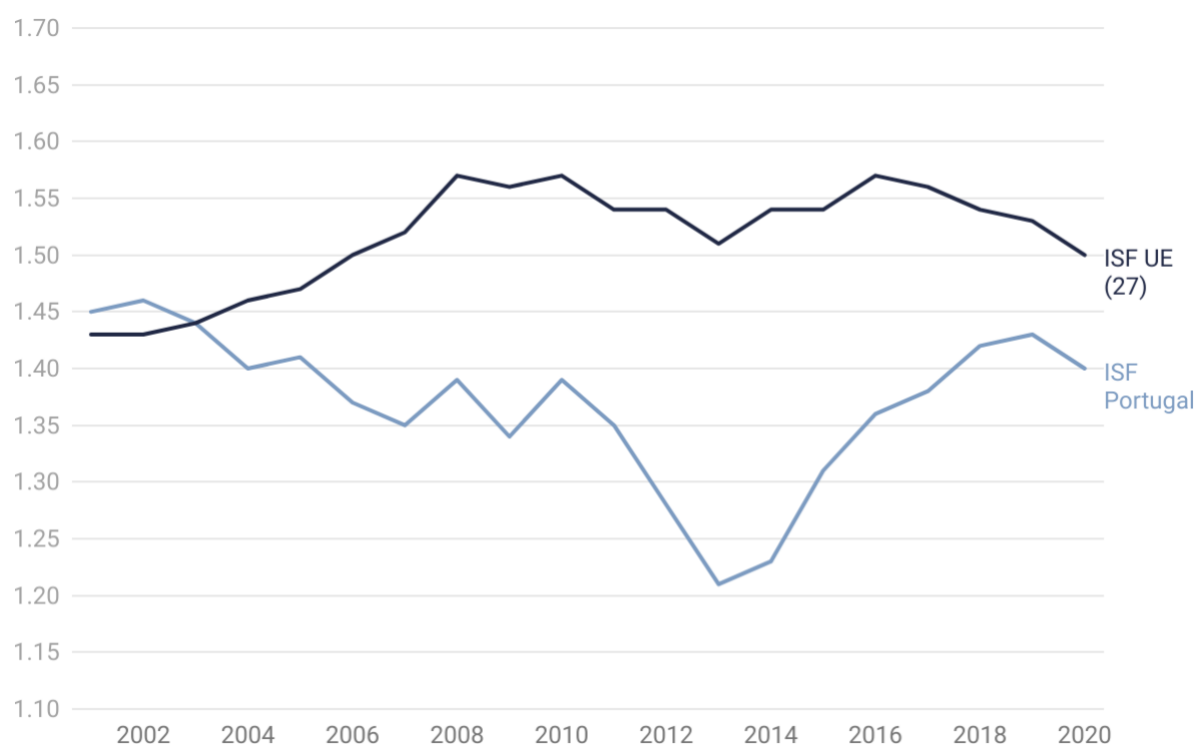
Todos os aspetos mencionados evidenciam a complexidade das áreas relacionadas com o domínio da fecundidade e de sua promoção. Na linha do observado por Leitão (2018), **não existe uma solução única ou direta para reduzir o intervalo entre a fecundidade desejada e a realizada**, mas assume-se, com base na literatura aqui apontada, **que políticas de família estáveis, articuladas com outras áreas da vida social e económica,³ podem contribuir para, no mínimo, elevar os níveis de fecundidade em Portugal** aproximando-os da média dos demais países da UE.

³ Quanto à avaliação de políticas públicas em Portugal, importa assinalar que foram realizadas avaliações de algumas políticas sociais específicas com possível relevância para a fecundidade, tais como as atividades de tempos livres ou o rendimento mínimo garantido, mas não analisaram especificamente os efeitos sobre a fecundidade uma vez que esse não se trata de um objetivo das medidas de política em questão (e.g. Macedo, 1997; Amaro, 1997; Capucha *et al.*, 1998). Por exemplo, ao analisar o papel das políticas sociais no combate à pobreza, Lourenço (2005) inclui a natalidade como indicador descritivo, não como variável a explicar. Do mesmo modo, algumas medidas relevantes nas áreas da educação e dos cuidados às crianças, nomeadamente o programa das atividades de enriquecimento curricular (Fialho *et al.*, 2013) ou as creches (Araújo, 2014), foram objeto de avaliação. Estas avaliações abrangem os seus impactos nas escolas, nos alunos e nas famílias, mas aferem a qualidade e a satisfação com os serviços, não as eventuais implicações para a fecundidade.

2. A trajetória da fecundidade em Portugal e na União Europeia

Em 2002, Portugal tinha um Índice Sintético de Fecundidade (ISF) superior à média europeia, o que significa que nasciam mais filhos por mães em idade fértil em Portugal do que na média da União Europeia. Contudo, entre 2003 e 2013 inicia-se uma trajetória de quebra do ISF, em contraciclo com a média da UE e ainda sob efeito da crise económico-financeira. Tal como aponta Cunha (2014), a retração do Estado em tempos de crise possui um duplo efeito nas questões de fecundidade, por um lado, amplia a incerteza sobre as redes de apoio às famílias aquando da tomada de decisão sobre a parentalidade e, por outro, amplia nas famílias com filhos a sobrecarga económica dos custos diretos e indiretos associados à parentalidade.

Figura 1 - Índice Sintético de Fecundidade, comparação entre Portugal e UE-27 (2001-2020)

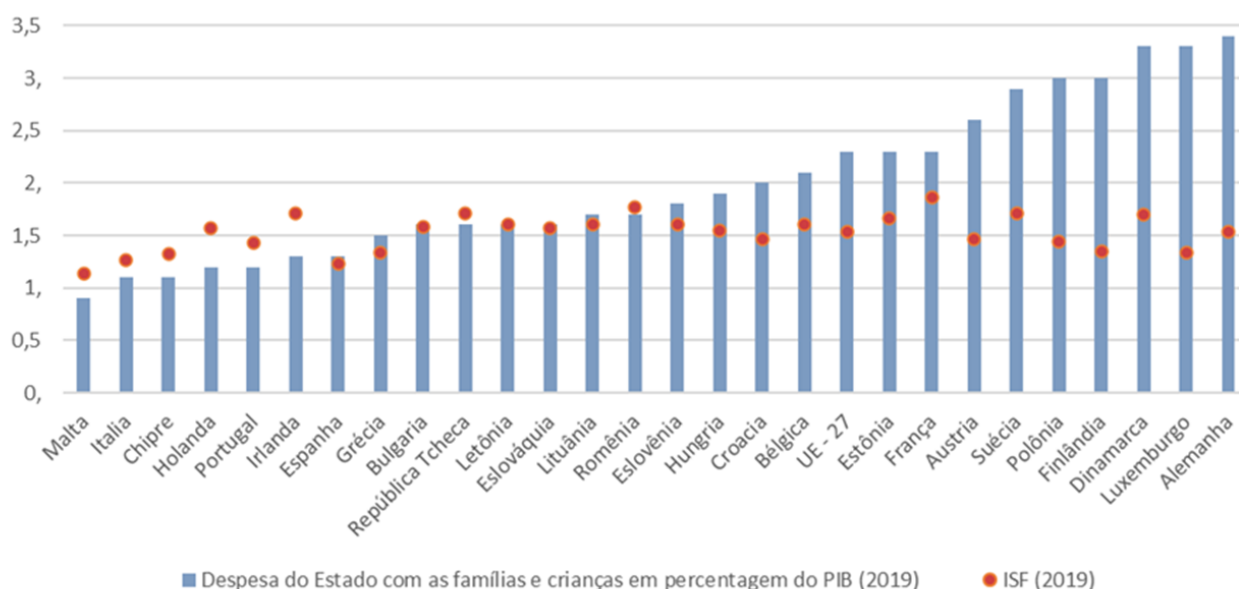


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Eurostat [DEMO_FIND]

Após 2014, observa-se uma aproximação gradual da tendência europeia que, em função do contexto socioeconómico e das políticas públicas, pode ter potencial para se nivelar.

Na figura 2 apresenta-se um retrato, dos países da UE-27 sobre o peso no PIB das despesas com famílias e as crianças e o ISF dos respetivos países.

Figura 2 - ISF e despesas do Estado com as famílias em % do PIB, UE-27 (2019)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Eurostat [SPR_EXP_SUM] e [DEMO_FIND]

O gráfico permite verificar que **não há uma correlação entre a despesa pública com as famílias e os níveis de fecundidade**. Esta constatação alinha-se com a literatura exposta anteriormente que defende a baixa causalidade entre políticas de família e fecundidade (Gietel-Basten, 2021), sobretudo se os apoios não forem consistentes no tempo.

2.1. As mudanças sociais e demográficas nas famílias portuguesas

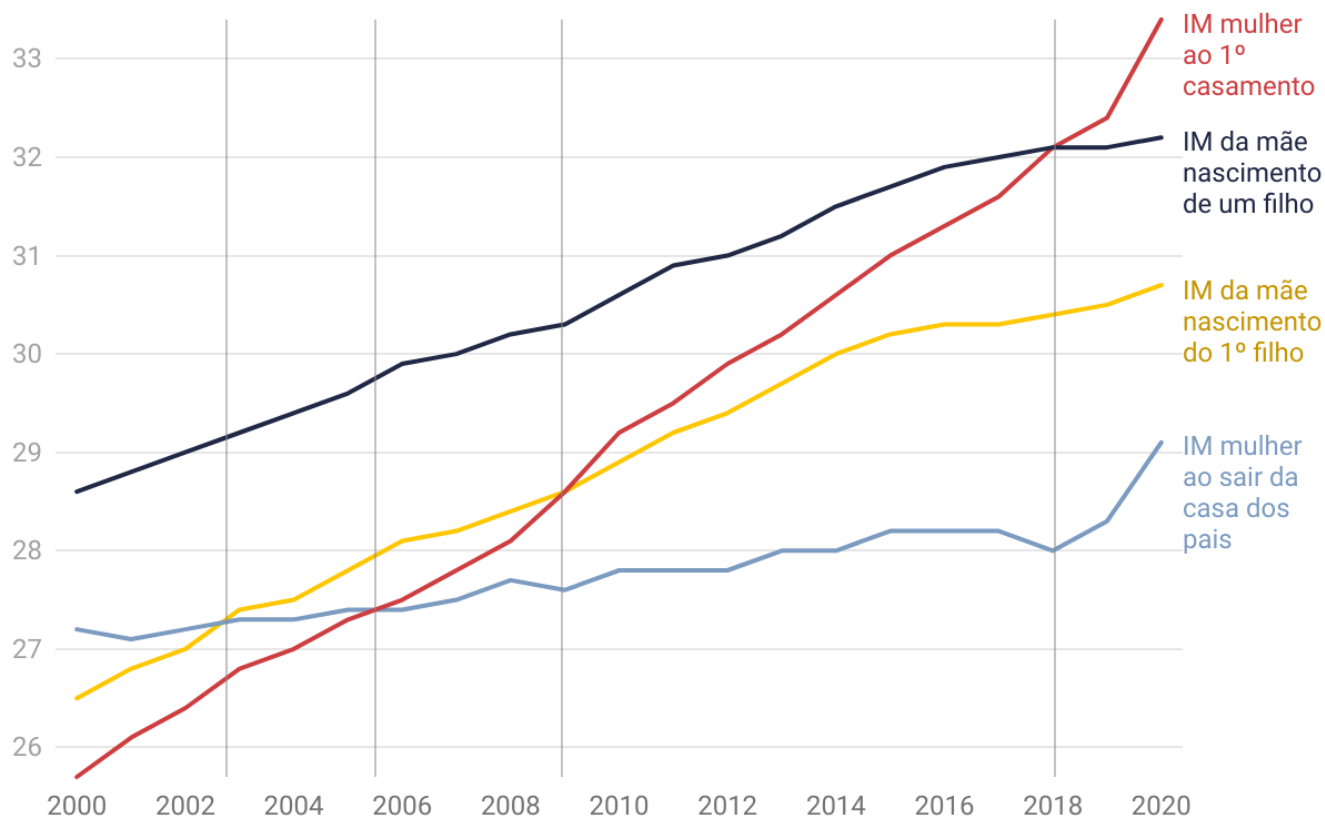
As mudanças demográficas não alteram apenas grandes variáveis como o número de nascimentos, a densidade populacional de um território ou a expectativa de vida ao nascimento. Para além disso, a idade e a frequência média com que determinados eventos biográficos ocorrem também se altera, interrelacionando mudanças sociais e demográficas.

Uma das tendências que sofreu maior mudança ao longo do tempo foi a idade média da mulher ao primeiro casamento, que se modificou no início do século, deixando de ser um dos primeiros entre os quatro eventos listados abaixo, para se tornar o último registado em 2020. Em 2008, a linha da idade média ao primeiro filho cruza-se com a idade média do 1º casamento, o que indica que, após este ano, a média de idade na primeira maternidade passou a anteceder a do casamento, traduzindo-se num aumento de nascimentos em casais em união de facto e famílias monoparentais.

Cunha *et al.* (2021) argumentam que isto se deve à “(...) maior liberdade de mulheres e homens na construção das suas trajetórias biográficas. Em virtude disto, verificam-se experiências familiares mais fluídas e diversificadas, que se refletem em tendências demográficas” (p. 32).

O gráfico abaixo identifica quatro eventos-chave na vida das mulheres, relativos à vida familiar, demonstrando como a idade média à data desses eventos se alterou ao longo das duas últimas décadas.

Figura 3 - Idade média das mulheres em determinados eventos biográficos, Portugal (2000-2020)

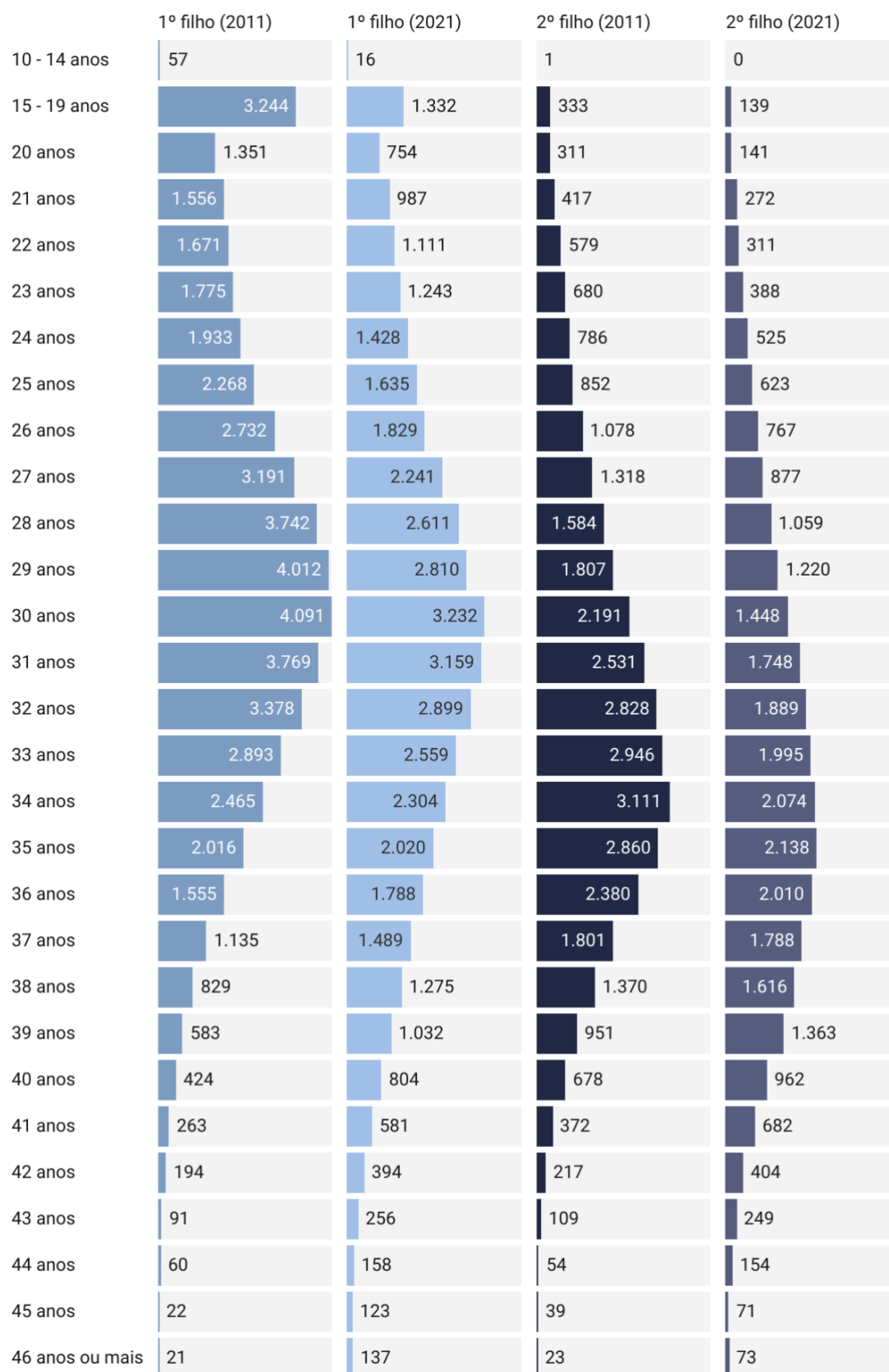


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) e Eurostat

Na figura é possível perceber a tendência de aproximação gradual entre as linhas amarela e azul-escuro, que correspondem, respetivamente, à idade média das mães ao nascimento do primeiro filho e à idade média das mães ao nascimento de um filho (independente da ordem do nascimento). Assim, há uma convergência entre as duas linhas, decorrente da diminuição gradual do ISF.

Para compreender este processo, comparam-se os gráficos abaixo, com a contagem do número de nascimentos pela ordem do primeiro e segundo filhos entre os anos de 2011 e 2021.

Figura 4 - Nascimentos do primeiro e segundo filho consoante a idade da mãe, Portugal (2011-2021)



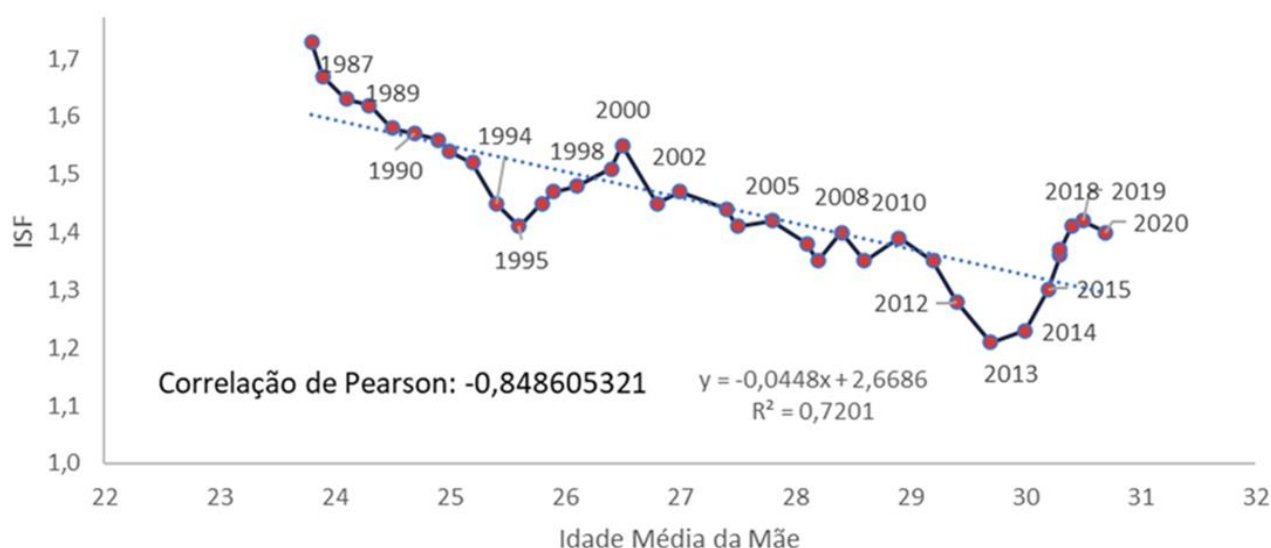
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INE [Nados-vivos]

A análise comparativa entre os gráficos dos dois anos permite perceber que, entre 2011 e 2021, há um deslocamento no eixo das curvas de distribuição para primeiro e segundo filhos, o que dá conta do adiamento destes nascimentos. Há, também alterações muito significativas nas quantidades de nascimentos de primeiros e segundos filhos, que se observam no achatamento das curvas. Isto indica que, conforme avança a idade média da mãe ao primeiro filho, esta tem um impacto também na possibilidade de transitar para o segundo filho. Este efeito reflete-se na aproximação entre a idade média da mãe ao primeiro filho e a idade média ao nascimento de um filho (independente da ordem).

A principal variável apontada como influenciadora da fecundidade final é **a idade da mãe no nascimento do primeiro filho, pois, quanto mais tardia for esta idade, menor será o intervalo de tempo para acompanhar a curva de distribuição dos segundos filhos.**

O gráfico seguinte descreve a relação entre a idade média da mãe ao primeiro filho e o Índice Sintético de Fecundidade, no período entre 1985 e 2020.

Figura 5 - ISF por idade média da mãe ao 1º filho, Portugal (1985-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INE [Indicadores demográficos]

A figura apresenta uma **correlação forte entre a idade média da mãe ao primeiro filho e o ISF**. O sinal negativo da correlação, bem como a inclinação da reta de tendência, indicam variação em sentidos opostos dos indicadores, de modo que ao aumento da idade média tende a corresponder uma diminuição da fecundidade.

O Inquérito à Fecundidade 2019 (INE 2021) aponta ainda que **a maioria dos portugueses em período fértil deseja ter filhos (91,6% mulheres e 89% homens)**. Contudo, há uma distância entre o número médio de filhos que os portugueses desejam ter (2,15 filhos) e aqueles que, em média, acabam por efetivamente ter (1,4 filhos). Assim, ainda que a média dos portugueses em idade fértil espere ter dois filhos, a maioria acaba por ter apenas um único filho (Freitas *et al.*, 2021). Cunha (2014) aponta que:

(...) [a] imagem da família ancorada no ideal dos dois filhos, que se vem consolidando na sociedade portuguesa pelo menos desde os anos 70 e que parece permanecer enraizada, contrasta, afinal, com a realidade dos números, pois há muito que a passagem do primeiro filho para o segundo deixou de ser uma evidência (p. 23).

Azevedo e Tavares (2022) indicam que a distância entre a fecundidade desejada e a fecundidade realizada pode ser explicada por causas endógenas (e.g. vontade de ter filhos, composição familiar, saúde, idade) e causas exógenas (e.g. incerteza económica, precariedade laboral, instabilidade financeira, acesso a habitação, conciliação trabalho-família, serviços de apoio à família).

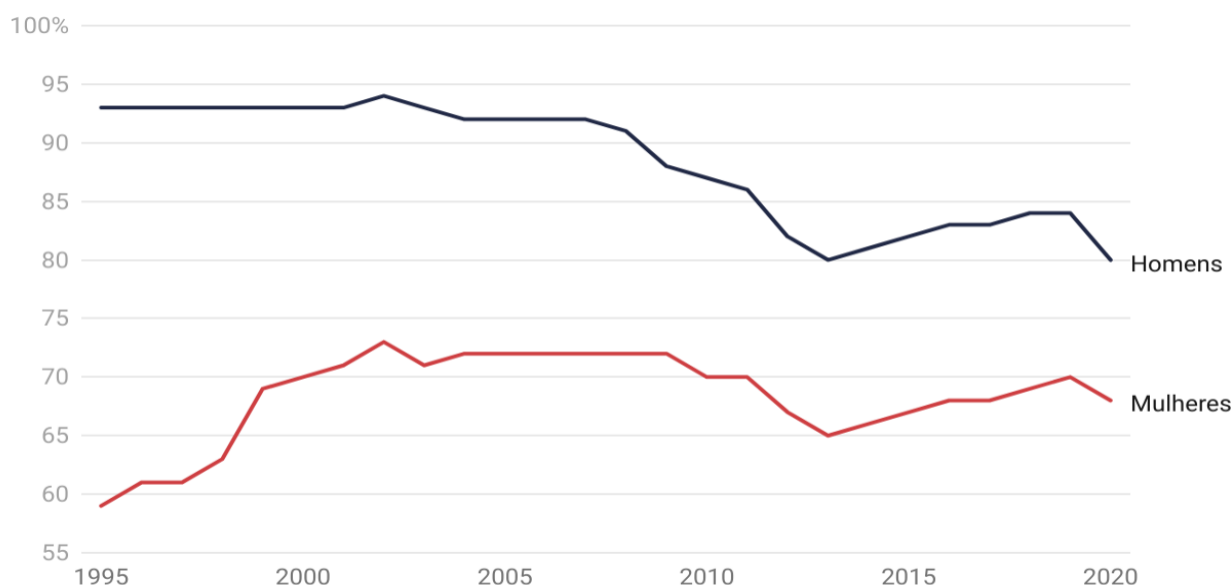
De modo semelhante, pontuam Rosa e Oliveira (2021), com base nos resultados do Inquérito à Fecundidade 2019 (INE), que entre os fatores que pesam na decisão de ter filhos, a vontade pessoal do casal é o principal critério apontado. Contudo, **os constrangimentos socioeconómicos representam o segundo critério mais importante na tomada de decisão sobre filhos, chegando ao empate de importância com o critério da vontade pessoal no caso de jovens até 25 anos e nos casais que tencionam ter filhos.** No caso das pessoas desempregadas, o constrangimento socioeconómico sobrepõe-se à vontade pessoal.

Assim, assume-se que os fatores socioeconómicos, em combinação com a vontade dos progenitores, desempenham um papel preponderante na decisão de se ter um filho e quando tê-lo. Conforme aponta Leitão (2018):

(...) as famílias ainda suportam grande parte dos encargos financeiros com os serviços e equipamentos destinados a crianças nos primeiros anos de vida, sobretudo quase até ao início da escolaridade obrigatória, um esforço que, aliado ao carácter seletivo e residual dos apoios económicos que o Estado diretamente transfere para as famílias, pode não ser incentivador da natalidade (p. 177).

Um olhar para a situação profissional dos portugueses nas últimas décadas, aquando do nascimento dos filhos, revela uma dupla tendência: por um lado, na transição para o novo milénio, a proporção de mães empregadas aquando do nascimento do filho cresceu uma dezena de pontos percentuais. Mesmo com os efeitos da crise económica de 2008, manteve-se próxima dos 70% até 2011, reduzindo para 65% em 2013, seguida de uma tendência de recuperação. Por outro lado, no caso dos pais, a mesma crise provoca uma queda do patamar logo em 2009, dos 90% de pais empregados para 80% em 2013, seguida de uma recuperação. Contudo, ambos os grupos voltam a registar uma quebra de pessoas empregadas, aquando do nascimento dos filhos, no ano de 2020, motivado pelo contexto da pandemia de Covid-19.

Figura 6 - Pais empregados sobre o total de nados-vivos em %, Portugal (1995-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INE [Nados-vivos]

Segundo os dados do EU *Labour Force Survey* (EU-LFS) (2019) no perfil de empregabilidade dos pais e mães europeus com filhos entre os 0 e os 14 anos, Portugal apresenta uma percentagem de progenitores que trabalham a tempo inteiro (68,9%), acima da média europeia (53,1%) e próximo de países como a Suécia (74,9%) e a Dinamarca (68,5%).

A figura 7 permite aprofundar o perfil peculiar dos casais com filhos em Portugal, mostrando, em particular, que a taxa de emprego dos homens com filhos até os 6 anos segue a média europeia, e que o mesmo não ocorre com as mães com crianças nesta faixa etária, que possuem uma taxa de empregabilidade muito superior à média europeia.

Figura 7 - Taxa de emprego de homens (H) e mulheres (M) com filhos até 6 anos em %, Portugal e UE-27 (2021)

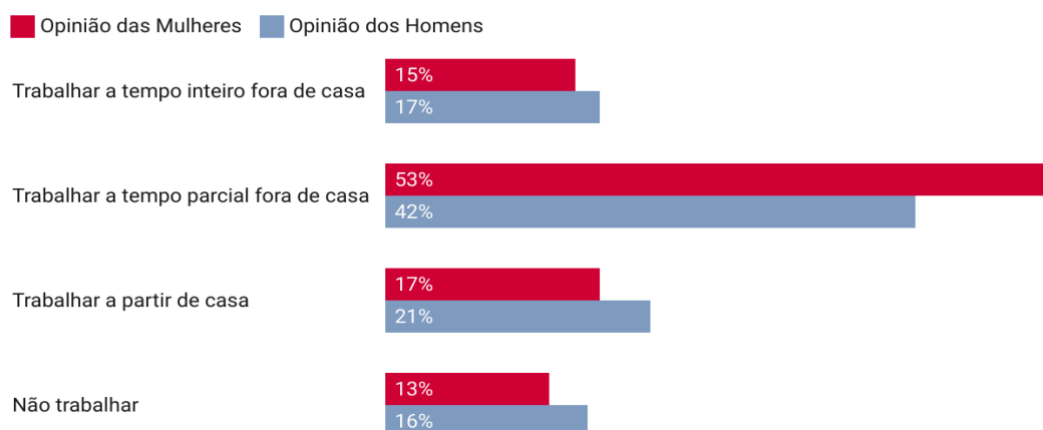


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Eurostat

Não apenas as mulheres com filhos até 6 anos apresentam uma taxa de emprego superior à média da UE, mas também, conforme aponta o Eurostat [LFSA_EWHUN2] a jornada semanal de trabalho das mulheres em Portugal tende a ser, em média, quatro horas superior à média da UE. Esta diferença, sem considerar os eventuais tempos de deslocação, corresponde a um tempo semanal que poderia ser alocado noutras atividades, mas que acaba dedicado ao trabalho remunerado a tempo inteiro.

Este perfil contrasta com os resultados do Inquérito à Fecundidade (INE, 2021), segundo o qual, na opinião da maioria das mulheres inquiridas, a opção ideal para a mãe conciliar o trabalho com a vida familiar seria o trabalho a tempo parcial fora de casa.

Figura 8 - Opinião sobre a opção ideal para a mãe conciliar o trabalho com a vida familiar em %, Portugal (2021)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos quadros do IFEC 2019 (INE)

No âmbito da relação entre as responsabilidades parentais e o trabalho, a investigação de Perista *et al.* (2016) sublinha que situações familiares que impedem ou limitam o tempo necessário para o trabalho ocorrem com maior frequência entre mulheres do que homens.

Em suma, conforme o perfil apresentado nos gráficos, prevalece nas famílias portuguesas o **modelo de duplo emprego fora de casa a tempo inteiro**. Neste cenário, as **políticas de família, como os abonos, licenças e infraestruturas de apoio, podem afetar as decisões sobre parentalidade, seja sobre quando ter um filho ou quantos filhos ter (CES, 2022)**. Nas páginas seguintes realiza-se um diagnóstico sobre algumas políticas de família em Portugal e as suas potenciais relações com a natalidade.

3. Abono de Família: Evolução e Narrativas

Instituído em Portugal em 1942⁴, o abono de família nasceu como um complemento salarial: uma prestação monetária atribuída a “chefes de família” com pessoas a cargo, em valores proporcionais à jornada de trabalho e às contribuições de cada cidadão (Wall, 2011). Ao longo do tempo, tal como descreve Pereira (2021), esta medida de política pública foi incorporando outras orientações: por um lado, os contributos de uma ideia de universalidade e a redefinição da medida como um direito próprio das crianças; por outro, uma crescente associação ao argumento da redistribuição de rendimentos e, por conseguinte, o cálculo da prestação em função dos rendimentos do agregado familiar.

Um terceiro elemento que acompanhou a trajetória do abono de família foi a promoção da natalidade, assumido sobretudo a partir do programa do XV Governo Constitucional em 2003. Neste sentido, o benefício pode ser analisado em termos de uma trajetória com três momentos: 2003-2009, que se inicia com o reconhecimento do Abono de Família como um benefício próprio das crianças, e que é marcado pela expansão na cobertura e valor do benefício; 2010-2015, marcado pelo corte de escalões e maior seletividade do benefício; e período pós 2015, com o início da recuperação do valor processado do benefício e da base de titulares, mas sem alcançar os valores de 2009.

O quadro seguinte apresenta as principais alterações normativas ao benefício no primeiro período de análise.

Quadro 1 – Evolução do enquadramento normativo do abono de família, principais alterações (2003-2009)

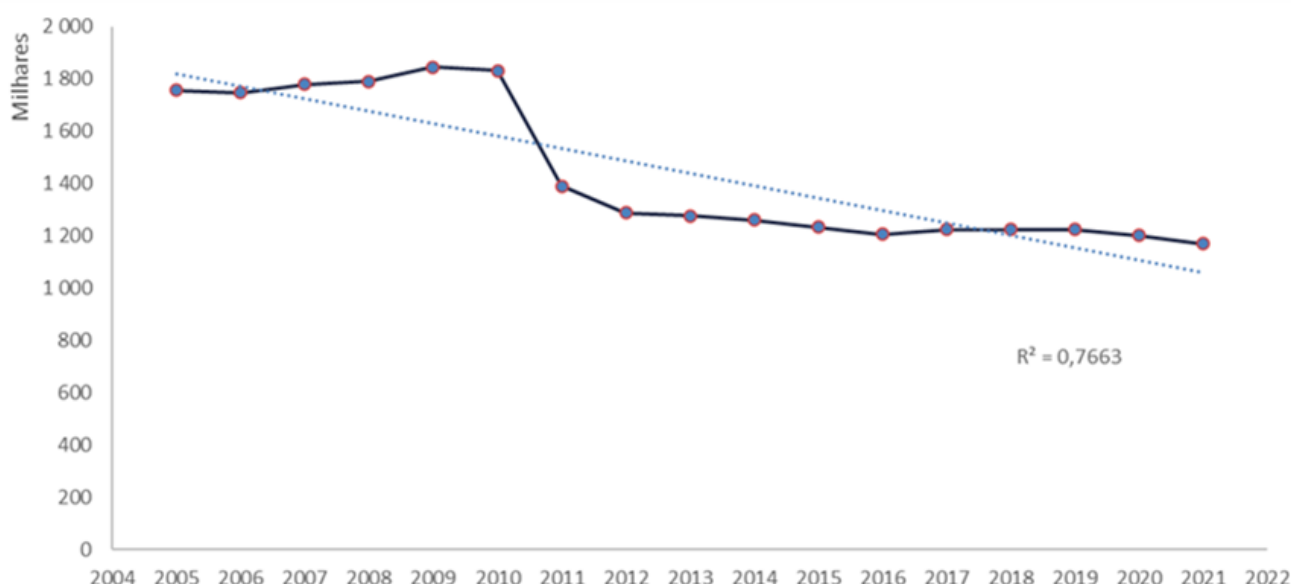
Diploma Legal	Medida
Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto	Reconhece o abono de família como direito próprio das crianças, independentemente da carreira contributiva dos pais. No modelo de escalões, elimina-se o direito ao benefício para o escalão mais elevado.
Decreto-Lei n.º 308-A/2007, de 5 de setembro	Cria o abono pré-natal, reconhecido à mulher grávida após a 12.ª semana de gestação. Numa ótica de reforço da proteção social conferida aos agregados familiares com maior número de filhos e de incentivo à natalidade, define majorações após o nascimento/adoção da 2ª e 3ª criança (o abono duplica ou triplica para as crianças que, no agregado familiar, têm entre os 12 e os 36 meses). Com esta majoração garante-se, para os 2º e 3º anos de vida, a proteção reforçada que já existia para o 1.º ano de vida.
Decreto-lei 87/2008, de 28 de maio	Introduz uma majoração de 20% ao montante do abono no âmbito das famílias monoparentais, extensiva também ao abono de família pré-natal.
Portaria n.º 425/2008, de 16 de junho	Procede a um aumento extraordinário, de 25%, do valor do abono para as famílias dos 1.º e 2.º escalões, que são as mais atingidas com a situação de crise económica e aumento dos preços, e as que mais próximas estão do limiar de pobreza.
Decreto-Lei n.º 201/2009, de 28 de agosto	Cria uma bolsa de estudo para todos os alunos do ensino secundário, com aproveitamento escolar, que sejam beneficiários do 1.º ou do 2.º escalão do abono de família. Com este novo apoio, pretendia-se promover a diminuição do abandono escolar, o aumento da qualificação dos jovens e compensar os encargos decorrentes do alargamento da escolaridade obrigatória aprovado através da Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto. O montante da bolsa correspondia a duas vezes o abono de família.

⁴ Decreto-Lei n.º 32.192, de 13 de agosto de 1942.

O período é marcado pelo constante crescimento do valor processado do abono de família, frente a um crescimento moderado do número de titulares do benefício. Considerando a expansão do abono, destacam-se, conforme aponta o parecer aprovado pelo Conselho Económico e Social (CES, 2022), as seguintes medidas: a articulação em 2008 entre os escalões de abono (1º e 2º) e os escalões da Ação Social Escolar (A e B), o que permitiu que os titulares do benefício tivessem acesso imediato a outros apoios sociais, tais como refeições escolares gratuitas (1º escalão) ou a preços reduzidos (2º escalão), manuais escolares gratuitos (1º escalão) ou comparticipados (2º escalão), e descontos substanciais nos passes escolares (1º e 2º escalões). Já em 2009, são criadas bolsas de estudo (uma prestação extra ao abono) para os titulares dos dois primeiros escalões até aos 18 anos e a frequentarem o ensino secundário.

Com estas expansões, o pico no número de titulares do benefício é alcançado em 2009, conforme aponta o gráfico abaixo.

Figura 9 - Evolução do n.º anual de titulares de abono de família, Portugal (2005- 2021)



Nota: Ver variável "Titulares Abono Família Anual"^d

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS

A figura apresenta uma reta de tendência decrescente no número de titulares do benefício. Após um período de crescimento entre 2005 e 2009, percebe-se uma queda expressiva no número de titulares entre 2010 e 2011. Este período é marcado pela crise económica, na qual diferentes políticas públicas se pautaram pela contenção de custos e a consolidação orçamental, o que no caso do abono de família se traduziu numa maior seletividade (Pereira 2021). Trata-se de um período que vigora entre 2009 e 2015, e que é marcado por descidas significativas, tanto nos valores processados do abono de família como no número de beneficiários.

O principal documento normativo do período é o Decreto-lei 116/2010, de 22 de outubro, que elimina o aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1.º e 2.º escalões e cessa a atribuição do abono de família aos 4.º e 5.º escalões de rendimento. Conforme aponta Pereira (2021), na época, os principais argumentos contrários à eliminação do acesso ao benefício para os dois últimos escalões enfatizavam a importância do abono como instrumento contra a pobreza infantil e como promotor da natalidade.

O último ciclo desta política pública é iniciado no final de 2015 e verifica-se até aos dias atuais. Como principais características, verifica-se que não ocorreu uma recuperação da base de titulares do benefício para os valores de 2009; pelo contrário, o número de titulares continua em decréscimo. Como aponta o Relatório 2014-2015 do Observatório das Famílias e das Políticas de Família (2016), os fatores explicativos para esta tendência de declínio incluem os cortes de escalões em 2010, mas também o avanço da baixa natalidade, o aumento da emigração e a queda na imigração.

Em contraste com o decréscimo do nº de titulares, há uma tendência de contínuo aumento no valor processado do abono de família, conforme ilustra a figura 10. Esta abordagem reforça a ideia da seletividade do benefício, enquanto busca posicioná-lo como a prestação central no combate à pobreza entre as crianças (Pereira, 2021). As principais mudanças normativas, após 2016, são apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 2 – Evolução do enquadramento normativo do abono de família, principais alterações (2016-2019)

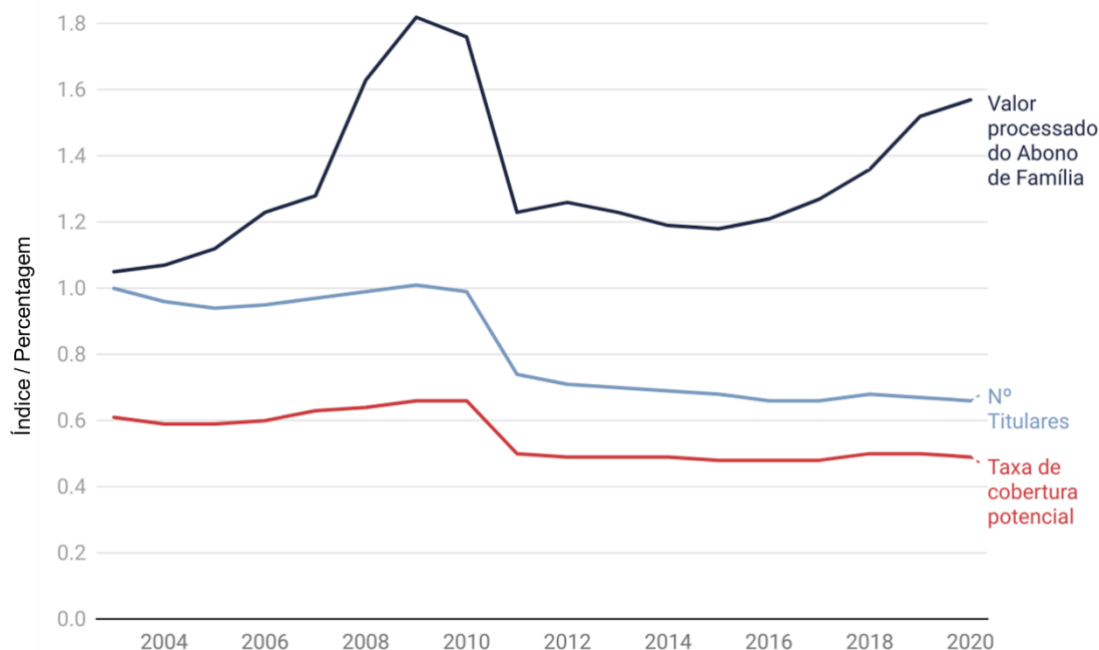
Diploma Legal	Medida
Portaria 11-A/2016, de 29 de janeiro	Pela primeira vez, desde 2010, procede-se à atualização dos montantes de abono e aumento de 20% para 35% na majoração atribuída às famílias monoparentais.
Lei 42/2016, de 28 de dezembro	Expande a majoração dos primeiros 12 meses para os 36 meses.
Portaria 160/2018, de 6 de junho	Atribui Abono de Família ao 4º escalão até os 36 meses da criança.
Portaria n.º 276/2019, de 28 de agosto	O 4º escalão é alargado até aos 72 meses da criança.

Com efeito, a figura 10 sintetiza os três períodos da política de abono de família entre 2003 e 2020. Para que se possam comparar as variações nas séries temporais do valor processado do benefício e do número de titulares optou-se pela padronização de um índice para as duas séries, que tem como base o valor de ambas no ano de 2002.

O gráfico também apresenta a evolução da taxa de cobertura potencial do benefício, conforme proposto no Relatório 2014-2015 do Observatório das Famílias e das Políticas de Família (2016)⁵. Verifica-se que, pela trajetória do indicador, após a eliminação do 4º e 5º escalões em 2010, a taxa de cobertura do abono de família mantém-se linearmente em cerca de 50% da população jovem potencial.

⁵ Indicador resultante da divisão do número de titulares do benefício pela população potencialmente elegível (0-24 anos)

Figura 10 – Índice de variação do n.º de titulares e valor processado com ano-base 2002. Taxa de cobertura potencial do abono de família em %, Portugal (2003-2020)



Nota: Ver variáveis “Titulares”^a, “Valor processado do Abono Família”^b e “Taxa de Cobertura Potencial”^c

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Pordata/ II/MTSSS e INE [Instituto de Informática]

Tal como aponta Pereira (2021), **a trajetória do abono de família possui “(...) um percurso marcado pelo direcionamento do apoio às famílias de menores recursos** que originou uma redução importante da respetiva taxa de cobertura” (p. 537). **Ao lado de seu papel histórico como uma das mais tradicionais prestações sociais portuguesas, o abono de família expandiu-se ao longo do tempo, para atender aos públicos mais vulneráveis, como nas majorações para as famílias monoparentais, ou a articulação com outros apoios sociais para as famílias nos primeiros escalões de rendimento** (Leitão, 2018).

Contudo, esta trajetória da política pública também apresenta desafios, sendo marcada por alterações constantes que conferiram certa volatilidade na garantia do benefício, nomeadamente para as famílias dos escalões intermédios e superiores (Azevedo, 2016). Leitão (2018) complementa o quadro de desafios com dois apontamentos: por um lado, o caráter seletivo do abono que, mesmo atualmente, não avança para além de uma taxa de **cobertura potencial na faixa de 50% da população jovem até aos 24 anos**, o que equivale a dizer que a outra metade desta população, por causa da modulação dos escalões, simplesmente não tem acesso ao benefício; por outro lado, há um caráter reduzido no valor do abono, sobretudo para as crianças mais velhas e os escalões intermédios, pelo que o valor recebido se torna residual para fazer frente às despesas familiares.

Neste contexto, propõe-se uma análise exploratória de dados referentes ao abono de família para procurar responder a algumas questões que emergem a partir da análise da sua trajetória.

Ao longo de sua trajetória, a política de Abono de Família foi, conforme aponta Pereira (2021), objeto de diferentes narrativas que procuraram, ao longo do tempo, destacar uma determinada orientação da política pública. Pretende-se, na sequência, analisar três das principais narrativas associadas ao Abono de Família, a saber: *Universalidade*, *Natalidade* e *Combate à Pobreza*.

3.1. Abono de Família e Universalidade

Tal como define Wall (2004), entre os princípios que emergem nas políticas sociais pós-25 de abril encontra-se “(...) o princípio da universalidade da proteção social, sendo o objetivo incluir todas as famílias com crianças no sistema de abono de família (independentemente do tipo de família e do laço conjugal)” (p. 7). As ideias de universalismo no abono de família ganharam força no final da década de 70. Contudo, ao longo da trajetória da política, estas deram lugar a uma seletividade fundamentada em ideias de justiça social e que se estruturou por meio da modulação dos diferentes escalões para o direito ao benefício (Pereira, 2021).

O quadro abaixo apresenta o valor mensal no ano-calendário de 2022 recebido pelas famílias em função de seu escalão e da idade do filho.

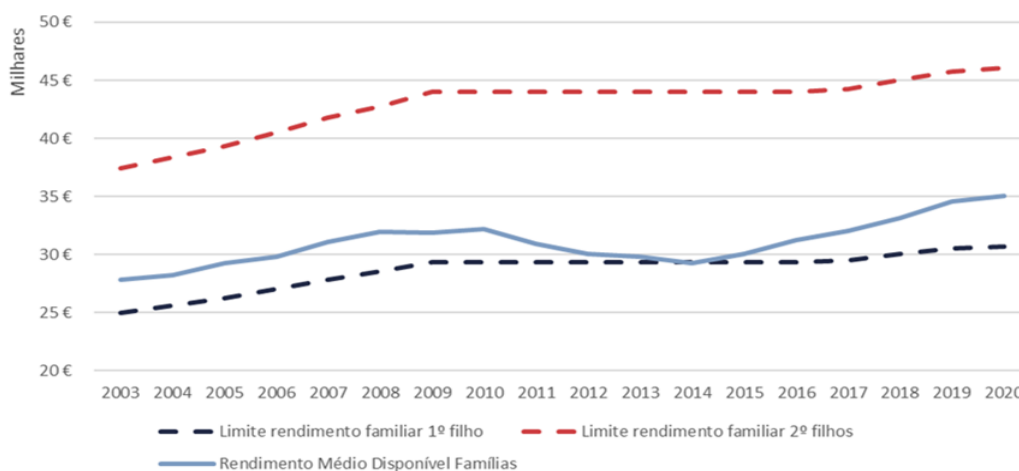
Tabela 1 – Valores do Abono de Família por escalão etário dos titulares e por escalão de abono em €, Portugal (2022)

<i>Valor do abono de família por criança/jovem⁶</i>			
Rendimento do agregado familiar	Idade até 36 meses	Idade entre 36 e 72 meses	Idade superior a 72 meses
1.º Escalão	149,85 €	49,95 €	37,46 €
2.º Escalão	123,69 €	41,23 €	30,93 €
3.º Escalão	97,31 €	32,44 €	28,00 €
4.º Escalão	58,39 €	19,46 €	-

Fonte: Elaborado pelos autores com as informações da Segurança Social

O quadro indica uma redução na prestação mensal do benefício quanto maior o escalão de rendimento da família e, no caso do 4.º escalão, há restrições complementares no tempo durante o qual o benefício será pago. Neste sentido, é interessante analisar com maior profundidade a trajetória do 4.º escalão de rendimentos em relação ao abono de família. Este escalão é significativo porque no intervalo de rendimento para famílias com um ou dois filhos, ele contém a faixa de rendimento médio anual disponível das famílias em Portugal, conforme mostra o gráfico abaixo.

Figura 11 - Rendimento médio das famílias (anual, em euros) e Limites de rendimento para acesso ao 4.º escalão do abono de família, Portugal (2003-2020)



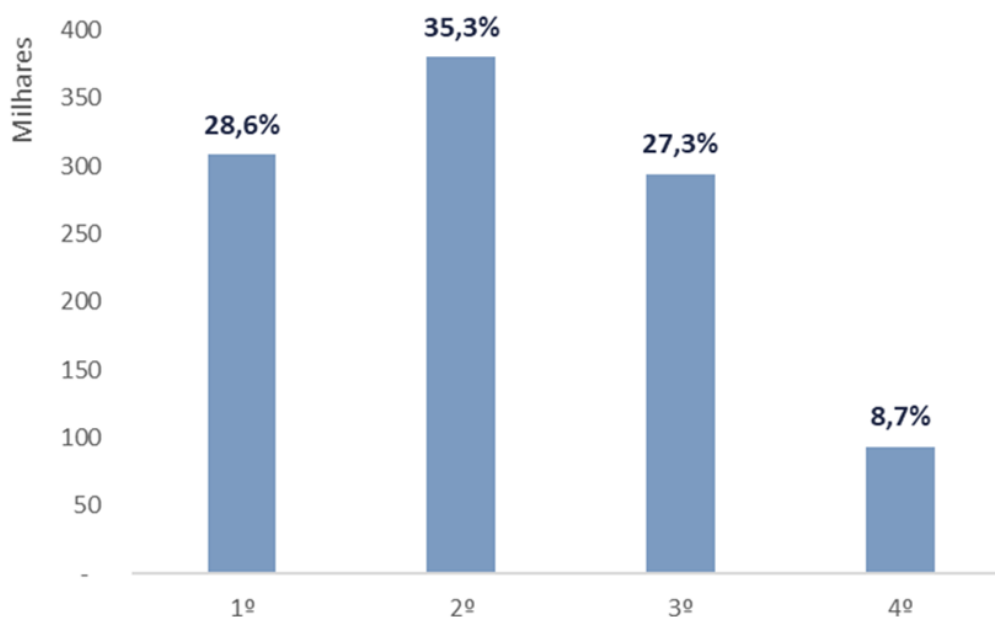
Nota: Ver variáveis “Limite rendimento familiar 1 filho”^g, “Limite rendimento familiar 2 filhos”^h e “Rendimento Médio Disponível Famílias”ⁱ

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS/Pordata/INE

⁶ Os valores da tabela podem sofrer alterações nas situações de famílias monoparentais ou numerosas. Para mais detalhes ver <https://www.seg-social.pt/abono-de-familia-para-criancas-e-juvenis>

Na figura 11 verifica-se que o rendimento médio das famílias portuguesas tem estado acima do limite de rendimento para ser enquadrado no direito ao abono de família no 4º escalão com um filho. Isto quer dizer que o abono só alcança as famílias de rendimento médio se estas tiverem, em regra, mais do que um filho. Além disso, cabe destacar que em 2010 o 4º escalão foi eliminado da tabela do abono de família, sendo reposto apenas em 2018 para crianças até aos 36 meses. O efeito da baixa representatividade do 4º escalão entre os titulares do abono de família pode ser confirmado no seguinte gráfico.

Figura 12 - Titulares do abono de família por escalão de abono em %, Portugal (março de 2021)



Nota: Ver variável “Escalão de Rendimentos dos Titulares do Abono Família”f

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS

Na figura 12 constata-se que o 4º escalão de rendimentos representa apenas 8,7% do universo dos titulares do abono de família, apesar de ser a faixa onde se encontra o rendimento médio das famílias em Portugal. Neste sentido, **os dados apontam a opção pela seleção ante a universalização da política pública**. No caso das famílias com rendimento disponível médio, ainda que se pudesse argumentar que o acesso ao abono promove a transição para o 2º filho, a curta duração do benefício (até aos 72 meses por filho) e seu valor residual parecem não ser incentivos suficientes neste sentido.

Universalização de uma política de transferência financeira relacionada com custos da parentalidade

A proposta inscrita no Programa do XXIII Governo Constitucional insere-se num conjunto mais amplo de medidas que visam **reforçar os apoios para a promoção da natalidade**, que constitui o objeto de análise desta nota, assim como da relevância das diferentes prestações e serviços sociais existentes.

A especificidade desta medida visa o **aumento do número de famílias que beneficiam de deduções fiscais**.

Sendo um benefício fiscal, não pode deixar de ser enquadrado na realidade da distribuição dos rendimentos do trabalho. Em Portugal existe uma forte concentração em torno dos salários mais baixos – o salário mediano em 2019 (último ano disponível) era de 720€ e o Salário Mínimo, por força da sua evolução positiva, tem vindo a abranger uma proporção cada vez maior de trabalhadores - 24,6% em junho de 2021 (MTSSS/GEP, 2021 - Retribuição Mínima Mensal Garantida 2021, novembro de 2021).

Este padrão de distribuição dos rendimentos do trabalho explica porque é que, segundo os últimos dados divulgados pela Autoridade Tributária, referentes ao ano de 2020, cerca de 40% das famílias não pagou IRS, o que significa que também não beneficiou de quaisquer deduções fiscais.

Por conseguinte, esta proposta incorpora, desde logo, dois aspetos potencialmente positivos: i) aumenta as transferências de rendimento para as famílias com filhos; ii) aumenta a equidade fiscal, visto que nem todas as famílias com filhos auferem rendimentos suficientes para beneficiarem das deduções fiscais existentes.

Todavia, a análise do seu impacto exigiria conhecer o número de novos beneficiários desta medida, ou seja, o número de famílias que não recebendo Abono de Família do 1º e 2º escalão têm deduções à coleta de IRS inferiores a 600€/ano, assim como o diferencial entre as deduções fiscais que as famílias já recebem e o limiar considerado no Programa do Governo - 600€/ano por cada filho.

Com base nesta informação seria possível avaliar tanto a eficácia de cada um dos instrumentos - transferências diretas de rendimento via prestação social de Abono de Família vs. transferências indiretas via dedução fiscal no IRS –, bem como do incremento gerado pela combinação dos dois instrumentos.

Em função dos resultados da avaliação anterior, poderiam equacionar-se cenários alternativos com vista ao aumento da eficácia redistributiva destas medidas. Uma possibilidade (em função dos dados obtidos) poderia ser a **simplificação do processo por via da transferência universal de um mínimo de 600€/ano para todas as famílias** (um só instrumento de política) evitando assim uma pluralidade de situações e tipos de transferência para o mesmo fim e envolvendo, inclusive, duas entidades distintas – a Segurança Social e a Autoridade Tributária. Esta alternativa permitiria retomar o **princípio da universalidade da atribuição da prestação social de Abono de Família** a todas as crianças, independentemente do rendimento do agregado familiar. Acresce que, tendo por referência o OE 2022, esta alternativa teria um efeito potencialmente neutro nas Finanças Públicas, já que grande parte da despesa já é realizada por via da dedução fiscal, e a que não é, o Governo propõe, justamente, que passe a ser 'devolvida' por via fiscal.

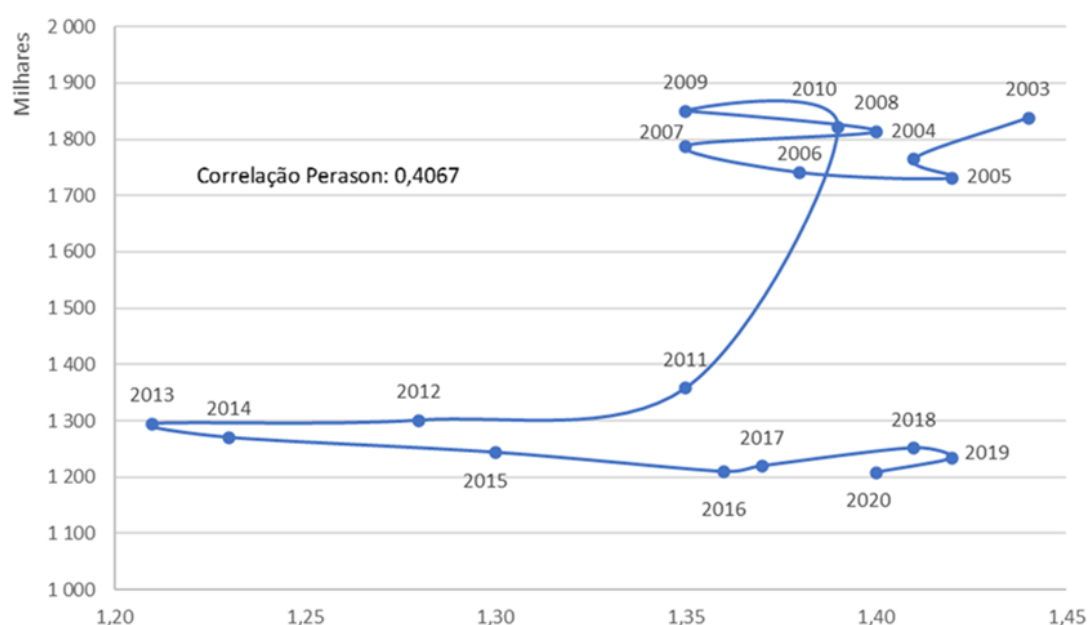
Daniel Carolo

3.2. Abono de Família e Natalidade

Tal como aponta Pereira (2021), a promoção da natalidade como um dos resultados do Abono de Família é uma narrativa que não estava presente na origem do benefício, mas que ganhou progressiva relevância no novo milénio. Tal como no caso da universalização, uma análise exploratória dos dados associados ao abono de família e a natalidade permite examinar a existência de uma possível relação entre ambos os elementos.

O gráfico abaixo relaciona o Índice Sintético de Fecundidade com o número de titulares do abono de família no período entre 2003 e 2020, com o propósito de explorar se há uma correlação linear entre ambos os elementos.

Figura 13 - Relação entre n.º de titulares do abono de família e ISF, Portugal (2003-2020)



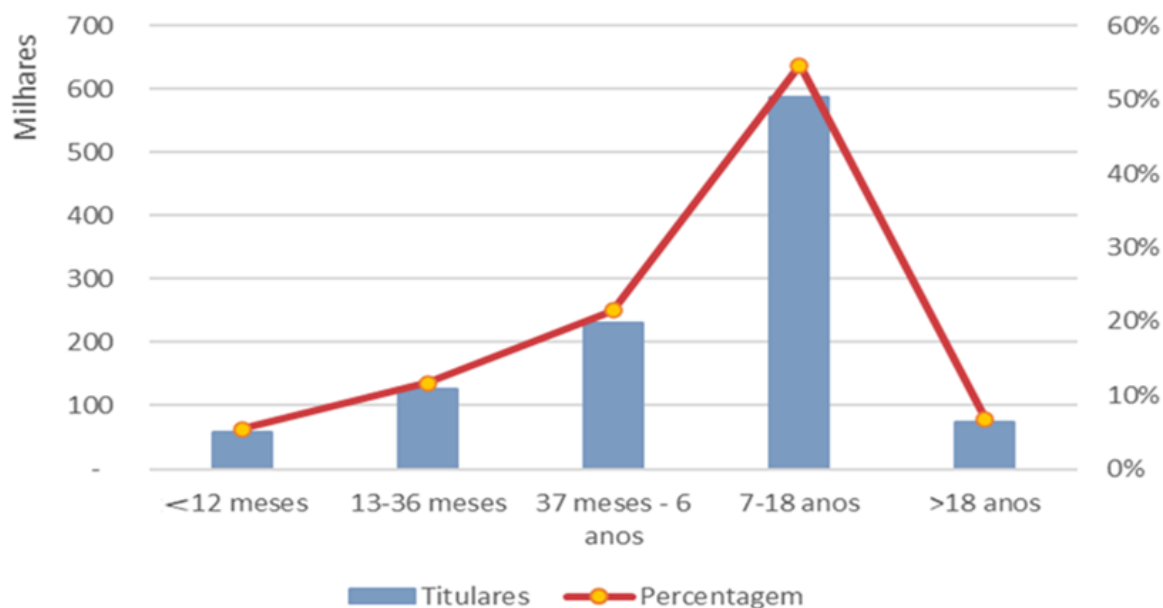
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Pordata/INE

A figura mostra que a relação entre as variáveis é não-linear, ainda que a correlação de *pearson* de 0,41 esteja no nível entre moderada e fraca. O sinal positivo indica que ambas as variáveis têm a tendência de variar no mesmo sentido, embora a intensidade da correlação indique que outras variáveis contextuais devem afetar o comportamento de ambas.

Um fator contextual que marca a significativa mudança de patamares entre os pontos de 2010 e 2011 é a reconfiguração do benefício após novembro de 2010, que reduz de 5 para 3 os escalões de acesso e elimina as majorações de 25% para os escalões 1 e 2 que haviam sido introduzidas em 2008.

Por um lado, a baixa relação entre as variáveis corrobora uma interpretação de efeitos pequenos e temporários entre ambas, tal como indicam Bergsvik *et al* (2021), ainda que este efeito possa ser potencializado na combinação com outras políticas de família, em especial aquelas relacionadas com as estruturas de apoio à primeira infância (Greulich, 2016). Por outro lado, a correlação indica um ligeiro impacto da queda da fecundidade no número de titulares do abono de família como sugere Leitão (2018).

Figura 14 - Titulares do abono de família por escalão etário em N e %, Portugal (março de 2021)



Nota: Ver variável “Escalão Etário dos Titulares do Abono Família”^e

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS

O gráfico mostra que mais de 50% dos titulares de abono de família estão na faixa etária entre os 7 e os 18 anos e que menos de 10% têm menos de 1 ano de idade. Esta distribuição por faixa etária permite compreender que menos de 10% dos titulares é afetado diretamente pelos nascimentos em cada ano. Ao mesmo tempo, as crianças nascidas entre 2011 e 2014, anos em que o ISF foi particularmente baixo, só após 2020 começam a ter um ingresso potencial no grupo com a faixa etária mais representativa do perfil dos titulares. Como a faixa limite do potencial de titularidade do abono de família é de 24 anos, torna-se possível assumir que algumas crianças nascidas antes de 2003 ainda podem ser titulares do benefício.

Assim, **faz sentido pensar o número de titulares do abono de família como uma variável dependente da natalidade, possuindo um “efeito memória” que responde aos níveis de fecundidade dos anos anteriores.** Uma diminuição gradual no número de titulares do benefício aponta não apenas para decisões de fecundidade no ano corrente, mas responde à tendência geral, pelo menos, das duas últimas décadas, bem como às mudanças nos critérios de acesso ao benefício, como ocorreu em 2010.

3.3. Abono de Família e Combate à Pobreza

O Abono de Família e o Combate à Pobreza

Várias tendências de fundo que estão a recompor as sociedades contemporâneas devem ser tidas em conta quer na resposta a esta questão, quer no desenho das políticas públicas a ela associadas*.

- A **capacitação e qualificação da população**, por efeito dos avanços globais na educação, na saúde, na tecnologia e da melhoria das condições de vida em geral.
- Emergência de desafios e de oportunidades no plano social e económico em consequência do **desenvolvimento e da generalização da digitalização, virtualização, robotização e inteligência artificial**.
- **Mutação do mercado de trabalho** provocada pelo aparecimento de novos modelos de negócio, enquadramentos regulamentares e políticas de emprego.

A pobreza não se expressa apenas na falta de rendimento suficiente e na privação material. A pobreza tem também uma dimensão social, de vivência, que afeta as relações e condiciona as oportunidades e as expectativas de quem está duradouramente nessa situação. Neste sentido, as instituições e as políticas sociais podem inadvertida ou deliberadamente estigmatizar as crianças que vivem na pobreza, o que reforça os sentimentos de fracasso, vergonha e inadaptação social.

Em 2020, 24,2% das crianças da União Europeia estavam em risco de pobreza ou exclusão social. Em Portugal, segundo o INE, o risco de pobreza aumentou entre 2019 e 2020, atingindo quase 2 milhões de pessoas, com impacto maior nas mulheres e nos idosos, mas também nas famílias com crianças. **A taxa de risco de pobreza após transferências sociais passou de 16,2%, em 2019, para 18,4%, em 2020.**

A este propósito há a considerar a publicação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza no final de 2021, que, entre outras metas, pretende **tirar 170.000 crianças da pobreza, o que corresponde a reduzir para metade a pobreza infantil.**

Merece menção a Garantia Europeia para a Infância, que põe em ação o Pilar Europeu dos Direitos Sociais para os cuidados e apoio às crianças, visando quebrar o ciclo de pobreza infantil e estabelecendo como objetivo o **acesso a serviços-chave para todas as crianças**, incluindo educação gratuita e atividades pós-escolares, refeições saudáveis gratuitas em contexto escolar, cuidados de saúde, boa nutrição e habitação decente. Neste âmbito, por exemplo, podem ser desenvolvidas medidas para a **proteção legal de crianças e de tutela social**; implementados **programas de trabalho com crianças colocadas em centros de acolhimento infantis e juvenis**; promover a reintegração de jovens institucionalizados por meio de campanhas de informação contra estereótipos estigmatizantes.

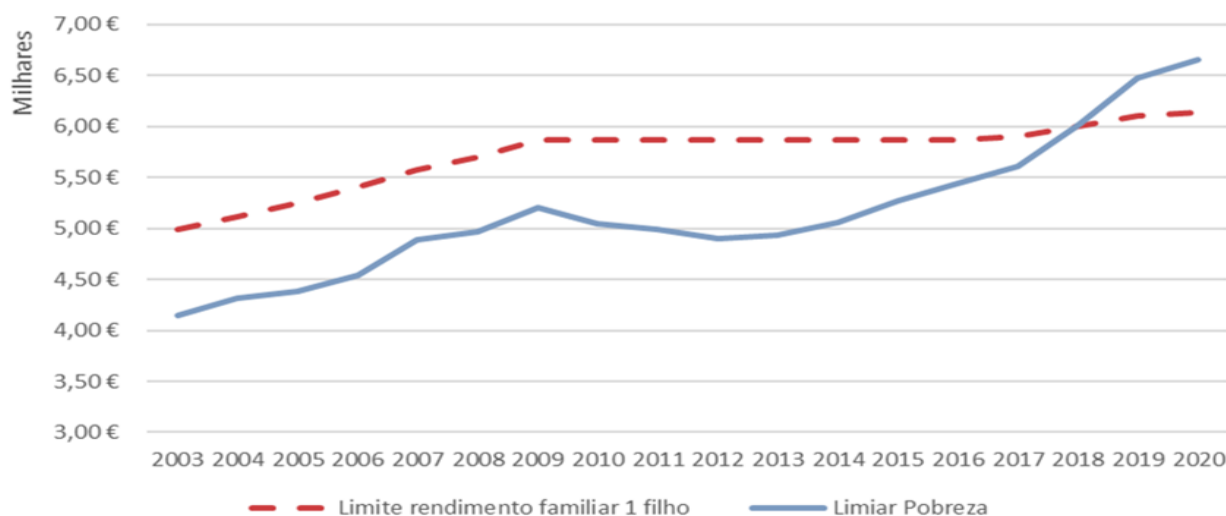
Espera-se igualmente que o aumento do emprego dos pais contribua de forma decisiva para a redução da pobreza infantil. No entanto, a existência de emprego **não esgota o leque de medidas necessárias no combate à pobreza**. De igual importância são a qualidade do emprego, a adequação da dimensão das jornadas de trabalho e o aumento dos salários reais, nomeadamente dos mais baixos.

Mónica Isfan, Cristina Ferreira, Sérgio Faria e Francisco Furtado (UTPP)

**Nota: Esta abordagem prospetiva não dispensa uma análise mais aprofundada à questão colocada.*

Para analisar a relação entre o abono de família e o combate à pobreza, começamos por examinar o 1º escalão de rendimentos que, conforme apontado no gráfico anterior, corresponde a 28,6% dos titulares. A figura abaixo relaciona o rendimento limite para famílias do 1º escalão com um filho com a linha do limiar da pobreza.

Figura 15 - Evolução do rendimento anual do agregado familiar de referência para acesso ao abono de família e do limiar de pobreza em €, Portugal (2003-2020)

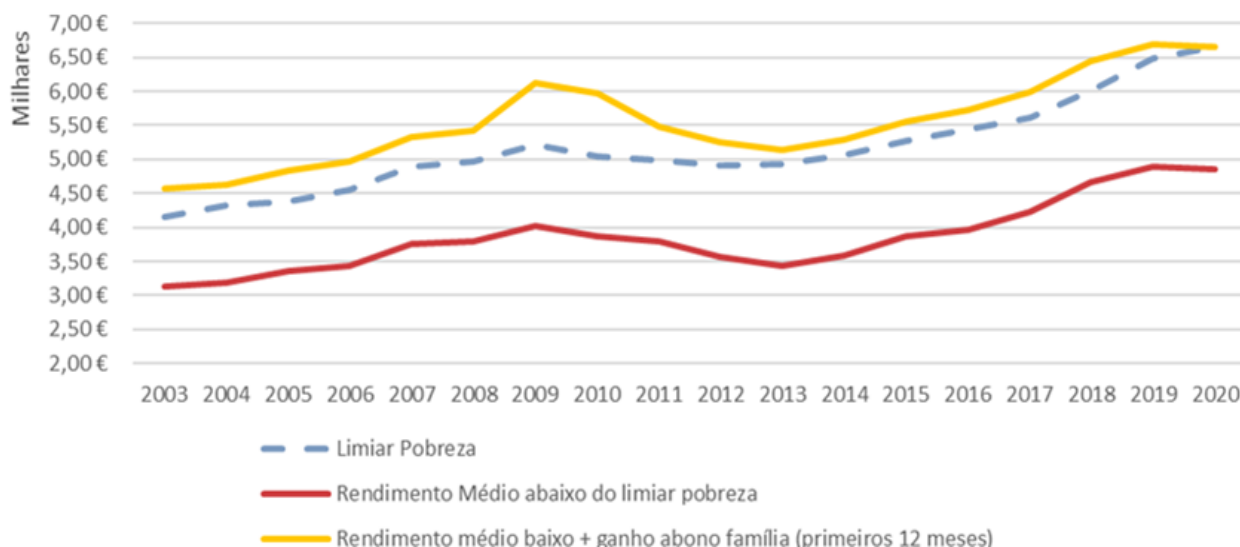


Nota: Ver variáveis “Limite rendimento familiar 1º filho (1º escalão)”^j e “Limiar Pobreza”^k

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS / Pordata / Eurostat (até 2000) | INE (a partir de 2001)

Entre 2003 e 2017, o rendimento do agregado familiar de referência para o 1º escalão com um filho esteve sempre acima do limiar da pobreza, o que significava que, para estas famílias, o direito ao abono era um instrumento adicional para as afastar deste limiar. Contudo, em 2018, o limiar da pobreza cruza esta linha de rendimento do agregado familiar. Assim, torna-se possível estar abaixo do limiar da pobreza e, mesmo assim, não pertencer ao 1º escalão do abono de família. Esta situação apenas muda perante a condição de família monoparental ou na existência de mais do que um filho. Ainda assim, analisa-se a capacidade do abono de família em diminuir o risco de pobreza nas famílias do 1º escalão.

Figura 16 – Efeito do ganho anual do abono de família (primeiros 12 meses) no rendimento médio do agregado familiar abaixo do limiar da pobreza, Portugal (2003-2020)



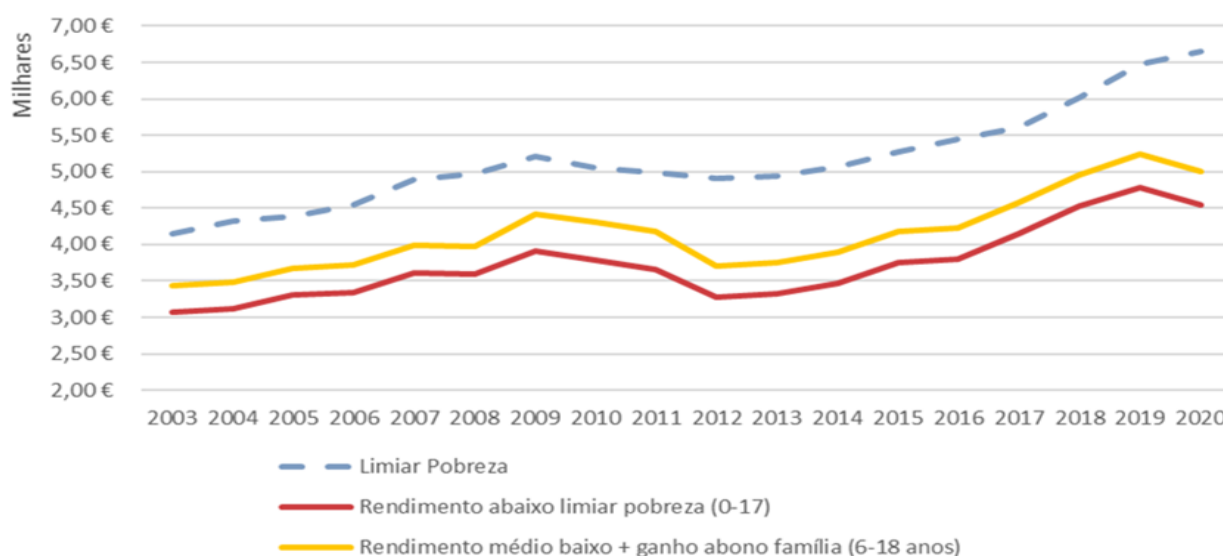
Nota: Ver variáveis “Rendimento Médio abaixo do limiar pobreza”^l e “Rendimento médio baixo + ganho abono família (primeiros 12 meses)”^m

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS / Pordata / Eurostat (até 2000) | INE (a partir de 2001)

Com base no limiar da pobreza e na taxa de intensidade da pobreza, calculou-se o rendimento anual médio das famílias abaixo do limiar da pobreza. Percebe-se que, com a prestação do abono de família, sem considerar outros apoios complementares, no valor pago nos primeiros 12 meses da criança, é possível retirar temporariamente o agregado familiar do limiar da pobreza. Cabe destacar que, após 2016, com o alargamento do valor das prestações até aos 36 meses, este cenário mantém-se por mais tempo. Também é evidente o papel da articulação com outros apoios sociais no sentido de proverem suporte material adicional.

O próximo gráfico analisa a mesma situação, mas num cenário em que o titular possui entre 6 e 18 anos e recebe a prestação correspondente.

Figura 17 - Efeito do ganho anual do abono família (6-18 anos) no rendimento médio das famílias abaixo do limiar da pobreza, Portugal (2003-2020)



Nota: Ver variáveis “Rendimento abaixo do limiar pobreza (0-17)”ⁿ e “Rendimento médio baixo + ganho abono família (6-18 anos)”^o

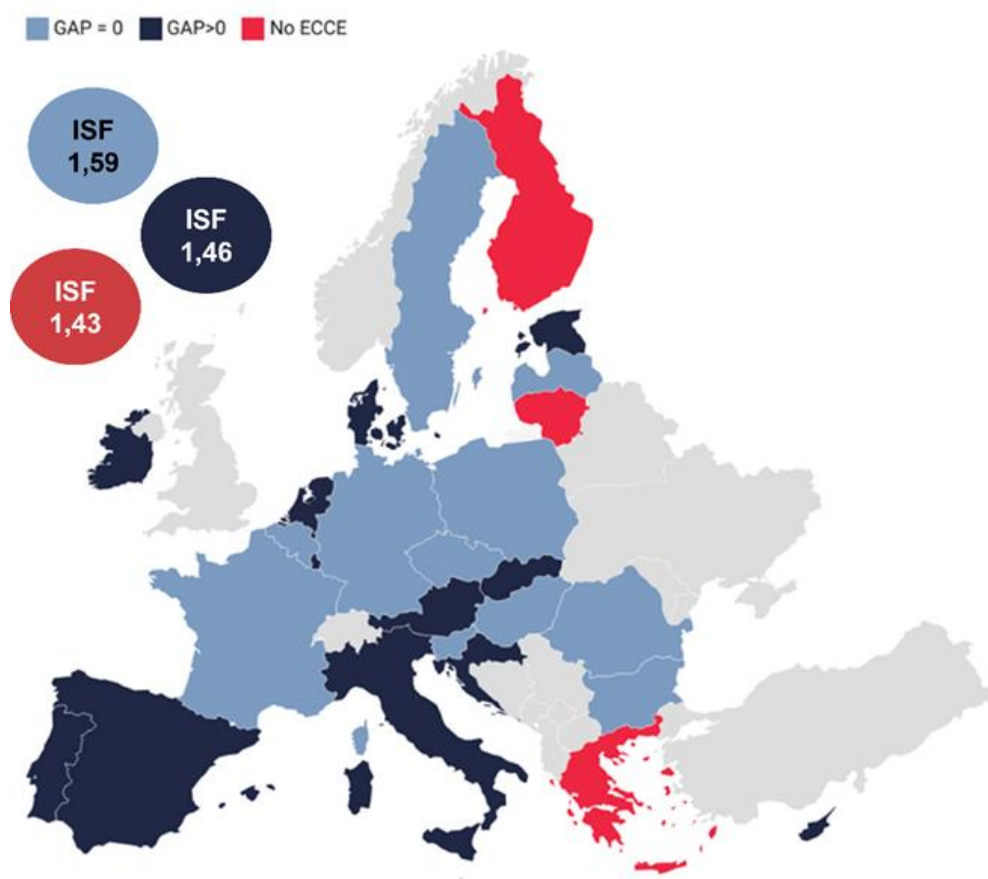
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSS e INE [Inquérito às condições de vida e rendimento]

Neste novo cenário, verifica-se que o valor residual do abono de família já não é suficiente para remover a família do limiar da pobreza. **Assim, pode-se perceber que a eficácia do abono de família como instrumento de combate à pobreza, sobretudo das crianças e adolescentes, possui um alcance curto.** Ele pode cumprir esta função entre o nascimento e os 36 meses da criança, mas perde abruptamente a sua capacidade de elevar o rendimento familiar acima do limiar da pobreza, sobretudo na faixa etária pós-6 anos.

4. Avanços e lacunas na política de apoio à primeira infância

As políticas de apoio às crianças, nomeadamente uma combinação entre as licenças parentais e os equipamentos de suporte à primeira infância, tais como creches (zero-três anos) e jardins de infância (três-cinco anos), constituem as áreas de política de família que, a nível internacional, parecem influenciar mais positivamente a natalidade (Greulich 2016; Bergsvik *et al.* 2021). Um indicador desta relação é o *childcare gap*, definido como o intervalo temporal entre o fim do período de licença parental e a idade de entrada da criança em equipamentos de cuidados infantis ou educação pré-primária (Adatti *et al.*, 2022). O mapa abaixo apresenta o *childcare gap*⁷ em diferentes países da União Europeia no ano de 2019.

Figura 18 - Childcare gap e ISF, UE-27 (2019)



Nota: Ver variável “*childcare policy gap*”^p

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da OIT

⁷ A classificação do *childcare policy gap* pode variar em função dos critérios e metodologias adotadas. Para uma comparação ver o relatório do *European Platform for Investing in Children* (EPIC) (2020).

O gráfico apresenta três conjuntos de países: i) aqueles que apresentam *childcare gap* igual a zero, que apresentam um ISF médio de 1,59 filhos; ii) um 2º conjunto de países no qual o intervalo entre o fim da licença parental e a entrada da criança nos equipamentos de cuidados formais é maior do que zero, que apresentam ISF médio de 1,46 filhos; iii) países marcados sem ECCE (*Early Childhood Care and Education Programme*), que não apresentam respostas de tendência universal e gratuita para o cuidado formal de crianças antes da entrada na educação escolar obrigatória.

O relatório *Care at work - Investing in care leave and services for a more gender equal world of work* (OIT, 2022), enfatiza que, independentemente das comparações internas, a Europa é o continente com o menor nível médio de *childcare gap*, e que isto se deve às partilhas de experiências com as políticas de família derivadas dos diferentes modelos de estado de bem-estar social implementadas no continente.

Tal como apontam Wolf e Oliveira (2016), o modelo escandinavo de bem-estar social sempre enfatizou um sistema financiado pelos impostos para o apoio às famílias e a promoção da conciliação entre vida profissional e familiar. Como resultado, países como a Suécia oferecem aos seus cidadãos períodos mais longos de licença parental e entradas mais cedo das crianças nos equipamentos de cuidados formais. Na mesma linha, países associados ao modelo continental de bem-estar social, como França e Alemanha, investem uma significativa parcela do PIB para oferecer às jovens crianças equipamentos de cuidados formais tendencialmente universais e gratuitos.

Já no caso de Portugal, como de outros países associados ao modelo de bem-estar social mediterrâneo ou do Sul, há uma tradição de períodos mais curtos de licença parental, normalmente inferior a um ano, e da gratuidade nos equipamentos de educação e cuidado ser assegurada apenas até a criança alcançar a idade da escolaridade obrigatória (seis anos). Na maior parte do GAP existente entre os dois momentos, atua uma rede informal de cuidados composta por familiares e pessoas próximas. Apenas nos últimos anos, estes países começaram a realizar mudanças gradativas para diminuir este GAP.

O *policy memo* produzido pela *European Platform for Investing in Children* (EPIC, 2020) identifica dois eixos estratégicos para a redução do GAP: Por um lado, é possível ampliar as licenças parentais, de modo a garantir às famílias mais tempo para o cuidado da criança após o nascimento. Por outro, **a estratégia de reduzir a idade em que a criança tem acesso aos equipamentos de cuidado à primeira infância permite aos pais a continuidade das suas carreiras profissionais, o que possui maior impacto em perfis familiares nos quais os dois pais trabalham fora de casa a tempo inteiro, como é o caso de Portugal.**

Neste sentido, desenvolve-se uma análise da trajetória das licenças parentais e dos equipamentos de primeira infância para descrever como Portugal tem evoluído no indicador *childcare gap*.

O *childcare gap* em Portugal

Há um **conjunto de transformações estruturais e de tendências socioeconómicas que definem a situação atual na Europa***:

- No plano demográfico, um dos fenómenos mais evidente é o envelhecimento da população.
- Outra tendência marcante é a diversificação sociocultural crescente da população residente nos países ocidentais, nomeadamente por efeito das migrações oriundas de várias regiões do globo e que tendem a aumentar.
- Tem-se observado um progresso global na igualdade de género; empoderamento da mulher e alteração da tradicional divisão de tarefas.
- Há novos modos de produção, de gestão e de trabalho possibilitados pelo desenvolvimento científico e tecnológico, assim como há novas formas de comunicação e de relacionamento entre as pessoas, que originam e permitem uma vivência e uma sensação de individualidade crescente. Esta tendência reflete-se, por exemplo, no aumento das famílias monoparentais.

Neste contexto, a União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros têm procurado reduzir o ***childcare gap*** expandindo as políticas de licença para assistência aos filhos, aumentando a oferta de educação e cuidados na primeira infância, melhorando a acessibilidade a bens essenciais ou através de uma combinação variável destas três hipóteses. Sendo esta matéria complexa, com pressões e compromissos concorrentes no plano político, percebe-se que não exista uma solução clara ou única.

Para diminuir para zero o *childcare gap*, **Portugal deve ampliar e melhorar a oferta educativa** e dos cuidados para crianças de 3 ou mais anos, considerar a **gratuidade das creches e compreender as dificuldades que os pais podem enfrentar** no acesso à educação e aos cuidados na primeira infância (incluindo a escassez de vagas, o acesso limitado pelo custo e pelos horários disponíveis de prestação de cuidados infantis e a distribuição geográfica não equitativa).

Diante este panorama, **as políticas públicas podem contribuir para o aumento da taxa de fecundidade?**

Vários demógrafos referem investigações e estudos que demonstram que em alguns países europeus os casais não estão a ter tantos filhos como gostariam. Tais investigações e estudos revelam ainda que os casais com menores rendimentos necessitam de **apoio financeiro e cuidados infantis acessíveis** – segundo Stone (2018), a baixa fecundidade não deriva do facto das mulheres não quererem ter filhos, mas ocorre porque ter filhos se tornou demasiado difícil ou caro –, enquanto os casais com rendimentos mais elevados **necessitam de políticas de conciliação da vida profissional com a vida familiar**.

Outras dimensões a considerar complementam o *childcare gap*: o período entre a licença para assistência aos filhos adequadamente compensada e um **lugar garantido e gratuito na creche**, facto que é particularmente crítico para o caso das famílias monoparentais, que têm vindo a aumentar. Importa também garantir que **os períodos de ausência no trabalho por motivos de maternidade e paternidade não penalizam os trabalhadores** na avaliação de desempenho, nos bónus de produtividade e nas oportunidades de acesso a formação profissional e de progressão nas carreiras, **reduzir a precariedade laboral**, assim como, quando necessário, garantir **apoios para tratamentos de fertilidade**, no quadro do Serviço Nacional de Saúde.

Mónica Isfan, Cristina Ferreira, Sérgio Faria e Francisco Furtado (UTPP)

**Nota: Esta abordagem prospetiva não dispensa uma análise mais aprofundada à questão colocada.*

Para um aprofundamento das duas componentes que formam o conceito de *childcare gap* e sua realidade em Portugal, procedeu-se a uma análise dos indicadores das políticas de família relacionadas, iniciando-se pelas licenças parentais.

4.1. Licença parental

Ainda que a atribuição de uma licença de maternidade seja um benefício anterior ao 25 de abril⁸, as principais mudanças na política ocorrem após 1976. O quadro abaixo apresenta os principais pontos da trajetória normativa até 1999.

Quadro 3 – Evolução da licença parental, Portugal (1976-1999)

Diploma Legal	Medida
Decreto-Lei n.º 112/76, de 7 de fevereiro	Concede às mulheres trabalhadoras o direito a 90 dias de licença de maternidade, 60 dos quais gozados obrigatoriamente após o parto.
Lei n.º 4/84, de 5 de abril	Introduz, a título excecional, por incapacidade física e psíquica da mãe, e enquanto esta se mantiver, a possibilidade de o pai gozar os últimos 30 ou 60 dias de licença de maternidade não imediatamente subsequentes ao parto; Se ocorrer a morte da mãe no período de licença a seguir ao parto, o pai tem direito a dispensa de trabalho para cuidar do filho, por período de duração igual àquele a que a mãe ainda teria direito e não inferior a 10 dias.
Lei n.º 17/95, de 9 de junho	Alarga a licença de maternidade para os 98 dias consecutivos, 60 dos quais obrigatoriamente a seguir ao parto. Ao pai, concede 2 dias úteis, seguidos ou interpolados, por ocasião do nascimento. O pai adquire, ainda, o direito a licença, por período de duração igual àquele a que a mãe ainda teria direito, em caso de incapacidade física ou psíquica da mãe, morte da mãe ou decisão conjunta dos pais; No caso da morte da mãe, o período mínimo de licença concedido ao pai passa para 14 dias.
Lei n.º 18/98, de 28 de abril	Alarga a licença de maternidade para 120 dias consecutivos, 90 dos quais necessariamente a seguir ao parto; No caso de nascimentos múltiplos, o período de licença é acrescido de 30 dias por cada gemelar além do primeiro.
Lei n.º 142/99, de 31 de agosto	Introduz, pela primeira vez, o direito do pai a uma licença de cinco dias úteis, seguidos ou interpolados, a gozar no primeiro mês após o parto e financiada a 100%. Introduz, também, uma licença parental de 3 meses, não remunerada, tanto para o pai como para a mãe. Ao pai, concede a possibilidade de gozar, logo após a licença de 5 dias ou imediatamente a seguir à licença da mãe, mais 15 dias consecutivos de licença, descontados da licença parental de 3 meses, mas pagos a 100%.

Este primeiro período é marcado pelo alargamento gradual da licença de maternidade até aos 120 dias e pelo surgimento dos primeiros dias de licença de paternidade.

Com a aprovação do Código do Trabalho na Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, regulamentado pela Lei n.º 35/2004, de 29 de julho, estabelece-se a obrigatoriedade dos 5 dias de licença de paternidade, e introduz-se a opção de aumentar a licença de maternidade para 150 dias. Com a revisão do Código do Trabalho em 2009, as licenças de maternidade e de paternidade são substituídas pelas licenças de parentalidade:

- **Licença parental inicial:** A mãe e o pai têm direito a 120 ou 150 dias consecutivos, cujo gozo podem partilhar após o parto, depois do período de gozo obrigatório pela mãe; a licença é acrescida em 30 dias, no caso de cada um dos progenitores gozar, em exclusivo, um período de 30 dias consecutivos, ou dois períodos de 15 dias consecutivos, após o regresso do outro ao trabalho.

⁸ Há registo, como aponta a Lei n.º 100, de 30 de dezembro de 1913, de dispensa de serviço, sem perda de vencimento e pelo período de dois meses, das professoras de instrução secundária e superior, durante o último período da gravidez e em seguida ao parto. Nicholls (2007) indica que há, após 1922, um crescimento das licenças compulsórias para as mães, mas que a sua atribuição era muito variável.

- **Licença parental inicial exclusiva da mãe:** a mãe pode gozar até 30 dias da licença parental inicial antes do parto; é obrigatório o gozo, por parte da mãe, de seis semanas de licença a seguir ao parto.
- **Licença parental inicial a gozar por um progenitor em caso de impossibilidade do outro:** o pai ou a mãe têm direito a licença parental inicial pelo período previsto para a mesma (ou remanescente), em caso de incapacidade física ou psíquica do progenitor que estiver a gozar a licença, enquanto esta se mantiver ou em caso de morte do progenitor que estiver a gozar a licença. Em caso de morte ou incapacidade física ou psíquica da mãe, a licença parental inicial a gozar pelo pai tem a duração mínima de 30 dias.
- **Licença parental exclusiva do pai:** é obrigatório o gozo pelo pai de uma licença parental de 10 dias úteis, seguidos ou interpolados, nos 30 dias seguintes ao nascimento do filho, cinco dos quais gozados de modo consecutivos imediatamente a seguir a este. Após o gozo desta licença, o pai tem ainda direito a 10 dias úteis, seguidos ou interpolados, desde que gozados em simultâneo com o gozo da licença parental inicial por parte da mãe. No caso de nascimentos múltiplos, à licença prevista nos números anteriores acrescem dois dias por cada gémeo além do primeiro.

Outras atualizações normativas das licenças após 2009 são apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 4 – Evolução da licença parental, Portugal (2009-2019)

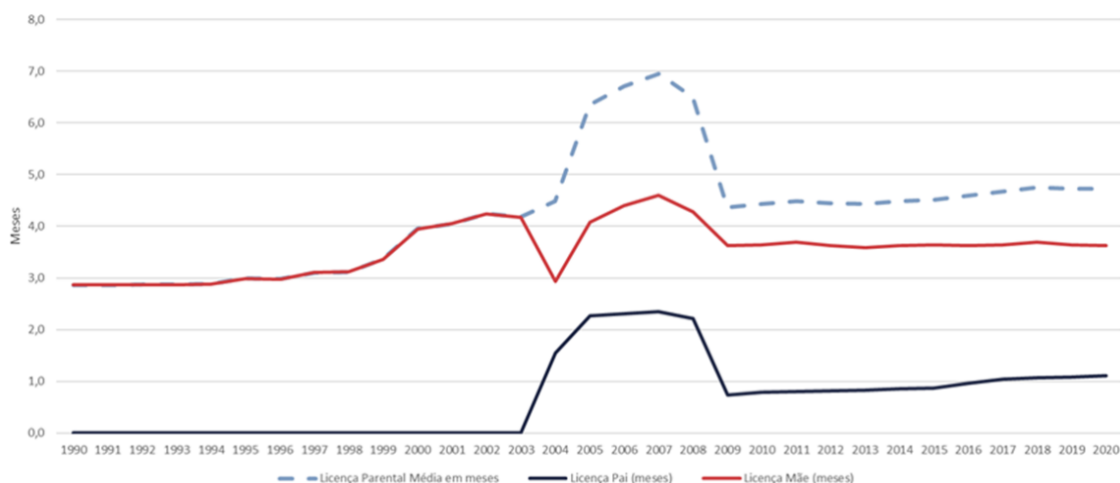
Diploma Legal	Medida
Decreto-Lei nº 91/2009, de 9 de abril	Estabelece o regime jurídico de proteção social na parentalidade no âmbito do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade; “(…) elege como prioridades o incentivo à natalidade e a igualdade de género, bem como a conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal.” (Preâmbulo).
Lei nº 120/2015, de 1 de setembro	Gozo obrigatório pelo pai de uma licença parental de 15 dias úteis, seguidos ou interpolados, nos 30 dias seguintes ao nascimento do filho, cinco dos quais gozados de modo consecutivo imediatamente a seguir a este.
Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro	Passa a ser obrigatório o gozo pelo pai de uma licença parental de 20 dias úteis, seguidos ou interpolados, nas seis semanas seguintes ao nascimento da criança, cinco dos quais gozados de modo consecutivo imediatamente a seguir a este. Após o gozo dessa licença, o pai tem ainda direito a cinco dias úteis de licença, seguidos ou interpolados, desde que gozados em simultâneo com o gozo da licença parental inicial por parte da mãe.

O gráfico abaixo descreve a duração média mensal da licença parental entre os anos 1990-2020. Até 2003 não há participação perceptível da licença dos pais, enquanto a licença de maternidade é alargada para 120 dias em 1998. No período entre o Código do Trabalho de 2003 e sua revisão em 2009, a licença de paternidade é mantida em 5 dias, contudo, conforme a figura 19 apresenta, há um crescimento na duração média da licença do pai, mas restrita a um universo anual de 500 pais, o que corresponde a um número reduzido de beneficiários.

Uma hipótese para o crescimento na duração da licença, restrita a um reduzido número de pais, é a possibilidade, dada pela Lei n.º 17/95, que o pai goze o período de licença da mãe nos casos de incapacidade da mãe ou de decisão conjunta dos pais.

Apenas com a revisão do Código do Trabalho em 2009, as licenças são convertidas em licenças de parentalidade, e os indicadores seguem uma distribuição linear, com uma leve tendência de crescimento da licença parental inicial pelos homens, reflexo da possibilidade de ampliar a licença mediante a partilha com a mãe, e uma manutenção da duração da licença parental inicial gozada pelas mulheres.

Figura 19 - Duração média mensal da licença parental inicial em meses, Portugal (1990-2020)



Nota: Ver variáveis “Licença Pai (meses)”^q, “Licença Mãe (meses)”^r e “Licença Parental Média em meses”^s

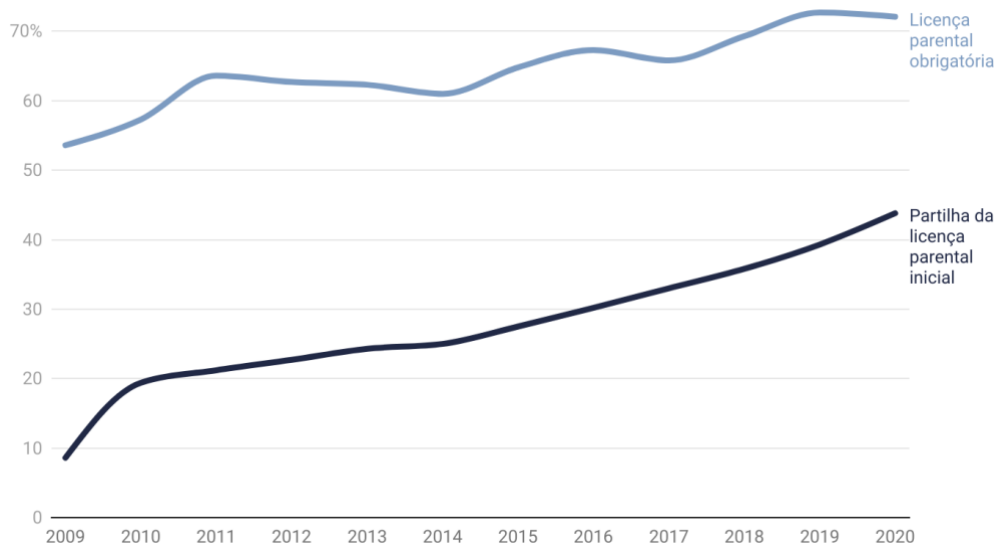
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INE [Instituto de Informática]

No ano de 2020, a duração média da licença parental inicial foi de 4,7 meses ou 142 dias. Ainda que esteja acima da duração-base da licença parental inicial, este período poderia ser alargado cumulativamente por qualquer uma das situações:

- opção pela licença de 150 dias com 80% da remuneração de referência (sem partilha);
- acréscimo de 30 dias na licença parental inicial pela partilha entre os pais (150 dias com 100% da remuneração de referência);
- opção pela licença de 180 dias (com partilha) com 83% da remuneração de referência;
- nascimento de múltiplos filhos geram mais 30 dias de licença por filho.

O gráfico abaixo apresenta o desenvolvimento, nesta última fase das licenças parentais, da partilha da licença parental inicial pelos homens.

Figura 20 - Homens beneficiários da licença parental em % do total de crianças nascidas, Portugal (2009-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS/GEP.

Os dados indicam um crescimento constante na % de homens que partilham a licença parental inicial, ainda que mais de metade dos pais não partilhe a licença com as mães. Mesmo na licença obrigatória ainda há oportunidade para ampliar a participação dos pais e, com ela, ampliar o tempo médio de duração da licença parental inicial. Cabe destacar que, conforme assinala o parecer aprovado pelo Conselho Económico e Social (CES, 2022): “A literatura internacional aponta que a extensão das licenças de natalidade centradas apenas nas mães tende a ter poucas consequências nos incentivos à natalidade pelos custos de afastamento prolongado do mercado de trabalho e pela redução das remunerações” (p. 51). **Neste sentido, a partilha da licença parental inicial, de modo que a mãe regresse ao trabalho a tempo inteiro, parece dar maior incentivo à natalidade.**

4.2. Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar (três aos seis anos)

Conforme define a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar⁹, em Portugal a educação pré-escolar abrange crianças entre os 3 anos e o início da escolaridade obrigatória no ensino básico. As atividades, sob tutela pedagógica do Ministério da Educação, ocorrem nos jardins de infância, com atividades letivas, de animação e apoio à família.

Ao longo da trajetória da Educação Pré-escolar, destaca-se a Lei nº 85/2009, de 27 de agosto, que consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade. Posteriormente, por meio da Lei 65/2015, de 3 de julho, a universalidade da educação pré-escolar foi estendida para as crianças a partir dos 4 anos de idade. Por fim, o Despacho Normativo n.º 6/2018, de 12 de abril ampliou a gratuidade da componente letiva na rede pública e na rede privada sem fins lucrativos para crianças a partir dos 3 anos.

A figura abaixo apresenta a evolução da duração média da educação pré-escolar das crianças e da taxa de escolarização pré-escolar.

Figura 21 - Duração média de pré-escolarização (anos) pela taxa de escolarização pré-escolar, Portugal (1990-2020)



Nota: Ver variáveis “Duração média de pré-escolarização (Anos)”^m e “Taxa de Escolarização Pré-Escolar”^u

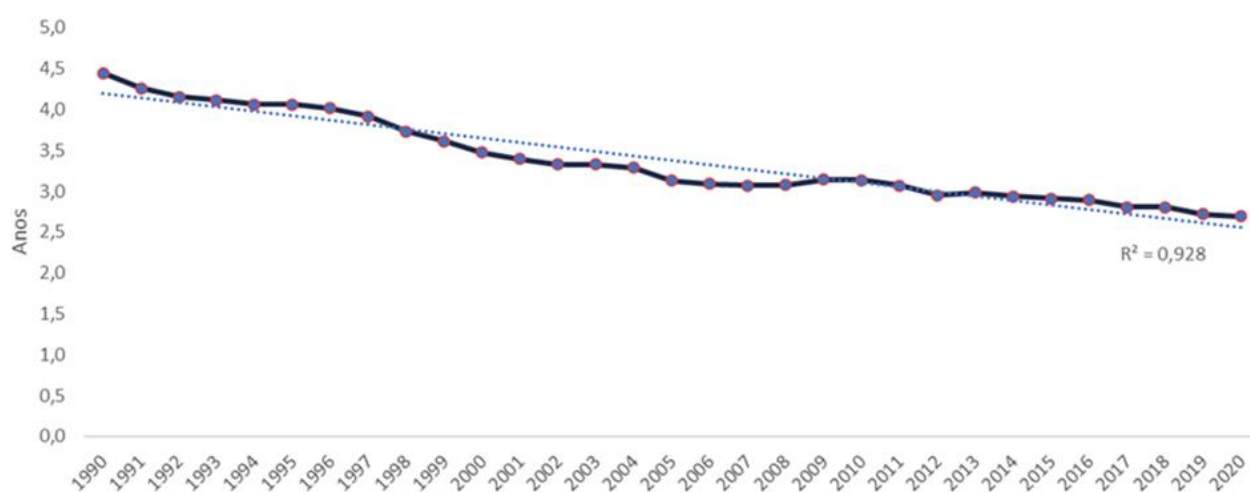
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Pordata / DGEEC/ME-MCTES

⁹ Lei nº 5/97, de 24 de janeiro.

O gráfico apresenta uma relação linear entre ambas as variáveis. Quando os processos normativos de universalização da educação pré-escolar tiveram início em 2009, as crianças já ficavam, em média, 2,5 anos na educação pré-escolar, e a taxa de escolarização pré-escolar já superava os 80%. Atualmente, com as mudanças realizadas, o tempo médio de pré-escolarização aproxima-se dos 3 anos e a taxa de cobertura ultrapassa os 90%. Sendo a educação pré-escolar uma opção da família e, portanto, não obrigatória, os valores elevados nas duas variáveis, já em 2009, são já um indicador da importância que este equipamento de suporte à primeira infância possui para as famílias em Portugal. Algo que se relaciona com o perfil dos dois pais que trabalham fora de casa a tempo completo conforme tratado no primeiro tópico.

A figura abaixo apresenta o cálculo do intervalo médio em anos entre o fim da licença parental inicial e a entrada da criança no jardim da infância.

Figura 22 - Intervalo médio (anos) entre a licença parental inicial e a entrada na educação pré-escolar, Portugal (1990-2020)



Nota: Ver variável "Intervalo médio entre a Licença Parental Inicial e a entrada na Educação Pré-Escolar (1990-2020)"^v

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Pordata / DGEEC/ME-MCTES

O gráfico apresenta um decréscimo linear no intervalo médio entre a licença parental inicial e a educação pré-escolar – de cerca de 4,5 anos em 1990 para cerca de 2,5 anos em 2020. Contribuiu para isso, por um lado, a revisão do Código do Trabalho em 2009, que elevou o potencial da licença parental inicial, - correspondente a 83% do rendimento e partilhada entre os pais, até 180 dias. Por outro lado, as universalizações progressivas após 2009 permitiram que as crianças pudessem ingressar nos jardins de infância com a gratuidade da componente letiva de 25 horas semanais.

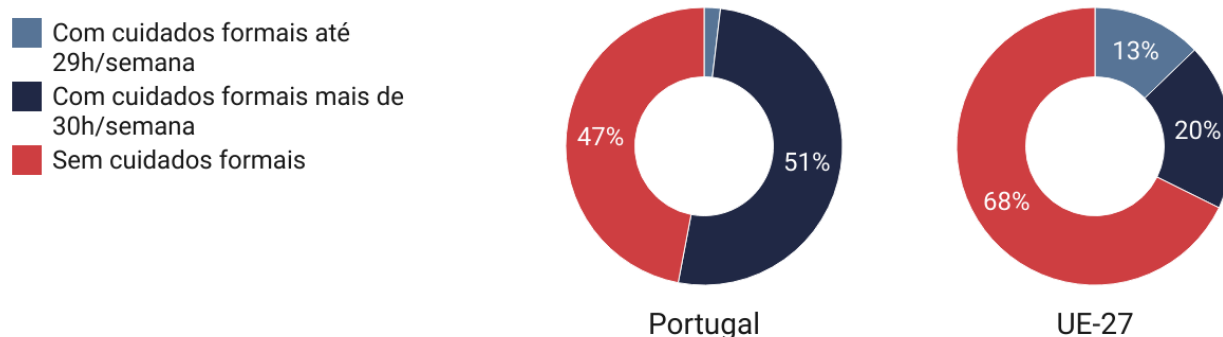
Apesar disto, subsiste um GAP de 2,5 anos, que afasta Portugal de outros países nos quais este intervalo é zero. O equipamento de suporte à primeira infância com potencial para cobrir este intervalo é a creche.

4.3. Creche (zero aos três anos)

Conforme o artigo 3º da Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto “a creche é um equipamento de natureza socioeducativa, vocacionado para o apoio à família e à criança, destinado a acolher crianças até aos 3 anos de idade, durante o período correspondente ao impedimento dos pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais”.

O gráfico seguinte apresenta uma comparação entre Portugal e a UE-27 sobre as estruturas de cuidados formais para crianças até aos 3 anos de idade.

Figura 23 - Percentagem de crianças até aos três anos por tipo de equipamento formal de cuidado, Portugal e UE-27 (2020)



Nota: Ver variável “Tempo médio semanal de frequência na Educação Pré-Escolar (2010-2020)”^{xx}

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Eurostat [ILC_CA]

Na figura destaca-se que enquanto em Portugal 53% das crianças até 3 anos frequentam alguma instituição de cuidado formal, nomeadamente creches e amas, a média da UE sugere que apenas cerca de 33% das crianças frequentam estruturas de apoio à primeira infância. O tempo passado nestes equipamentos também é um ponto de destaque: em Portugal, 51% das crianças com idade até três anos passam 30 ou mais horas por semana nestas instituições, o que contrasta com a média europeia de 20%.

Uma das explicações para esta diferença entre Portugal e a UE relaciona-se com o perfil das famílias em Portugal, conforme apresentado no ponto 1.2, no qual, predominantemente, ambos os pais trabalham, a tempo integral, fora de casa. Este perfil cria uma procura por equipamentos de suporte à primeira infância cujo objetivo é permitir às famílias compatibilizar os cuidados aos filhos com o horário de trabalho.

Após 2011, o número de creches variou ao longo dos anos, chegando ao ano de 2020 com menos unidades, mas, ao mesmo tempo, a capacidade instalada cresceu em cerca de 18 mil utentes nesta década, o que elevou a taxa de cobertura em cerca de 10 pontos percentuais, chegando ao ano de 2020 com 49% de taxa de cobertura.

Figura 24 - Análise das respostas sociais à 1ª infância (zero-três anos), Portugal (2010-2020)

	Taxa de Cobertura das respostas sociais à 1ª infância ¹³	Número de Creches	Capacidade das Creches
2010	35,1%	2 421	95 920
2011	39,5%	2 650	100 000
2012	41,8%	2 600	108 000
2013	46,2%	2 628	112 825
2014	49,2%	2 633	114 807
2015	51,1%	2 673	117 703
2016	50,3%	2 674	118 000
2017	49,1%	2 631	118 500
2018	48,4%	2 570	117 500
2019	48,4%	2 554	117 622
2020	48,8%	2 561	118 280

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS-Carta Social¹⁰

Neste cenário, percebe-se que, potencialmente, mais de 50% das crianças em idade de frequência das creches (até três anos) não frequenta estas respostas sociais.

O gráfico abaixo complementa esta análise com o perfil das entidades gestoras das creches no período entre 2012 e 2020.

Figura 25 - Creches segundo a natureza jurídica da entidade, Portugal (2012-2020)

	Entidades não Lucrativas	Entidades Lucrativas
2012	74.0%	26.0%
2013	74.0%	26.0%
2014	74.0%	26.0%
2015	74.0%	26.0%
2016	74.1%	25.9%
2017	75.1%	24.9%
2018	76.3%	23.7%
2019	76.6%	23.4%
2020	76.5%	23.5%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do MTSSS-Carta Social

¹⁰ Corresponde à capacidade total das creches e AMA dividido pelo total da população entre 0-3 anos, multiplicado por 100.

A distribuição das creches segundo a natureza das entidades demonstra que, ao longo dos anos, $\frac{3}{4}$ dos equipamentos são geridos por entidades não lucrativas, enquanto o restante possui ofertas privadas com finalidades lucrativas. Esta proporção pouco tem variado ao longo dos anos, com ligeiro aumento das ofertas não lucrativas.

O parecer aprovado pelo Conselho Económico e Social (CES, 2022) apresenta dois principais entraves na utilização destas infraestruturas de apoio:

- **O custo de mensalidade de uma creche:** A quase inexistência de oferta pública de creches, leva as famílias para as ofertas da rede privada (social ou lucrativa), que, mesmo quando comparticipadas pelo Estado, representam um custo elevado para o nível médio salarial português. Ainda que não exista um registo sistematizado do custo médio das creches, e que os valores possam variar conforme os diferentes escalões, estima-se um custo médio mensal de 300€ por criança nestes equipamentos¹¹.
- **As disparidades regionais:** Conforme descreve a Carta Social (2020), os distritos de Setúbal (45%), Lisboa (44 %) e Porto (35 %) apresentam-se como os territórios com menor cobertura de creches face à população residente. Em situação oposta, os distritos da Guarda (81%), Portalegre (80%) e Castelo Branco (70 %) registam as taxas de cobertura de repostas para a 1.^a infância mais elevadas.

4.4. Linhas de ação para o *childcare gap* em Portugal

Conforme aponta o relatório do *European Platform for Investing in Children* (EPIC, 2020), existem duas linhas para Portugal reduzir o intervalo entre as licenças parentais e o início nos equipamentos de cuidados formais. A primeira, caracteriza-se pelo aumento gradual dos períodos em licença parental para intervalos superiores a um ano, como é o caso da Bélgica e Letónia. Contudo, como descreve a figura 19, ainda que exista, no caso português, uma inclinação positiva no crescimento do tempo em licença parental, nomeadamente no crescimento da partilha da licença inicial, este crescimento ainda não atingiu o patamar de 5 meses de duração da licença. A segunda linha aponta para uma tendência da diminuição gradual da idade de entrada das crianças em equipamentos de cuidado formais, sendo a França e Suécia os países onde essa dinâmica ocorre mais cedo.

Cabe aqui destacar que, embora a figura 23 demonstre que mais da metade das crianças até aos três anos em Portugal frequenta um equipamento de cuidados formais por 30 horas semanais ou mais, de facto, este serviço não é, por agora, tendencialmente universal e gratuito.

Com o XXII Governo Constitucional registam-se mudanças no sistema de pagamento das creches decorrentes da Portaria n.º 271/2020, de 24 de novembro, que concedeu a gratuidade nas creches para todas as famílias abrangidas no 1.º escalão de rendimentos, bem como para as famílias no 2.º escalão, a partir do 2.º filho. A Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro vem estabelecer o alargamento progressivo da gratuidade da frequência de creche a todas as crianças que frequentem creches da rede não lucrativa com acordos de cooperação, de acordo com a seguinte calendarização:

- em 2022, a todas as crianças que ingressem no 1.º ano de creche (a partir do dia 1 de setembro de 2022);
- em 2023, a todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche e às crianças que prossigam para o 2.º ano;
- em 2024, a todas as crianças que ingressem no 1.º ano de creche e às crianças que prossigam para o 2.º e 3.º anos.

¹¹ Ver <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/casa-e-familia/Pages/quanto-pesa-filho-orcamento-familiar.aspx>

Contudo, é preciso ter em conta que a capacidade de atendimento das creches continua a ser um desafio. Conforme aponta a figura 24, a taxa média de cobertura dos equipamentos de cuidado formal para crianças até 3 anos é de 48,8% ao nível nacional, apresentando uma variação que vai de 35% no distrito do Porto até 81% de cobertura no distrito da Guarda. Neste sentido, a Portaria nº 198/2022 de 27 de julho, que regulamenta a medida de gratuidade das creches, estabelece um conjunto de critérios de prioridades para a admissão das crianças nos equipamentos de cuidados formais.

Por conseguinte, a progressiva gratuidade das creches é uma medida que contribui positivamente para a redução do *childcare gap* em Portugal, em especial por ser uma resposta de equipamentos de suporte aos pais e mães que, em geral, trabalham a tempo inteiro fora de casa. Contudo, como defendem Malheiros e Tavares (2022), a medida precisa de ser avaliada numa perspetiva mais ampla, que, por um lado, analise a capacidade de resposta às necessidades de ampliação das ofertas dos equipamentos de cuidados formais, tendo em conta as assimetrias territoriais, e que, por outro lado, pense no modo como outras políticas públicas, como a habitação e a flexibilização da organização dos tempos de trabalho contribuem em sinergia para a realização da fecundidade desejada em Portugal.

Conclusão

Observa-se em Portugal uma diferença entre a fecundidade desejada e a fecundidade realizada. Além disso, examinando indicadores como a taxa de natalidade ou o índice sintético de fecundidade, o país regista níveis relativamente baixos dentro do contexto da União Europeia. Reconhecendo a complexidade da problemática e as múltiplas dimensões de política pública que é necessário convocar para interpretar e atuar sobre a mesma, a presente análise debruçou-se sobre a evolução normativa e dados estatísticos que ajudam a compreender o possível papel das políticas de família.

Uma dessas políticas é o Abono de Família. Embora este apoio não tenha sido criado como um instrumento direto de política demográfica, foi adquirindo ao longo dos anos e em função do contexto político, social e económico do país, diversos propósitos e configurações que o aproximaram, em alguns períodos, de uma política de incentivo à natalidade.

No entanto, o seu caráter marcadamente seletivo, reforçado com as mudanças introduzidas em 2010, tem provocado uma redução significativa no número de beneficiários e na taxa de cobertura do apoio, contribuindo para a modesta influência desta política nas decisões de parentalidade. Para contrapor esta tendência de seletividade, o XXIII Governo propôs, no Programa do Governo, assegurar a todas as famílias o valor de 600 euros/ano por criança ou jovem, através do reforço do Abono de Família e das deduções fiscais no IRS. Contudo, a análise do impacto potencial desta medida, nomeadamente sobre a fecundidade e condições socioeconómicas das famílias, está por apurar.

Relacionado com este caráter seletivo, tem-se assistido à reconfiguração do Abono de Família como instrumento de combate à pobreza infantil. As análises indicam que, atualmente, este apoio permite elevar os rendimentos familiares mais baixos para valores acima do limiar da pobreza. No entanto, é um efeito temporário, que apenas se verifica durante os primeiros 36 meses de vida da criança, período em que são pagos os valores mais altos da prestação. Majorações no valor e na duração das prestações dos escalões mais baixos (1º e 2º) apresentam potencial para mitigar o risco de retorno aos níveis de rendimento inferiores ao limiar da pobreza, que existe após decorridos aqueles 36 meses. Contudo, sublinha-se que, para a redução da pobreza infantil, são necessárias medidas complementares que extrapolam o âmbito deste benefício.

Um segundo conjunto de políticas de família aqui desenvolvido procura encontrar soluções para o *childcare gap*. Considerando que, em Portugal, a maioria dos pais e das mães trabalham fora de casa e a tempo inteiro, o período de tempo entre o final da licença parental e a idade de entrada da criança em equipamentos de cuidados infantis possui especial relevância nas decisões sobre parentalidade.

No campo das licenças parentais, registou-se, nos últimos anos, uma evolução positiva na percentagem de homens que optam por partilhar a licença parental inicial, ainda que mais de metade dos pais continue a optar por não o fazer, abdicando, desta forma, de 30 dias adicionais no período de licença, entre outros benefícios associados.

No que diz respeito aos equipamentos de apoio à primeira infância (crianças até aos 3 anos), a oferta é limitada e onerosa, o que explica que mais de 50% das crianças nesta faixa etária não esteja a usufruir destes equipamentos, acabando por só o fazer após os 3 anos, com o ingresso nos estabelecimentos de ensino pré-escolar.

Estes fatores conjugados, contribuem para que o *childcare gap* em Portugal seja significativamente superior a zero, facto que dificulta a conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar, apontada como um dos caminhos para a promoção da sustentabilidade demográfica. Para que se reduza este GAP, é necessário garantir, por um lado, maior igualdade na distribuição das licenças de parentalidade, assegurando que não é reduzido o período de licença da mãe, e, por outro, a existência e a gratuidade de lugares nos equipamentos de cuidados formais à primeira infância, que permitam a entrada das crianças nestes equipamentos logo após o fim da licença parental.

Da presente análise resulta ainda que existe um amplo campo para o aprofundamento do conhecimento sobre as interações entre sustentabilidade demográfica e políticas públicas em Portugal. Isto poderá envolver a mobilização de metodologias de avaliação de políticas para examinar os impactos de medidas específicas sobre a natalidade, permitindo obter não só estimativas da magnitude dos impactos (e.g. qual o efeito líquido de uma determinada política na natalidade), mas também uma melhor compreensão dos processos causais subjacentes (e.g. como conduz essa política à decisão de ter filhos e à sua efetiva concretização). Tal exercício contribuiria igualmente para uma melhor compreensão das diferentes dinâmicas que poderão operar segundo a condição socioeconómica das famílias. Estudos já realizados sobre a natalidade, quer a nível nacional (Cunha *et al.*, 2016; Leitão, 2018; INE, 2021), quer a nível internacional (Greulich, 2016; Thevenon, 2016; Bergsvik *et al.*, 2021), oferecem uma base substancial de conhecimento para a construção de hipóteses e para a interpretação dos resultados produzidos.

Notas

- a Variável “Titulares” equivale a “Descendentes ou equiparados” conforme disponibilizada pelo Pordata ([link](#)). Índice criado pelo quociente entre os valores anuais e o valor base de 2002 (1.838.258 Titulares).
- b Variável “Valor processado do Abono Família” disponibilizado pelo INE ([link](#)). Índice criado pela razão entre os valores anuais e o valor base de 2002 (€502,480.00).
- c Variável “Taxa de cobertura potencial” calculada pela razão da variável “Titulares” pela total da população residente na faixa de abrangência do Abono Família (0-24 anos), disponibilizado pelo Pordata ([link](#)).
- d Variável “Titulares do Abono Família Anual” disponibilizada nas estatísticas da Segurança Social ([link](#)).
- e Variável “Escala Etário dos Titulares do Abono Família” disponibilizada nas estatísticas da Segurança Social ([link](#)).
- f Variável “Escala de Rendimentos dos Titulares do Abono Família” disponibilizada nas estatísticas da Segurança Social ([link](#)).
- g Variável “Limite rendimento familiar 1 filho (4º escala)” é calculada conforme o [Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto](#):
- Rendimento de Referência (RR) = Rendimento familiar (RF) / (n+1). Em que “n” é o número de titulares com direito ao abono.
 - Para estar dentro do limite do 4º escala (conforme Escalões de Rendimento para Abono de Família*):
 - $RR \leq 2,5 \times IASX14$
 - Portanto: $RF/(n+1) \leq 2,5 \times IASX14$
 - Por fim: $RF \leq (2,5 \times IASX14) \times (n+1)$
- Para o cálculo da variável, considerando-se 1 filho titular, multiplica-se por 2 (1+1) o resultado de 2.5XRMGX14 até 2006. Após 2007, com a introdução da IAS pela [Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro](#) passa a utilizar-se o limite de 2.5XIASX14.
- h Variável “Limite rendimento familiar 2º filho (4º escala)” é calculada conforme o [Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto](#):
- Rendimento de Referência (RR) = Rendimento familiar (RF) / (n+1). Em que “n” é o número de titulares com direito ao abono.
 - Para estar dentro do limite do 4º escala (conforme Escalões de Rendimento para Abono de Família*):
 - $RR \leq 2,5 \times IASX14$
 - Portanto: $RF/(n+1) \leq 2,5 \times IASX14$
 - Por fim: $RF \leq (2,5 \times IASX14) \times (n+1)$
- Para 2 filhos, multiplica-se por 3 (2+1) o resultado de 2.5XRMGX14 até 2006. Após 2007, com a introdução da IAS pela [Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro](#) passa a utilizar-se o limite de 2.5XIASX14.
- i Variável “Rendimento Médio Disponível Famílias” disponibilizada pelo Pordata ([link](#)).
- j Variável “Limite rendimento familiar 1º filho (1º escala)” é calculada conforme o [Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto](#):
- Rendimento de Referência (RR) = Rendimento familiar (RF) / (n+1). Em que “n” é o número de titulares com direito ao abono.
 - Para estar dentro do limite do 1º escala (conforme Escalões de Rendimento para Abono de Família*):
 - $RR \leq 0,5 \times IASX14$
 - Portanto: $RF/(n+1) \leq 0,5 \times IASX14$
 - Por fim: $RF \leq (0,5 \times IASX14) \times (n+1)$
- Para 1 filho, multiplica-se por 2 (1+1) o resultado de 0.5XRMGX14 até 2006. Após 2007, com a introdução da IAS pela [Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro](#) passa a utilizar-se o limite de 0.5XIASX14.
- k Variável “Limiar Pobreza” disponibilizada pelo Pordata ([link](#)).
- l Variável “Rendimento Médio abaixo do limiar pobreza” é calculada pelo produto da variável “Limiar Pobreza” pelo complemento da taxa de intensidade da pobreza disponibilizada pelo Pordata ([link](#)).

- m Variável “Rendimento médio baixo + ganho abono família (primeiros 12 meses)” é calculada pela soma da variável “Rendimento Médio abaixo do limiar pobreza” com o valor do Abono Família no 1º escalão (primeiros 12 meses), multiplicado por 12 (rendimento anual).
- n Variável “Rendimento abaixo do limiar pobreza (0-17)” é calculada pelo produto da variável “Limiar Pobreza” pelo complemento da taxa de intensidade da pobreza no grupo etário 0-17 anos, disponibilizada pelo INE ([link](#))
- o Variável “Rendimento médio baixo + ganho abono família (6-18 anos)” é calculada pela soma da variável “Rendimento abaixo do limiar pobreza (0-17)” com o valor do Abono Família no 1º escalão (6-18 anos), multiplicado por 12 (rendimento anual).
- p Variável “*childcare gap*” construída com base nos dados da OIT apresentados no relatório [Care at work - Investing in care leave and services for a more gender equal world of work](#) de 2022. Foram excluídos da lista os países cuja idade da criança para entrada livre em equipamentos de primeira infância é registada como zero.
- q Variável “Licença Pai (meses)” calculada pela divisão da Duração da licença parental inicial da segurança social (Dia) dos homens ([link](#)) e Duração da licença de paternidade, da segurança social (Série 1990-2009 - Dia) ([link](#)), pelo número de beneficiários de licença parental inicial, da segurança social ([link](#)) e número de Beneficiários de licença por paternidade da segurança social (Série 1990-2009) ([link](#)). O valor resultante em dias é dividido por 30 para se chegar ao valor médio mensal.
- r Variável “Licença Mãe (meses)” ([link](#)) calculada pela divisão da Duração da licença parental inicial da segurança social (Dia) das mulheres ([link](#)) e Duração da licença de maternidade, da segurança social (Série 1990-2009) ([link](#)), pelo número de beneficiárias de licença parental inicial, da segurança social ([link](#)) e número de beneficiárias de licença por maternidade da segurança social (Série 1990-2009) ([link](#)). O valor resultante em dias é dividido por 30 para se chegar ao valor médio mensal.
- s Variável “Licença Parental Média em meses” é calculada pela soma das variáveis “Licença Pai (meses)” e “Licença Mãe (meses)”.
- t Variável “Duração média de pré-escolarização (Anos)” disponibilizada pelo Pordata ([link](#))
- u Variável “Taxa de Escolarização Pré-Escolar” disponibilizada pelo Pordata ([link](#))
- v Variável “Intervalo médio entre a Licença Parental Inicial e a entrada na Educação Pré-Escolar (1990-2020)” calculada com base na idade de entrada na escolarização obrigatória (6 anos) subtraída da variável “Duração média de pré-escolarização (Anos)” e variável “Licença Parental Média em meses”.
- x Variável “Tempo médio semanal de frequência na Educação Pré-Escolar (2010-2020)” disponibilizada pelo Eurostat ([link](#))

* Escalões de Rendimento para Abono de Família

RENDIMENTO DE REFERÊNCIA	LIMITES ¹²
1º Escalão	$\leq 0,5XIASX14$
2º Escalão	$>0,5XIASX14$ e $\leq 1XIASX14$
3º Escalão	$>1XIASX14$ e $\leq 1,5XIASX14$
4º Escalão	$>1,5XIASX14$ e $\leq 2,5XIASX14$
5º Escalão	$>2,5XIASX14$

¹² Até a introdução do IAS pela [Lei n.º 53-B/2006](#), de 29 de dezembro utiliza-se o RMMG no cálculo dos limites.

Referências Bibliográficas

- Addati, L., Cattaneo, U., & Pozzan, E. (2022). *Care at work: investing in care leave and services for a more gender equal world of work*. Geneva: International Labour Office.
- Amaro, Rogério Roque (1997), *Serviços de Proximidade em Portugal: Principais Tendências e Características, Uma Primeira Avaliação*. Lisboa: Direção Geral do Emprego e Segurança Social.
- Araújo, S. B. (2014). Avaliação da qualidade em creche: o bem-estar e o envolvimento da criança como processos centrais. *Nuances: Estudos sobre Educação*, 25(3), 100-115.
- Azevedo, A. B. & Tavares, L. P. (2022). *O desafio da baixa fecundidade / natalidade: a chave está a montante*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa.
- Azevedo, J. (2016). Por um país amigo das crianças, das famílias e da natalidade. Em Cunha, V. et al. (org.). *A(s) problemática(s) da Natalidade em Portugal: Uma questão social, económica e política* (pp. 241-249). Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais.
- Bergsvik, J., Fauske, A., & Hart, R. K. (2021). Can Policies Stall the Fertility Fall? A Systematic Review of the (Quasi-) Experimental Literature. *Population and Development Review*, 47(4), 913-964.
- Böger, T., Son, K., & Tonelli, S. (2022). Origins of Family Policy: Prerequisites or Diffusion. Em *Networks and Geographies of Global Social Policy Diffusion* (pp. 169-193). Palgrave Macmillan: Cham.
- Bravo, Jorge M. (2021). A fecundidade como indicador avançado dos ciclos económicos em Portugal. Em *Instituto Nacional de Estatística, Inquérito à Fecundidade – Estudos sobre a Fecundidade em Portugal* (pp. 121-149). Lisboa: INE.
- Capucha, L. (Coord.) (1998). *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*. Lisboa: Departamento de Estudos, Prospetiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Conselho Económico e Social (2022). *A Natalidade em Portugal: Uma Questão Política, Económica e Social*. Parecer de iniciativa aprovado a 11/01/2022. Disponível online: https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/01/ces_parecer_natalidadeportugal.pdf
- Correia, Rita B. (2020), *Políticas de Família em Portugal 2018: Relatório do Observatório das Famílias e das Políticas de Família*. Lisboa: ICS-UL.
- Cunha, V. (2014). Quatro décadas de declínio de fecundidade em Portugal. Em Instituto Nacional de Estatística, Fundação Francisco Manuel dos Santos (Eds.), *Inquérito à Fecundidade 2013* (pp. 19-28). Lisboa: INE/FFMS
- Cunha, V., Vilar, D., Wall, K., Lavinha, J., & Pereira, P. T. (Orgs.) (2016). *A(s) problemática(s) da natalidade em Portugal: uma questão social, económica e política (Observatórios ICS; 3)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- European Platform for Investing in Children (EPIC) (2020). *The childcare gap in EU Member States*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fialho, I. (coord.) (2013). *Avaliação Externa do Programa de Atividades de Enriquecimento Curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico*. Évora: Universidade de Évora.
- Freitas, R. B., Maciel, A., & Mendes, M. F. (2021). Segundo filho: uma transição incerta. Em *Instituto Nacional de Estatística - Inquérito à Fecundidade: 2019* (pp. 95-120). Lisboa: INE.
- Gietel-Basten, S. A. (2021). Epilogue: Global Political Demography—A Depressing Outlook? Em Goerres, A., & Vanhuyse, P. *Global political demography: The politics of population change*. Springer Nature (pp. 429-450). Global Political Demography.
- Greulich, A. (2016). The impact of family policies on fertility trends. Em Cunha, V., Vilar, D., Wall, K., Lavinha, J., Pereira, P. T. (Orgs.). *A(s) problemática(s) da natalidade em Portugal: uma questão social, económica e política (Observatórios ICS; 3)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (2021a). *Estatísticas Demográficas – 2020*. Lisboa: INE. Disponível online: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui= 530358448&att_display=n&att_download=y, janeiro 2022
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (2021b). *Inquérito à Fecundidade - 2019*. Lisboa: INE.

- Leitão, M. (2018). Natalidade e políticas de família. Em Conselho Económico e Social (Ed.), *Desafios demográficos: a natalidade* (pp. 155-179). Coimbra: Edições Almedina.
- Letablier, M. (2008). Why France has high Fertility? The impact of policies supporting parents. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 7(2): 41-56.
- Letablier, M., Luci, A., Math, A. & Thévenon, O. (2009). *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review*. Brussels: European Commission.
- Lourenço, M. dos P. (2005). *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal – Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*. Lisboa: Direção Geral da Segurança Social.
- Luci-Greulich, A. & Thévenon, O. (2010). *Does Economic Development Drive the Fertility Rebound in OECD Countries?*. INED - Working Paper, No. 167.
- Luci-Greulich, A. & Thévenon, O. (2014). Does economic advancement 'cause' a reincrease in fertility? An empirical analysis for OECD countries (1960–2007). *European Journal of Population*, 30 (2): 187-221.
- Macedo, E. D. (1997). *Avaliação de Funcionamento dos Centros de Atividades dos Tempos Livres*. Direção Geral de Ação Social.
- Mahon, R. (2021). IOs' Role in Global Social Governance: Family Policy. Em *International Organizations in Global Social Governance* (pp. 187-206). Palgrave Macmillan: Cham.
- Malheiros, J & Tavares, L. P. (2022). Gratuidade das creches: uma medida pertinente, mas tímida, cujo impacto demográfico e social tem de ser avaliado. Em Mamede, R. P. (Coord.). *Estado da Nação e as Políticas Públicas*. Lisboa: IPPS-ISCTE.
- Nicholls, K. (2007). *Europeanizing Responses to Labour Market Challenges in Greece, Ireland and Portugal: The Importance of Consultative and Incorporative Policy-Making* (Dissertation). Notre Dame: Graduate School of the University of Notre Dame
- Observatório das Famílias e das Políticas de Família. (2016). *Relatório 2014-2015*. Lisboa: Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *Doing Better for Families*. Paris: OECD Publishing.
- Pereira, E. (2021). Trajetória do abono de família em Portugal: de complemento salarial a prestação de combate à pobreza. Em Pereira, Elvira; Pereirinha, José António. *Regime de Mínimos Sociais em Portugal - Evolução do Discurso Político e das Políticas* (pp. 478-547). Coimbra: Edições Almedina.
- Perista, H., Cardoso, A., Brázia, A., Abrantes, M., Perista, P., & Quintal, E. (2016). *Os usos do tempo de homens e de mulheres em Portugal*. Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS)/Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).
- Rosa, M. J. V., & Tiago de Oliveira, I. (2021). Ter ou não ter filhos. Em Instituto Nacional de Estatística. *Inquérito à Fecundidade 2019 – Estudos sobre a Fecundidade em Portugal* (pp. 9-29), Lisboa: INE
- Stone, L. (2018). *Declining fertility in America*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Thevenon, O. (2016). The influence of family policies on fertility in France: lessons from the past and prospects for the future. Em Ronald R. Rindfuss, Minja Kim Choe (eds.). *Low Fertility, Institutions, and their Policies: Variations Across Industrialized Countries*. Springer.
- Wall, K. (2004). Políticas familiares. Em *Contextos de Sociologia* n.3. (pp. 6-10).
- Wall, K. (2011). A intervenção do Estado: políticas públicas de família. Em A. N. Almeida (coord.). *História da Vida Privada em Portugal (Os Nossos Dias)*, (pp. 340-374). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Wolf, P. J. W., & Oliveira, G. C. D. (2016). Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades. *Economia e Sociedade - Campinas*, 25 (58): 661-694.