



**RELATÓRIO GRUPO DE MISSÃO**

**NATALIDADE**

**O DESAFIO PORTUGUÊS**

**Relatório Grupo de Missão do CDS-PP**

## **NATALIDADE – O DESAFIO PORTUGUÊS**

Assunção Cristas  
Luís Pedro Mota Soares  
Patrícia Mera  
Rui Barreira  
Adolfo Mesquita Nunes  
Francisco Mendes da Silva  
Mariana Ribeiro Ferreira  
Rui Castro  
Diva Pinto  
Inês Teotónio Pereira

Novembro de 2007

## INTRODUÇÃO

Em 2006 nasceram em Portugal apenas 105.351 bebés, menos 4106 que em 2005. Trata-se do número mais baixo desde 1935, ano a partir do qual há estatísticas oficiais sobre a matéria. O índice de fecundidade baixou de 1,4 para 1,36 filhos por mulher em idade fértil (dos 15 aos 49 anos), situando-se bastante abaixo dos 2,1 necessários para a reposição das gerações<sup>1</sup>.

Desde meados da década de sessenta que se observa uma diminuição da natalidade. Mas porventura foram estes números que fizeram soar, definitivamente, a sirene de alarme e colocar a questão entre nós com uma centralidade nova. A baixa natalidade e o aumento da esperança média de vida concorrem decisivamente para o envelhecimento da população, trazendo problemas transversais muito relevantes e que a todos tocam.

O fenómeno de queda da natalidade não é nosso, é conhecido e partilhado na Europa e, em geral, nos países mais desenvolvidos. A taxa de fecundidade média na União

---

<sup>1</sup> A explicação deste número reside na circunstância de a probabilidade de uma mulher ter uma filha ser inferior à de ter um filho. Pode encontrar-se a explicação em Maria João Valente Rosa e Cláudia Vieira, *A População Portuguesa no Século XX - Análise dos Censos de 1900 a 2001*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2003, p.43, nota 23, ou em Maria João Valente Rosa, *Portugal e a União Europeia, do ponto de vista demográfico, a partir de 1960*, in *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, Volume II, organizado por António Barreto, ICS, Lisboa, 2000, 419, p.429, nota 6.

Europeia, em 2005, era de 1,5, não conseguindo, nenhum Estado membro chegar aos 2,1 filhos por mulher. Neste momento é um tema incontornável na agenda política europeia. Atenda-se ao debate promovido em 2005 pela Comissão Europeia através do Livro Verde “Uma Sociedade entre Gerações face às Mutações Demográficas” ou aos exemplos muito recentes da Alemanha e da vizinha Espanha.

A questão da demografia e, em particular, da natalidade, é hoje encarada como um problema político sério a dever ser assumido pelas políticas públicas. No discurso de encerramento do último Congresso do CDS, em Maio deste ano, o Presidente do Partido anunciou a criação de grupos de missão para determinadas áreas, tendo sido referido o apoio à natalidade e às famílias como um dos temas a considerar. Já depois disso, na esteira das medidas anunciadas pelo Chefe de Governo espanhol, o Primeiro-Ministro José Sócrates veio anunciar algumas medidas de incentivo à natalidade.

Foi constituído um grupo de missão que iniciou os seus trabalhos em Junho do corrente ano. Apesar de conscientes da complexidade do problema da natalidade - irremediavelmente ligado a questões mais vastas, como a educação, a habitação, o emprego e o crescimento económico ou os apoios sociais – foi necessário delimitar o objecto de trabalho. A nossa análise debruçou-se sobre acções destinadas a incentivar o aumento da natalidade em Portugal. O objectivo do grupo de missão foi por isso enunciado do seguinte modo: “*elaborar um relatório que analise sucintamente o problema demográfico português e proponha medidas concretas, exequíveis e eficientes que promovam a natalidade*”. É esse relatório que agora se apresenta.

Do ponto de vista metodológico podemos identificar três fases na preparação deste trabalho: recolha, estudo e análise de informação relativa à população e às políticas de incentivo à natalidade; agrupamento de medidas com possível impacto no aumento da natalidade, seu aprofundamento e debate crítico, tendo em particular atenção as medidas recentemente introduzidas entre nós; identificação e aprofundamento de um conjunto de medidas a apresentar, sua explicação e sustentação com base em critérios de eficácia e eficiência.

A *primeira fase* passou pela recolha, análise e debate de dados relativos à caracterização da população portuguesa e sua evolução, pelo conhecimento do actual enquadramento político-legislativo em Portugal, bem como pelo estudo das experiências estrangeiras

neste domínio. Foram considerados em particular alguns países que, por diversas razões, apresentam índices de fecundidade acima da média europeia, bem como países que estão a desenvolver recentemente políticas nesta área. De entre os primeiros, vimos com especial atenção o caso da França - o país com políticas mais sustentadas e eficazes de promoção da natalidade (basta notar que, neste momento, França tem um índice de fecundidade muito próximo de 2, logo a seguir à Irlanda) e dos países nórdicos, nomeadamente Suécia e Noruega, cujas políticas de igualdade de género têm revelado um impacto positivo no aumento da natalidade. Relativamente aos segundos, analisámos o caso da Alemanha – actualmente a desenvolver um ambicioso programa de apoio à natalidade e às famílias -, e da Espanha – particularmente interessante tendo em conta a proximidade geográfica.

Na *segunda fase*, procurámos encontrar conjuntos de medidas em torno do seu enquadramento político-legislativo. Considerámos medidas fiscais e benefícios sociais; medidas na área laboral e do domínio da segurança social, nomeadamente relativas à constituição dos direitos de aposentação ou reforma; medidas relativas a equipamentos sociais; medidas ligadas ao problema da habitação e, por fim, um conjunto alargado de medidas “avulsas”. Esboçámos também algumas linhas de orientação para a selecção das medidas a propor. Nesta fase tivémos como preocupação o alargamento do debate a todos os que nele quisessem participar. Assim, na abertura do ano político, a 2 de Setembro, teve lugar um *workshop* sobre a questão da demografia, onde foram recolhidos diversos contributos, e no dia 19 de Setembro foi lançada a discussão no site do CDS, no “Partido Aberto”, onde muitas participações foram registadas. Tiveram também lugar diversos contactos pessoais, nomeadamente com a Associação Portuguesa de Demografia, com a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) e com a União Geral dos Trabalhadores (UGT), com a Associação das Famílias Numerosas. Nestes contactos procurámos recolher ideias e opiniões, mas também testar soluções que tínhamos vindo a amadurecer.

Na *terceira fase*, centrámos o trabalho na escolha de medidas destinadas a remover as barreiras ao nascimento de filhos e a criar um ambiente favorável ao aparecimento de famílias mais numerosas. Preocupamo-nos com a exequibilidade das medidas e

pautamo-nos por princípios de responsabilidade. Buscámos inspiração nas melhores práticas dos países estudados, mas procurámos usar a imaginação para conjugar o ideal com o possível, atendendo à realidade económico-social portuguesa.

Entretanto já numa fase bastante avançada da redacção deste relatório tivemos a oportunidade de apresentar e discutir as principais conclusões na Reunião da Comissão Política Nacional de 5 de Novembro. Mais uma vez o trabalho beneficiou dos comentários e sugestões colhidos.

O relatório reflecte de alguma forma este percurso metodológico, estando dividido em três partes fundamentais. Na primeira parte enuncia-se o problema e justifica-se a necessidade de intervenção política e o interesse particular da matéria para o CDS. Na segunda parte problematiza-se em torno de diferentes medidas com possível impacto no aumento da natalidade, enquadrando-se, nessa medida, os anúncios feitos pelo Governo. Explicam-se os critérios orientadores das opções propostas e enunciam-se as medidas escolhidas. Na terceira parte aprofunda-se a explicação da cada medida, agrupando-as em torno de quatro temas – fiscalidade, trabalho, segurança social, empresas. Propõem-se ainda outras medidas avulsas. Por fim, depois da conclusão, encontram-se, em anexo, as propostas de textos normativos necessários à concretização das soluções.

Relativamente à generalidade das medidas propostas, há um ponto denominado pistas de evolução futura. Em nosso entender, as propostas deste relatório representam uma primeira abordagem da temática que deverá ser continuamente aprofundada, nomeadamente através do “diálogo” entre as diversas políticas sectoriais. Nesta primeira abordagem, há medidas estruturais e medidas que se destinam a dar um sinal político da preocupação do Estado com a natalidade e as dificuldades das famílias. Não se pense que estes sinais têm escassa importância. Estudos demonstram que o problema da natalidade é tão complexo que muitas vezes as políticas estritamente familiares têm um impacto apenas indirecto na resolução dos problemas. O resultado do sucesso depende de um equilíbrio frágil de diversos factores e políticas, o que explica que medidas análogas não surtam o mesmo resultado em diferentes países<sup>2</sup>.

Para terminar esta introdução interessa identificar quatro grandes linhas que estão subjacentes à generalidade das medidas propostas. Em benefício de uma maior

---

<sup>2</sup> Gerda Neyer, *Family Policies and Fertility in Europe. Fertility policies at the intersection of gender policies, employment policies and care policies*, Max Planck Institute for Demographic Research, Working Paper WP 2006-010, 2006, em particular pp.13 e ss..

simplicidade de discussão, o relatório não foi organizado em torno delas; importa, no entanto, enunciá-las para melhor se compreender a finalidade subjacente às opções tomadas.

As quatro grandes linhas são: *eliminação de todas as discriminações negativas que afectam a família; flexibilização laboral no sentido de promover uma melhor articulação entre família e trabalho; envolvimento dos avós numa lógica de solidariedade inter-geracional; promoção da responsabilidade social das empresas.* É a esta luz que se compreendem medidas como a possibilidade de parte das licenças de maternidade e de paternidade ser gozada pelos avós ou o incentivo às empresas para adoptarem esquemas laborais flexíveis e terem participação nos equipamentos sociais. O nosso ponto de partida residiu na necessidade de conciliar trabalho e família e numa perspectiva de igualdade de género<sup>3</sup>. Com este pano de fundo compreende-se bem a proposta de aumento em mais 30 dias da licença de paternidade, embora podendo ser gozada, alternativamente, pela mãe ou avós.

Por fim, importa apenas ressaltar que o CDS tem, neste momento, vários grupos a estudar diversas matérias, como a reforma fiscal ou o sistema educativo. O nosso calendário, no entanto, não nos permitiu esperar o tempo necessário para fazer a total articulação entre o que é proposto neste relatório e o que virá a ser proposto nesses domínios. Trabalhámos tendo em conta o sistema actual, com as suas possibilidades e os seus constrangimentos. Por isso também, assumimos a possibilidade e o desejo de fazer evoluir as nossas propostas. Temos o cuidado de, sobretudo na área fiscal, separar o que é realizável já, com os actuais modelos de IRS e IRC, e o que será a prazo, numa perspectiva de simplificação dos dois impostos, que está a ser estudada e é defendida pelo CDS.

---

<sup>3</sup> Maria do Rosário Palma Ramalho, *The importance of a balanced reconciliation of family and Professional life between men and women for the practical implementation of gender equality principle inemployment area*, in Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos, Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa, Coimbra Almedina, 2007, 909, pp.912 e ss., indica cinco razões fundamentais para a falta de efectividade na aplicação do princípio da igualdade de género. Uma delas, que reputa como a mais importante, é o estigma social ligado quer às responsabilidades laborais quer às familiares. Há no seu entender um nexos material entre o direito da igualdade de género e os direitos ligados à maternidade, paternidade e reconciliação entre família e vida laboral (p.915). Note-se, reversamente, que as políticas de igualdade de género têm influência comprovada (nos países nórdicos, como vemos mais adiante) no aumento da taxa de natalidade.

Estamos convencidos de que, com a adopção destas medidas e, num futuro próximo, a introdução de outras, é possível inverter a curva da natalidade em Portugal dentro de um período de 10 anos<sup>4</sup>.

Não é tarde para agir<sup>5</sup>!

---

<sup>4</sup> Veja-se o cenário 3 das projecções feitas por Maria João Valente Rosa, *População Portuguesa até 2020: cenários demográficos principais e derivados*, in *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, cit., 575, pp.578 e ss.. Embora não seja apresentado como cenário mais provável, é admitido como possível. Também as projecções apresentadas em *Demografia: Passado e Presente. Que futuro?*, Caderno Associação Portuguesa de Famílias Numerosas, 16, pp.11 e ss., demonstram como será possível equilibrar (ou mesmo inverter) a tendência. Apesar de ser pouco crível chegar aos 2,1 filhos por mulher, é possível, à semelhança de vários países europeus, chegar muito próximo dos 2.

<sup>5</sup> Neste sentido, com toda a clareza, Jérôme Vignon, *Responses to the new demographics: present and future strategies for the European Union*, in *The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses*, United Nations, New York and Geneva, 2005, 45,p.56.

## **1. ENUNCIÇÃO DO PROBLEMA**

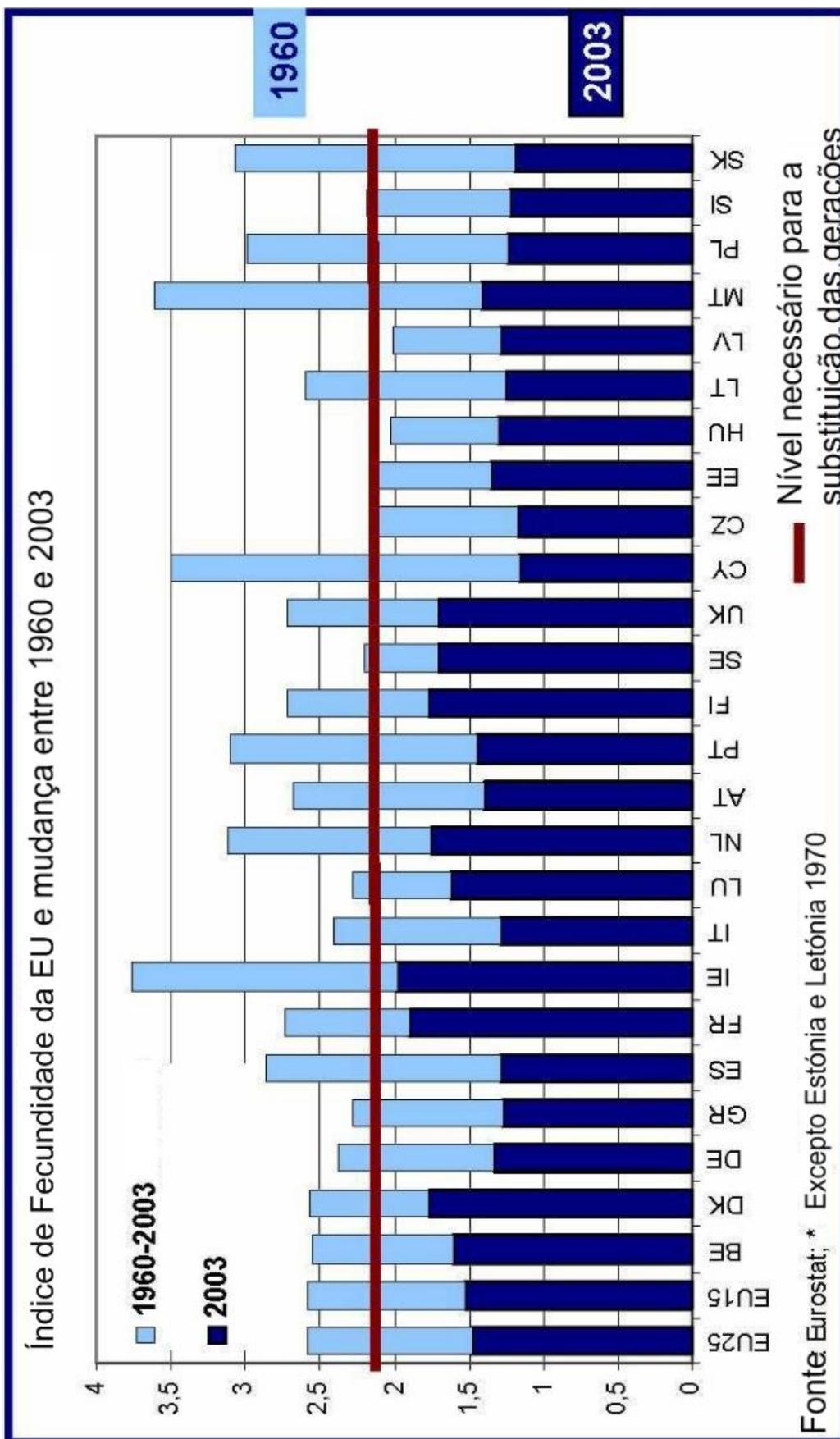
### **1.1 Dados preocupantes**

#### **1.1.1.União Europeia**

O fenómeno do decréscimo da natalidade é conhecido e partilhado na Europa, e em geral nos países mais desenvolvidos, que têm sentido cada vez mais a diminuição da taxa de fecundidade e por consequência o envelhecimento das suas populações.

A taxa de fecundidade média na União Europeia, em 2005, era de 1,5, longe dos 2,1 necessários à reposição das gerações, o que contribui substancialmente para um declínio no crescimento natural da população europeia.

Figura 1: Índice de Fecundidade da UE



Estima-se, de acordo com dados fornecidos pelo Eurostat, que a idade média na União Europeia aumentará entre 2004 e 2050 dos 38 para os 49 anos de idade. O número de jovens (considerados dos 0 aos 14 anos) na União Europeia continuará em declínio, dos cerca de 100 milhões estimados em 1975 para cerca de 66 milhões previstos para 2050.

A população activa (considerada dos 15 aos 64 anos) será mais numerosa nos anos de 2010 (331 milhões), mas este número cairá abruptamente para cerca de 268 milhões no ano de 2050.

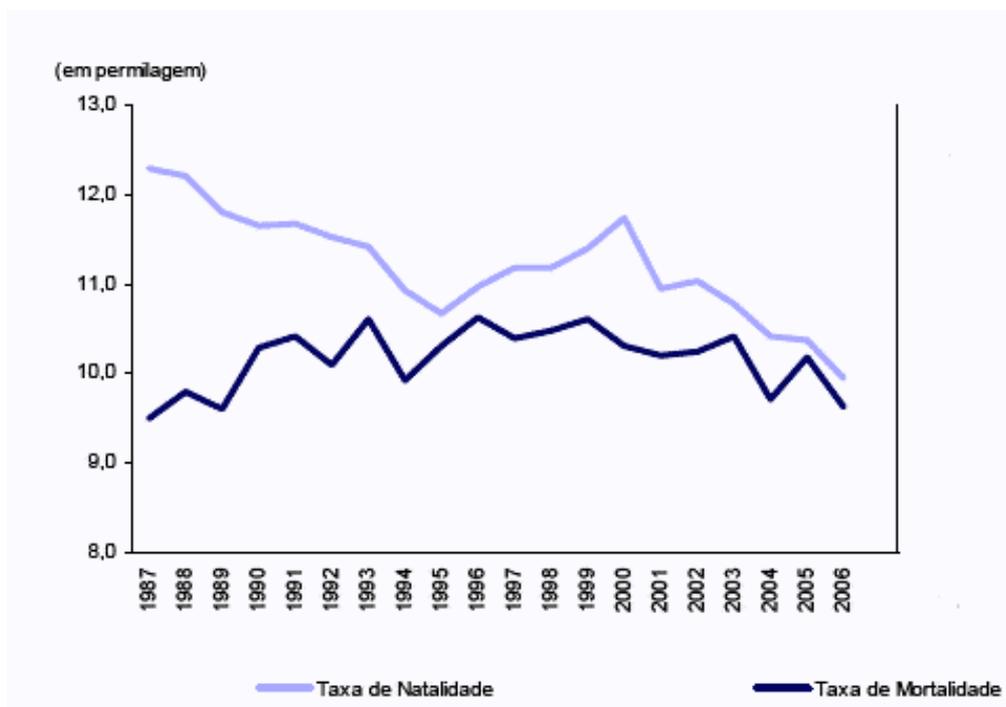
Outro número revelador do grave problema da baixa natalidade na Europa é apresentado pela Organização das Nações Unidas, quando em 2004 apresentou as seguintes projecções: *no século passado, 15% da população mundial situava-se no que é hoje considerado o espaço comunitário, hoje em dia, a população da União Europeia corresponde a cerca de 7% e estima-se que nos anos de 2050 represente apenas 5% da população mundial.*

Estes índices de demografia podem provocar consequências potencialmente nefastas para a economia europeia e os sistemas sociais europeus, em variadíssimas vertentes.

### 1.1.2. O caso concreto de Portugal

Se noutros países já se vem falando da questão há mais tempo e se podemos dizer que em Portugal o fenómeno não é propriamente recente, o grande alerta para o problema da baixa natalidade entre nós talvez se possa situar na revelação dos dados sobre o número de nascimento em 2006 – o mais baixo desde que há estatísticas sobre a matéria (desde 1935). Em 2006, nasceram em Portugal apenas 105.351 bebés, menos 4106 que em 2005, *estimando-se que o défice de nascimentos ronde os 55.000 por ano.*

Figura 2: Taxa de Natalidade



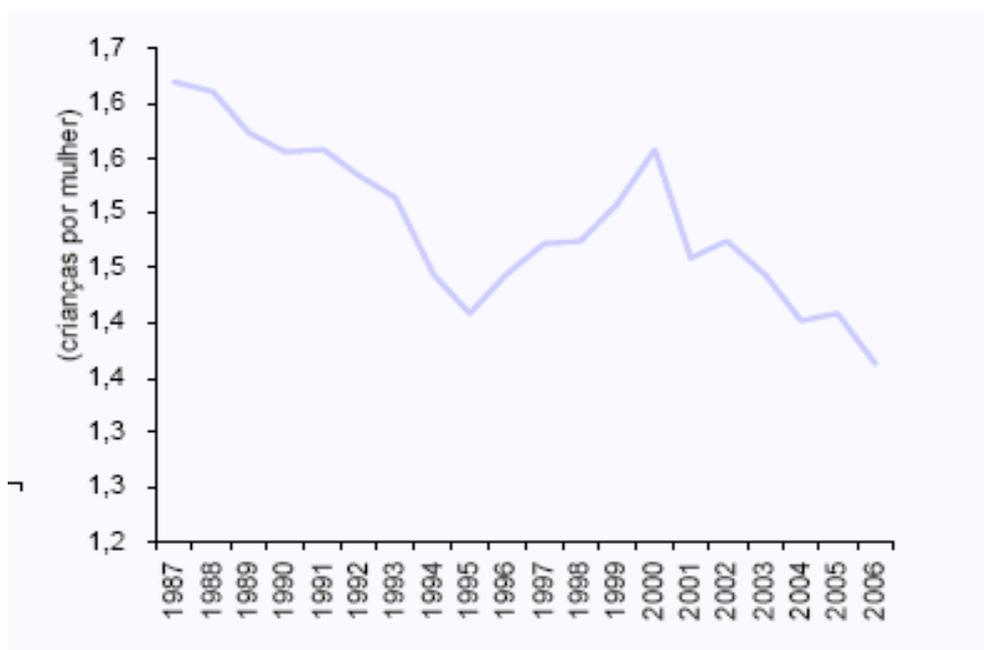
Fonte: INE, *Destaque*, 09/07/2007

O índice de fecundidade baixou de 1,4 para 1,36 filhos por mulher (dos 15 aos 49 anos), e se compararmos os ritmos de crescimento da população portuguesa nas primeiras décadas do século XX, com os ritmos de crescimento nas décadas do final do século,

constata-se que houve uma desaceleração da dinâmica populacional, directamente relacionada com o decréscimo do número de nados-vivos<sup>6</sup>.

*Há 25 anos que o nível de fecundidade em Portugal permanece continuamente inferior ao nível de substituição de gerações. E, mais do que isso, o número de crianças por mulher tem descido, embora não continuamente, sendo já actualmente inferior ao estimado para a União Europeia (0,14 abaixo da média europeia).*<sup>7</sup>

**Figura 3: Índice de Fecundidade**



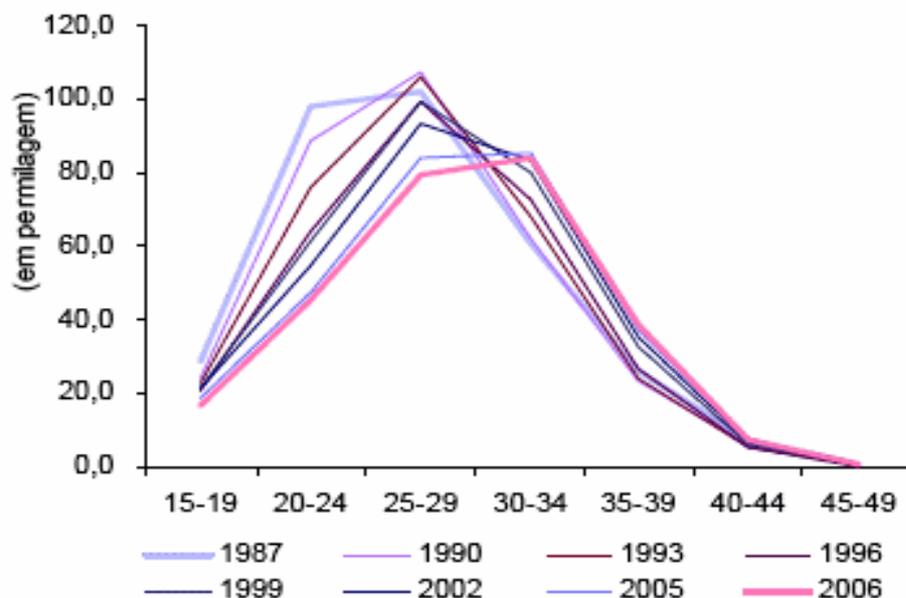
**Fonte:** INE, *Destaque*, 09/07/2007

<sup>6</sup> M.J Valente Rosa e C. Vieira, *A População Portuguesa...*, cit., p.34 e pp.43 e ss.. Embora a tendência seja visível a partir de meados dos anos 60, só a partir dos anos 70 tal se deve à diminuição do nível de fecundidade. Nos anos 60 o fenómeno estava relacionado com os fluxos emigratórios, que afectaram a população em idade fértil.

<sup>7</sup> Maria José Carrilho e Lurdes Patrício, *A Situação Demográfica Recente em Portugal*, Revista de Estudos Demográficos, n.º 40, INE, pág. 47.

Também é de realçar que as mulheres em Portugal têm os filhos mais tarde: *em 1987 as mulheres tinham um filho numa idade média de 26,8 anos e em 2006 a idade aumentou para os 29,9 anos.*

**Figura 4: Taxa de Fecundidade por grupos etários**



Fonte: INE, *Destaque*, 09/07/2007

A nível regional, e à semelhança do que se tem verificado nos últimos anos, pertenceram às regiões autónomas da Madeira e dos Açores, a Lisboa e ao Algarve os valores do índice sintético de fecundidade mais elevados e acima da média nacional. O Algarve é a zona do país onde se regista um aumento mais constante da taxa de natalidade nos últimos anos, e 16% dos bebés que nasceram no Algarve são filhos de mãe estrangeira, na maioria de mulheres ucranianas e brasileiras.

**Figura 5: Índice sintético de fecundidade por regiões**

|                                 | Portugal | Norte | Centro | Lisboa | Alentejo | Algarve | R. A. Açores | R. A. Madeira |
|---------------------------------|----------|-------|--------|--------|----------|---------|--------------|---------------|
| Índice sintético de fecundidade |          |       |        |        |          |         |              |               |
| 2000                            | 1,6      | 1,5   | 1,5    | 1,6    | 1,5      | 1,6     | 1,9          | 1,6           |
| 2001                            | 1,5      | 1,4   | 1,4    | 1,6    | 1,4      | 1,5     | 1,7          | 1,6           |
| 2002                            | 1,5      | 1,4   | 1,4    | 1,6    | 1,4      | 1,6     | 1,6          | 1,6           |
| 2003                            | 1,4      | 1,4   | 1,3    | 1,6    | 1,4      | 1,7     | 1,7          | 1,6           |
| 2004                            | 1,4      | 1,3   | 1,3    | 1,5    | 1,4      | 1,7     | 1,6          | 1,5           |
| 2005                            | 1,4      | 1,3   | 1,3    | 1,6    | 1,4      | 1,7     | 1,6          | 1,5           |

Fonte: INE, *Estatísticas Demográficas*, 2005

A redução da natalidade tem resultado não só de uma redução do número de famílias com filhos, mas também do número de filhos por família, sendo mais notório nas famílias com dois filhos. De 1999 para 2005 o número de famílias com filhos baixou quase 4 pontos percentuais e o número de famílias com dois filhos 2 pontos percentuais. Em 2006 nota-se um ligeiro aumento do número de famílias com um filho.

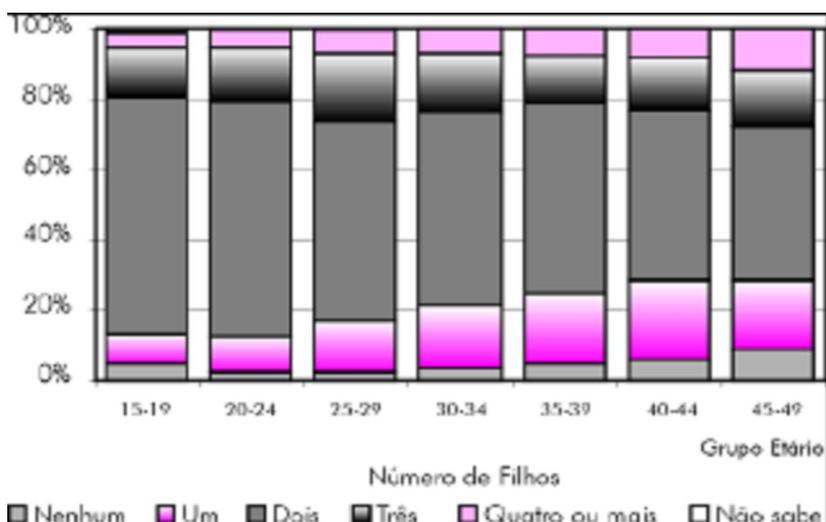
**Figura 6: Número de filhos por família**

| Unidade: %                 | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Famílias com filhos</b> | <b>61.1</b> | <b>60.2</b> | <b>60.0</b> | <b>59.6</b> | <b>58.9</b> | <b>58.0</b> | <b>57.8</b> |
| <b>Com 1 filho</b>         | 31.9        | 31.3        | 31.5        | 31.3        | 31.6        | 31.2        | 32.0        |
| <b>Com 2 filhos</b>        | <b>22.5</b> | <b>22.2</b> | <b>22.2</b> | <b>22.3</b> | <b>21.7</b> | <b>21.1</b> | <b>20.6</b> |
| <b>Com 3 filhos</b>        | 4.9         | 5.0         | 4.7         | 4.5         | 4.3         | 4.3         | 4.1         |
| <b>Com 4 e mais filhos</b> | 1.7         | 1.7         | 1.6         | 1.5         | 1.3         | 1.3         | 1.1         |

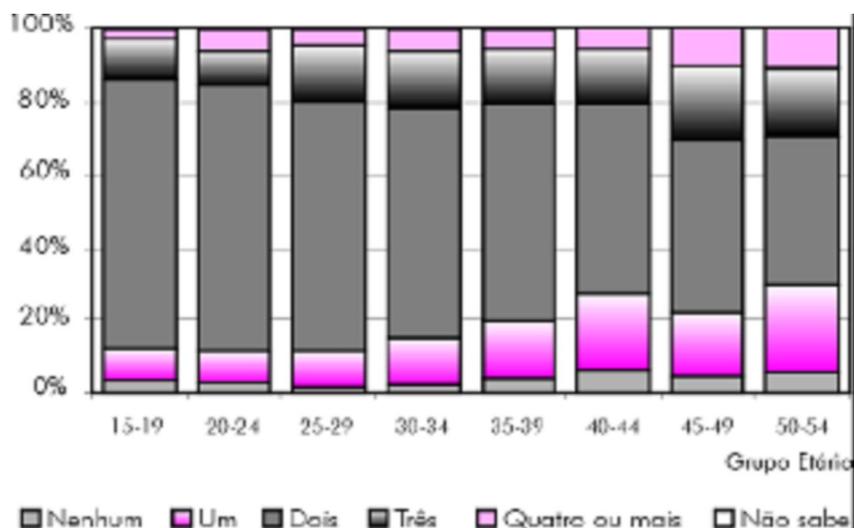
**Fonte:** INE, *Inquérito ao Emprego, 2005*

Contudo, de acordo com o último “Inquérito à Fecundidade e Família”, realizado pelo INE em 1997 e publicado em 2002, o número médio de filhos desejados quer pela mulher quer pelo homem era de 2,1<sup>8</sup>. *Isto quer dizer que se as pessoas tivessem os filhos que desejam não teríamos um problema de baixa natalidade. Este valor pode não estar exactamente actual, não deixa, no entanto, de ser uma referência.* Esta possível contradição, entre o índice de fecundidade actual e o número de filhos desejados, constitui a melhor explicação do nosso trabalho. Se os portugueses pudessem, teriam famílias maiores, mas há razões que os impedem, e nelas se contam obstáculos que as políticas públicas podem remover ou limitar.

<sup>8</sup> *Inquérito à Fecundidade e Família 1997*, INE, 2002, pp.54 e 55.

**Figura 7: Número máximo de filhos desejados pelas mulheres, segundo Grupo Etário**

Fonte: INE, *Inquérito à Fecundidade e Família 1997, 2002*

**Figura 8: Número máximo de filhos desejados pelos homens, segundo o Grupo Etário,**

Fonte: INE, *Inquérito à Fecundidade e Família 1997, 2002*

Por fim, embora não existam dados estatísticos em Portugal que permitam, com todo o rigor, confirmar o panorama entre nós, é genericamente sabido que a curva da fecundidade se desenha em «U», segundo os estratos sociais: os indicadores de fecundidade são tanto mais elevados quanto dizem respeito aos extremos da hierarquia social, enquanto que nos estratos intermédios eles são claramente mais baixos<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Mário Leston Bandeira, *Demografia e Modernidade. Família e Transição Demográfica em Portugal*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1996, p.130.

A percepção que temos da sociedade portuguesa vai ao encontro desta visão.

Lembramos, ainda, que, de acordo com as projecções do INE (e que tomam como base um aumento do índice de fecundidade para 1,7 e um aumento da esperança média de vida<sup>10</sup>), pode ocorrer um decréscimo da população portuguesa a partir de 2010 até 2050 duplicando o índice de dependência de idosos (58 idosos por cada 100 pessoas em idade activa) e o índice de envelhecimento (242 idosos por cada 100 jovens).<sup>11</sup>

### 1.1.3 Porque razão as pessoas não têm (mais) filhos

É inegável que hoje as pessoas vivem melhor e têm menos filhos. Ainda que porventura queiram ter mais do que na realidade têm, os números estão longe das famílias verdadeiramente numerosas de outros tempos. O controle da natalidade, a transformação do papel da mulher na sociedade, a melhoria das condições de vida que consigo trouxe novos patamares de exigência, a fragilidade da família conjugal, a isso levou. Mas também a própria transformação do papel da criança contribuiu para este resultado.

Como escreve com clareza Leston Bandeira, se noutros tempos as crianças desempenhavam funções sociais relevantes (v.g. produção económica), “[n]a família conjugal moderna as funções da criança restringem-se cada vez mais ao plano afectivo e simbólico. Esta transformação do estatuto social da criança significa que na família conjugal ela perdeu o seu valor enquanto capital-investimento, sendo cada vez mais uma aposta gratuita dos pais. Nesta perspectiva, o valor da criança é sobretudo determinado pelo valor da relação conjugal e a decisão de procriar depende não só da harmonia dessa relação, mas também de outros factores externos, como sejam os recursos financeiros, a disponibilidade da mulher e as condições materiais da existência da família.”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Valor, aliás, bastante optimista, considerando que a projecção do INE é feita sem consideração de políticas a serem introduzidas no sentido de aumentar a natalidade. Ora é nossa convicção, e os dados assim apontam, que se nada for feito para inverter a tendência da queda da natalidade, ela, não é crível que passemos de um índice de 1,36 para 1,7.

<sup>11</sup> Dados retirados do Destaque do INE de 9 de Julho de 2007, a propósito do Dia Mundial da População (11 de Julho).

<sup>12</sup> M. Leston Bandeira, *Demografia e Modernidade...*, cit., p.130.

A centralidade que as crianças assumiram na vida familiar moderna<sup>13</sup> é possivelmente uma razão a juntar várias outras. Os cuidados e atenções que os pais dispensam – e se sentem obrigados e pressionados a dispensar – aos filhos são seguramente uma razão para sentirem que não podem ter mais<sup>14</sup>.

Por outro lado, “[...] os constrangimentos da sociedade urbana dificultam cada vez mais o exercício do livre acto de procriar e que, por isso, a procriação se assemelha cada vez mais a um luxo e os filhos um objecto de consumo muitas vezes acima das possibilidades das famílias.”<sup>15</sup>

Na verdade, não está na moda ter-se muitos filhos. Socialmente quem tem mais do que o habitual filho único ou o casal de menino e menina é olhado com suspeita: ou é pouco sensato, ou é rico, ou é fanático religioso. Não há actualmente em Portugal um ambiente “*family friendly*” e quem tem mais do que o número tido como normal de filhos sente-se frequentemente um *outsider*.

*No que toca às prioridades de cada um, o Estado apenas tem de respeitar e procurar não criar entraves. É tão legítimo não querer ter filhos quanto querer ter muitos filhos. É legítimo ter a ambição de uma carreira profissional estimulante, como é legítimo preferir ficar em casa a criar os filhos. Mas, sobretudo, e este é o grande desafio dos nossos dias, é legítimo querer ter filhos e constituir uma família mais ou menos numerosa sem para isso se prescindir de uma vida profissional gratificante.*

É neste contexto que Portugal se situa: com elevada taxa de actividade feminina (muitas vezes por opção, outras por necessidade), é necessário encontrar meios para contornar um conjunto de razões normalmente apontadas que impedem as pessoas de terem mais filhos.

Ensaaiaríamos encaixar em quatro pontos:

- a compatibilização entre vida familiar e vida laboral: maioritariamente, pai e mãe trabalham, muitas vezes longe de casa, e sentem que não podem ou não devem ter mais filhos, pois não terão tempo para lhes dedicar; além disso não há alternativas para quem

---

<sup>13</sup> Segundo Ariès a originalidade da família moderna reside na atribuição às crianças de um lugar de centro privilegiado das atenções e dos cuidados familiares, por oposição à família tradicional que desconhecia a especificidade infantil. Veja-se, M. Leston Bandeira, *Demografia e Modernidade...*, cit., p.405.

<sup>14</sup> Haverá, pois, que encontrar um equilíbrio, nem sempre fácil, entre a atenção dedicada aos filhos e o cuidado posto no próprio bem-estar dos pais, que extravasa a relação com os filhos, sob pena de se gerar uma vivência asfíxiante e pouco benéfica para as próprias crianças.

<sup>15</sup> *Idem*, citando teses de Bassand e Kellersals.

pretenda desacelerar ou suspender por certo tempo a actividade profissional para depois a retomar.

- a desagregação da família alargada: as famílias nucleares vivem cada vez mais isoladas, as redes de ajuda da família alargada e também dos vizinhos, que antes existiam, escasseiam nos nossos dias;

- a ainda relativa escassez de equipamentos sociais de qualidade - sobretudo creches e jardins de infância – e os horários praticados pelos mesmos, muitas vezes incompatíveis com os horários do pai e da mãe;

- o problema da habitação e dos transportes: as casas são pequenas e longe do local de trabalho (pensar em ter mais um filho pode significar ter de arranjar outra casa, maior, o que implicará porventura um esforço inoportável ou dificilmente comportável); os transportes públicos não estão pensados para famílias (é difícil, por exemplo, acomodar carrinhos de bebé), as carreiras e horários nem sempre ajudam; os automóveis, por seu turno, são uma dificuldade para famílias mais extensas: basta pensar que três filhos de idade próxima implicam três cadeirinhas no carro, obrigando a adquirir um carro maior.

Naturalmente que estes motivos funcionam em sistema móvel e nos casos em concreto um ou vários podem ter mais peso do que outros. O que significa que certas medidas adoptadas pelo Estado podem fazer muito sentido para umas famílias e ser totalmente irrelevantes para outras. Numa perspectiva geral, no entanto, podem ajudar a que ter filhos não seja o privilégio de alguns.

*Na verdade, actualmente aos pais é exigido muito e ao mesmo tempo: disponibilidade e afectividade, dinheiro, responsabilidade. Ter uma criança é visto socialmente como um fardo muito pesado. Uma criança tem direitos, os pais têm deveres. Muitas vezes os pais sentem-se imprevistos para esses deveres, com tudo o que socialmente implica, nomeadamente uma constante avaliação.*

## **1.2 Justificação do interesse político**

Apesar de a questão demográfica não ser tradicionalmente um problema político central, na verdade, a demografia condiciona parte relevantíssima das políticas públicas. A baixa natalidade tem um impacto crescente no envelhecimento da população com as consequências sabidas ao nível da manutenção do estado social como ele é conhecido, tem implicações relevantes no domínio da educação, no ordenamento do território, no desenvolvimento regional e das cidades, no emprego e nas exigências de produtividade, nas infraestruturas em geral (e podemos pensar no domínio da educação, dos transportes ou na saúde).

O cenário de evidente envelhecimento da população portuguesa, que encontra paralelo nos restantes países da União Europeia, tem motivado um conjunto variado de políticas públicas de natalidade que, sob diversos prismas e de acordo com grelhas distintas de avaliação, se propõem combater esta tendência de envelhecimento<sup>16</sup>. É natural que estas políticas públicas tenham surgido na generalidade dos países europeus, adeptos do modelo social europeu e da função redistributiva do Estado, porquanto a crescente inversão da pirâmide geracional influi – e bastante – na sorte de várias políticas estaduais.

Na verdade, a questão demográfica está presente no sistema de segurança social, na legislação laboral, na definição e funcionamento do serviço nacional de saúde, na política de imigração ou na problemática da produtividade. No entanto, é nossa convicção que nem todas as políticas públicas apelidadas de “promoção da natalidade” são igualmente positivas. Em rigor, antes mesmo de definir quais as políticas públicas adequadas, entendemos que deve ser devidamente enquadrado o espaço de intervenção estadual nesta matéria. Não subscrevemos a opinião de que qualquer apoio estadual é bom, que qualquer subsídio serve, que qualquer discriminação positiva de apoio à natalidade se justifica. Importa assentar os princípios enformadores das políticas públicas em matéria de natalidade e mais abaixo definimos as linhas norteadoras das nossas escolhas.

---

<sup>16</sup> Cfr. *Estudo Comparativo das Políticas Familiares na Europa*, APFN, 1999, pág. 9-10

Há um aspecto nuclear que convém sublinhar: *a decisão dos pais em ter um ou mais filhos inscreve-se num dos mais irredutíveis espaços de intimidade familiar, pelo que os pais devem ser absolutamente livres nessa decisão. Isto impõe que se olhe para a questão da natalidade como uma questão de liberdade e se encare a escolha dos pais, seja ela qual for, como uma decisão legítima que não merece qualquer censura.*

Por esta razão também, a primeira preocupação do Estado deverá ser a de abster-se de fomentar políticas públicas que, de uma forma ou de outra, constituam verdadeiros entraves à livre escolha de modelos familiares pelos pais. *Na verdade, de forma muitas vezes sistemática e até inadvertida, o Estado promove um conjunto de políticas que tem como efeito absurdo o desincentivo à natalidade. Desde políticas de emprego, passando por políticas fiscais ou até culturais, o Estado desincentiva diariamente o alargamento familiar*<sup>17</sup>.

Ora, não podemos aceitar que, de uma forma ou de outra, a intervenção estadual contribua para fazer da natalidade um privilégio, acessível apenas aos poucos que conseguem vencer a rede de políticas de desincentivo.

Além disso, colectivamente, o fenómeno tem implicações nefastas: um país com poucas crianças é um país triste, com poucas perspectivas de futuro, com falta de esperança e de combatividade. Não é só a falta que essas crianças, que não nasceram, vão fazer quando chegarem à idade adulta, é também a perspectiva de vida que se instala na própria população activa. Quando há crianças a que prover há uma maior preocupação não só com o momento actual, mas também com o momento futuro. Há mais vontade de trabalhar, de poupar, de transformar, de melhorar o que existe, em prol daqueles que aí vêm, que são ao mesmo tempo a justificação e o estímulo para os esforços actuais. O maior activo de qualquer país está na sua gente, que nasce, que cresce, que se forma, que nele trabalha. Faz por isso todo o sentido que o Estado se preocupe com a sua população, com a natalidade, com a educação, com as condições de crescimento das crianças e da formação dos jovens.

É verdade que este problema é, antes de mais, uma questão da sociedade civil, que pode encontrar mecanismos de apoio às famílias e suas crianças assentes numa solidariedade colectiva e numa responsabilidade social. Sabemos que isso já acontece com variadas

---

<sup>17</sup> Sobre as implicações das opções das políticas públicas, no domínio da família conjugal, com recurso à comparação com experiências norte-americanas, cfr. João Carlos Espada *et al.*, *Família e Políticas Públicas*, Principia, Cascais, 2004.

associações, sabemos que há empresas sensíveis para estes problemas, e estamos convencidos que há muito campo para explorar ao nível do voluntariado, nomeadamente da promoção da ajuda inter-geracional (será, provavelmente, matéria que o CDS irá abordar no seu grupo de missão para a questão do voluntariado). A actuação do Estado pode e deve ser feita, tanto quanto possível, estimulando o papel central da sociedade civil.

Importa ainda perguntar se haverá mesmo que dar resposta a este problema ou se estaremos perante uma mudança demográfica a ser assumida como um facto a que interessa responder não no sentido de contrariar, mas no sentido de acomodar e compreender. Tratar-se-á de uma sociedade de pessoas que vivem mais tempo, não de uma sociedade envelhecida<sup>18</sup>. O eufemismo linguístico não nos parece que esconda o problema. Seria verdade se a natalidade se mantivesse constante em níveis razoáveis e a questão se resumisse ao aumento de esperança média de vida. Nesse caso, haveria que adaptar a sociedade a uma nova, mas boa, realidade. Quando o panorama, no entanto, passa por uma diminuição muito considerável do nível de nascimentos não nos parece que, independentemente de questões de sustentabilidade de um modelo social, a realidade venha a ser melhor que a actual. E é para uma realidade melhor, melhor para todos, que procuramos contribuir.

Evidentemente, raciocinamos para o tempo de hoje, um momento em que existem países soberanos, com fronteiras jurídicas atenuadas, mas com Estados que pretendem gerir os fluxos migratórios, num momento em que Portugal pertence a uma União política e económica que partilha preocupações neste domínio.

Na verdade, se auscultarmos as razões para que o Estado venha a gastar dinheiro dos contribuintes com políticas de incentivo à natalidade chegamos essencialmente a dois motivos: um deles referido abundantemente embora possa merecer a discordância de concepções mais liberais, um outro escassamente assumido, mas não menos importante. *Essas duas razões essenciais para se querer mais gente na Europa, e diríamos, em concreto, em Portugal, são a necessidade de manter, reformando, o estado social europeu e a vontade de preservar, actualizando, a herança social e cultural europeia.*

---

<sup>18</sup> Vários textos podem ser encontrados no site do Oxford Institute of Ageing, dirigido por Sarah Harper, autora de diversos livros, nomeadamente *Ageing Societies: Myths, Challenges and Opportunities*, London, 2005.

É verdade, e não se nega, muito pelo contrário, que uma alternativa ao incentivo à natalidade pode estar numa política de imigração cuidada<sup>19</sup> (entendendo-se uma política de imigração que permita a entrada de pessoas para os sectores que delas necessitam e o faça assumindo deveres incontornáveis para com essas pessoas, ao nível do acolhimento, do acompanhamento, das prestações familiares, do reagrupamento familiar).

Contudo, os estudos demonstram que a imigração, só por si, não permite resolver o problema<sup>20</sup>, até porque as segundas gerações de imigrantes tendem a adquirir os hábitos das comunidades de acolhimento. Além de que, e importa dizê-lo com frontalidade, enquanto a Europa e os países europeus sentirem que a sua cultura, os seus valores, o seu modo de vida, merecem ser mantidos através da transmissão geracional, faz sentido que se esforce por que nasçam crianças herdeiras desse lastro cultural e social. É também o sentido de pertença a uma comunidade e uma nação que, no limite, justifica políticas natalistas (que, aliás, são obviamente aplicáveis aos imigrantes). Se o encontro de culturas subjacente à imigração traz consigo um enriquecimento mútuo, só continuará a ser enriquecimento, e mútuo, se os dois lados tiverem para dar. E não há qualquer razão para que os países europeus se sintam envergonhados de assumir claramente essa postura.

Noutro tempo e noutra geografia, se e quando os países deixassem de existir, se e quando as identidades fossem apenas memória, talvez nada disto fizesse sentido. Mas neste momento e num futuro próximo, tal cenário não se adivinha. E a ausência de política nesta matéria levará, inexoravelmente, a outras políticas, que porventura sirvam apenas para colmatar urgências e não assentem na importância incontornável da família no crescimento sólido das sociedades e na ambição de lutar por uma estrutura demográfica equilibrada e sustentada, que assuma não só o aumento da esperança de vida, mas também o aumento equilibrado da natalidade, como factores de progresso e de desenvolvimento económico e social.

---

<sup>19</sup> Considerando que uma política de imigração é crucial para equilibrar a dinâmica demográfica portuguesa, António Barreto, *As migrações: uma questão social do mundo*, in *Tempo de Incerteza*, 2.<sup>a</sup> edição, Relógio D'Água, Lisboa, 2003, 261, p.280. No contexto europeu, J.Vignon, *Responses...*, cit., pp.48 a 51, defende que uma política cuidada de imigração é indispensável, podendo melhorar ou adiar o envelhecimento da população.

<sup>20</sup> J.Vignon, *Responses...*, cit., p.52.

## **2. MEDIDAS DE INCENTIVO À NATALIDADE**

### **2.1 O que existe em Portugal e as medidas do Governo**

I. Portugal foi introduzindo ao longo dos tempos algumas medidas que podem ser analisadas do ponto de vista do apoio ao crescimento demográfico, pese embora não tenham sido criadas com esse objectivo:

- Abono de Família para Crianças e Jovens
- Subsídio de maternidade
- Subsídio de paternidade
- Subsídio por licença parental
- Subsídio para assistência na doença a descendentes menores ou deficientes
- Subsídio por riscos específicos
- Subsídio de Gravidez para profissionais de espectáculos
- Subsídio por Faltas Especiais dos Avós

### - Abono de Família para Crianças e Jovens

Em 2003, o XV Governo Constitucional alterou as regras de atribuição do abono de família, com o objectivo de proceder a uma redistribuição dos montantes afectos ao abono. *O que anteriormente era distribuído sem qualquer critério, passou a ter em conta escalões, beneficiando os cidadãos com mais parcos rendimentos.* Esta alteração teve subjacente uma preocupação de cariz social. Procedeu-se a uma diferenciação positiva, beneficiando as famílias com menos recursos em detrimento das famílias de maiores recursos.

Idêntica preocupação levou à criação do 13.º mês de abono para o primeiro escalão para crianças a partir dos 6 anos, de forma a ajudar as famílias mais carenciadas a fazer face às despesas escolares.

Desde 2003, o montante do Abono de Família é determinado em função da idade da criança ou jovem com direito à prestação e do nível de rendimentos de referência do agregado familiar, em que a mesma se insere. Estes rendimentos são agrupados em escalões indexados ao valor do IRS em vigor à data a que se reporta o apuramento dos rendimentos.

Uma vez que os rendimentos de referência respeitavam a momento anterior ao da entrada em vigor da lei da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), em 2007, os escalões foram indexados ao valor da RMMG, de acordo com o quadro seguinte:

| Escalões de rendimentos | Rendimentos de referência do agregado familiar (Indexados à RMMG)   |
|-------------------------|---|
| 1.º                     | Iguais ou inferiores a $0,5 \times \text{RMMG} \times 14$   |
| 2.º                     | Superiores a $0,5 \times \text{RMMG} \times 14$ e iguais ou inferiores a $1 \times \text{RMMG} \times 14$   |
| 3.º                     | Superiores a $1 \times \text{RMMG} \times 14$ e iguais ou inferiores a $1,5 \times \text{RMMG} \times 14$   |
| 4.º                     | Superiores a $1,5 \times \text{RMMG} \times 14$ e iguais ou inferiores a $2,5 \times \text{RMMG} \times 14$ |
| 5.º                     | Superiores a $2,5 \times \text{RMMG} \times 14$ e iguais ou inferiores a $5 \times \text{RMMG} \times 14$   |
| 6.º                     | Superiores a $5 \times \text{RMMG} \times 14$   |

Tomando como referência os 403€ do RMMG, valor definido para 2007, temos:

- 1.º escalão – Para Famílias com rendimentos de referência abaixo de 2.821€ anuais
- 2.º escalão – Para Famílias com rendimentos de referência entre 2.821 € e 5.642 €
- 3.º escalão - Para Famílias com rendimentos de referência entre 5.642 € e 8.643 €
- 4.º escalão - Para Famílias com rendimentos de referência entre 8.643€ e 14.105 €
- 5.º escalão - Para Famílias com rendimentos de referência entre 14.105€ e 28.210€

O escalão resulta da soma do total de rendimentos bruto de cada elemento do agregado familiar a dividir pelo número de titulares de direito ao abono, inseridos no agregado familiar, acrescido de um.

Assim, por exemplo, se considerarmos uma família de mãe (A), pai (B) e filho (C), que está em condições de aceder ao Abono de Família, sendo que A e B auferem, respectivamente, um vencimento bruto anual de 14.000 €, teremos de somar os vencimentos de A e de B e dividir pelo número de filhos +1, ou seja:  $14.000+14.000/(1+1)=14.000$ . Esta família será incluída no 4.º escalão.

Se quisermos ter uma ideia dos limites numa base mensal, teremos de conjugar o montante do rendimento mensal bruto (atendendo a 14 meses, note-se) com o número de filhos do agregado familiar em condições de auferirem Abono. Assim, no limite, estarão abrangidos pelo Abono famílias com:

- um só filho e rendimentos mensais brutos até 4.030€
- dois filhos e rendimentos mensais brutos até 6.000 €
- três filhos e rendimentos mensais brutos até 6.070 €

Os montantes do Abono de Família correspondentes a cada escalão são os seguintes:

| Escalões de rendimentos de referência | 1.º      | 2.º      | 3.º      | 4.º      | 5.º      |
|---------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Valor mensal                          | € 130,62 | € 108,85 | € 87,08  | € 53,79  | € 32,28  |
| (2) Valor total (6 meses)             | € 783,72 | € 653,10 | € 522,48 | € 322,74 | € 193,68 |

(2) Valores calculados com base nos montantes do Abono de Família para Crianças e Jovens fixados para o ano de 2007, prevendo-se a respectiva actualização a partir de Janeiro de 2008.

### - Subsídio de maternidade

O prazo e o montante do subsídio de maternidade foram alterados no XV Governo Constitucional, também por iniciativa do então Ministro do Trabalho e da Segurança Social, Dr. António Bagão Félix.

Nessa alteração, a licença de maternidade foi alargada de 120 dias para 150, embora estes últimos não sejam subsidiados a 100%, razão pela qual a mãe terá de manifestar a sua opção por gozá-los. Assim, a mãe pode optar por gozar 120 dias de licença

subsidiados no montante de 100% ou por 150 dias de licença subsidiados no montante de 80%. Importa frisar que, na prática, o montante efectivamente recebido pela mãe não sofre diminuição em relação a um mês normal de remuneração, porquanto durante a licença não são feitos os descontos fiscais e para a Segurança Social.

Note-se que estas medidas não foram revogadas apesar da mudança de Governo.

#### **- Subsídio de paternidade**

O subsídio de paternidade é atribuído durante o período de 5 dias úteis, seguidos ou interpolados, a gozar no primeiro mês a seguir ao nascimento do filho.

O subsídio de paternidade também é concedido ao pai trabalhador, durante um período igual ao da mãe, nos casos de incapacidade física ou psíquica da mãe, no caso de morte da mãe e no caso de decisão conjunta dos pais, sendo que, neste caso, a mãe trabalhadora goza obrigatoriamente um período de 6 semanas. Ou seja, depois das primeiras seis semanas de licença, período obrigatoriamente gozado pela mãe, o restante tempo da licença poderá ser gozado, por opção conjunta do pai e da mãe, em alternativa, pelo pai. *Os dados estatísticos mostram, no entanto, a ainda pequena expressão desta opção: em 2006 foram gozadas 438 licenças de paternidade e 71.100 licenças de maternidade.* A imensa disparidade dos números fala por si.

#### **- Subsídio por licença paternal**

Existe ainda o subsídio por licença parental de 15 dias correspondendo a 100% da remuneração de referência. Este subsídio é atribuído ao pai, que pode optar por gozá-lo nos primeiros 15 dias de licença, ou período equivalente, quando gozados imediatamente a seguir à licença de maternidade, de paternidade (em alternativa à mãe) ou à licença de 5 dias úteis.

#### **- Subsídio por adopção**

Este subsídio é atribuído em situação de impedimento para o trabalho para acompanhamento de menor adoptado, desde que a criança adoptada:

- seja menor de 15 anos de idade;

- esteja a cargo do adoptante, há menos de 100 dias.

É concedido até 100 dias seguidos, a gozar a partir do início da confiança judicial ou administrativa do menor. Este período é acrescido de 30 dias, por cada adoptado, no caso de adopção de mais do que um menor. Sendo 2 os candidatos a adoptantes, a licença pode ser repartida entre eles e o montante é de 100% da remuneração de referência

#### **- Subsídio para assistência na doença a descendentes menores ou deficientes**

O subsídio para assistência na doença a descendentes menores ou deficientes é atribuído para acompanhamento dos filhos com idade igual ou inferior a 10 anos, que integrem o respectivo agregado familiar e residam conjuntamente. Este subsídio é concedido até 30 dias por ano por cada descendente e tem como montante 65% da remuneração de referência.

#### **- Subsídio por riscos específicos**

O subsídio por riscos específicos é atribuído por motivo de protecção de saúde e segurança das beneficiárias grávidas, puérperas e lactantes. É atribuído pelo período necessário para evitar as exposições aos riscos e é subsidiado no montante de 65% da remuneração de referência.

#### **- Subsídio de gravidez para profissionais de espectáculos**

O subsídio de gravidez para profissionais de espectáculos, ou seja, para os artistas, intérpretes e executantes, é devido nos casos em que o exercício da actividade põe em risco o normal desenvolvimento da gravidez. A atribuição desta prestação depende de registo de remunerações, ou seja, descontos para a Segurança Social, durante, no mínimo, 6 meses.

#### **- Subsídio por faltas especiais dos avós**

O subsídio por faltas especiais dos avós é atribuído ao trabalhador, no caso de nascimento de neto, filhos de menor de 16 anos, desde que o neto viva com o avô em

comunhão de mesa e habitação e o cônjuge do trabalhador exerça actividade profissional ou se encontre física ou psiquicamente impossibilitado de cuidar do neto ou não viva em comunhão de mesa e habitação com este.

Se ambos os avós forem trabalhadores, qualquer deles pode beneficiar deste direito, integralmente por um deles ou por ambos em tempo parcial ou em períodos sucessivos, conforme decisão conjunta.

Este subsídio é concedido até 30 dias seguidos, a gozar após o nascimento do neto e no montante de 100% da remuneração de referência.

**II.** A política de alargamento da cobertura nacional com creches e jardins-de-infância tem também tido uma considerável evolução. Já em 11.03.2006 o Governo apresentou o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES). Trata-se, segundo o Governo, de investir e apoiar os equipamentos mais necessários, nas regiões e valências onde foram diagnosticadas necessidades mais prementes.

A cobertura do território nacional encontrava-se assim distribuída:

|                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| Creches e Amas                      | 23,5% |
| Centros de Actividades Ocupacionais | 16,5% |
| Lares de Idosos                     | 8,2%  |

O Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) aposta e assenta numa estratégia de parceria com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e de incentivo ao investimento privado.

Os objectivos, na área que nos interessa, são o de apoiar os jovens casais e as suas crianças, aumentando em 50% o número de lugares em creches, compromisso que o Governo considera fundamental.

Segundo o Governo<sup>21</sup>, o PARES representa:

Uma forte aposta do Estado no investimento em equipamentos sociais, utilizando como recurso as verbas provenientes dos Jogos Sociais, cujos mecanismos de distribuição foram recentemente estabilizados;

Um incentivo ao investimento privado das Instituições de Solidariedade num quadro de estabilidade (4 anos), de financiamento disponível e de um conjunto estruturado de parâmetros na aplicação das verbas em causa;

Um incentivo inovador ao investimento do sector privado lucrativo, através de um processo autónomo de apoio ao investimento;

O planeamento territorial, por via da selecção prioritária de projectos inseridos em áreas geográficas com uma taxa de cobertura mais baixa. Este critério permitirá incentivar os parceiros do Estado a investir preferencialmente em equipamentos/valências escassos em determinadas zonas do País.

#### Metas 2006-2009

| Respostas  | Metas   |
|--|---------|
| Creches  | + 50%   |
| Centros de Actividades Ocupacionais (CAO)                | + 10%   |
| Lares Residenciais                                       | + 17,5% |
| Serviços de Apoio Domiciliário a Pessoas com Deficiência | + 30%   |
| Centros de Dia   | + 10%   |
| Lares de Idosos  | + 10%   |
| Serviços de Apoio Domiciliário a Idosos                  | + 10%   |

<sup>21</sup> Toda a informação aqui reproduzida foi retirada e pode ser encontrada no portal do Governo na Internet: [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

Rede não lucrativa (IPSS)

39.500 novos lugares com a seguinte distribuição

| <b>Áreas</b>            | <b>Rede Solidária<br/>Nº de lugares a criar</b> |
|-------------------------|---|
| Infância e Juventude    | 25 400  |
| Pessoas com Deficiência | 1 180   |
| Idosos                  | 12 920  |

Serão elegíveis para este programa obras de construção de raiz, ampliação e remodelação, aquisição de imóvel ou fracção e equipamento móvel. A avaliação das propostas dependerá de critérios como a capacidade (número de lugares a criar), a inserção (vulnerabilidade do território à exclusão social), a prioridade (elegibilidade das respostas) e o custo (comparticipação do Estado no âmbito do PARES).

Rede privada

6 200 novos lugares com a seguinte distribuição

| <b>Áreas</b>         | <b>Rede privada<br/>Nº de lugares a criar</b> |
|----------------------|---|
| Infância e Juventude | 5 750   |
| Idosos               | 450   |

Neste âmbito serão elegíveis obras de construção de raiz, ampliação e remodelação e aquisição de imóvel ou fracção.

**III.** Apesar de Portugal ter já alguns apoios à família, como sejam as licenças de maternidade e de paternidade ou o abono de família, tais apoios têm-se afigurado pouco relevantes do ponto de vista do aumento da natalidade.

Na verdade, nenhum dos subsídios acima referidos, só por si, pode ser considerado um decisivo incentivo para aquelas famílias que tenham vontade de ter filhos ou de ter mais um filho. Cremos mesmo que nenhuma família o fará com base na situação existente e acima descrita. *O montante atribuído às famílias da classe média através do abono de família não passa de um pequeno montante incapaz de ajudar a fazer face às despesas normais e habituais na educação ou na saúde, já para não referir a alimentação de uma criança.*

Os passos dados pelo Governo com a criação do abono pré-natal e do aumento do abono de família até aos três anos não alteram em substância este estado de coisas. É certo, porém, que têm de positivo ajudar a criar um ambiente favorável à família, dar um sinal de que o Estado se começa a preocupar com as famílias. Do ponto de vista do aumento da natalidade, no entanto, é muito duvidoso que, só por si, venham a ter um impacto substancialmente positivo. *No que respeita a subsídios em dinheiro, pensamos que apenas montantes consideravelmente mais elevados, como acontece actualmente em alguns países europeus, e particularmente dirigidos para a classe média, poderão fazer alguma diferença.*

Ainda que no discurso político o incremento da natalidade assuma uma crescente relevância, a verdade é que as medidas previstas pelo Executivo na proposta de Orçamento do Estado para 2008 são escassas e túbias. As já anunciadas medidas relativas ao abono de família tem a sua consagração orçamental com um crescimento de 15,4% (102,4 milhões de euros) em 2008, que abarca o aumento desta prestação sobretudo para os 3<sup>os</sup> filhos, bem como a atribuição do subsídio pré-natal, nos termos do Decreto-Lei n.º 308-A/2007, de 7 de Setembro.<sup>22</sup>

No âmbito da fiscalidade é consagrada para as famílias com 2 filhos o aumento para o dobro e no caso do 3<sup>o</sup> filho para o triplo, da dedução à colecta prevista na alínea a) do n.º 1 do Art.º 79º do CIRS (dedução específica), até aos 3 anos de idade dos dependentes. Vale a pena assinalar a justificação do Governo para que o âmbito destas

---

<sup>22</sup> O Governo parece não se entender quanto ao período de concessão desta prestação. Na pag 4 do Relatório OE2008 é referida a 12<sup>a</sup> semana de gestação e na p.6 já é só a partir da 13<sup>a</sup> (é este o período previsto no citado Dec.Lei)

medidas seja até aos 3 anos. Diz o relatório do Orçamento do Estado 2008 que estas medidas servem para “suportar o do acréscimo de despesas num período em que este é o mais sentido<sup>23</sup>”. Quem tem filhos sabe bem que as despesas não param de crescer aos três anos. O inverso é bem mais verdade.

Além disso valia a pena perceber bem o sentido e a vulnerabilidade das propostas governativas. Em sede de abono as preocupações parecem ser de ordem essencialmente assistencialista; em sede de deduções à colecta são necessariamente desconsiderados os 51% de pessoas que não pagam IRS.

Ainda no âmbito fiscal prevê-se, apenas, o aumento da majoração para efeitos da consideração como custos ou perdas do exercício em sede de tributação de IRC das despesas das empresas com a manutenção de creches, jardins de infância ou lactários. Assim, em sede do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), verifica-se que os donativos das empresas para a manutenção destes equipamentos, passam a ser majorados em 140% ao invés dos actuais 120%. Note-se, contudo, que estes incentivos prevêem como objecto a manutenção destes equipamentos sociais e não a sua construção ou equipamento. Entre o anúncio feito sobre os “incentivos empresariais” para as creches e a realidade da proposta do Governo há uma considerável e infeliz diferença.

Foi também assumido o aumento do número de lugares nas creches, tendo em vista atingir em 2009 o objectivo fixado no Plano Nacional de Emprego (2005) de 30% das crianças entre os 0 e os 3 anos cobertas por serviços de cuidados. Esta medida não está no entanto quantificada no n.º real de lugares em creches previstos para 2008.

É ainda assumida, para 2008, a revisão da protecção social em matéria de monoparentalidade e deficiência.

As licenças de maternidade, se constituem em si um sinal muito positivo, na prática têm-se revelado, muito frequentemente, fundamentos para discriminação das mulheres no mercado de trabalho, pelo que, isoladamente, também não contribuem de forma decisiva para a resolução do problema.

No que respeita ao alargamento da rede de equipamentos sociais através do programa PARES importa referir três aspectos essenciais.

---

<sup>23</sup> Página 29 do Relatório OE2008 – Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Em primeiro lugar, afigura-se positivo o aumento de equipamentos sociais, pois permite às famílias escolher a forma como pretendem criar os seus filhos nos primeiros anos de vida, considerando uma opção que, neste momento, em muitos casos, não existe.

Em segundo lugar, ao contrário do que se pode deduzir do acima descrito, o programa PARES apenas se destina às IPSS ou entidades equiparadas, o que significa que as empresas não poderão candidatar-se ao programa de forma a facilitar a criação de creches para os filhos dos seus funcionários.

Em terceiro lugar, aumentar os equipamentos sociais não pode significar o desinvestimento do Estado noutras formas de cuidar da primeira infância, nomeadamente na criação de condições para permitir à mãe, pai ou outro familiar próximo, acompanharem de perto as crianças até aos 3 anos de vida. O Estado deve criar condições, à semelhança do que acontece actualmente nos países europeus com índices de fecundidade mais elevados<sup>24</sup>, para que os pais possam optar por suspender ou diminuir substancialmente a actividade laboral durante períodos relevantes no desenvolvimento inicial da criança. Também aqui o princípio da liberdade de educação deve ser aplicado e defendido energeticamente.

Retomamos, pois, o segundo aspecto referido. Como é de todos conhecido, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)<sup>25</sup> são instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos. Caracterizam-se ainda por prosseguirem, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços, para além de outros objectivos do âmbito da protecção na saúde, da educação e formação profissional e da promoção da habitação, os objectivos do âmbito da Segurança Social onde estão incluídos o apoio a crianças e jovens e o apoio às famílias.

Para levar a cabo os objectivos da segurança social, as IPSS podem celebrar Acordos de Cooperação com os Centros Distritais de Segurança Social, através dos quais garantem a concessão directa de prestações em equipamentos e serviços à população, ou Acordos de Gestão através dos quais assumem a gestão de serviços e equipamentos pertencentes ao Estado.

---

<sup>24</sup> Veja-se abaixo, p.35 e ss..

<sup>25</sup> A informação aqui referida pode ser encontrada em [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)

Além dos apoios financeiros previstos nestes acordos, que proporcionam a manutenção e funcionamento de estabelecimentos de equipamento social, são ainda concedidos às IPSS apoio técnico específico e outros apoios financeiros destinados a investimentos na criação ou remodelação dos estabelecimentos, através do PIDDAC.

Estas IPSS (ou entidades equiparadas) garantem, neste momento, cerca de 90% da cobertura existente a nível de creches e das restantes respostas sociais, sendo que o restante é garantido por outras entidades privadas que podem exercer, com ou sem fins lucrativos, actividades de apoio social do âmbito da acção social relativas a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência.

Imaginar o apoio à infância sem as estruturas deste sector não lucrativo (e também privado lucrativo) levaria ao absurdo da anulação da segurança social providencial do Estado. Sector não lucrativo, mas também sector lucrativo são absolutamente centrais nos cuidados a prestar à infância.

Ao contrário do panorama traçado para as IPSS, o Governo nada faz para estimular a iniciativa privada neste domínio.

No artigo 92.º da Lei de Bases da Segurança Social de 2002, era clara a intenção de estimular o desenvolvimento de políticas sociais nas empresas:

Artigo 92.º  
**Das empresas**

1 - O Estado estimula as empresas a desenvolver equipamentos e serviços de acção social, em especial no domínio do apoio à maternidade e à infância, e que privilegiem uma repartição mais equilibrada das responsabilidades familiares, educativas e profissionais dos pais trabalhadores.

2 - O estímulo às empresas previsto no número anterior pode ser concretizado através de incentivos ou bonificações de natureza fiscal e da utilização de recursos de fundos estruturais europeus.

Ao invés, na Lei de Bases aprovada pela maioria socialista em 2006 é eliminado o n.º 2. A proposta de manutenção de tais incentivos apresentada pelo CDS em sede de Comissão Parlamentar foi liminarmente rejeitada pela maioria socialista. O artigo 35.º da Lei de Bases de 2006, sob a epígrafe “responsabilidade social das empresas” dispõe que o Estado “estimula e apoia as iniciativas das empresas que contribuam para o desenvolvimento das políticas sociais, designadamente através da criação de

equipamentos sociais e serviços de acção social de apoio à maternidade e à paternidade, à infância e à velhice e que contribuam para uma melhor conciliação da vida pessoal, profissional e familiar dos membros do agregado familiar.”

Acresce que não existe qualquer estímulo da iniciativa empresarial em parceria, pois os benefícios fiscais até agora contemplados, apenas se dirigem à empresa que, por sua única iniciativa, promove as respostas sociais necessárias.

Importa realçar ainda que, pese embora a recente harmonização de exigências entre creches privadas sem fim lucrativo e com fim lucrativo através do Decreto-Lei n.º64/2007, de 14 de Março, o diploma exclui do âmbito subjectivo de aplicação os organismos públicos e os estabelecimentos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Este diploma põe fim, assim se espera, a regimes infundadamente diferenciados, que impunham exigências mais apertadas relativamente ao espaço e ao pessoal docente para as instituições privadas com fins lucrativos.

Da descrição feita podemos concluir que as políticas directas de apoio à natalidade, como as licenças de maternidade e de paternidade têm já alguma expressão, enquanto que nos equipamentos sociais como creches e jardins-de-infância muito há a fazer. Contudo, as experiências estrangeiras bem sucedidas, mostram, como veremos já de seguida, que muito mais há a fazer. Não basta criar licenças de maternidade ou de paternidade, é preciso imaginar esquemas, aplicados efectivamente, que adequem necessidades da família e do trabalho; que permitam maior disponibilidade de tempo sem reduzir necessariamente o nível remuneratório; que facilitem a redução ou suspensão da actividade laboral, mas também o regresso ao mundo do trabalho. Por seu turno, prestações sociais como o abono de família não se têm revelado particularmente aptas a promover a natalidade. Por fim, a chave do sucesso para a resolução do problema da baixa natalidade provavelmente não reside de forma prioritária nas políticas directas de apoio à natalidade, mas sim na forma como as diferentes políticas sectoriais se conjugam coerentemente para não obstaculizarem e, pelo contrário, facilitarem o nascimento de crianças.

## **2.2 Experiências estrangeiras que aumentaram natalidade**

I. O panorama acima traçado da evolução da taxa de natalidade não é novo na Europa. Contudo, se em alguns países, como Portugal, pouco foi feito no sentido de acentuar os efeitos negativos da transição demográfica, nomeadamente no número de nascimentos, em vários países da Europa há mais ou menos tempo que foram sendo adoptadas políticas de incentivo à natalidade com resultados que hoje podem ser avaliados como bastante positivos. Apesar de a média de taxa de fecundidade se situar claramente abaixo do limiar da renovação das gerações<sup>26</sup>, há alguns países que conseguiram inverter a tendência de decréscimo da natalidade e situam-se agora mais ou menos próximos dos 2,1 filhos por mulher.

É hoje dado consensual que as famílias, com estruturas actualmente variadas, continuam a formar uma componente essencial da sociedade europeia. É também reconhecido que as famílias não vivem num ambiente que as estimule a ter mais filhos. A Europa, amplamente preocupada em inverter a tendência de declínio demográfico, compreende cada vez melhor que as famílias terão de receber estímulos através de políticas que permitam criar um ambiente favorável à natalidade, nomeadamente através de políticas que permitam a homens e mulheres conciliar a vida profissional e familiar.

*O caminho já percorrido por alguns países é claro no sentido em que aponta: o decréscimo da natalidade não é irreversível.* As políticas natalistas podem ter um impacto positivo na taxa de fertilidade.<sup>27</sup>

Países com a França, a Suécia, a Finlândia, a Dinamarca, a Holanda ou o Reino Unido sentem já os efeitos das políticas favoráveis ao crescimento demográfico que foram introduzindo. Porventura o único país europeu que mantém um índice de fecundidade relativamente elevado sem recurso a políticas particularmente dirigidas ao estímulo à natalidade é a Irlanda. Todos os outros países com índices de fecundidade claramente acima da média e, nalguns casos, com a França, próximos da barreira dos 2,1 filhos por mulher, têm políticas bastante consistentes de apoio à natalidade.

*É hoje um facto assente que, onde existe mais disponibilidade e diversidade de serviços de cuidados às crianças, menores encargos directos com essas crianças, maior oferta*

---

<sup>26</sup> Veja-se, acima, p.9.

<sup>27</sup> *Low Fertility and Population Ageing. Causes, Consequences and Policy Options* - 2004 (Estudo realizado pela *Rand Corporation* - a pedido da Comissão Europeia -sobre o impacto das medidas políticas a nível demográfico.)

*de part-time no mercado de trabalho e licenças de maternidade e paternidade mais extensas, os índices de fertilidade têm crescido*<sup>28</sup>.

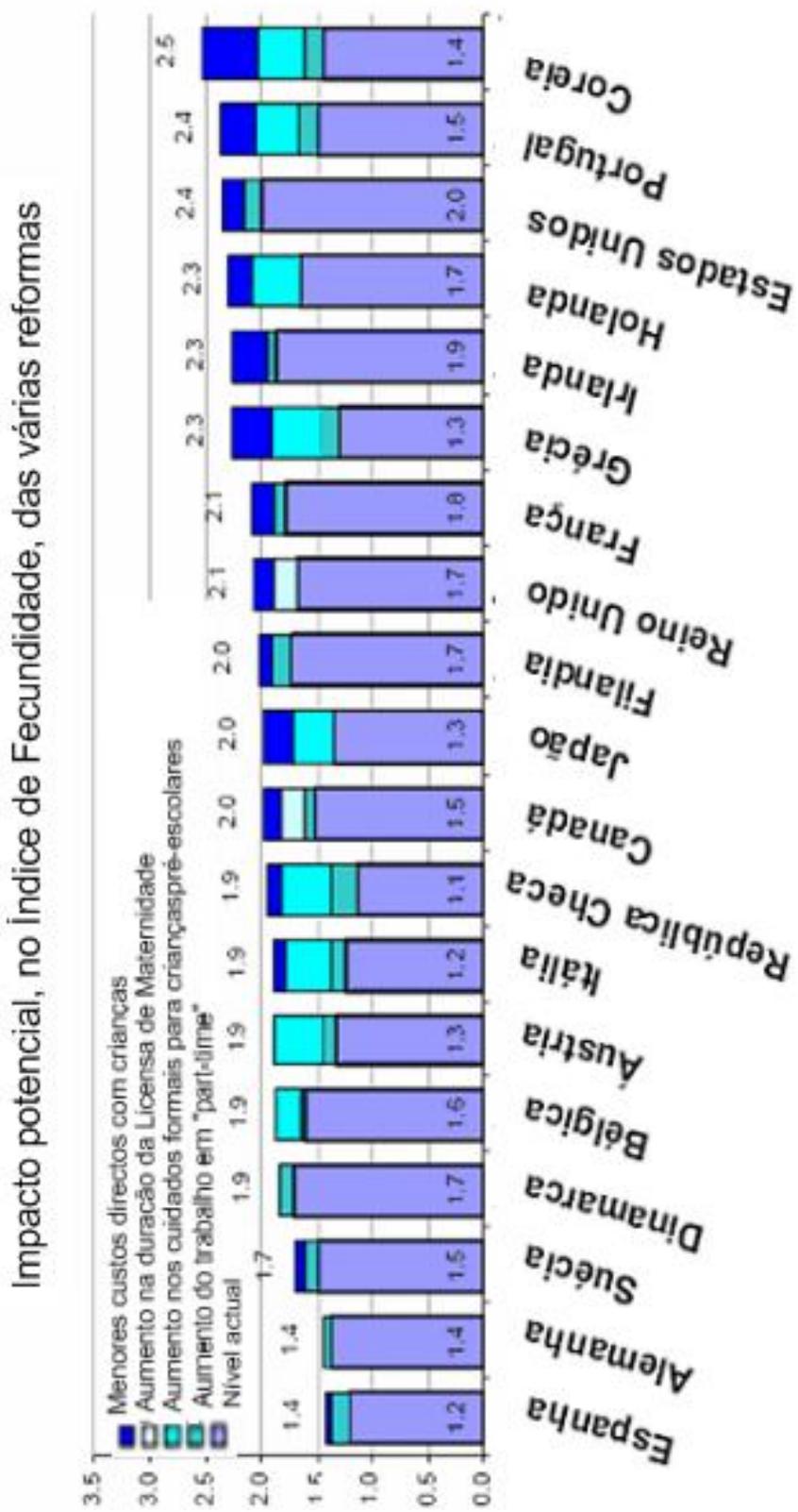
No essencial, as políticas distribuem-se em torno de três vectores: subsídios e benefícios fiscais; conciliação entre trabalho e família, nomeadamente numa óptica de igualdade de género, que passa, por exemplo, pelas licenças de maternidade/paternidade e trabalho em *part-time*; oferta de equipamentos sociais e modelos diferenciados de tratamento das crianças nos primeiros anos de vida.

A OCDE, no quadro a seguir reproduzido, projecta o impacto que algumas destas políticas poderão ter no aumento da taxa de fecundidade em diferentes países. Dois dados resultam evidentes: é ponto assente a possibilidade de inverter a tendência de decréscimo da natalidade através de medidas políticas adequadas; o peso dessas medidas varia de acordo com as carências detectadas em cada país. No caso de Portugal, apenas a duração da licença de maternidade/paternidade não é focada como aspecto a melhorar.

---

<sup>28</sup> Veja-se, nomeadamente, Relatório *Babies and Bosses*, OCDE, 2004; Anna Cristina d'Addio and Marco Mira d'Ercole, *Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The role of Policies*, 2005.

Figura 9: Quadro/simulação com o impacto das políticas nas taxas de fertilidade



Fonte: OCDE, 2005

II. França é porventura o país com o pacote mais vasto de medidas: as ajudas passam pela atribuição directa de subsídios para as famílias, que variam consoante os rendimentos da família, pelo chamado “Prémio de Nascimento”, até às ajudas que recebem para a educação dos seus filhos, assim como a possibilidade de receberem um subsídio no início de cada ano escolar. O Estado francês oferece uma vasta rede de creches, e atribui igualmente benefícios fiscais para os casais com filhos.

França é pois um dos países da União Europeia com uma prática reiterada de políticas de apoio à família mais diversificada e generosa, onde há uma grande liberdade de escolha. É normalmente apontada como o país com melhores resultados no apoio à família e à natalidade. Para além da preocupação pela conciliação da maternidade com a vida profissional, *tem políticas bastante agressivas no sentido de estimular as famílias a terem um terceiro filho, oferecendo o Estado, nesses casos, mais e melhores benefícios.*

Por todas estas razões, em 2006, a taxa de fecundidade em França atingiu os dois filhos por mulher, nível sem igual nos últimos 30 anos e que coloca o país como o mais fecundo da Europa.<sup>29</sup> Note-se que França começou a inverter a tendência de declínio da taxa de fecundidade em 1993, ano em que atingiu o nível mais baixo com um índice 1,66. Em menos de quinze anos a recuperação foi muito clara.

Noutros países europeus, o aumento dos subsídios familiares tem sido o alvo preferencial nas políticas familiares. São os casos recentes da Espanha, cujo governo anunciou a atribuição de 2.500€ (e recentemente passou para 3000€) por cada novo filho<sup>30</sup>, e da Alemanha que atribui um subsídio que poderá chegar aos 25.000€ de forma a encorajar os casais a terem mais filhos<sup>31</sup>.

*É de notar que nas últimas décadas o índice de fecundidade na Alemanha caiu a um ponto que as autoridades alemãs consideraram “alarmante” (1,4 filhos por mulher), tendo o governo introduzido, em 2007, um amplo programa de incentivo à natalidade.*

---

<sup>29</sup> Chatherine Beaumel *et al.*, *La situation démographique en 2005 – Mouvement de la Population*. [http://www.insee.fr/fr/ppp/ir/sd2005/dd/pdf/sd2005\\_brochure.pdf](http://www.insee.fr/fr/ppp/ir/sd2005/dd/pdf/sd2005_brochure.pdf).

<sup>30</sup> Também fora da União Europeia, estes prémios de nascimento têm feito o seu caminho. Refira-se o caso da Rússia onde em 2006 foi introduzido um prémio correspondente a 7530€ para as mães que tenham um segundo filho. Noutro contexto, Hillary Clinton lançou a ideia de o Estado federal abrir uma caderneta de poupança de 5000 dólares no nascimento de cada criança, cujo montante seria disponibilizado na maioridade.

<sup>31</sup> Para incentivar a natalidade, o Governo Alemão decidiu atribuir um subsídio, que pode chegar aos 25 mil euros, isto é, desde 1 de Janeiro de 2007, com a entrada em vigor da nova Lei (Lei Federal Reguladora do Subsídio por Licença Parental), os pais podem receber até dois terços do salário durante um ano, no valor máximo de 25,2 mil euros.

Relativamente aos benefícios fiscais, há ainda por toda a Europa uma série de medidas complementares de apoio às famílias, como são os descontos no IRS às famílias que recorrem a amas e benefícios fiscais às empresas que desenvolvam políticas de conciliação entre o trabalho e a vida familiar.

Por seu turno, nos países nórdicos, a preocupação está mais centrada na chamada “igualdade de género”. A Suécia é um claro exemplo na execução desta ideia (*woman-friendly*)<sup>32</sup>, onde a participação por igual do pai e da mãe no acompanhamento dos filhos é fortemente encorajada, e onde o papel da mulher/mãe na sociedade é cada vez mais reconhecido. A Suécia foi o primeiro país do mundo a transformar, em 1974, a licença *maternidade* num sistema de licença remunerada para ambos os pais. Actualmente, a licença com subsídio parental (80% da remuneração) é concedida por um total de 480 dias, 60 dos quais são obrigatoriamente reservados ao pai e outros 60 à mãe, podendo os restantes ser livremente repartidos.

Esta política de igualdade de género caracteriza-se por ser dirigida ao indivíduo e não ao casal, dominando todos os aspectos da vida pública e privada, incluindo a educação e o mercado de trabalho. *Está previsto que um dos pais possa ficar em casa, por um ano, com 80% do ordenado, a assistência pré-natal é gratuita e, para além de uma extensa rede de creches públicas, existe a preocupação de se ter uma rede de creches privadas a preços controlados.* À semelhança do que se passa na Dinamarca e na Noruega, também na Suécia está prevista uma compensação estatal, caso um dos pais decida desempregar-se para ficar em casa com os filhos. *Na Finlândia, por exemplo, os pais que tenham pelo menos um filho com menos de três anos recebem um subsídio de apoio ao “cuidado em casa” pago pela Segurança Social, caso não optem pelos serviços de assistência a crianças (berçários, infantários, ou creches) sejam públicos ou privados.*

A experiência comparada mostra, pois, que, para dar resposta a este desafio da natalidade, urge introduzir e executar políticas sérias e consistentes.

---

<sup>32</sup> Jan M. Hoem - Demographic Research – *Why does Sweden have such high fertility?*  
<http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol13/22/13-22.pdf>

### **2.3 Os nossos critérios de selecção**

De uma multiplicidade tão grande de medidas foi necessário procurar alguns critérios que orientaram a nossa reflexão crítica e as escolhas consequentes: respeito total pela liberdade das pessoas; igualdade de género; promoção de uma parentalidade responsável; eficácia e eficiência das medidas; conjugação de diferentes medidas; prioridade e estímulo à actuação da sociedade civil; articulação com outras políticas públicas; prioridade à actuação no poder local. As preocupações subjacentes a estes critérios enunciados serviram de crivo de avaliação do leque de medidas que foi sendo trabalhado.

#### **I - Respeito total pela liberdade das pessoas**

Um Estado que se sedimenta na liberdade individual apenas pode ajudar a remover ou a suavizar os obstáculos comuns a quem quer ter filhos e sente que não pode. Pode parecer uma evidência, mas não é demais lembrar, pois não é assim em todo o lado nem sempre foi assim em todos os tempos e é bom evitar equívocos. O Estado deve também ter cuidado para não prejudicar quem não quer ou não pode ter filhos. Não podemos deixar de recordar aqui as palavras do Primeiro-Ministro, quando, em intervenção no Parlamento a 28 Abril de 2006, anunciou que o Governo iria fazer variar a taxa contributiva dos trabalhadores em função do número de filhos. A discriminação era evidente e o Primeiro-Ministro em boa hora recuou.

#### **II - Igualdade de género**

As medidas não devem ser destinadas às mães, mas às mães ou aos pais em alternativa. Estamos convencidos de que um grande bloqueio, que leva à discriminação no local de trabalho, é pensar-se que um filho é um “fardo” para a mãe e seu emprego e não para o pai. No futuro, um aumento do tempo da licença de maternidade deve ser visto, por exemplo, a esta luz.

#### **III - Promoção da parentalidade responsável**

Na nossa óptica não interessa incentivar a todo o custo a natalidade, interessa incentivar uma parentalidade responsável. É bom que nasçam mais crianças, mas isso não pode

significar uma desresponsabilização dos pais, que têm o direito e o dever de as criar e educar. O princípio do interesse das crianças deve prevalecer. A esta luz avaliámos medidas como os subsídios em dinheiro ou a promoção de horários alargados para as creches, em confronto com outras medidas porventura mais adequadas às necessidades das crianças. Se não se questiona a necessidade de, em relação a determinadas profissões, oferecer serviços de assistência às crianças, não parece que o caminho a promover pelo Estado deva passar por um estímulo generalizado ao aparecimento de creches com horários para além do razoável. É bom lembrar, neste domínio, os ensinamentos da psicologia, que aconselham a limitar de forma exigente as horas passadas fora da companhia familiar.

#### **IV - Eficácia e eficiência das medidas**

Considerando que o objectivo do grupo de missão é propor medidas de incentivo à natalidade e não benefícios sociais, eventualmente adequados à melhoria da qualidade de vida das famílias, mas que não contribuem para esse objectivo, esteve presente a preocupação com a eficácia e também a eficiência das medidas a propor.

O que não quer dizer que algumas medidas se destinem apenas, no limite, a promover um ambiente político e social favorável ao aparecimento de famílias mais numerosas. Sobretudo nesta fase inicial, deve haver lugar ao envio de sinais positivos às famílias.

#### **V – Conjugação de medidas num quadro de escassez de recursos**

Foi nossa preocupação tentar encontrar um leque suficientemente vasto de medidas que se adequem a casos diferenciados. Estamos conscientes de que a diversidade de medidas aqui propostas pode porventura evoluir, no futuro, para uma concentração de apoio. Desejavelmente as medidas passarão a ser menos dispersas, mas francamente mais significativas. As experiências estrangeiras mostram, ainda, que só vários factores conjugados dão bons resultados.

#### **VI - Prioridade e estímulo à actuação da sociedade civil**

Entendemos que o Estado se deve reger pelo princípio de subsidiariedade, pelo que deve ser dada prioridade à acção da sociedade civil, nomeadamente no quadro da

responsabilidade social das empresas e da promoção do voluntariado. O Estado deve tanto quanto possível estimular e apoiar a criação dessas iniciativas. Sobretudo, o Estado não deve e não pode ter um tratamento discriminatório dos particulares, obrigando a comportamentos mais exigentes do que aqueles a que se auto-vincula.

## **VII – Articulação com outras políticas públicas**

Importa também estabelecer pontes para outras áreas, nomeadamente para as políticas de educação, da habitação ou do ordenamento do território.

Na verdade, também no âmbito do sistema educativo os pais encontram dificuldades que eventualmente desmotivam a natalidade. Estamos perante um sistema que não garante qualquer liberdade de escolha no que respeita à escola ou mesmo no que tange os conteúdos educativos leccionados, como que criando uma barreira à plena participação dos pais no percurso educativo dos seus filhos e desenhando as escolas em função dos professores e do Estado e não em função dos alunos e dos pais. Igualmente, o próprio sistema parece estar desenhado para as famílias de filho único, nomeadamente no que toca aos manuais e materiais escolares. *Questões importantes e que à primeira vista nos parecem muito positivas, como o início da escolaridade obrigatória aos mais cedo, devem ser ponderadas, devendo ser tratadas em articulação com o problema da natalidade e dos apoios à família.*

Outro domínio que é central para o problema da natalidade, e da demografia em geral, é o da habitação (nomeadamente no domínio do arrendamento) e, também com este relacionado, do ordenamento do território. Em qualquer uma destas áreas a questão da promoção da natalidade e do apoio à família deve estar presente.

As opções que fazemos neste relatório guiam-se pela preocupação de poderem ser facilmente enquadradas em políticas mais vastas e, sobretudo, serem coerentes com as políticas que o CDS tem reiteradamente defendido.

## **VIII – Prioridade à actuação do poder local**

Tanto quanto possível, sobretudo no que respeita a equipamentos sociais, o palco privilegiado da actuação pública deve ser o poder local, porque está mais próximo das

populações e melhor poderá intervir, permitindo também um ajustamento das medidas às necessidades regionais.

## **2.4 As nossas escolhas e as pistas de evolução**

I. Em primeiro lugar, importa dizer que as medidas que propomos têm natureza diferente e procuram responder a dificuldades distintas que, a nosso ver, confluem para tornar muito difícil a decisão de ter um ou mais filhos. São por isso medidas variadas que tocam vários os aspectos centrais da questão. *Algumas destinam-se a dar um sinal positivo de interesse e apoio à natalidade e à família (o caso das reduções propostas para o IVA), correspondendo a uma perspectiva mais simbólica<sup>33</sup>, enquanto que outras correspondem a uma visão estrutural claramente diferenciadora do estatuto da família (caso da proposta de introdução do quociente familiar em sede de IRS).* Todas têm como objectivo último assegurar um ambiente em que as pessoas se sintam livres para realizarem as suas preferências quanto à dimensão das suas famílias<sup>34</sup>.

Em segundo lugar, interessa frisar que estamos a pensar para um país que muito pouco tem de políticas públicas neste domínio. *Por isso o que propomos agora é, para nós, o início de um caminho que deverá ser aprofundado.* Embora defendamos a centralidade destes problemas, somos sensíveis às dificuldades do país e por isso em alguns casos o que propomos fica aquém daquilo que consideramos adequado e desejável. Fazemo-lo na convicção de que os sinais dados pelo Governo são insuficientes, sendo necessário discutir e somar as propostas que aqui fazemos, de forma a iniciar uma linha consistente de políticas públicas a serem desenvolvidas no futuro. Acresce que, em vários outros domínios, o CDS irá propor alterações profundas. O que agora se defende deverá, pois, ser devidamente articulado com essas alterações, nomeadamente no sentido de ser possível chegar a um modelo tanto quanto possível simples e eficaz de apoio à natalidade.

*Em terceiro lugar, gostaríamos de enfatizar que temos consciência de que só serão obtidos resultados positivos se o Estado se comprometer de forma inequívoca, séria e*

---

<sup>33</sup> Que, no entanto, não é de desprezar. G. Neyer, *Family Policies...*, cit., p.16, na análise de políticas semelhantes em vários países, conclui pela dificuldade de perceber que medida ou que medidas em concreto fazem a diferença, mas não tem dúvidas em sustentar que as várias políticas valem também (e sobretudo, acrescentaríamos) pela sua dimensão simbólica.

<sup>34</sup> Sobre a importância do ambiente para “*enabling choice and preference*”, J.Vignon, *Responses...*, cit., pp.52 e 53.

*responsável neste domínio*. Tal como temos certo de que o esforço só é visível, no mínimo, ao fim de uma década. Com isto queremos dizer que a morosidade dos resultados e a exigência das medidas não devem desincentivar a actuação consistente do Estado. As experiências de outros países dão sinais muito encorajadores.

Por último é de destacar que o sucesso das políticas de natalidade e de apoio à família dependem de um compromisso ao nível de toda a acção governativa. Independentemente de terem ou não um reflexo institucional, estas preocupações têm de estar no centro da governação<sup>35</sup>. Devem funcionar como crivo das restantes políticas, sob pena de incoerência e de envio de sinais contraditórios à sociedade<sup>36</sup>. Tanto mais que os estudos sugerem que políticas destinadas a aspectos laterais, ou mais vastos (por ex, emprego ou igualdade de género), são porventura mais eficazes do que políticas especificamente focadas na natalidade e na família<sup>37</sup>.

Ora, como ao longo do relatório se pode perceber, o Estado não se encontra particularmente estruturado nem preparado para enfrentar o desafio de uma política natalista coerente, prospectiva e avaliável.

Merecem especial destaque dois aspectos. Um é a melhoria da *informação estatística e sociológica*, indispensável à projecção, mais rigorosa, dos instrumentos de política e dos seus destinatários. É certo que o Instituto Nacional de Estatística produz, regularmente, informação e análise; mas também é certo que há variáveis onde a informação é insuficiente e não se verifica o necessário cruzamento entre várias fontes determinantes. Lembramos, por exemplo, a inexistência de elementos que permitam relacionar número de filhos e nível de rendimento das famílias. Se o país quer projectar políticas que invertam o seu declínio demográfico, começando, como propomos, por um desafio de recuperação nos próximos 10 anos, tem de investir mais na qualidade, densidade, variedade e regularidade da sua informação e análise estatística e sociológica.

---

<sup>35</sup> Defendendo uma representação no “coração do governo”, cfr. Social Justice Policy Group (Chairman Rt Hon Iain Duncan Smith MP) *Breakthrough Britain. Vol.I: Family Breakdown (chair.Dr.Samantha Callan). Policy recommendations to the Conservative Party*, 2007, pp.95 e ss, sob o título “políticas centradas na família no coração do governo”. No sentido de as políticas de promoção da família deverem ser encaradas como parte integral de estratégias de investimento no capital humano, J.Vignon, *Responses...*, cit., p.53.

<sup>36</sup> Bastante crítico quando às motivações das políticas ditas natalistas, António Barreto, na intervenção intitulada *Sociedade, demografia e políticas de população*, II.º Congresso Português de Demografia, Associação Portuguesa de Demografia, 27 de Setembro de 2004, p.6, chama a atenção em particular para a observância de três princípios: liberdade, informação e coerência das políticas sociais e económicas. Nas páginas seguintes enfatiza bastante este último aspecto.

<sup>37</sup> G.Neyer, *Family Policies...*, cit., p.16.

O outro plano em que a resposta do Estado deve ser qualificada é *a consideração da óptica familiar no processo de decisão legislativo* em sede de Governo e, conseqüentemente, da Administração.

A tradição portuguesa só obriga ao “visto financeiro”: qualquer diploma, antes de subir a Conselho de Ministros, deve merecer a concordância do Ministério das Finanças. É um crivo que se justifica, dada a vulnerabilidade e centralidade das finanças públicas. Mas, se pensarmos no que deve ser uma boa governança contemporânea, seria tão imprudente ignorar a transversalidade das questões da família, como esquecer a transversalidade das políticas de desenvolvimento sustentável e qualificação ambiental. População e território são dois critérios de qualidade das políticas públicas que devem definir um Estado democrático no século XXI.

No que diz respeito ao objecto deste relatório, é essencial que os diplomas do Governo sejam sistematicamente avaliados do ponto de vista do seu impacto familiar, de forma a garantir que as políticas públicas sejam *family friendly*.

Do ponto de vista do procedimento legislativo, à semelhança das análises de custo benefício, que devem preceder qualquer intervenção legislativa, também uma análise que procure aferir *ex ante* as conseqüências positivas ou negativas para a natalidade e a família deverá ser privilegiada no processo de preparação de legislação.

Do ponto de vista institucional, podem adaptar-se algumas soluções, umas tradicionais, outras inovadoras. Por exemplo, a existência de um Ministério da Família, choca, na realidade portuguesa, com o facto de a importância formal do departamento não coincidir com o peso das tutelas directas ou partilhadas, que poderia adquirir. Uma política de família só pode ser ampla: às famílias interessam todos os sistemas – fiscal, previdencial, laboral, educativo, de saúde; e todas as políticas – de emprego, habitação, energia, cultura, etc. O risco de um Ministério próprio é criar a ilusão de poder de comando sobre políticas que estão noutros Ministérios.

Em alternativa é possível dar importância política à responsabilidade pela área da família, nomeadamente no que respeita às políticas que tenham impacto demográfico. Propomos que o CDS reflecta, até 2009, sobre a melhor opção. Poderá passar por um dos ministros de Estado ter a responsabilidade expressa pelas políticas familiares e de natalidade ou, em alternativa, por idênticas funções serem desempenhadas junto do Primeiro-Ministro, por exemplo, através de um Secretário de Estado que dependa

directamente dele, desde que a sua incumbência seja, precisamente, a de avaliar as consequências que, do ponto de vista familiar, cada diploma terá. Naturalmente com a missão de ajudar a criar, sector a sector, um ambiente legal e institucional mais amigo da família.

**II. Há quatro linhas de força que dominam as medidas propostas neste relatório.** Como se referiu na introdução, o relatório não está organizado com base nelas, mas uma leitura atenta facilmente as encontra. São:

- o levantamento de obstáculos à natalidade e às famílias;
- a flexibilização das relações laborais para conciliar trabalho e família;
- o envolvimento dos avós;
- a responsabilidade social das empresas.

É ainda esboçada uma última linha, que, no futuro faz sentido explorar: políticas essencialmente focadas no segundo e desejavelmente no terceiro filho. Neste momento, no entanto, se considerarmos que já é com grande esforço que em Portugal se chega ao segundo filho, seria pouco compreensível colocar a fasquia tão alto.

#### *Levantamento de obstáculos à natalidade e às famílias*

*Particularmente relevante é a proposta de adopção do quociente familiar, de forma a permitir a consideração do número de dependentes para apuramento da colecta. A proposta de divisão do rendimento colectável por 0,5 por cada dependente constitui uma mudança de paradigma no sistema fiscal, a favor da família, e que é inteiramente compatível com a sua simplificação. Traduz desde logo a constatação de que o sistema fiscal é pouco sensível à família, particularmente às famílias com mais dependentes a cargo.*

*Aspectos relevantes como o acolhimento do princípio segundo o qual ninguém pode ser prejudicado nas condições de aposentação e reforma por ter suspenso ou reduzido a actividade profissional por ter tido um filho também se explicam pelo levantamento de barreiras – criadas pelo Estado – à natalidade.*

No domínio do direito do trabalho, consideramos como entrave legal a previsão de um limite máximo de faltas para assistência a menores, independente do número de filhos. Propomos que a esse limite, no caso de mais de um filho, seja aumentado em duas faltas justificadas por cada filho.

Outros obstáculos relevantes situam-se na área da educação e da habitação. Não sendo matérias que se possam tratar autónoma ou exclusivamente no domínio deste relatório, deixam-se pistas relevantes para aprofundamento futuro.

*No domínio dos preços públicos (por exemplo a água) propomos uma actuação cuidada, a nível municipal, de forma a ser considerada a dimensão do agregado familiar, obstando a uma aplicação de escalões insensíveis à família.*

#### *Flexibilização das relações laborais*

No que toca ao direito do trabalho, procurámos encontrar mecanismos que, aproveitando as figuras já existentes na lei, favoreçam uma flexibilização das relações laborais, motivada pelo nascimento de um filho. Partimos da constatação de que os instrumentos legais existem, mas são pouco aplicados.

Considerámos que a criação obrigatória de regimes de excepção teria, provavelmente, o efeito perverso de discriminar os pais em vez de os ajudar. Assim, sugerimos a criação de incentivos às empresas para a adopção da jornada contínua ou a contratação em tempo parcial, trabalho domiciliário e tele-trabalho.

#### *Envolvimento dos avós*

Partimos da constatação de que há uma força social muito relevante que pode desempenhar um papel fundamental na assistência às crianças e que actualmente, em grande parte por ter também limitações de ordem laboral, muitas vezes não pode prestar esse auxílio: os avós<sup>38</sup>. Note-se que os avós vivem hoje mais anos, sendo frequente a convivência das três gerações.

---

<sup>38</sup> O envolvimento dos avós é apontado por Teresa Ribeiro, *População, Desenvolvimento e Valorização de Recursos*, in *Perspectivas do Desenvolvimento da Família*, Sociedade Científica da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2006, 89, pp.98 e 99, como um aspecto muito positivo, sendo que a rede informal de apoio à família é um dos elementos que parecer ter maior eficácia como protector de tensões.

*Propomos uma certa equiparação dos avós no gozo de direitos actualmente previstos apenas para os pais. Não se trata de recuar na protecção da maternidade e da paternidade, trata-se, sim, de dar mais escolhas aos pais e permitir um envolvimento dos avós, porventura mais disponíveis para suspenderem ou reduzirem a sua actividade profissional.*

Enquanto actualmente a lei só considera pai e mãe como potenciais prestadores de cuidados aos filhos, passará a considerar que os avós poderão prestar esse apoio, em alternativa aos pais e mediante decisão conjunta. Potencialmente mais quatro pessoas poderão ter condições mais favoráveis para ajudar na tarefa de cuidar das crianças.

#### *Responsabilidade social das empresas*

É nossa convicção de que as empresas estão em situação particularmente adequada para contribuírem decisivamente na criação de condições para que os seus trabalhadores se sintam acolhidos e respeitados na sua dimensão familiar.

Propomos o alargamento da consideração como custo a 140% aos montantes dispendidos com a *construção ou aquisição* de creches, lactários e jardins-de-infância, bem como a possibilidade de constituírem Instituições Particulares de Segurança Social. Com esta medida torna-se possível às próprias empresas concorrerem a fundos como os do projecto PARES.

**III.** As medidas que propomos neste momento estão distribuídas, no seu essencial, por quatro áreas fundamentais:

- fiscalidade;
- trabalho;
- segurança social;
- responsabilidade social das empresas.

Ao nível do IRS, neste momento, propomos:

- a introdução do quociente familiar que entre em linha de conta com o número de filhos;

- o aumento das deduções à colecta não apenas até aos 3 anos de idade das crianças, mas enquanto são dependentes, prevendo uma progressividade de acordo com o aumento do número de filhos.

No que respeita à conciliação entre vida familiar e vida profissional, propomos:

- o incentivo da jornada contínua, do trabalho em *part-time*, do trabalho domiciliário ou do tele-trabalho, alternadamente, por mãe, pai, avô ou avó, até aos 12 anos das crianças, através de bonificação da taxa social única por um período de 3 anos, contínuo ou repartido;
- o estímulo à contratação de mãe, pai, avô ou avó depois de período de paragem laboral para tratar de criança até aos 3 anos, através de bonificação da taxa social única por um período de dois anos;
- o aumento do número de faltas justificadas para assistência a menores (2 por cada filho)

Relativamente à Segurança Social, numa clara assunção do princípio de que ninguém pode ser prejudicado pelos tempos de paragem ou redução da actividade profissional por motivos de acompanhamento de filhos ou netos, propomos:

- a contagem de todo o tempo como período contributivo, não obstante pausas ou redução de actividade profissional de filhos ou netos;
- a desaplicação do factor de sustentabilidade para efeitos de reforma a quem tenha três ou mais filhos;
- o aumento da licença de paternidade para mais 30 dias, período a ser considerado a 80% da remuneração de referência, podendo este período ser gozado pela mãe;
- a extensão aos avós da possibilidade de, em alternativa à mãe, gozarem o período de licença de maternidade de gozo não obrigatório da mãe (a partir das 6 semanas) e de, em alternativa ao pai gozarem o período não obrigatório (a partir dos 15 dias);

Relativamente ao incentivo da responsabilidade social das empresas na promoção de equipamentos sociais, propomos:

- a possibilidade de constituição de Instituições Particulares de Solidariedade Social, sem finalidade lucrativa, por iniciativa de empresas;
- a consideração dos gastos com construção de creches, lactários, jardins-de-infância como custos ou perdas de exercício a 140%;
- a reintrodução na lei de bases da segurança social da possibilidade de candidatura das empresas em parceria com o Estado a fundos estruturais, o que pressupõe a negociação no quadro do fundo social europeu com este objectivo.

#### Relação com outras políticas: educação, habitação e saúde

Para além das medidas focadas, há vários outros aspectos, tematicamente diversificados e que terão uma influência, directa ou indirecta, imediata ou a prazo, na criação de um ambiente favorável à família e ao progresso demográfico.

O CDS tem feito um trabalho significativo na área da educação, tendo a direcção do Partido anunciado que desenvolveria, em 2008, a construção de um programa na área da Saúde. Os membros deste grupo de missão, sabendo que são áreas que carecem de estudo autónomo, apenas entendem deixar, por isso, aqui registadas pistas para reflexão futura. Como adiante analisaremos, é importante que as políticas familiares e demográficas tenham influência expressa no processo de decisão de um futuro governo; concretamente, num partido como o CDS, os contributos deste relatório não se esgotam em si: abrem questões para outros sectores da agenda do Partido.

No sector da *Educação*, verificou-se consenso sem reservas, dentro do grupo de missão, sobre os aspectos nucleares em que o CDS deve reforçar a sua intervenção: a liberdade de escolha dos pais, sem penalização económica, tanto nas escolas estatais como nas privadas; a introdução progressiva de um sistema de “cheque ensino”, abandonando a contraposição “público/privado”, assente numa perspectiva meramente ideológica, que ignora que é ensino público todo o que é prestado ao público e deve ser escolhido pelo público; a defesa da autonomia da escola e o abandono do centralismo do Ministério da

Educação; um novo sistema de manuais escolares, trabalhado a partir de bolsas de livros, propriedade da escola, e empréstimos escolares com responsabilização dos alunos. Outro factor que mereceu discussão é a visão que o CDS deve ter do ensino obrigatório – a prioridade está em alargá-lo até ao 12.º ano, ou em antecipar o conceito e até, nalguma medida, a idade inicial, podendo abranger as crianças que já estejam em pleno nos jardins de infância – e aí, de modo adaptado e progressivo, poder começar a sua formação?

A *Habitação* é uma área decisiva para as escolhas das famílias, e que estranhamente, está bastante afastada da agenda política das instituições e dos partidos. Propomos que o CDS invista e reflita mais sobre este sector. Neste grupo de missão, discutiram-se medidas concretas de apoio a famílias mais numerosas. Entre outras, apoios ao arrendamento; regimes específicos para a concessão de crédito à habitação (existem, por exemplo, produtos da CGD para deficientes das Forças Armadas e realojamento de bairros carenciados, especificamente bonificados); regimes mais favoráveis nos impostos sobre o património; a obrigação da promoção imobiliária pública construir um determinado número de fogos mais dimensionados ou o fomento da iniciativa privada através do estímulo às cooperativas. Se a constatação do fracasso da nova lei das rendas obteve consenso, o mesmo não se verificou a propósito de várias daquelas medidas. Umhas porque têm vantagens e desvantagens, outras porque implicariam o regresso à figura do crédito bonificado, outras ainda porque são de difícil fiscalização ou duvidosa constitucionalidade.

Por ser assim, o que recomendamos é que as políticas de habitação, a par do urbanismo e do ordenamento do território, ganhem, no CDS, um estatuto novo e sejam aprofundadas.

No que diz respeito ao sistema de *Saúde*, a preocupação com a saúde infantil é determinante e o CDS já deu mostras de a querer valorizar. Queremos, neste relatório, dar relevo à questão da infertilidade. Acolhemos positivamente algumas medidas introduzidas pelo Governo; consideramos que só uma adequada fiscalização pode verificar a coincidência entre “anúncios” e a realidade. A oferta de cuidados de saúde no domínio da infertilidade, e o seu ajustamento ao tempo necessário ao tratamento, são, evidentemente, importantes para uma política demográfica adequada.

### Algumas medidas simbólicas

Para além das medidas mais relevantes e estruturadas já apresentadas, e na necessidade de articulação com outras áreas como a educação, a habitação ou a saúde, há três medidas que valem sobretudo pelo sinal inequívoco que comportam.

Propomos assim:

- o ajustamento dos escalões de consumo de bens essenciais, nomeadamente da água, de molde a não discriminar as famílias numerosas;
- a actuação ao nível das autarquias e das empresas de transportes no sentido de serem criados equipamentos sociais junto dos grandes interfaces e terminais de transportes públicos;
- a aplicação da taxa reduzida de 5% no IVA nas cadeirinhas de uso obrigatório.

É sabido que os agregados familiares mais numerosos são bastante penalizados no pagamento de preços de bens essenciais como, por exemplo, a água, uma vez que o preço está diferenciado por escalões. Facilmente uma família com vários filhos passa para um escalão superior, teoricamente pensado para pessoas colectivas, pagando muito acima do que seria razoável.

Nesta área, o CDS foi pioneiro, ao nível dos partidos políticos, pelo que sugerimos que o Partido desenvolva, com os seus autarcas, mais iniciativas, como as que permitiram, por exemplo, em Sintra ou Coimbra, preços mais justos. Em geral, o princípio deve ser o do ajustamento dos escalões de consumo de bens essenciais de molde a não discriminar as famílias mais numerosas, devendo os escalões ser proporcionais ao aumento do consumo gerado pelos filhos. A este propósito, o CDS deverá estar atento à nova legislação, anunciada pelo Governo, que pretende “balizar” os preços de água nas diferentes autarquias.

Também ao nível das autarquias propomos que o CDS trabalhe, em articulação com as empresas, nomeadamente de transportes, de forma a promover a criação de equipamentos sociais junto de interfaces ou terminais de transportes públicos mais importantes, tendo em conta o número e a caracterização dos utilizadores. A par com a

criação de creches e jardins-de-infância nas próprias empresas onde mães e pais trabalham, estamos convencidos de que também destes equipamentos junto dos pontos mais relevantes de transportes públicos pode facilitar substancialmente a vida a muitas famílias.

Relativamente à medida proposta para o IVA, prende-se com a consideração de que é contraditório o Estado obrigar ao uso de cadeirinhas e depois não reconhecer que o bem é de uso essencial para efeito de aplicação do IVA. Não fazendo substancial diferença num orçamento familiar, esta medida mostra que o Estado conhece e é sensível às obrigações das famílias e, sobretudo, que não é incoerente na sua actuação.

### **3. AS PROPOSTAS DO GRUPO DE MISSÃO: UM ESTADO AMIGO DA FAMÍLIA**

Enunciadas já as medidas que, neste momento, propomos, importa desenvolver a sua explicação e justificação, bem como apresentar, quando tal é mais relevante e possível, uma estimativa de impacto financeiro para o Estado, seja através de perda de receita seja através de aumento de despesa, bem como o seu impacto legislativo.

#### **3.1 Uma fiscalidade amiga da família**

No âmbito da *fiscalidade*, tem-se assistido a uma crescente penalização do casamento nomeadamente por motivos que têm que ver com a conformação de novas formas de constituição de famílias. Não faz sentido que o casamento seja a única forma de constituição de família se essa não for a vontade dos pais<sup>39</sup>. O que já não se compreende é que se associe ao casamento, que ainda para mais motiva tradicionalmente um maior

---

<sup>39</sup> E de facto, por toda a Europa ocidental, registam-se aumentos exponenciais de filhos nascidos ou criados num suporte familiar de coabitação ou monoparentalidade e não de casamento, cfr. Kathleen Kiernan, *The Rise of Cohabitation and Child Bearing Outside Marriage in Western Europe*, International Journal of Law, Policy and the Family, p.5 e ss.. Aliás, segundo dados do Eurostat, cerca de 1/3 dos nascimentos na União ocorrem fora do casamento (<http://www.forumdafamilia.com/arquivo/Out2005/Eurostat%202004.pdf>).

crescimento populacional do que as restantes formas de família<sup>40</sup> (sobretudo por apresentar níveis de estabilidade e não-ruptura muito superiores às outras formas de família<sup>41</sup>), um regime fiscal claramente penalizador e desincentivador. *Ora, por mais que se busquem fundamentos lógicos para tal tratamento fiscal, a verdade é que nenhum pode justificar a existência de um regime fiscal inimigo do casamento.*

Importa frisar que não se trata aqui de defender um regime de excepção para o casamento, como se competisse ao Estado, através da carga fiscal, levar as pessoas a celebrarem um contrato específico. Trata-se de defender um regime fiscal neutro e proporcional que não se encarregue de afastar as pessoas de tal contrato a pretexto da protecção dos solteiros, separados ou unidos de facto.

Assim, qualquer pessoa, independentemente do estado civil, que tenha dependentes a seu cargo dividirá o rendimento colectável por 0,5 por cada dependente. Esta regra não é aplicável ao progenitor que entregue declaração separada e preste alimentos ao dependente, caso em que se mantém o abatimento previsto no código. Para os sujeitos passivos que façam declaração conjunta (casados ou separados de facto que optem por essa solução) mantém-se também a regra da divisão do rendimento colectável por 2. Não sendo um modelo perfeito, permite equilibrar a discriminação que os casados e solteiros com dependentes a cargo vêm sofrendo. Quem suporte pensão de alimentos, fará o abatimento na medida dessa despesa e com o tecto previsto na lei. Quem tenha o dependente englobado na sua declaração fiscal, aplicará o quociente familiar.

Ao nível do IRS, neste momento, propomos:

- a introdução do quociente familiar que entre em linha de conta com o número de filhos;
- o aumento das deduções à colecta não apenas até aos 3 anos de idade das crianças, mas enquanto são dependentes, prevendo uma progressividade de acordo com o aumento do número de filhos.

---

<sup>40</sup> Cfr. Patricia Morgan, *The War Between the State and the Family*, IEA, 2007, pág. 18.

<sup>41</sup> Cfr. Harry Benson, *The Conflation of Marriage and Cohabitation in Government Statistics*, Bristol Community Family Trust, 2006, pág. 6 e ss.

## II. No futuro

No futuro, num quadro de reforma do sistema fiscal português, pensamos que fará sentido introduzir a consideração do *nível mínimo de existência*, que substitui com coerência, transparência e racionalidade a “manta de retalhos” que é a colecção de excepções e de deduções. A situação actual, discriminatória dos pais casados afigura-se insustentável do ponto de vista da igualdade de tratamento. A introdução do quociente familiar vem já introduzir algum equilíbrio no sistema, que, contudo, deve ser melhorado a breve trecho. A simplificação do sistema fiscal é trabalho em curso no CDS. A procura de um modelo simples, claro, não discriminatório, antes pelo contrário, facilitador da vida familiar, estará, seguramente, no centro das preocupações.

## III. Impacto financeiro

A medida proposta que representa uma despesa fiscal mas significativa, proporcional, aliás, à mudança que gera no sistema, é a introdução do quociente familiar. Partindo das estatísticas conhecidas da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos; considerando o rendimento colectável e dividindo-o pelo quociente máximo de 0,5 por cada descendente; *teremos que a introdução de um quociente familiar significativo custará cerca de 500 milhões de euros, correspondendo a cerca 5.4% da receita fiscal estimada para o IRS em 2008.*

A proposta de introdução do quociente familiar deve, em nosso entender, ser uma das apostas do programa do CDS para 2009. O Governo actual já revelou, dois anos seguidos, indisponibilidade para aceitar este caminho. É previsível que, em 2009, o crescimento económico seja igual ou algo acima dos 2%, não havendo qualquer pretexto ou fundamento para recusar políticas de desagravamento fiscal. O nosso entendimento é que o CDS pode e deve comprometer-se a introduzir o quociente familiar durante o período de uma legislatura. Seriam 4 anos para atingir o quociente de 0,5 por dependente; a evolução seria faseada (por exemplo, 0,2 no primeiro ano, 0,3 no segundo, 0,4 no terceiro e 0,5 no último ano).

## IV. Impacto legislativo

As medidas que propomos implicam alterar os artigos 69.º e 79.º do Código do IRS.

### **3.2 Um sistema laboral amigo da família**

A lei laboral já permite a opção por modelos de jornada contínua e a passagem a tempo parcial. A jornada contínua tem tido pouca aplicação fora do sector público, embora seja um modelo particularmente apto a promover uma melhor articulação entre família e trabalho. *É necessário encontrar mecanismos que estimulem um maior acolhimento da jornada contínua pelas empresas, porquanto não é apropriado estabelecer um regime obrigatório.* Não só porque nem todas as actividades são compatíveis com este modelo (pense-se no caso de indústrias que impliquem intercalar trabalho com pausas de forma relativamente rígida), como porque prever um regime obrigatório provavelmente redundaria em maior dificuldade no emprego das mães.

*Também o modelo de trabalho parcial tem pouca expressão entre nós.* Se é verdade que uma das razões assenta no baixo nível salarial, outras poderão ter a ver com a própria capacidade das empresas se organizarem dessa forma. As experiências dos outros países mostram uma forte aposta do Estado na manutenção de um nível razoável de rendimentos, não obstante a redução da actividade laboral.

Atendendo aos constrangimentos portugueses, e sem prejuízo de evolução futura, propomos a estimulação destes mecanismos laborais mais flexíveis através da bonificação da taxa social única.

As empresas terão assim um estímulo para adoptarem a jornada contínua, bem como para contratarem trabalhadores a tempo parcial, efectivando direitos que hoje pouco passam do papel. Propomos que a medida se aplique, em alternativa, à mãe, pai, avô ou avó de criança até aos 12 anos, por um período total máximo de 3 anos, podendo ser repartido nesse tempo. Conjugada com esta medida, no caso de trabalho a tempo parcial, sustentamos que, para efeito de pensão de reforma, não seja considerada a redução salarial. Os trabalhadores pagarão a taxa social única de acordo com a mesma bonificação.

Idêntico estímulo propomos para promover a reentrada no mundo laboral de mãe, pai, avô ou avó, que suspendam a sua actividade profissional nos primeiros 3 anos de vida de filho ou neto, para dele se encarregarem. Durante dois anos, as empresas que contratarem pessoas nestas condições terão uma bonificação na taxa social única. De idêntica bonificação goza o trabalhador.

Outras modalidades mais flexíveis de trabalho como o trabalho domiciliário e o tele-trabalho também deverão incentivadas, aplicando-se regime análogo. Tal pode ter particular relevância nos casos em que o trabalhador opta por trabalhar como independente para gozar de maior flexibilidade e poder acompanhar os filhos.

Considerámos, por fim, que havia necessidade de ajustar o número de faltas justificadas por assistência a filhos ao número efectivo de filhos. Quem tem mais filhos provavelmente terá de faltar mais vezes para os assistir, nomeadamente em caso de doença, fazendo sentido considerar um acréscimo de duas faltas por cada filho para além do primeiro.

Em síntese, no que respeita à conciliação entre vida familiar e vida profissional, propomos:

- o incentivo da jornada contínua, do trabalho em *part-time*, do trabalho domiciliário ou do tele-trabalho, alternadamente, por mãe, pai, avô ou avó, até aos 12 anos das crianças, através de bonificação da taxa social única por um período de 3 anos, contínuo ou repartido;
- o estímulo a contratação de mãe, pai, avô ou avó depois de período de paragem laboral para tratar de criança até aos 3 anos, através de bonificação da taxa social única por um período de dois anos;
- o aumento do número de faltas justificadas para assistência a menores (2 por cada filho para além do primeiro).

## II. No futuro

No futuro, faz sentido evoluir este tipo de apoios para um modelo como o praticado em vários países europeus em que o Estado suporta parte substancial da perda de remuneração.

## II. Impacto financeiro

Das três propostas apresentadas neste domínio uma exige particularmente um esforço de quantificação, pelo seu impacto nas finanças públicas: a bonificação de taxa social única

que visa estimular a jornada contínua, o part-time, o trabalho domiciliário e o tele-trabalho, por período de 3 anos, benefício utilizável após o nascimento da criança (mas não necessariamente no imediato; até aos seus 12 anos).

Como, naturalmente, não podemos saber neste momento quantas pessoas gozarão deste benefício, foi preciso estabelecer um cenário de utilização de medida. Usamos um cenário optimista, no sentido da sua procura. Considerando que 25% das mães ou pais utilizariam esta inovação flexível no trabalho – cerca de 26 mil mulheres ou homens/ano – e que o fariam pelo período máximo de três anos; considerando que a bonificação da taxa social única – para o beneficiário e para a entidade empregadora – seria igual à do regime da pré-reforma, em que o trabalhador desconta 7% e não 11% do salário, e a entidade patronal paga 14,6% e não 23,75% sobre o salário; e considerando, ainda, salários médios para o *part-time* (vezes 14 meses), teríamos um *custo anual de 23,9 Milhões de Euros e de cerca de 72 Milhões de Euros ao fim de três anos*.

### III. Impacto legislativo

As medidas propostas implicam acrescentar os artigos 35.º-A e 35.º-B ao Decreto-Lei 199/99 de 8 de Junho e alterar o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 154/88, de 19 de Abril, com redacção posterior, e o artigo 40.º do Código do Trabalho.

### **3.3 Uma Segurança Social amiga da família**

Relativamente à Segurança Social, assumimos o princípio de que ninguém pode ser prejudicado pelos tempos de paragem ou redução da actividade profissional por motivos de acompanhamento de filhos ou netos (em alternativa aos pais). Trata-se de uma questão de princípio. Não faz sentido o Estado proclamar a importância do apoio familiar às crianças, conferir licenças para prestação de cuidados e simultaneamente penalizar os titulares da licença no que respeita à reforma. Há uma contradição evidente que urge ser sanada. *O período de licença de maternidade, de paternidade ou dos avós, bem como de interrupção ou redução da actividade profissional (ex. paragem por dois anos ou passagem a tempo parcial) deve ser considerado, para efeitos de reforma (contagem de tempo e remuneração de todo o período contributivo), como se a pessoa mantivesse a sua actividade normal.*

*Assumimos também a ideia de que quem tem três ou mais filhos já está a contribuir de forma positiva para o sistema social, pelo que faz sentido que o Estado diferencie excepcionalmente, em particular no momento da reforma. A introdução do factor de sustentabilidade está em ligação directa com o aumento da esperança média de vida e a falta de renovação das gerações. Quem contribui para essa renovação deve poder ver o seu contributo reconhecido e obter uma reforma não antes de concluído o tempo exigido, mas sem ter de pagar mais, trabalhar mais ou receber menos para poder obter a reforma nesse momento.*

Considerada a hipótese de alargar para 6 meses a licença de maternidade, ainda que o último mês fosse remunerado apenas em 80%, entendemos que a evolução dever ser no sentido de aumentar a licença de paternidade. Propomos que aos 15 dias de licença do pai, que não podem ser gozados pela mãe, deverão acrescer 30 dias, remunerados a 80%, estes já passíveis de serem gozados, em alternativa, pela mãe. Com esta opção pretendemos dar um sinal claro de que as licenças da mãe e do pai devem convergir, devendo mãe e pai partilhar as responsabilidades parentais. Acresce que é conhecido o estigma profissional e social a que, frequentemente, os pais estão sujeitos quando se ocupam das crianças. Importa, também por esta via, contribuir para a promoção de um papel mais activo – e respeitado – do pai enquanto prestador de cuidados aos filhos.

Por fim, também aqui consideramos que é muito benéfico envolver os avós na tarefa de acompanhar e educar as crianças. Algo que actualmente precisa de ser apoiado, até porque, muitos avós estão, também eles, comprometidos profissionalmente.

Assim, propomos:

- a contagem de todo o tempo como período contributivo, não obstante pausas ou redução de actividade profissional de filhos ou netos;
- a desaplicação do factor de sustentabilidade para efeitos de reforma a quem tenha três ou mais filhos;
- aumento da licença de paternidade para mais 30 dias, período a ser considerado a 80% da remuneração de referência, podendo este período ser gozado pela mãe;
- a extensão aos avós da possibilidade de, em alternativa à mãe, gozarem o período de licença de maternidade de gozo não obrigatório da mãe (a partir das 6 semanas) e de, em alternativa ao pai gozarem o período não obrigatório (a partir dos 15 dias);

## II. No futuro

No futuro, entendemos que a ser possível aumentar as licenças pelo nascimento de uma criança, tal aumento gradual deverá ocorrer na licença de paternidade, de forma a convergir gradualmente com a licença de maternidade. Só depois fará sentido prever aumentos em ambas as licenças. *É nossa opinião que a convergência do tempo entre licença de maternidade e licença de paternidade será um factor de atenuação da discriminação laboral das mulheres, porquanto para o empregador homem e mulher comportarão o mesmo risco de se ausentarem do trabalho pelo nascimento de um filho.*

## III. Impacto financeiro

Duas das propostas feitas representam custos particularmente significativos, devendo, por isso, ser especificamente quantificados.

A primeira é o aumento da licença de paternidade para mais trinta dias. Considerando uma estimativa de 110 mil partos por ano – um pouco acima do número actual; considerando a média salarial que se pratica em Portugal e ainda que o alargamento da licença corresponderia a 80% do salário, *teríamos, anualmente, um custo na ordem dos 100,4 milhões de euros, que se subdivide em 74,8 milhões de euros que são o custo da prestação e 25,6 milhões de euros que são o custo da não receita pelo facto de o beneficiário, naquele período, não trabalhar.*

A segunda medida que carece de quantificação neste sector é a que se prende com a necessidade de premiar especialmente as famílias com 3 ou mais filhos, não lhes aplicando o chamado “factor de sustentabilidade” da segurança social.

A qualificação exacta da medida não é simples, na medida em que depende de factores com razoável diferenciação, nomeadamente o aumento da esperança média de vida aos 65 anos e a carreira contributiva de cada beneficiário. Em todo o caso, estabelece-se um cenário: considerando que o numero de famílias com 3 ou mais filhos, segundo o INE é 5,2% do total das famílias; considerando que a medida se aplica a todos os reformandos (os reformados não tiveram “factor de sustentabilidade”); considerando que, anualmente, se reformam cerca de 90 mil pessoas (actualmente 84 mil); considerando, ainda, que o “factor de sustentabilidade” agrava em cerca de 1 mês/ano a idade da

reforma; e considerando a pensão média dos novos reformados, *teremos que esta medida teria um custo orçamental de 31,2 M€.*

#### IV. Impacto legislativo

As medidas propostas implicam alterar: o artigo 64.º da Lei 4/2007, de 6 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social); o artigo 41.º do Código do Trabalho; o artigo 75.º do Regulamento do Código de Trabalho; o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 154/88, de 19 de Abril, com redacção posterior. Implicam ainda introduzir o artigo 51.º-A ao Código do Trabalho.

### **3.4 Empresas amigas da família**

É sobretudo no que toca aos equipamentos do ensino pré-escolar que se denota um claro e forte entrave ao alargamento do núcleo familiar. De facto, Portugal está dotado de uma rede claramente insuficiente para as necessidades e claramente incapaz de servir, mais que não seja, os que menos têm e mais precisam.

A rede que temos assenta essencialmente nas IPSS com a valência de jardim-de-infância e no lançamento de programas de apoio à construção de equipamentos sociais com a tal valência, com a posterior assinatura de acordos de cooperação.

O sector social não lucrativo, onde estão incluídas as IPSS, representava, em finais de 2005, cerca de 73% da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, sendo cerca de 37,5% destes equipamentos dirigidas à infância e juventude. A taxa de utilização tem sido sempre superior a 90%, o que denota uma grande procura.

*Entendemos que o Estado deve incentivar fortemente as empresas a não só contribuírem, através de donativos, para estes equipamentos, mas, sobretudo, a concertarem-se, com o empenho activo das autarquias, no sentido de os criarem.* Soluções deste tipo, junto ao local de trabalho da mãe ou do pai, poderão constituir uma motivação adicional para o trabalho além de promover o acréscimo de tempo diário de contacto entre os trabalhadores e os seus filhos.

Deve ser aberta às empresas a possibilidade de criarem IPSS, podendo concorrer a fundos dedicados pelo Estado a essas entidades, bem como candidatarem-se a programas de investimento para esse efeito.

O n.º 9 do artigo 40.º do Código do IRS prevê a possibilidade de levar a custos 140% da despesa com a manutenção de creches, lactários e jardins-de-infância. Entendemos que este regime deve aplicar-se também à despesa com a *construção e/ou aquisição* desses equipamentos.

Propomos, pois:

- a possibilidade de constituição de Instituições Particulares de Solidariedade Social, sem finalidade lucrativa, por iniciativa de empresas;
- a consideração dos gastos também com construção e aquisição de creches, lactários e jardins-de-infância como custos ou perdas de exercício a 140%;
- a reintrodução na lei de bases da segurança social da possibilidade de candidatura das empresas em parceria com ao Estado a fundos estruturais, o que pressupõe a negociação no quadro do fundo social europeu com este objectivo.

## II. No futuro

Como sabemos, o nosso tecido empresarial é constituído por milhares de pequenas e médias empresas que só por si não têm capacidade de empreender este tipo de equipamentos sociais.

Ora, no desenvolvimento destas políticas sociais, o Estado (central e autárquico) pode e deve incentivar o agrupamento de empresas para criação de equipamentos, doando o terreno ou isentando de todo e qualquer imposto a aquisição do terreno destinado à construção da creche ou jardim-de-infância e concedendo o benefício fiscal em sede de IRC em função da participação de cada empresa.

Neste sentido, as empresas devem ser estimuladas para que, em grupo e em parceria, constituam IPSS da qual seriam as únicas associadas, garantindo um benefício fiscal em sede de IRC pelas quotas pagas. Desta forma desenvolveriam um projecto de respostas sociais que em comunidade de esforços beneficiariam todos os trabalhadores das empresas envolvidas.

Ao constituírem-se em IPSS, teriam os incentivos do Estado (Acordos de Cooperação, PIDDAC, PARES, etc.), sem necessidade de realização de despesa. Ao mesmo tempo, as empresas criariam condições para que os trabalhadores se sentissem mais confortáveis e motivados na prestação de trabalho: não só o período em que os filhos estão privados da companhia dos pais ficaria encurtado, como estes estariam muito perto para acorrer a qualquer situação de urgência.

Por fim, relativamente aos requisitos para abertura e funcionamento de creches e jardins-de-infância públicos, privados com e sem fins lucrativos, importa referir que não é admissível que o Estado não tenha o mesmo nível de exigência para todos os equipamentos, sem distinguir o privado do público. Não é admissível que o Estado exija aos particulares aquilo que, ele próprio, não cumpre. Apesar de recentemente ter harmonizado o regime das IPSS e das instituições privadas, o sistema deve evoluir para uma equiparação total de exigências. O tratamento discriminatório da iniciativa privada, além de injustificado, afigura-se um obstáculo ao livre e sadio desenvolvimento do mercado e da concorrência.

O Estado ou exige de mais a uns ou de menos a outros. Pois se a finalidade do normativo é a excelência dos serviços a prestar às crianças, tais exigências só fazem sentido se se aplicarem a todos.

### III. Impacto legislativo

A introdução destas medidas implica alterar: o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º119/83, de 25 de Fevereiro (Estatuto das IPSS); os números 1 e 9 do artigo 40.º do Código do IRS e o artigo 35.º da Lei n.º4/2007, de 16 de Janeiro (lei de bases da Segurança Social).

## **Conclusão**

Fugindo à repetição do que já ficou dito, importa deixar apenas três notas em jeito de conclusão.

A primeira para frisar que há diferentes patamares nas medidas propostas, há aspectos pensados para o imediato, que não se afiguram de difícil introdução nem obrigam a um esforço excessivo ao nível da despesa. Outros apontam para caminhos a trilhar no futuro e constituem uma forte responsabilidade para o Estado. As medidas imediatamente propostas permitem criar um ambiente político e social favorável à família. Enviam uma mensagem muito clara sobre a importância que, para o Estado, representa o nascimento de mais crianças. Encaramo-las como o começo de soluções, como pontos de partida.

A segunda nota para enfatizar que a natalidade está ligada a muitas áreas diferentes e que a aposta no aumento dos nascimentos só será ganha se a questão for assumida com centralidade na política governativa. Para além das áreas focadas neste relatório, assumem particular relevância áreas como a educação e a habitação.

A terceira para realçar que as experiências de outros países demonstram não só que é urgente, mas também que é possível inverter a queda da natalidade. Na nossa perspectiva, o problema da natalidade a todos interessa e a todos afecta. O Estado deve criar condições para que as empresas e as famílias reconheçam a importância da questão. Deve focar as suas políticas na promoção de um ambiente que permita às pessoas escolherem com liberdade ter mais filhos, gerando uma sociedade demograficamente mais equilibrada.

## **Bibliografia**

*Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life (Volume 3)*  
New Zealand, Portugal and Switzerland, OCDE, 2004

Bandeira, Mário Leston, *Demografia e Modernidade. Família e Transição Demográfica em Portugal*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1996

António Barreto, *Sociedade, demografia e políticas de população*, II.º Congresso Português de Demografia, Associação Portuguesa de Demografia, Lisboa, 27 de Setembro de 2004

Barreto, António, *As migrações: uma questão social do mundo*, in *Tempo de Incerteza*, 2.ª edição, Relógio D'Água, Lisboa, 2003, p.280

Beaumel, Catherine, Lucile Richet-Mastain e Mauricette Vatan, *La situation démographique en 2005 - Mouvement de la Population*, Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 2007, [http://www.insee.fr/fr/ppp/ir/sd2005/dd/pdf/sd2005\\_brochure.pdf](http://www.insee.fr/fr/ppp/ir/sd2005/dd/pdf/sd2005_brochure.pdf)

Benson, Harry, *The Conflation of Marriage and Cohabitation in Government Statistics*, Bristol Community Family Trust, 2006

Carrilho, Maria José e Lurdes Patrício, *A Situação Demográfica Recente em Portugal*, Revista de Estudos Demográficos, n.º 40, INE, 2006, 47

d'Addio, Anna Cristina e Marrco Mira d'Ercole, *Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The role of Policies*, OECD Social Employment and Migration Working Papers 27, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2005

*Demografia: Passado e Presente. Que futuro?*, Caderno Associação Portuguesa de Famílias Numerosas, 16

Espada, João Carlos *e al.*, *Família e Políticas Públicas*, Principia, Cascais, 2004

*Estudo Comparativo das Políticas Familiares na Europa*, Associação Portuguesa de Famílias Numerosas, Lisboa, 1999

Grant, Jonathan, Stijn Hoorens, Suja Sivadasan, Mirjam van het Loo, Julie Davanzo, Lauren Hale, Shawna Gibson, William Butz, *Low Fertility and Population Ageing. Causes, Consequences, and Policy Options*, Rand Corporation, 2004, [http://www.rand.org/pubs/monographs/2004/RAND\\_MG206.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2004/RAND_MG206.pdf)

Hoem, Jan M., *Why does Sweden have such high fertility?* <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol13/22/13-22.pdf>

*Inquérito à Fecundidade e Família 1997*, INE, Lisboa, 2002

Kiernan, Kathleen, *The Rise of Cohabitation and Child Bearing Outside Marriage in Western Europe*, International Journal of Law, Policy and the Family, 2001,15:1-21

Morgan, Patricia, *The War Between the State and the Family: How Government Divides and Impoverishes*, Institute of Economic Affairs (IEA), Londres, 2007

Neyer, Gerda, *Family Policies and Fertility in Europe. Fertility policies at the intersection of gender policies, employment policies and care policies*, Max Planck Institute for Demographic Research, Working Paper WP 2006-010, 2006

Ramalho, Maria do Rosário Palma, *The importance of a balanced reconciliation of family and Professional life between men and women for the practical implementation of gender equality principle in employment area*, in Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos. Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa, Coimbra Almedina, 2007, 909  
Rosa, Maria João Valente e Cláudia Vieira, *A População Portuguesa no Século XX - Análise dos Censos de 1900 a 2001*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2003

Ribeiro, Teresa, *População, Desenvolvimento e Valorização de Recursos*, in Perspectivas do Desenvolvimento da Família, Sociedade Científica da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2006, 89

Rosa, Maria João Valente, *População Portuguesa até 2020: cenários demográficos principais e derivados*, in A Situação Social em Portugal 1960-1999, Volume II, organizado por António Barreto, ICS, Lisboa, 2000, 575

Rosa, Maria João Valente, *Portugal e a União Europeia, do ponto de vista demográfico, a partir de 1960*, in A Situação Social em Portugal 1960-1999, Volume II, organizado por António Barreto, ICS, Lisboa, 2000, 419

Social Justice Policy Group (Chairman Rt Hon Iain Duncan Smith MP) *Breakthrough Britain. Vol.I: Family Breakdown (Chair. Dr. Samantha Callan). Policy recommendations to the Conservative Party*, 2007

Vignon, Jérôme, *Responses to the new demographics: present and future strategies for the European Union*, in The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses, United Nations, New York and Geneva, 2005, 45

## **ANEXO: TEXTOS NORMATIVOS**

### **1. Alteração ao Código do IRS**

Os artigos 69.º e 79.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º442-A/88, de 30 de Novembro, com as alterações introduzidas pelos [...], passam a ter a seguinte redacção:

#### **Artigo 69º**

##### **Quociente familiar**

1 – Tratando-se de sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens, ou de sujeitos passivos a quem a lei permita a apresentação de declaração conjunta, as taxas aplicáveis são as correspondentes ao rendimento colectável dividido por 2 e 0,5 por cada dependente.

2 – Para os restantes sujeitos passivos com dependentes a seu cargo, que não estejam abrangidos pelo disposto no artigo 56.º, as taxas aplicáveis são as correspondentes ao rendimento colectável dividido por 0,5 por cada dependente.

3 – A colecta do IRS resulta da aplicação das taxas fixadas no artigo anterior ao quociente do rendimento colectável, multiplicado o resultado obtido pelo valor desse quociente.

### Artigo 79.º

(...)

1 - (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) Uma percentagem da remuneração mínima mensal mais elevada, por cada dependente que não seja sujeito passivo deste imposto, de acordo com a seguinte tabela:

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 1 dependente          | 40% |
| 2 dependentes         | 45% |
| 3 dependentes         | 55% |
| 4 dependentes ou mais | 60% |

e) (...)

2 - (...)

3 - (...)

## 2. Alteração ao Código do Trabalho e ao seu Regulamento

Os artigos 36º e 40.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º29/2003, de 27 de Agosto, passam a ter a seguinte redacção:

“Artigo 36º  
**Licença por paternidade**

1 – [...]

2 – [...]

3 – [...]

4 – [...]

5- Findo o prazo da licença previsto no número 2, o pai tem ainda direito a uma licença de 30 dias consecutivos.

6- A licença prevista no número anterior pode ser gozada pela mãe, por período de duração igual àquele a que o pai teria direito, ou ao remanescente daquele período caso este tenha gozado alguns dias de licença, desde que conste de decisão conjunta dos pais.

#### Artigo 40º

##### **Faltas para assistência a menores**

1 – (...)

2 – (...)

3 – (...)

4- Aos trinta dias previstos no n.º 1 acrescem dois dias por cada filho, adoptado ou enteado além do primeiro.”

É aditado ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º29/2003, de 27 de Agosto, o artigo 51.º-A com a seguinte redacção:

#### “Artigo 51º-A

##### **Partilha de direitos atribuídos aos progenitores com os avós**

1 Os trabalhadores titulares dos direitos previstos nos artigos 35º, 36º, 40º, 42º, 43º, 44º e n.º 1 e 2 do artigo 45º, podem partilhar o regime de faltas, licenças e tempos de trabalho aí presentes com os avós, desde que conste de decisão conjunta dos legítimos titulares dos direitos.

2- As licenças e tempos de trabalho referidas no número anterior podem ser gozados por qualquer dos seus titulares de modo consecutivo ou interpolado, não sendo permitida a acumulação por um dos avós dos direitos dos outros, conforme decisão conjunta dos progenitores.

3- Nos casos referidos no número anterior, o titular que beneficiar do direito deve apresentar ao empregador:

a) O documento de que conste a decisão dos progenitores;

b) A prova de que os outros titulares informaram os respectivos empregadores da decisão conjunta.

4- Durante o período de licença parental ou dos regimes alternativos de trabalho a tempo parcial ou de períodos intercalados de ambos, de licença especial para assistência a filho ou de licença para assistência a pessoa com deficiência ou doença crónica, ou ainda durante o período de trabalho a tempo parcial para assistência a neto, o trabalhador não pode exercer outra actividade incompatível com a respectiva finalidade, nomeadamente trabalho subordinado ou prestação continuada de serviços fora da sua residência habitual.

5- O regime de licenças faltas e dispensas é o constante do artigo 50.º, com as necessárias alterações.”

Os artigos 69.º e 75.º da Lei n.º35/2004, de 29 de Julho, que regulamenta o Código do Trabalho, passam a ter a seguinte redacção:

“Artigo 69.º

**Licença por paternidade**

1 – [...]

2 – [...]

3 – [...]

4- A licença prevista nos n.ºs 5 e 6 do artigo 36.º do Código de Trabalho deve ser gozada necessariamente a seguir à licença por maternidade, nos termos da legislação da Segurança Social.

5- Aplica-se ao gozo da licença por paternidade prevista no número anterior o regime do n.º 3 do presente artigo, com as necessárias alterações.

Artigo 75.º

1 - Para efeitos do disposto no artigo 51.º-A do Código de Trabalho, o trabalhador que pretenda gozar a licença para assistência a neto recém-nascido, deverá proceder de acordo com o artigo 69.º, com as necessárias adaptações.

2 – Anterior n.º1

3 – Anterior n.º2

4 – Anterior n.º3”

#### **4. Alteração ao Decreto-Lei n.º154/88, de 29 de Abril**

Os artigos 9.º e 22.º do Decreto-Lei 154/88, de 29 de Abril, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 77/2005, de 9 de Maio, passam a ter a seguinte redacção:

“ Art.º 9.º

(...)

1 - (...)

2 - Nas situações em que o beneficiário optar pela modalidade de licença prevista no n.º 1 do artigo 68.º e n.º 4 do artigo 69.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, o montante diário dos subsídios de maternidade e paternidade é igual a 80% da remuneração de referência.

Artigo 22.º

#### **Efeitos das faltas e licenças**

1-Os períodos de faltas e licenças que determinem o reconhecimento do direito a prestações, bem como os de licença parental e especial para assistência a filho ou adoptado dão lugar a registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições, sendo considerado como trabalho efectivamente prestado.

2- O disposto no número anterior aplica-se aos casos em que há uma extensão dos direitos dos progenitores.”

#### **3. Alteração ao Decreto-Lei n.º 199/99 de 8 de Junho**

São acrescentados os artigos 35.º-A e 35.º-B ao Decreto-Lei 199/99 de 8 de Junho, com a seguinte redacção:

## “SECÇÃO VI

### **Taxa contributiva de incentivo à natalidade**

#### Artigo 35.º - A

##### **Trabalho a tempo parcial, tele-trabalho e trabalho no domicílio de pais ou avós**

1 - A taxa contributiva relativa a trabalhadores pais, mães e avós de crianças até aos 12 anos, em regime de trabalho prestado em jornada contínua, a tempo parcial, de tele-trabalho ou de trabalho domiciliário, é de 21,6%, sendo, respectivamente, de 14,6% para as entidades empregadoras e de 7% para os trabalhadores, e por período não superior a 36 meses, seguidos ou interpolados.

2 – A taxa contributiva referida no número anterior apenas é aplicada em alternativa a uma das pessoas referidas no número anterior.

#### Artigo 35.º - B

##### **Reingresso no trabalho por pais ou avós**

1 - A taxa referida no artigo anterior é aplicável por período não superior a 2 anos ao trabalhador contratado após suspensão ou cessação de actividade profissional para assistência a filho ou neto, em alternativa à mãe ou pai, nos primeiros três anos de vida deste.

2 – Esta taxa é aplicada em alternativa a uma das pessoas referidas no artigo anterior.”

## **5. Alteração à Lei de Bases da Segurança Social**

Os artigos 35.º e 64.º da Lei n.º4/2007, de 16 de Janeiro, que aprovou as bases gerais do sistema de segurança social, passam a ter a seguinte redacção:

“Artigo 35.º

**Das empresas**

1 - O Estado estimula as empresas a desenvolver equipamentos e serviços de acção social, em especial no domínio do apoio à maternidade e à infância, e que privilegiem uma repartição mais equilibrada das responsabilidades familiares, educativas e profissionais dos pais trabalhadores.

2 - O estímulo às empresas previsto no número anterior pode ser concretizado através de incentivos ou bonificações de natureza fiscal e da utilização de recursos de fundos estruturais europeus.

#### Artigo 64.º

##### **Factor de sustentabilidade**

1 - [...]

2 - [...]

3- O factor de sustentabilidade não é aplicado ao requerente da pensão estatutária que tenha três ou mais filhos, a partir do momento em que, para o cálculo da pensão de reforma, seja considerada toda a carreira contributiva do trabalhador.”

#### **6. Alteração ao Estatuto das IPSS**

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º119/83, de 25 de Fevereiro, que aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, passa a ter a seguinte redacção:

##### “Artigo 1.º

1 - São Instituições Particulares de Solidariedade Social as constituídas, sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares e/ou pessoas colectivas de direito privado, incluindo sociedades por quotas e anónimas, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por corpo autárquico, para prosseguir, entre outros, os seguintes objectivos, mediante concessão de bens e prestação e a prestação de serviços:

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) [...]

e) [...]

f) [...]

g) [...]

2 - [...]

3 - [...]"

## **7. Alteração ao Código do IRC**

O artigo 40.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º448-B/88, de 30 de Novembro, com as alterações introduzidas pelos [...], passa a ter a seguinte redacção:

“Artigo 40.º

### **Realizações de utilidade social**

1- São também considerados custos ou perdas de exercício os gastos suportados com a construção, aquisição e manutenção facultativa de creches, lactários, jardins-de-infância, cantinas, bibliotecas e escolas, bem como outras realizações de utilidade social, como tal reconhecidas pela Direcção-Geral dos Impostos, feitas em benefício do pessoal ou dos reformados da empresa e respectivos familiares, desde que tenham carácter geral e não revistam a natureza de rendimentos do trabalho dependente ou, revestindo-o, sejam de difícil ou complexa individualização relativamente a cada um dos beneficiários.

2 - [...]

3 - [...]

4 - [...]

5 - [...]

6 - [...]

7 - [...]

8 - [...]

9 – Aos custos referidos no n.º1, quando se reportem à construção, aquisição e manutenção de creches, lactários e jardins-de-infância em benefício do pessoal da empresa, seus familiares ou outros, são imputados, para efeitos de determinação do lucro tributável, mais 40% da quantia efectivamente dispendida.

10 – [...]

11 – [...]

12 – [...]

13 – [...]"

## **8. Alteração ao Código do IVA**

A Lista I anexa do Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelos [...], passa a ter a seguinte redacção:

### **“LISTA I**

#### **Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida**

1. [...]

2. [...]

2.1 – [...]

2.2 – [...]

2.3 – [...]

2.4 – [...]

2.5 – [...]

2.6 – [...]

2.7 – [...]

2.8 – [...]

2.9 – [...]

2.10 – [...]

2.11 – [...]

2.12 – [...]

2.13 – [...]

2.14 – [...]

2.15 – [...]

2.16 – [...]

2.17 – [...]

2.18 – [...]

2.19 – [...]

2.20 – [...]

2.21 – [...]

2.22 – [...]

2.23 – [...]

2.24 – [...]

2.25 – [...]

2.26. Sistema de retenção de crianças nos automóveis.”

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| <b>Introdução</b>   | 2  |
| <b>1. Enunciação do problema</b>                                      |    |
| 1.1 Dados preocupantes  | 8  |
| 1.2 Justificação do interesse político                                | 19 |
| <b>2. Medidas de incentivo à natalidade</b>                           |    |
| 2.1 O que existe em Portugal e as medidas do Governo                  | 23 |
| 2.2 Experiências estrangeiras que permitiram aumentar a natalidade    | 36 |
| 2.3 Os nossos critérios de selecção                                   | 41 |
| 2.4 As nossas escolhas e as pistas de evolução                        | 44 |
| <b>3. As propostas do Grupo de Missão: um Estado amigo da família</b> |    |
| 3.1 Uma fiscalidade amiga da família                                  | 55 |
| 3.2 Um sistema laboral amigo da família                               | 58 |
| 3.3 Uma Segurança Social amiga da família                             | 60 |
| 3.4 Empresas amigas da família  | 63 |
| <b>Conclusão</b>  | 66 |
| <b>Bibliografia</b>   | 67 |
| <b>Anexo: textos normativos</b>                                       | 70 |