



Catarina Marques Carloto De Castro

**Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto
laboral de parentalidade.**

Uma reflexão a partir do regime jurídico português.

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre em Direito na
especialidade de Ciências Jurídicas Sociais.

Doutora Rita Calçada Pires, Professora da Faculdade de Direito da
Universidade Nova de Lisboa

Março 2016

O corpo desta Dissertação ocupa 199 761 caracteres

Agradecimentos

É com enorme gratidão que agradeço à Professora Doutora Rita Calçada Pires pela sua notável orientação e acompanhamento.

Será sempre um exemplo inspirador, quer como profissional, quer como ser humano.

Declaração de Compromisso de Anti-Plágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 14 de Março de 2016

(Catarina Marques Carloto de Castro)

Abreviaturas

A.F.	Abono de família
CDF	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	Comissão Europeia
CESE	Comité Económico e Social Europeu
CGTP	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e Emprego
C.R.C.S.P.S.S.	Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social
C.R.P.	Constituição da República Portuguesa
CSE	Carta Social Europeia
C.T.	Código do Trabalho
DL	Decreto-Lei
FFMS	Fundação Francisco Manuel dos Santos
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
G.C.	Governo Constitucional
Gs Cs	Governos Constitucionais
GEP	Gabinete de Estratégia e Planeamento
GOP	Grandes Opções do Plano
IFSC	Instituto Francisco Sá Carneiro
INE, I.P.	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
IAS	Indexante dos Apoios Sociais

ISS, I.P.	Instituto da Segurança Social, I.P.
LBSSS	Lei de Bases do Sistema de Segurança Social
MAC	Método Aberto de Coordenação
MISSOC	Mutual Information System On Social Protection
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos
O.E.	Orçamento do Estado
O.J.	Ordenamento Jurídico
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
R.P.	República Portuguesa
SSS	Sistema de Segurança Social
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TI	Trabalhador Independente
TCO	Trabalhador por conta de Outrem
TRF	Trabalhador com responsabilidades familiares
TUE	Tratado da União Europeia
U.E.	União Europeia

Esquemas, Gráficos e Tabelas:

Esquema 1	Organização do sistema de proteção social em Portugal
Gráfico 1	Evolução da população portuguesa: 1991-2013 (INE)
Tabela 1	Esperança de vida à nascença: total e por sexo
Tabela 2	Taxa bruta de natalidade
Tabela 3	Índice sintético de fecundidade
Tabela 4	Contributo dos saldos natural e migratório para a variação populacional anual

Anexos

- Anexo 1 Portugal – Relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2015 – Projeções Demográficas
- Anexo 2 Texto 1: Modelos de Bem-Estar Social na Europa
- Anexo 3 Texto 2: Medidas de incentivo à natalidade nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e nas Autarquias Locais portuguesas
- Anexo 4 Texto 3: Outras medidas públicas de incentivo à natalidade portuguesa
- Anexo 5 Texto 4: Síntese das propostas apresentadas pelos 4 partidos mais votados nas eleições legislativas de 2015, no âmbito do incentivo à natalidade
- Anexo 6 Texto 5: Plafonamento do Sistema de Segurança Social
- Anexo 7 Tabela 1: Subsídios Parentais - percentagens a aplicar à renumeração

Índice:

1. Introdução	Págs.1-3
2. O problema da natalidade como problema europeu e português	
2.1 O problema demográfico	Págs.4-12
2.2 O impacto demográfico na sustentabilidade do Sistema de Segurança Social	Págs.13-24
3. Políticas públicas de apoio à natalidade em Portugal	
3.1 Ratio das atuais medidas públicas de apoio à natalidade	Págs.25-26
3.2 Narrativa política e o apoio à natalidade	Págs.26-34
4. Quadro jurídico de apoio à natalidade	
4.1 O apoio à natalidade na Lei Fundamental	Págs.34-38
4.2 Enquadramento do Sistema de Segurança Social na sua relação com o apoio à natalidade	Págs.38-45
4.3 As prestações de carácter pecuniário	Págs.45-48
4.3.1 Abono de família para crianças e jovens	Págs.48-50
4.3.2 Abono de família pré-natal	Págs.50-52
4.3.3 Bolsa de Estudo	Págs.52-53
4.3.4 Subsídio parental e subsídio parental alargado	Págs.53-57
4.4 Contexto laboral da parentalidade	Págs.57-59
4.4.1 Licenças parentais; tempo parcial de trabalho; horário flexível de trabalhador com responsabilidades familiares	Págs.59-67
5. Análise Crítica	Págs.67-80
Bibliografia	
Legislação	
Anexos	

Resumo

O presente trabalho tem como finalidade compreender de que forma o problema do baixo índice de natalidade, em Portugal, afeta a sustentabilidade do SSS, averiguando, posteriormente, em que medida, as respostas vigentes no O.J. contribuem para o eficiente tratamento do tema.

Para tal, esta investigação tem como objecto de estudo as políticas públicas portuguesas de apoio à natalidade, analisando-se a narrativa política e, num plano jurídico, analisando as prestações pecuniárias do SSS, assim como as respostas vigentes no contexto do direito laboral, concretamente as licenças parentais e o tempo parcial de trabalho e horário flexível de TRF.

Por último, num exercício de reflexão final é feita uma crítica geral e construtiva, em relação ao atual incentivo público à natalidade portuguesa, ponderando-se sobre os possíveis aspetos a melhorar.

Palavras-chave: Envelhecimento demográfico; taxa de natalidade; financiamento do Sistema de Segurança Social; políticas públicas; prestações pecuniárias; licença parental; conciliação entre a vida profissional e a vida familiar; igualdade de género; partilha de responsabilidades parentais.

Abstract

This Thesis aims to understand how far does extent the issue of low birthrate in Portugal as it affects the sustainability of the welfare system. Furthermore verifying to what extent valid answers on the legal system contribute in this sense to the efficient forestall on this subject.

In addition, the issue of this research focus on the study of the Portuguese Public Policies in support of Birth, analysing the politic narrative along side with the funding benefits of the Welfare Public Foundation, by also centralizing valid questions in the context of the labour law, particularly the parental leave terms, the part-time and flexible hours of work status on its entirety for what concerns the worker with family entitlements and duties.

Lastly, as a means of ultimate reflection, one general and constructive argument is made regarding the current public encouragement of portuguese birth, in which the possible social and political aspects to improve are considered.

Key-words: demographic ageing; birth rate; welfare financing; public policies; funding benefits; parental leave; work-family reconciliation; gender equality; sharing of parental responsibilities.

1. Introdução

Atualmente, o envelhecimento demográfico é um fenómeno presente na generalidade dos países europeus, entre os quais, Portugal.

Ora, sendo esta uma realidade, cujo impacto se reflete negativamente na sustentabilidade do SSS, cabe compreender quais as atuais políticas de apoio à natalidade e ainda, qual o seu efetivo papel, na construção de uma resposta eficiente para esta adversidade.

Assim, em primeiro lugar, afigura-se relevante contextualizar o problema da natalidade, mediante a apresentação de dados demográficos¹ e pareceres de entidades competentes² que sustentam, de forma clara, o cenário de envelhecimento populacional³.

Posto isto, procurará analisar-se a forma como o envelhecimento populacional e a redução da natalidade geram implicação na sustentabilidade do SSS, explicando que o atual modelo central de financiamento do sistema previdencial, o modelo de repartição, depende de um forte crescimento populacional, sendo por isso, fundamental a adopção de medidas que invertam este cenário de inverno demográfico.

Ao nível dos Estados-membros da U.E. salienta-se que esta adversidade adquire um maior grau de complexidade, ao ter em conta as implicações e os custos associados à manutenção do partilhado modelo social europeu. A par desta dificuldade que, dentro da Europa assume diferentes soluções, acrescenta-se o contexto de crise económica e financeira, no qual Portugal se

¹ Para este trabalho utilizam-se as seguintes fontes estatísticas: 1) ao nível nacional: INE, I.P. que produz e divulga a informação estatística oficial portuguesa e ainda coordena toda a atividade estatística realizada em Portugal; Pordata, base de Dados de Portugal, organizada e desenvolvida pela FFMS; 2) ao nível europeu: Eurostat, fonte oficial de estatística da União Europeia.

² Para este trabalho citam-se as seguintes entidades competentes: CITE; CESE; CE; e OCDE.

³ Configura-se relevante esclarecer que, pese embora a reconhecida importância da ciência demográfica para o tratamento deste tema, o presente trabalho não abordará as questões populacionais de forma profunda. Uma vez que esta dissertação insere-se na área de ciências jurídicas sociais, o foco é plano jurídico. Porém, como forma de justificar a existência do problema demográfico e numa lógica de interdisciplinaridade, característica do tema abordado, recorre-se aos dados estatísticos como elemento de demonstração e fundamentação do problema identificado.

encontra. Assim, tendo em vista a dificuldade na resolução deste desafio revela-se impreterível, para além de uma eficiente atuação pública, uma adequada gestão de recursos.

Nesta sequência, surge a importância de uma cuidada análise das políticas públicas de apoio à natalidade, assim como dos instrumentos do SSS e dos direitos concedidos no âmbito do Direito Laboral, na tentativa de compreender o seu real impacto, apontando as suas ineficiências e considerando aspetos a melhorar.

Deste modo, assume-se que a resposta para esta problemática assenta em estímulos concedidos pelo Estado, aprofundando neste sentido, o estudo do A.F. pré-natal e A.F. para crianças e jovens, da bolsa de estudo, e dos subsídios parentais, como potenciais instrumentos estimuladores. E ainda o estudo da licença parental e da licença parental complementar, do tempo parcial de TRF e do horário flexível de TRF, como outras potenciais respostas ao problema.

A este propósito cumpre justificar a opção pelo tratamento destes instrumentos. Escolheu-se analisar o domínio das prestações pecuniárias no âmbito do sistema de proteção social de cidadania e do sistema previdencial, sem prejuízo do reconhecimento demais instrumentos, por consideramos fundamental a sua atuação quer no auxílio prestado às famílias, quer na proteção da parentalidade inicial.

Por outro lado, decidimos incluir na presente dissertação, a parentalidade na área do direito do trabalho, não só por nos despertar um especial interesse, comparativamente com outras áreas que implementam a natalidade, mas também por entendermos essencial e complementar, a compreensão destes apoios na sua relação com a vida profissional ativa.

Por esta razão, julgamos crucial o exame do tempo parcial de TRF e o horário flexível de TRF, tendo em conta o seu contributo positivo no estímulo à natalidade.

A seleção dos domínios em análise, resultou, em grande medida, da realização de leituras relacionadas com outros O.J., nomeadamente, o sueco,

que, neste pressuposto, representa um caso de sucesso no que diz respeito ao crescimento demográfico. Aí, a promoção da natalidade foi feita principalmente através de medidas laborais conjugadas com outros instrumentos, nos domínios da fiscalidade; da saúde⁴; e, da segurança social.

Por último, sustentando que os maiores custos para o Estado são aqueles que estão associados a um país sem renovação geracional, realiza-se uma reflexão sobre a construção de um futuro viável dentro do modelo social, tal como o conhecemos.

A motivação para a elaboração deste trabalho prende-se com a necessidade, enquanto jovem estudante, de explorar um tema contemporâneo e de extrema importância face ao contexto vivido em Portugal. Assume-se de plena conveniência colmatar o vazio literário que existe em relação à temática das políticas de natalidade face ao SSS e, julga-se ser uma discussão que suscita interesse junto da generalidade da população, sobretudo junto dos jovens académicos, jovens trabalhadores ou jovens que ingressem pela primeira vez no mercado de trabalho. Em síntese, revela-se essencial aprofundar o conhecimento do tema, assim como investir na implementação destes conteúdos nas Universidades portuguesas.

Esta investigação tem por base uma metodologia qualitativa, pretendendo-se compreender os fenómenos em questão, na sua totalidade. Para tal, o estudo envolve a sua contextualização, descrição e reflexão final.

⁴ A presente dissertação não abordará os domínios da fiscalidade e da saúde, quer por uma razão de gestão de tempo, quer pela extensão do seu tratamento que extravasaria o número de caracteres permitidos para o conteúdo do trabalho.

2. O problema da natalidade como problema europeu e português

2.1. O problema demográfico

Esta investigação parte de uma realidade conhecida, pelos cidadãos, pela classe política, assim como pelas instituições europeias e instituições não-governamentais: trata-se do envelhecimento demográfico.

De acordo com diversos estudos demográficos⁵, nas próximas décadas a população idosa aumentará de forma exponencial, ao mesmo tempo que a população ativa⁶ diminuirá significativamente, sendo este o fenómeno conhecido como duplo envelhecimento geracional⁷.

Este cenário resulta de um aumento da esperança média de vida⁸, em virtude do desenvolvimento das condições de vida, nomeadamente, o aumento dos cuidados médicos e de alimentação; e a melhoria das condições sanitárias, de trabalho e de habitação, o que representa não só uma conquista para os

⁵ Exemplos de alguns estudos realizados que demonstram tal: i) COMISSÃO EUROPEIA - The 2015 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies; ii) COMISSÃO PARA A POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada; iii) DIREÇÃO-GERAL DA SAÚDE - Natalidade, Mortalidade Infantil, Fetal e Perinatal, 2010/2014; iv) FFMS - Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa – 1950-2011: Evolução e Perspectivas; v) GEP - Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social – Sistema Previdencial; vi) INE, I.P. - Estatísticas Demográficas 2014; vii) OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS – CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA - Os problemas e as soluções para a Segurança Social; viii) ORDEM DOS MÉDICOS - Natalidade e Fertilidade: Análise dos Conhecimentos e Expectativas de 3585 Estudantes Universitários Portugueses.

⁶ Por população ativa entende-se o “conjunto de indivíduos com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, constituíam a mão-de-obra disponível para a produção de bens e serviços que entram no circuito económico”. Por sua vez, por população inativa define-se “população que, independentemente da sua idade, no período de referência não podia ser considerada economicamente ativa, isto é, não estava empregada, nem desempregada. Assim é inativo quem não está empregado nem desempregado, como é o caso da população estudantil, doméstica e reformada”, de acordo com o apresentado pelo Pordata, disponível em <https://www.pordata.pt/Glossario>, consultado em 15/11/2015.

⁷ Para melhor desenvolvimento do presente conceito, consultar o Parecer do CESE sobre «As consequências do envelhecimento da população para os sistemas sociais e de saúde» (parecer exploratório), JO C 44 de 11.2.2011 e o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007.

⁸ Por esperança média de vida entende-se “o número médio de anos que uma pessoa que atinja a idade exata x pode ainda esperar viver, mantendo-se as taxas de mortalidade por idade observadas no momento ou o número médio de anos que uma pessoa à nascença pode esperar viver, mantendo-se as taxas de mortalidade por idade observadas no momento”, segundo o INE, I.P. - Estatísticas demográficas 2014, p.154.

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
 Uma reflexão a partir do regime jurídico português

países desenvolvidos da U.E., como afigura-se um enorme desafio para as economias e modelos sociais dos Estados europeus (cfr. Tabela 1).

Tabela 1 – Esperança de vida à nascença: total e por sexo

Esperança de vida à nascença: total e por sexo

Ano (idade) - Média

Anos	Sexo
	Total
UE28	
2005	78,5
2006	78,9
2007	79,1
2008	79,4
2009	↓ 79,6
2010	79,9
2011	↓ 80,3
2012	↓ 80,3
2013	x

Esperança de vida à nascença: total e por sexo
 Fontes de Dados: Eurostat a partir de dados de Institutos Nacionais de Estatística - Recolha de Dados Rapid, Joint, Nowcast
 Fonte: PORDATA

Simbologia

↓ Quebra de série	Pro Valor provisório	Pre Valor preliminar
... Confidencial	x Valor não disponível	e Dado inferior a metade do módulo da unidade utilizada
// Não aplicável ou zero ou zero por defeito	f Valor previsto	§ Dado com coeficiente de variação elevado
- Ausência de valor	Rv Valor revisto	(R) Dados rectificadados pela entidade responsável
N Valor negligenciável	s Valor estimado	u Valor incerto ou não confiável

Por seu turno, de igual modo contribui para esta conjuntura a reduzida taxa de natalidade⁹, resultante da tendência, cada vez mais frequente, de optar por não ter filhos ou de ter menos filhos (cfr. Tabela 2).

⁹ Por taxa bruta de natalidade entende-se “o número de nados vivos, ocorrido durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa em número de nados vivos por 1000 (103) habitantes). $TBN = [NV(0,t) / [p(0) + P(t)] / 2] * 10n$; $NV(0,t)$ – Nados-vivos entre os momentos 0 e t; $P(0)$ – População no momento 0; $P(t)$ – População no momento t.”, segundo o INE, I.P. - Estatísticas demográficas 2014, p.160.

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

Tabela 2 – Taxa bruta de natalidade

Taxa bruta de natalidade	
Taxa - ‰	
Taxa bruta de natalidade	
Anos	UE28
2005	10,4
2006	10,6
2007	10,7
2008	10,9
2009	↓ 10,8
2010	↓ 10,7
2011	↓ Pro 10,4
2012	↓ Pro 10,4
2013	Pro 10,0

Taxa bruta de natalidade
Fontes de Dados: Eurostat | NU | Institutos Nacionais de Estatística - Recolha de Dados Rapid, Joint, Nowcast
U.S. Census Bureau, Population Division (EUA) | Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications (Japão) - Estimativas da População e Recenseamento da População
Fonte: PORDATA

Simbologia

↓ Quebra de série	Pro Valor provisório	Pre Valor preliminar
... Confidencial	x Valor não disponível	e Dado inferior a metade do módulo da unidade utilizada
// Não aplicável ou zero ou zero por defeito	f Valor previsto	§ Dado com coeficiente de variação elevado
- Ausência de valor	Rv Valor revisto	(R) Dados rectificadados pela entidade responsável
N Valor negligenciável	s Valor estimado	u Valor incerto ou não confiável

Segundo dados estatísticos, a taxa de natalidade europeia, começou a decrescer de forma constante, a partir dos anos 60 do século XX até ao século XXI, tendo registado apenas uma atenuação no início do presente século. Contudo, desde 2011 até aos dias de hoje, a natalidade retomou o rumo de declínio sem precedente.

Por seu turno, de acordo com os dados apresentados pelo Eurostat, Portugal registou, no ano de 2013, a taxa de natalidade mais baixa da U.E.: cerca de 7,9 crianças por mil habitantes. Porém, no ano de 2014, esta taxa aumentou ligeiramente, embora tenham nascido menos 420 bebés em relação ao ano anterior, o que se explica pela diminuição da população residente, uma vez que a taxa de natalidade resulta da proporção de nados-vivos por mil habitantes, segundo as estatísticas divulgadas pela Direção-Geral da Saúde¹⁰.

¹⁰ Segundo DIREÇÃO GERAL DA SAÚDE - Natalidade, Mortalidade Infantil, Fetal e Perinatal, 2010/2014, p.7.

Este fenómeno justifica-se pela alteração dos padrões sociológicos, como é o caso da profunda mutação da noção de família e a perda do valor económico da criança, uma vez que já não se espera que sejam os filhos a garantir o rendimento familiar. Por outro lado, também influencia a legalização do aborto e difusão dos meios contraceptivos¹¹, dando às mulheres o controlo sobre a sua reprodução¹². E, por último, aquilo que tem sido avançado como justificação para a redução da natalidade assenta igualmente na entrada das mulheres no mercado de trabalho¹³, verificando-se um adiamento da maternidade¹⁴, co-relacionado com a difícil conciliação entre a vida familiar e a vida profissional¹⁵, bem como, com o prolongamento da vida ativa laboral e académica, que em certos casos, representa um menor apoio familiar no cuidado dos menores a cargo^{16 17}.

Assim, nos dias de hoje, a maioria das mulheres europeias não tem o número de filhos necessários para garantir a renovação das gerações vindouras, uma vez que o ideal seria que cada mulher tivesse em média 2,1 filhos¹⁸, durante o seu período fértil, o que não se reflete no reduzido índice de fecundidade¹⁹ (cfr. Tabela 3).

¹¹ Segundo a OCDE, o adiamento da maternidade é a principal justificação para a queda da taxa de fertilidade, sendo que o acesso aos meios contraceptivos deu aos progenitores um maior controlo em relação ao tempo e ocorrência dos nascimentos, OCDE - Doing Better for Families, p.21.

¹² Sobre a questão da revolução contraceptiva, assim como sobre a questão da infertilidade, consultar, CORREIA, Mónica - Políticas de incentivo à natalidade, maternidade e parentalidade nos 27 países da União Europeia, pp.21 e 24.

¹³ Evidenciando que a formação e a participação das mulheres no mercado de trabalho tem aumentado, ao longo dos últimos 30 anos., OCDE - Doing Better for Families, págs.18; 30 e 33.

¹⁴ Sobre esta questão, consultar, CORREIA, Mónica - Políticas de incentivo à natalidade, maternidade e parentalidade nos 27 países da União Europeia, pp.20-21.

¹⁵ Evidenciando a difícil tarefa de conciliação entre a vida familiar e a vida profissional, fruto da inflexibilidade do mercado de trabalho e ainda da falta de apoios públicos, OCDE - Doing Better for Families, pp.20; 38 e 40.

¹⁶ Para um maior aprofundamento sobre o tema, consultar: BANDEIRA, Mário Leston - Direito de procriar e algumas particularidades da população portuguesa, p. 156 e MACHADO, Maria do Céu - Fecundidade e Natalidade: Problemas e políticas sociais e de saúde, p.147.

¹⁷ Para mais informação sobre esta questão, consultar, CORREIA, Mónica - Políticas de incentivo à natalidade, maternidade e parentalidade nos 27 países da União Europeia, pp.17-18.

¹⁸ Para um melhor aprofundamento da questão, consultar: ROSA, Maria João Valente - Fecundidade e natalidade, valores e tendências, pp.73-74.

¹⁹ Por índice sintético de fecundidade entende-se “o número médio de crianças nascidas vivas por mulher em idade fértil (dos 15 aos 49 anos de idade), admitindo que as mulheres estariam submetidas às taxas de fecundidade observadas no momento. Valor resultante da soma das taxas de fecundidade por idades, ano a ano ou grupos quinquenais, entre os 15 e os 49 anos, observadas num determinado período (habitualmente um ano civil)”, de acordo com INE, I.P. - Estatísticas demográficas 2014, p.156.

Tabela 3 – Índice sintético de fecundidade

Índice sintético de fecundidade	
Indivíduo - Média	
Índice sintético de fecundidade	
UE28	
Anos	
2005	1,51
2006	1,54
2007	1,56
2008	1,61
2009	1,61
2010	1,62
2011	⊥ 1,58
2012	⊥ 1,58
2013	Pro 1,55

Índice sintético de fecundidade
Fontes de Dados: Eurostat a partir de dados de Institutos Nacionais de Estatística - Recolha de Dados Rapid, Joint, Nowcast
Fonte: PORDATA

Simbologia

⊥ Quebra de série	Pro Valor provisório	Pre Valor preliminar
... Confidencial	x Valor não disponível	e Dado inferior a metade do módulo da unidade utilizada
// Não aplicável ou zero ou zero por defeito	f Valor previsto	§ Dado com coeficiente de variação elevado
- Ausência de valor	Rv Valor revisto	(R) Dados rectificadados pela entidade responsável
N Valor negligenciável	s Valor estimado	u Valor incerto ou não confiável

Por fim, possui influência na variação do envelhecimento populacional, o saldo natural e o salto migratório²⁰, uma vez que ao alcançarem saldo positivo contribuem para o aumento da população ativa. Contudo, nos dias de hoje, este contributo por si só, não é suficiente para a reversão do inverno demográfico. Embora nos meados dos anos 50 do século XX, de uma forma geral, os países europeus fossem um destino de eleição para muitos imigrantes, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, resultado da necessidade de mão-de-obra, posteriormente, este ciclo migratório decresceu

²⁰ Por salto natural entende-se “a diferença entre o número de nados-vivos e o número de óbitos, num dado período de tempo. $SN(0,t) = NV(0,t) - Ob(0,t)$; $NV(0,t)$ - Nados-vivos entre os momentos 0 e t; $Ob(0,t)$ - Óbitos entre os momentos 0 e t.” Por seu turno, por saldo migratório entende-se “a diferença entre o número de entradas e saídas por migração, internacional ou interna, para um determinado país ou região, num dado período de tempo. O saldo migratório pode também ser calculado pela diferença entre a variação populacional e o saldo natural. $SM(0,t) = I(0,t) - E(0,t) = VP(0,t) - SN(0,t)$; $I(0,t)$ - Entradas por migração entre os momentos 0 e t.; $E(0,t)$ - Saídas por migração entre os momentos 0 e t.; $VP(0,t)$ - Variação populacional entre os momentos 0 e t.; $SN(0,t)$ - Saldo natural entre os momentos 0 e t”., segundo INE, I.P. - Estatísticas demográficas 2014, p.159.

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

entre os anos de 1992 e 1997, fruto de um aumento do controlo da migração, assim como também se registou um decréscimo entre os anos 2010 a 2012, resultado da crise financeira e económica que se viveu na Europa²¹ (cfr. tabela 4).

Tabela 4 – Contributo dos saldos natural e migratório para a variação populacional anual

Contributo dos saldos natural e migratório para a variação populacional anual (%)
Proporção - %

Anos	Saldos populacionais	
	Natural	Migratório
	UE28	UE28
2006	25,1	74,9
2007	23,6	76,4
2008	32,7	67,3
2009	42,8	57,2
2010	↓ 41,7	↓ 58,3
2011	↓ 35,8	↓ 64,2
2012	↓ 20,9	↓ 79,1
2013	Pro 4,7	Pro 95,3
2014	Pro 14,5	Pro 85,5

Contributo dos saldos natural e migratório para a variação populacional anual (%)
Fontes de Dados: Eurostat | NU | Institutos Nacionais de Estatística - Recolha de Dados Rapid, Joint, Nowcast
Fonte: PORDATA

Simbologia

⊥ Quebra de série	Pro Valor provisório	Pre Valor preliminar
... Confidencial	x Valor não disponível	e Dado inferior a metade do módulo da unidade utilizada
// Não aplicável ou zero ou zero por defeito	f Valor previsto	§ Dado com coeficiente de variação elevado
- Ausência de valor	Rv Valor revisto	(R) Dados rectificadados pela entidade responsável
N Valor negligenciável	s Valor estimado	u Valor incerto ou não confiável

Por outro lado, ainda no que diz respeito aos dados sobre a migração, a U.E. apresenta referências muito distintas, consoante os Estados-Membros em causa. Assim, os países do norte da Europa continuam a ser bastante atrativos enquanto destino de imigração, ao passo que os países do sul da Europa tornaram-se conhecidos pela sua recente e forte emigração²².

²¹ Segundo os dados indicados pela COMISSÃO EUROPEIA - The 2015 Ageing Report – Underlying Assumptions and projection Methodologies, pp.13-14.

²² De acordo com os dados indicados pela COMISSÃO EUROPEIA - The 2015 Ageing Report – Underlying Assumptions and projection Methodologies, pp.13-14.

Ainda quanto ao tema, destaca-se que atualmente a U.E. enfrenta um dos maiores desafios migratórios da história. Vive-se a pior crise de refugiados, desde a Segunda Guerra Mundial²³. Esta teve início, em 2014, com o aumento do fluxo migratório proveniente, maioritariamente, da Síria, mediante a travessia ilegal do mar mediterrâneo e, cujos destinos, maioritariamente, eram os países do centro e norte da Europa. Porém, o que parecia um acontecimento pontual tornou-se numa situação constante, perdurando até aos dias de hoje, sendo que o número de migrantes não tende a baixar²⁴. Perante, este cenário e, face à sua complexidade, apesar de a U.E. ter legislação, recursos financeiros e mecanismos que se destinam a fazer face à situação atual, são muitos os casos em que estas estratégias não têm sido aplicadas, quer por falta de conhecimento, quer por não serem suficientemente exploradas²⁵. Neste sentido, ainda não foi encontrada uma solução idónea à proteção de todos os migrantes e que, simultaneamente, vá ao encontro dos interesses e da capacidade logística dos países de acolhimento²⁶. Assim, ainda que esta conjuntura possa vir a ajudar a contornar o envelhecimento europeu, é necessário, em primeira linha, criar condições favoráveis à estabilização dos migrantes, bem como a promoção da sua integração e acesso a emprego²⁷.

²³ Segundo COMISSÃO EUROPEIA - Comunicação da Comissão n.º 490 final sobre «Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração», p.2.

²⁴ Segundo COMISSÃO EUROPEIA - Comunicação da Comissão n.º 675 final sobre «Oitavo relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen», pp.2-3 e segundo COMISSÃO EUROPEIA - Comunicado de Imprensa sobre «Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e jurídicas imediatas no quadro da Agenda Europeia da Migração».

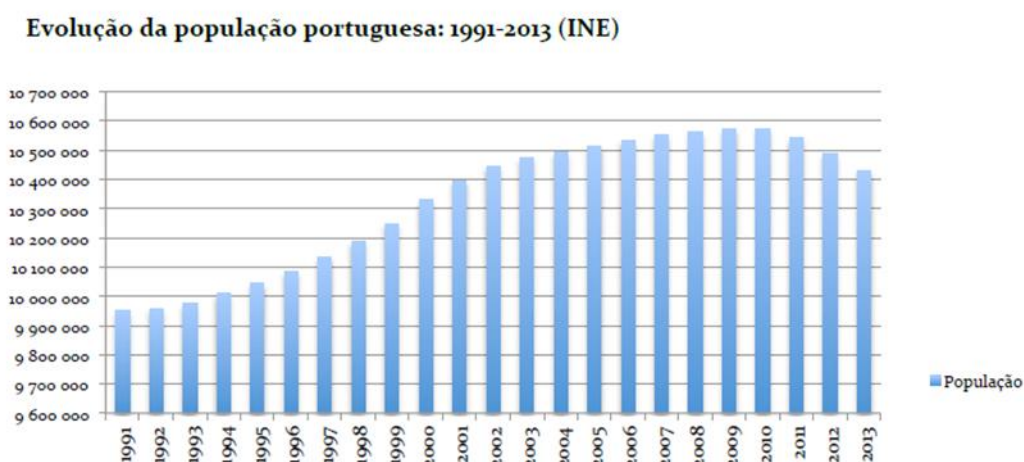
²⁵ Segundo COMISSÃO EUROPEIA - Comunicação da Comissão n.º 490 final sobre «Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração», p.2.

²⁶ Acolher um refugiado, implica suportar vários custos económicos, traduzindo-se em grandes esforços orçamentais por parte dos Estados da U.E.. Acrescenta-se que em período de crise económica, com elevados níveis de desemprego na U.E, a tarefa de proporcionar as condições favoráveis ao desenvolvimento de um futuro próspero para estas pessoas, afiguram-se ainda mais difícil.

²⁷ De acordo com o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p. 3: *“A imigração compensa e, sem dúvida, compensará parcialmente nalguns países europeus o défice demográfico, na condição de ser acompanhada de programas de integração para os imigrantes (...) mas não pode ser a única resposta ao desafio da demografia, porque não se trata unicamente de quantidade de mão-de-obra necessária mas também de um problema humano e societal.”*. No mesmo sentido, COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - Comunicação da Comissão n.º 94 final sobre «Livro Verde “Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas”», p.6: *“A imigração extra-europeia poderá contribuir para compensar a queda da população até 2025, ainda que não seja, por si só, suficiente para solucionar todos os problemas induzidos pelo envelhecimento ou substituir as reformas económicas necessárias.”*.

No que diz respeito, concretamente, à demografia portuguesa, apesar do crescimento moderado da população desde os anos 70 do século XX, efeito da diferença entre a natalidade e a mortalidade, acompanhada do aumento da esperança média de vida e da variação conjunta da imigração e emigração, destaca-se que, a partir do ano 2011 do presente século, a queda demográfica persiste, sugerindo a ampliação do cenário de repulsão da população (cfr. Gráfico 1).

Gráfico 1 – Evolução da população portuguesa: 1991-2013 (INE)



Fonte: INE

Segundo os dados trabalhados pelo INE, I.P.²⁸, construídos com base na conjugação de três componentes: fecundidade, mortalidade e migrações, as projeções para 2060 apontam, no pior quadro, para valores mínimos de 6,3 milhões de habitantes em Portugal, cenário que pode ascender entre 8,5 milhões a 9,2 milhões, no caso de maior volume de migração e aumento da fecundidade.

²⁸ Os presentes dados são apresentados pela COMISSÃO PARA A POLÍTICA DA NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada, pp.37-39.

Em conformidade com estas projeções estão também os relatórios de Envelhecimento de 2015²⁹, realizados pela CE, nos quais Portugal se destaca pelas piores razões, nomeadamente:

- i. Por constituir o país com menor peso das crianças na população residente: Cerca de 11,6% de crianças até aos 14 anos num período até 2030, baixando para 11,3% em 2060;
- ii. Pela atual³⁰ e elevada percentagem de pessoas com mais de 65 anos: Cerca de 26,2%³¹ da população;
- iii. Pela maior percentagem de idosos com mais de 80 anos da U.E., cerca de 16,1% da população em 2060, (cfr. Anexo 1).

Todavia, apesar dos desanimadores números demográficos, alguns estudos recentes revelam que os jovens portugueses gostariam de ter mais filhos³², não sendo esta uma opção real, por falta de incentivos públicos e ainda em virtude da incerteza quanto ao futuro económico do país³³. Desta forma, estas conclusões revelam a premência de se desenvolverem políticas públicas de apoio à natalidade, permitindo a concretização deste desejo³⁴.

²⁹ «The 2015 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies», p. 419; e «The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)», pp.381-383.

³⁰ Dados referentes ao ano de 2015, segundo COMISSÃO EUROPEIA - The 2015 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies, p.419.

³¹ Atualmente, o total da população com mais de 65 anos é de 24% e o total da população com mais de 80 anos é de 5,8%, segundo COMISSÃO EUROPEIA - The 2015 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies, p.419.

³² Neste sentido, segundo a COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada, p.8, a fecundidade desejada é de 2,31 filhos, sendo que esta corresponde ao desejo íntimo de cada pessoa, dissociados de quaisquer constrangimentos.

³³ Segundo ORDEM DOS MÉDICOS - Natalidade e Fertilidade: Análise dos conhecimentos e expectativas de 3585 estudantes universitários portugueses, pp.603-604.

³⁴ Neste sentido, a OCDE, salienta que o problema demográfico português, não passa exatamente pelo fato de as famílias não terem filhos, mas sim pelo fato de não terem mais que um filho, de acordo com OCDE - Doing better for Families, Portugal, disponível em <http://www.oecd.org/social/family/47704295.pdf>, consultado em 11/12/2015.

2.2 O impacto demográfico na sustentabilidade do Sistema de Segurança Social

O cenário demográfico descrito no ponto anterior tem impacto negativo em vários domínios, nomeadamente, no domínio social; no domínio laboral; nos domínios económico e financeiro; e na área da saúde. Especificamente esta realidade coloca desafios ao nível da sustentabilidade dos sistemas e dos serviços públicos do Estado, como são os casos: do sistema nacional de saúde e do sistema previdencial do SSS³⁵. Este panorama representa um aumento da despesa pública, sem o correspondente aumento da receita pública e ainda a redução da viabilidade do mercado de trabalho.

No que diz respeito ao sistema previdencial do SSS, o referido quadro demográfico possui um impacto negativo na sustentabilidade financeira do mesmo, tendo em conta que o método subjacente é um método de repartição, fortemente dependente da existência de população ativa.

Para contextualizar esta temática importa compreender como funciona o referido método, distinguindo-o dos demais.

Assim, tradicionalmente distinguem-se dois métodos de financiamento quanto a um sistema de proteção social contributivo: o método de repartição e o método de capitalização. Contudo, existe ainda um terceiro método, designado por método misto, fruto de uma conjugação de elementos dos dois primeiros métodos. O tema está tratado, em Portugal, no DL n.º 367/2007, de 2 de Novembro³⁶, que estabelece o quadro genérico do financiamento do SSS.

No método de repartição, as quotizações dos TCO e as contribuições dos TI e das entidades empregadoras, bem como as contribuições devidas no âmbito de outros regimes de segurança social de inscrição facultativa^{37 38} são

³⁵ Segundo SOUSA, Rui Miguel Vieira de - Envelhecimento da população portuguesa – algumas decorrências económicas, pp.4; 51 e 64.

³⁶ Cfr. os artigos 13.º a 18.º do DL n.º 367/2007.

³⁷ Segundo o artigo 14.º, n.º1 a) do DL n.º367/2007.

³⁸ Salienta-se que este método possui outras receitas, para além da enunciada, cfr. artigo 14.º do DL n.º367/2007.

canalizadas direta e indiretamente para o financiamento das prestações atribuídas à população inativa³⁹, atual beneficiário do sistema previdencial.

Neste sentido, encontra-se implícito um contrato entre gerações, assente numa lógica de generosidade, solidariedade intergeracional e intrageracional, baseando-se, porém, num encargo assumido pela população ativa. Assim, aqueles que hoje estão a contribuir possuem uma expectativa em relação aos futuros contribuintes, na medida em que estes financiarão as suas futuras prestações. Tal surge como base ao funcionamento do sistema como apresentado nos artigos 5.º; 8.º e 13.º da LBSSS, respetivamente o princípio da solidariedade e o princípio da coesão intergeracional.

Logo, o método de repartição está profundamente ligado à evolução demográfica. Ora, numa conjuntura de decréscimo populacional, do qual resulta uma diminuição dos contribuintes, tenderá a ser colocado em causa o eficiente financiamento das prestações dos beneficiários, uma vez que a população ativa não será proporcional à população inativa, na medida suficiente para cobrir os custos associados às prestações devidas pelas eventualidades protegidas, designadamente a prestação na eventualidade velhice.

Posto isto, torna-se evidente que este modelo apenas é sustentável nas sociedades caracterizadas por um forte crescimento populacional ou, em última instância, por uma estabilidade demográfica.

Atualmente o método de repartição é o método adoptado pela maioria dos Estados ocidentais, tendo sido acolhido numa época em que o crescimento populacional era o padrão demográfico comum⁴⁰.

O método de capitalização define-se por uma relação individual entre as contribuições da população ativa e os seus benefícios, mediante a sua inclusão

³⁹ A população inativa equivale aos beneficiários reformados ou aos beneficiários impossibilitados de trabalhar, por algumas das eventualidades cobertas pelo sistema previdencial, tais como: doença; maternidade, paternidade e adoção; desemprego; acidentes de trabalho e doenças profissionais e invalidez, de acordo com o artigo 52.º da LBSSS.

⁴⁰ De acordo com CARNEIRO, Maria de La Salette Rodrigues - Custos no sistema de Segurança Social: Repartição versus Capitalização, pp.3-4.

numa conta individual, capitalizada ao longo do tempo⁴¹. A receita proveniente da população ativa é gerida com base na constituição de capital, aplicando os ativos em fundos de pensões, públicos ou privados, ao longo da vida do contribuinte. Estes posteriormente pagarão as suas pensões no momento de serem ativadas. A referida constituição de capital recorre quer a instrumentos financeiros de longo prazo, quer a entidades intermediárias, nomeadamente, investidores que serão a contraparte de algum investimento produtivo⁴².

Deste modo, no final da carreira contributiva, as prestações a que o beneficiário tem direito, serão fruto do seu desconto individual, existindo uma relação direta entre as suas contribuições e aquilo que irá receber. Neste sentido, a solidariedade, tanto intergeracional como intrageracional, é substituída pelo interesse individual e pela qualidade do investimento efetuado e seu devido retorno.

No SSS português podemos encontrar este método numa fração do sistema previdencial, concretamente, naquele que reflete os resultados da gestão do mecanismo de capitalização pública de estabilização⁴³, segundo os artigos 13.º, n.º1 e n.º2; 16.º; 17.º e 18.º do DL n.º 367/2007. E, por outro lado, podemos encontrar o método de capitalização no sistema complementar, compreendendo um regime público de capitalização⁴⁴ e um regime complementar de iniciativa coletiva e de iniciativa individual⁴⁵, segundo o artigo 81.º, n.º 1 da LBSSS⁴⁶.

⁴¹ Segundo AZEVEDO, Diogo André Ferreira - A Evolução da Segurança Social em Portugal e o seu enquadramento internacional, p.3.

⁴² Segundo CARNEIRO, Maria De La Salette Rodrigues - Custos no sistema de Segurança Social: Repartição versus Capitalização, p.5.

⁴³ Os eventuais saldos positivos do sistema previdencial de método de repartição podem constituir um fundo, o FEFSS, servindo para o financiamento futuro do sistema. Este fundo foi criado pelo DL n.º 259/89, de 14 de Agosto, tendo como objetivo a estabilização dos saldos do regime geral do SSS, de acordo com JUNQUEIRA, Vítor - Os problemas e as soluções para a Segurança Social – Financiamento das pensões, plafonamento, modelo sueco: Perguntas & respostas, p.15 e CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS - Sistemas de Proteção Social - Apontamento do Conselho das Finanças Públicas n.º 2/2014, pp.6-7.

⁴⁴ Cfr. DL n.º 26/2008, de 22 de Fevereiro, que fixa as regras do regime público de capitalização; a Portaria n.º 211/2008, de 29 de Fevereiro, que aprova o modelo de adesão e forma de cumprimento da Obrigação Contributiva do regime público de capitalização; e, por último, a Portaria n.º 212/2008, que aprova o regulamento de gestão do fundo de certificados de reforma.

⁴⁵ Cfr. DL n.º 225/89, de 6 de Julho, que estabelece os princípios a que devem obedecer os regimes profissionais complementares no âmbito do SSS.

⁴⁶ Cfr o ponto 4.2, no qual a questão do financiamento do SSS português é aprofundada.

Do exposto resulta que as fragilidades deste método assentam na falta de contribuição para a redução das desigualdades sociais, colocando de parte o implícito contrato entre gerações, que por sua vez, está presente no sistema de repartição e ainda, negando uma função redistributiva do sistema, para além dos elevados riscos associados às falhas do mercado financeiro⁴⁷.

Ainda assim, apesar das enunciadas fragilidades, na prática, este método possui uma relevante vantagem face ao contexto demográfico europeu e português, designadamente a sua independência em relação ao crescimento populacional. Ao contrário do que sucede com o método de repartição⁴⁸.

Numa tentativa de potenciar as dinâmicas apresentadas, os modelos mistos combinam características tanto do método de repartição como do método de capitalização, podendo haver prevalência de um em função do outro. Precisamente esse é o caso do sistema português, como se identifica no artigo 13.º, n.º1 do DL n.º 367/2007, ao estatuir-se que “*a gestão financeira do sistema previdencial obedece aos métodos de repartição e capitalização*”.

Contudo, tende a verificar-se uma inegável primazia do método de repartição, uma vez que a contribuição da população ativa para o sistema previdencial de repartição tem carácter obrigatório, abrangendo por essa razão, a grande maioria da população ativa e inativa (artigos 51.º e 53.º da LBSSS). Por seu turno, o método de capitalização do sistema complementar é facultativo, o que faz com que a participação da população neste sistema seja menor (artigos 82.º, n.º1; 83.º,n.º1 e 84.º da LBSSS). Já o método de

⁴⁷ Segundo CARNEIRO, Maria de La Salette Rodrigues - Custos no Sistema de Segurança Social: Repartição versus Capitalização, pp.5-7, tendo presentes as características do método, torna-se evidente que o mesmo possui uma maior propensão para ser gerido por entidades privadas, residindo precisamente neste ponto, alguma divergência doutrinária, resultante das divergências e oposições entre os interesses do sector público e do sector privado.

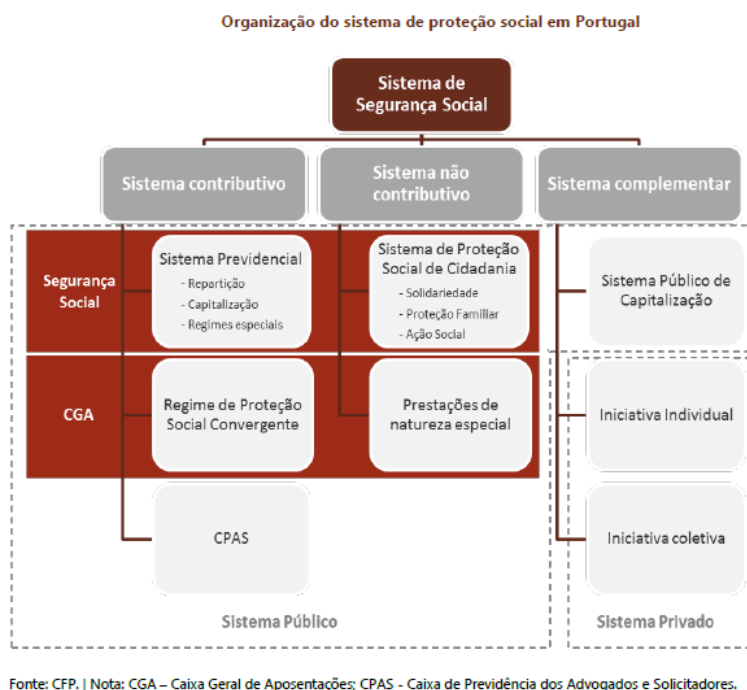
Assume-se que os privados possuem uma maior propensão para a referida gestão, uma vez que estes estão vocacionados para a atividade lucrativa, ao invés do Estado e, tendo em conta que a “*técnica da capitalização pressupõe a constituição de reservas a aplicar na aquisição de ativos, cuja rentabilização está ligada ao propósito de obtenção de lucros por parte da instituição que administra as poupanças individuais*”, segundo COIMBRA, Marta Raquel Gouveia - Da Segurança Social à financeirização das pensões de reforma, p. 45. Porém, esta problemática não será aprofundada nesta investigação.

⁴⁸ De acordo com PEREIRINHA, José António, Política Social – Formas de actuação no contexto Europeu, p.76.

capitalização do sistema previdencial, de entre as várias receitas⁴⁹, no que diz respeito às contribuições da população ativa, apesar do seu carácter obrigatório, apenas abrange os TCO⁵⁰, não representando o universo total da população ativa (artigo 17.º, n.º 1 a) e n.º2 do DL n.º 367/2007).

Neste sentido, as despesas associadas às prestações, bem como os seus complementos, ambos pertencentes ao sistema previdencial de repartição, constituem a principal despesa SSS, a título de exemplo, veja-se que estas representavam cerca de 90,8% do total das prestações do SSS em 2013, o que ilustra, de forma bastante clara, o seu peso no contexto geral do sistema⁵¹ (cfr. Esquema 1).

Esquema 1 – Organização do sistema de proteção social em Portugal



⁴⁹ As receitas do sistema previdencial de capitalização são uma parcela das quotizações dos TCO; o património e o seu respetivo rendimento do SSS; os ganhos obtidos das aplicações financeiras; e os excedentes anuais do SSS, bem como, eventuais excedentes do O.E., segundo o artigo 17.º do DL n.º 367/2007 e artigo 91.º da LBSSS. Estas integram o FEFSS.

⁵⁰ Esta contribuição representa entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente das quotizações dos TCO, segundo o artigo 91.º, n.º1 da LBSSS e artigo 17.º, n.º 1 a) do DL n.º 367/2007.

⁵¹ Segundo MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO - Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social – Sistema Previdencial, pp.28.

Atualmente discute-se se o método de repartição, em vigor no O.J. português, é o método adequado⁵², em face ao contexto demográfico português. Ou seja, face ao aumento esperança média de vida e à quebra de natalidade, o que como já foi referido, leva a uma redução significativa da população ativa⁵³ e, conseqüentemente leva ao aumento da despesa pública e à tendência de redução da receita pública⁵⁴, assim questiona-se se é o melhor método para a gestão das receitas do sistema previdencial.

Neste sentido, tendo presente as características do sistema e o contexto demográfico português, assume-se que a situação do atual método de repartição é tendencialmente insustentável, revelando-se urgente encontrar uma resposta eficiente para este problema que, a nosso ver, passa pela adoção de políticas e de medidas públicas que apoiem a natalidade.

A nossa visão fundamenta-se nos custos associados a uma transição⁵⁵ de método de financiamento do sistema. E ainda na convicção que o método de repartição é sustentável, desde que se inverta o Inverno Demográfico.

⁵² Sem prejuízo do interesse desta discussão, a presente dissertação não tem como objetivo aprofundar os argumentos que sustentam, quer prós, quer contras da manutenção do atual método de repartição português. Ainda assim, para mais informações em relação aos argumentos a favor da adoção de um método de capitalização, consultar, DUSKIN, ELIZABETH - Alteração do equilíbrio entre regimes públicos e regimes privados de pensões: a problemática, pp.8-16, enunciando que existem vantagens em alargar o espaço de intervenção das iniciativas privadas, no processo de complementaridade ou substituição dos métodos públicos de financiamento de pensões, designadamente, vantagens relacionadas com a redução dos encargos globais com a população idosa; com a redução das despesas dos regimes públicos de pensões; com o aumento da poupança e da formação de capital; e com a garantia de rendimentos suficientes aos reformados.

Por outro lado, sobre a manutenção do método de repartição, consultar, AZEVEDO, Diogo André Ferreira - A Evolução da Segurança Social em Portugal e o seu enquadramento internacional, p.4, salientando os elevados custos que o Estado teria numa hipotética transição de um método de repartição para um método de capitalização e ainda, demonstrando que a maioria dos Estados opta pela vigência, simultânea dos dois métodos, o que se justifica pela importância dada à componente da solidariedade dos sistemas de proteção social.

⁵³ De uma razão de 340 portugueses em idade ativa para cada 100 idosos, podemos passar para cerca de 110 ativos para cada 100 idosos num futuro próximo, segundo COMISSÃO PARA A NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada, p.7.

⁵⁴ Segundo AZEVEDO, Diogo André Ferreira - A evolução da Segurança Social em Portugal e o seu enquadramento Internacional, p.1; e SOUSA, Rui Miguel Vieira de - Envelhecimento da população portuguesa – algumas decorrências económicas, p.65.

⁵⁵ A hipotética transição de um regime de repartição para um regime de capitalização traduz-se em desvantagens, designadamente, o fato de o Estado continuar a suportar a despesa relacionada com as prestações da atual população inativa, concretamente, dos reformados. E, por outro lado, o regime complexo e complicado em que ficaria a atual população ativa que teria de deixar de realizar contribuições para o Estado, passando a fazê-lo para uma conta privada. Ora, esta situação revela que

Logo, ponderando entre a intervenção pública do Estado, mediante a imposição de um sistema de contribuição obrigatória, de acordo com um método de repartição e a denominada “miopia individual”, característica “*que designa a dificuldade humana na tomada de decisões financeiras racionais que impliquem horizontes temporais especialmente longos; ou, também, a preferência pelo consumo presente em detrimento da constituição de provisões que contemplem o consumo futuro*”⁵⁶, cremos que se justifica a atuação do Estado, nestes domínios, colmando as falhas na capacidade de decisão dos indivíduos, assim como, as falhas de mercado associadas ao método de capitalização. Além disso, julgamos que a intervenção pública do Estado não passa apenas pela implementação de uma estratégia de contribuição obrigatória, mas também pelo domínio público dessa participação, ainda que admitindo que seja feita de forma parcial, uma vez que o risco de má gestão do interesse público pelos privados é elevado⁵⁷.

Neste sentido, antes de aprofundar o tema das políticas públicas de incentivo à natalidade⁵⁸, divulgando o seu atual tratamento e refletindo sobre a sua eficaz implementação, importa salientar que o problema da sustentabilidade do SSS não é apenas um problema português, do mesmo modo é um problema europeu, dado que a maioria dos Estados-Membros também adota o método de repartição, possuindo igualmente conforme já se demonstrou, graves problemas demográficos.

A este nível, destaca-se que a par das dificuldades relacionadas com a redução da população ativa, esta situação é agravada pelo fato de os Estados-

haverá sempre uma geração sobre a qual recairão mais custos. Para além disso, o processo de transição, por norma, é longo, pelo que os ganhos económicos com a transição poderão ser inferiores aos estimados, segundo AZEVEDO, Diogo André Ferreira - A Evolução da Segurança Social em Portugal e o seu enquadramento internacional, p.4.

⁵⁶ O conceito de Miopia Individual é desenvolvido, no âmbito do estudo das finanças comportamentais, segundo COIMBRA, Marta Raquel Gouveia - Da Segurança Social à financeirização das pensões de reforma, p.71.

⁵⁷ Também neste sentido, COIMBRA, Marta Raquel Gouveia - Da Segurança Social à financeirização das pensões de reforma, pp.71-74.

⁵⁸ De um ponto de vista *lato*, incluímos nas políticas públicas de incentivo à natalidade, as políticas públicas de apoio à família, uma vez que são caracterizadas pelo seu positivo contributo para a natalidade.

membros da U.E. possuírem um elevado grau de proteção social, denominado, modelo social europeu⁵⁹.

Ora, este elevado nível de proteção equivale a elevados gastos públicos, associados à manutenção de um sistema de proteção social alargado, montantes que apenas tendem a poder ser suportados pelo Estado, via receitas tributárias, juntamente com as contribuições diretas e consignadas da população ativa ao financiamento direto do sistema de proteção social.

O referido modelo social europeu é caracterizado por um conjunto de responsabilidades dos Estados, como a promoção da coesão e da justiça social, através do estabelecimento de elevadas metas de emprego; a prestação de serviços públicos de qualidade; e a implementação de medidas em prol da produtividade, competitividade, investigação, ensino e responsabilidade ambiental⁶⁰, que no conjunto, representam um aglomerado de sistemas de valores⁶¹, concretizando-se em sociedades coesas, solidárias e competitivas, na prossecução da unidade de objectivos gerais e na diversidade das suas aplicações, em diversas áreas⁶².

Porém, enfatiza-se que dentro da U.E. existem diversas formas de encarar os desafios colocados ao modelo social europeu, fruto da diversidade histórica de cada país e das diferenças na promoção do bem-estar social⁶³. Assim, ainda que o declínio populacional seja um problema comum, por afetar o desenvolvimento sustentável do partilhado modelo social europeu e dos modelos de proteção social nacionais, a verdade é que esta ameaça interfere em diferentes escalas na garantia de provisão de bem-estar, consoante o

⁵⁹ Segundo o disposto no artigo 6.º do TUE, que proporciona um valor vinculativo aos Direitos Sociais previstos na CDF da U.E.; e segundo o disposto no TFUE, nomeadamente, nas disposições comuns, artigo 4.º do TFUE e concretamente, nos artigos 151.º, 152.º e 153.º do TFUE, em relação à política social. Por seu turno, a CDF, dispõe no seu artigo 33.º: *“é assegurada a proteção da família nos planos jurídico, económico e social”*.

⁶⁰ Neste sentido, o Parecer do CESE sobre «Coesão social: dar conteúdo a um modelo social europeu», JO C 309 de 16.12.2006.

⁶¹ Este sistema de valores revela-se nos seguintes princípios: liberdade; respeito pelos direitos; dignidade do ser humano, igualdade; solidariedade; diálogo e justiça social, expressando a comunidade cultural e representando os direitos ilustrados na CDF da U.E..

⁶² Neste sentido, o Parecer do CESE sobre «Coesão social: dar conteúdo a um modelo social europeu», JO C 309 de 16.12.2006; e ainda segundo o autor, Liz, Jorge Pegado - O modelo social europeu: noções introdutórias, p.3.

⁶³ Segundo PEREIRINHA, José António - Política Social - Formas de actuação no contexto Europeu, pp.75-76.

modelo de Estado Social⁶⁴. Logo, surge como tarefa atual de todos os Estados da U.E. o desenvolvimento do conteúdo de modelo social europeu, tendo sempre presente que esta é uma realidade dinâmica, o que faz com que esteja aberta a reformas que acautelem os desafios do futuro - neste caso, o desafio demográfico - sem colocar em causa os progressos sociais alcançados por estas sociedades.

Surge precisamente neste ponto, a abertura necessária para a adoção urgente de políticas de apoio à natalidade, sendo que estas, tal como já foi enunciado, são estímulo fundamental e capaz de reverter o Inverno demográfico.

Apesar das diferenças e ainda que de forma indireta, ao nível da U.E. tende-se reunir esforços na tentativa de inverter o cenário demográfico europeu, em prol da sustentabilidade do modelo social europeu, fomentando decisões políticas nas áreas de conciliação entre a vida familiar e a vida profissional; de igualdade de género no âmbito profissional; bem como de proteção e desenvolvimento da infância^{65 66}. E como exemplo concreto, vejam-se os fundos europeus alocados à área social, como é o caso do fundo social europeu⁶⁷ que, de entre das suas várias finalidades, financia as políticas nacionais de apoio à família⁶⁸, ainda que respeitando as soberanias dos Estados, numa lógica de subsidiariedade, visto que o direito da família é uma

⁶⁴ Cfr. o anexo 2.

⁶⁵ A U.E. apoia e complementa a atuação dos Estados-Membros no âmbito das matérias enunciadas, de acordo com a Diretiva 2010/18/EU do Conselho de 8 de Março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre a licença parental.

⁶⁶ Em síntese, mesmo que indiretamente, existe uma linha condutora no âmbito das políticas que contrariam o envelhecimento demográfico europeu, no entanto, os meios para atingir esse fim encontra-se na esfera de cada Estado-membro.

⁶⁷ Atualmente, o fundo social europeu é o instrumento privilegiado para apoiar a execução da estratégia europeia para o emprego, sendo também um instrumento eficaz para investir nos recursos humanos no âmbito da estratégia Europa 2020, segundo o Parecer do CESE sobre «O futuro do Fundo Social Europeu após 2013» (parecer exploratório), OJ C 132, 3.5.2011, pp.8 e 11.

⁶⁸ Segundo o Parecer do CESE sobre «O papel das políticas da família no processo das alterações demográficas – Intercâmbio de boas práticas entre Estados-Membros» (parecer exploratório), JO C 218 de 23.7.2011, p.2.

área regida segundo as legislações nacionais, conforme o disposto no artigo 9.º da CDF⁶⁹.

Para além deste último exemplo, a U.E. promove as referidas políticas⁷⁰ através do direito não vinculativo, conhecido como *soft law*, mediante um método aberto de coordenação, o MAC. Este traduz-se num método intergovernamental de elaboração de políticas⁷¹ que não vinculam os países-membros da U.E., não estando obrigados a introduzir disposições legislativas ou a alterar as que estão em vigor, mas influenciando e convergindo as diversas políticas nacionais, com vista à realização de determinados objetivos comuns. Para tal, são comparados os desempenhos de cada O.J. e fomentada a troca de boas práticas, que posteriormente serão adotadas pelo Conselho Europeu⁷².

A par do fomento das políticas sociais na U.E., destaca-se o MISSOC, Mutual Information System on Social Protection ou Sistema de Informação Mútua sobre a Proteção Social na U.E., coordenado pela CE e cujo objetivo é a coordenação, ao invés de harmonização das regras sociais. Neste sentido, salienta-se que as regras de coordenação em matéria de segurança social não substituem os sistemas nacionais por um sistema europeu único^{73 74}, o que

⁶⁹ Segundo o Parecer do CESE sobre «O papel das políticas da família no processo das alterações demográficas – Intercâmbio de boas práticas entre Estados-Membros» (parecer exploratório), JO C 218 de 23.7.2011, p.11.

⁷⁰ “O método aberto de coordenação deverá tornar-se um instrumento de comparação das políticas de família e de igualdade entre os géneros, bem como das políticas económicas e sociais, que permita à União extrair o melhor da diversidade cultural dos Estados-Membros e das respectivas políticas nacionais”, segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.2.

⁷¹ Políticas em domínios como: o emprego, a proteção social, a inclusão social, a educação, a juventude e a formação.

⁷² Para tal, os Estados-membros são avaliados pelos outros países da U.E., cabendo à CE apenas vigiar a ordem de trabalhos, disponível em http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=pt, consultado em 2/01/2016.

⁷³ Segundo a informação disponibilizada pela CE, na sua página oficial na internet, disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=pt>, consultado em 15/11/2015.

⁷⁴ Dentro desta coordenação encontra-se a matéria relacionada com as prestações familiares. As regras de coordenação aplicam-se, quando necessário salvaguardar o efetivo gozo de uma prestação. Contudo, não cabe no objetivo da presente investigação desenvolver a aplicação da matéria de coordenação da U.E. Para mais informações sobre a questão, consultar: COMISSÃO EUROPEIA – As disposições da UE em matéria de segurança social – Os seus direitos quando se desloca no interior da União Europeia, pp.8 e 16.

demonstra o respeito pela soberania dos Estados-Membros, não só no domínio político destas matérias, mas também no domínio das suas regras⁷⁵.

Porém, sublinha-se que, para o efetivo cumprimento do direito de permanecer e circular livremente em qualquer parte da U.E., afigura-se primordial o desenvolvimento da harmonização do Direito Social, evitando-se múltiplas proteções ou a falta desta. Para tal são necessárias disposições europeias que garantam uma eficaz, completa e justa proteção social. Ainda assim, são precisos mais passos no longo caminho de integração europeia, designadamente naquilo que diz respeito à proteção da parentalidade e da família, caminhando-se para uma possível harmonização⁷⁶.

Por último, a atuação da CE no desenvolvimento da Estratégia Europa 20-20, cuja pretensão passa por reforçar a integração, introduzindo até 2020 mudanças qualitativas e decisivas nas instituições e nos sistemas jurídicos e financeiros europeus⁷⁷, demonstra uma clara preocupação com a sustentabilidade do modelo social europeu, bem como com a harmonização dos direitos sociais. Embora tenha como propósito a aposta em políticas ligadas aos recursos humanos, as políticas de natalidade e apoio à família continuam a não ser o principal objetivo do referido instrumento, uma vez que as suas prioridades estão diretamente ligadas com o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da sociedade e, ainda com o desenvolvimento da competitividade regional e do emprego; da cooperação territorial; e da convergência das capacidades institucionais.

De outro pondo de vista, salienta-se que a conjuntura de crise económica e financeira que se vive atualmente na Europa agrava, de forma

⁷⁵ Nesta lógica, lembre-se o esforço na tentativa de construção de uma proteção social ao nível da U.E., através do Código Social Europeu de Segurança Social, cujo principal propósito era encorajar os Estados-Membros a desenvolverem os seus Sistemas de Segurança Social, mas que não contou com a ratificação de muitos países da U.E.. Em 1982, Portugal ratificou o Código Europeu de Segurança Social, embora tenha reformulado reserva quanto à parte VI, relativa às prestações em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais, pelo que não se considera vinculado às obrigações decorrentes da mesma, segundo HEREDERO, Ana Gómez - Social security – Protection at the international level and developments in Europe, pp.41 e 56.

⁷⁶ De acordo com a COMISSÃO EUROPEIA - As disposições da UE em matéria de segurança social – Os seus direitos quando se desloca no interior da União Europeia, p.7.

⁷⁷ Segundo o Parecer do CESE sobre «Coesão social: dar conteúdo a um modelo social europeu», JO C 309 de 16.12.2006.

significativa, o desenvolvimento sustentável dos sistemas nacionais de proteção social. Uma vez que estes períodos, ao originarem um crescente desemprego, levam a um decréscimo da população ativa e, consecutivamente a um aumento a despesa pública, sem um proporcional aumento de contribuições⁷⁸. Neste sentido, a situação financeira dos Estados fica prejudicada, motivando uma diminuição ou adiamento da adoção de políticas públicas de combate ao envelhecimento demográfico⁷⁹, dado que os Estados enfrentam outros desafios, como é o caso do combate à pobreza e a recuperação económica. Os altos níveis de desemprego⁸⁰ afetam os rendimentos e o bem-estar dos cidadãos, o que se reflete nas famílias que, conseqüentemente optam por não aumentar o seu agregado familiar ou, no caso dos jovens, optam por não constituir família. Assim, este cenário de incerteza económica e financeira quanto ao futuro reflete-se nos comportamentos demográficos dos cidadãos⁸¹.

Em síntese, o grande desafio reside, não só na gestão do risco demográfico, mas também na gestão de componentes económicas e financeiras que, por sua vez, influenciam os comportamentos demográficos. Neste sentido, e relembrando que se assume como opção a manutenção do método de repartição, é crucial procurar corrigir as suas ineficiências. Para tal, um primeiro aspeto é compreender como a decisão política olha a natalidade e a procura estimular. É o passo seguinte na presente dissertação.

⁷⁸ No caso português veja-se MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO - Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social – Sistema Previdencial, p.4. E segundo o Parecer do CESE sobre «O papel das políticas da família no processo das alterações demográficas – Intercâmbio de boas práticas entre Estados-Membros» (parecer exploratório), JO C 218 de 23.7.2011, pp.3-4.

⁷⁹ Segundo o Parecer do CESE sobre «O papel das políticas da família no processo das alterações demográficas – Intercâmbio de boas práticas entre Estados-Membros» (parecer exploratório), JO C 218 de 23.7.2011, pp.3-4.

⁸⁰ Importa salvaguardar que o desemprego possui diferentes significados consoante o historial de vida e a situação socioeconómica de cada pessoa. O desemprego e a fecundidade estão relacionados, sendo que o seu nexos de casualidade varia conforme o contexto de nascimento, a idade, a escolaridade e o bem-estar promovido pelo Estado, segundo KREYENFELD, Michaela e ANDERSSON, Gunnar - Socioeconomic differences in the unemployment and fertility nexus: Evidence from Denmark and Germany, p.59.

⁸¹ Para mais informação sobre esta questão, consultar: CORREIA, Mónica - Políticas de incentivo à natalidade, maternidade e parentalidade nos 27 países da União Europeia, pp.18-19.

3. Políticas públicas de apoio à natalidade em Portugal

3.1 *Ratio* das atuais políticas públicas de apoio à natalidade

Por políticas públicas entende-se “*um conjunto de ações interrelacionadas entre si, tomadas por um ator ou conjunto de atores políticos, respeitante à escolha de objetivos e meios para alcançar no contexto de uma situação específica, devendo estas decisões, em princípio, situar-se no âmbito do poder que estes atores têm para os alcançar*”⁸².

Neste sentido, estas políticas devem ser explícitas quanto aos objetivos a atingir e quanto aos meios escolhidos para o cumprimento dessas finalidades, respeitando o interesse público⁸³. Deste ponto de vista, facilita-se a identificação da sua substância, isto é, da sua *ratio*, bem como das medidas e dos instrumentos a implementar⁸⁴. Quanto à *ratio*, esta é o reflexo da condução dos domínios públicos e ainda o reflexo da ponderação que envolve o seu desenvolvimento. Num Estado de Direito Democrático a construção das políticas públicas deve ter em conta as expectativas da população em relação ao sentido dado à atuação pública⁸⁵.

No que diz respeito especificamente ao plano das políticas públicas de apoio à natalidade, a sua *ratio* é o crescimento da população, pelas razões enunciadas no ponto 2.2 da presente dissertação, sendo que num plano ideal, estes estímulos deveriam assentar nas áreas da fiscalidade; da conciliação entre a vida privada e a vida profissional; da igualdade género; dos transportes;

⁸² De acordo com o autor José António Pereirinha, que por sua vez, reproduz o conceito do autor Jenkins, B., na obra Policy Analysis de 1978, segundo PEREIRINHA, José António - Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas, p.17.

⁸³ Segundo PEREIRINHA, José António - Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas, pp.17-18.

⁸⁴ Ao conhecer a *ratio* das políticas públicas, conhecemos a *ratio* das medidas a que deram origem.

⁸⁵ Segundo PEREIRINHA, José António - Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas, p.18, as políticas públicas também se caracterizam quanto ao seu processo, isto é, quanto à forma como são conceptualizadas e executadas, implicando o conhecimento dos atores envolvidos neste processo. Ora, atualmente as intervenções do Estado são realizadas ao nível do poder central, do poder regional ou do poder local. A presente investigação apenas abordará as intervenções ao nível do poder central do Estado, uma vez que a análise deste estudo está centrada nas respostas globais produzidas pelo Estado Central. Tendo tal em conta, o tratamento da atuação pública ao nível dos três poderes resultaria num extenso desenvolvimento do tema, o que extrapolaria os limites estabelecidos pela academia para o conteúdo do presente trabalho. Ainda assim, cfr. anexo 3.

da cultura; da educação; e, ainda da saúde⁸⁶ ⁸⁷. Esta transversalidade é necessária por razões de eficiência, uma vez que se pretende o crescimento de toda a população e, não apenas de alguns grupos da sociedade. Assim será conveniente acautelar as necessidades de todos os destinatários nas mais variadas áreas de intervenção. Esta ideia transversal é defendida pela OCDE. Segundo esta organização internacional, as estruturas familiares são susceptíveis de evoluir no futuro e, por essa razão, revela-se fundamental a realização de um plano de ação abrangente e universal⁸⁸. Nesta lógica, cerca de um terço dos países da OCDE têm produzido ou têm encomendado estudos e projeções, relativamente detalhados, sobre o período de 2025-2030, com a finalidade de compreender de que forma, deve ser gerida a intervenção pública.

Em Portugal, ao nível do poder central do Estado, verificamos que as suas políticas públicas de apoio à natalidade e à família assentam na mencionada lógica transversal⁸⁹ ⁹⁰. Contudo, como antes referido, o objeto de análise da presente dissertação apenas abrange algumas das respostas existentes no O.J. Antes do seu tratamento, afigura-se fundamental trabalhar sobre a forma como a narrativa política encara e constrói as políticas de apoio à natalidade para depois ser identificado o quadro jurídico existente.

3.2 Narrativa Política e o apoio à natalidade

Um conhecimento cuidado da atuação do poder central do Estado, ao nível das atuais políticas públicas de incentivo à natalidade, bem como, naquilo que diz respeito à presente relação com o desafio demográfico, implica a

⁸⁶ Segundo o Parecer do CESE sobre «O impacto económico e orçamental do envelhecimento», JO C 161 de 13.7.2007.

⁸⁷ Para além destas contribui também para o aumento da demografia, a política de migração como mencionado no ponto 2.1 do presente estudo.

⁸⁸ Neste sentido, a OCDE, considera que este plano deve incluir políticas de apoio, à família; à infância; à educação; à habitação; e, aos cuidados com idosos. OCDE, *Doing Better for Families*, p.29.

⁸⁹ Sublinhando este carácter transversal, MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE SOCIAL - Estratégia nacional para a Proteção Social e Inclusão Social, Portugal 2008-2010, pp.10-11.

⁹⁰ Cfr. anexo 4.

análise da sua evolução histórica, no âmbito da narrativa política, base da decisão política.

Para tal, consideram-se os programas de governo desde do I G.C. até ao G.C. dos dias de hoje, sendo que se antecipa que a questão demográfica e o respetivo impacto nos assuntos sociais e económicos, é uma preocupação relativamente recente.

Neste sentido, os primeiros Gs Cs⁹¹, como não poderia deixar de ser, tinham uma grande apreensão em relação ao cumprimento das tarefas constitucionais, apostando na construção de um Estado Democrático e de uma economia sólida. Assim, nesta época, o único objetivo social era a satisfação das necessidades básicas da população e a redistribuição de rendimentos.

Inicialmente, e ainda num plano muito contido, a questão da proteção social surgia agregada à temática da saúde, sendo que apenas no programa de IV G.C., se erguem, pela primeira vez, os assuntos sociais enquanto assunto independente⁹².

Mais tarde, com o programa do V G.C., eleva-se a necessidade de promover a política social como política autónoma, perdendo o seu anterior carácter de assunto⁹³. Acrescenta-se que não deixa de ser tida em conta a importância de uma racionalização da gestão financeira das prestações sociais⁹⁴, fazendo a ligação entre a política social e a política económica.

Posteriormente, mas ainda nesta sequência, a inquietude relativa ao financiamento das prestações do sistema tomou uma nova dimensão, desta vez, de uma forma geral com a preocupação relativa à sustentabilidade financeira do SSS⁹⁵.

⁹¹ Cfr. os programas dos I e II Gs Cs da II R.P..

⁹² Surgiram como assunto independente, na época, em razão da necessidade de adequar as prestações concedidas, mediante a promoção das prestações pecuniárias, destinadas à infância e juventude; e ainda, mediante a revisão dos esquemas de abono de família.

⁹³ Cfr. no programa do V do G.C. da II R.P. o ponto III – 2. Objetivos na área social: “*A existência de uma política social autónoma, nas suas coordenadas e nos seus objetivos, é uma opção clara do Governo*”, p.6.

⁹⁴ Concretamente os programas do V; X; XIV; XV Gs Cs da II R.P..

⁹⁵ Concretamente o programa do XVII G.C. da II R.P. apresentava a intenção de promover uma política que limitasse os montantes das prestações mais altas, assim como fomentava a promoção de um

Com o programa do VI G.C. salienta-se, pela primeira vez e de forma explícita, a necessidade de proteger a família, colmatando as suas necessidades básicas⁹⁶, o que na época passava sobretudo pelas necessidades habitacionais.

Por seu turno, no programa do XI G.C. foi reconhecida, também pela primeira vez, a proteção da maternidade e da paternidade enquanto valores humanos e sociais eminentes. Inserindo-se no programa do XII G.C. a relevância da criação de condições que permitissem conciliar a vida familiar e a vida profissional, assim como a inclusão da mulher no mercado de trabalho, fomentando a igualdade de oportunidades entre o homem e a mulher⁹⁷. Perante este discurso político evidenciava-se a necessidade de atuação do Estado, no âmbito da garantia dos serviços tradicionalmente prestados pela família, sendo que para tal, defendia-se o desenvolvimento de uma rede de apoio e um conjunto de equipamentos sociais.

Pela primeira vez, ainda que de forma comedida, a preocupação com o envelhecimento demográfico português, surge no programa do XIII G.C., sendo que a atenção da narrativa política estava concentrada na dependência da população idosa em relação às suas famílias. Desta forma, a temática demográfica surge intimamente ligada com a esperança média de vida. Já as inquietações associadas à baixa natalidade surgem somente no programa do XV G.C., através da promoção de medidas a favor da natalidade, nomeadamente, a garantia de prestações a famílias com menores rendimentos; e o auxílio e distinção das empresas que prestassem apoio aos filhos dos trabalhadores; e os benefícios fiscais e as licenças parentais⁹⁸.

envelhecimento ativo, com vista a uma sustentabilidade de longo prazo do SSS. Ainda neste sentido, o programa do XIX G.C. da II R.P. através da proposta de possibilitar a introdução de contas individuais de poupança remuneradas no sistema público para efeito de pensão de velhice, com contribuição definida por parte dos trabalhadores e empresas; e, a conversão à idade de reforma tendo em conta a longevidade e o crescimento económico.

⁹⁶ Assim como posteriormente foi defendido pelos programas dos VII; VIII; XI; XII; XIII; XIV; XV Gs Cs da II R.P..

⁹⁷ Bem como posteriormente foi defendido pelos programas dos XII; XIV; XV; XVI; XVII; XVIII, XIX Gs Cs da II R.P..

⁹⁸ Neste sentido, posteriormente defendido pelos programas dos XVI; XVII; XVIII e XIX Gs Cs da II R.P.. Com especial enfoque da proposta do programa do XIX G.C., que pretendia analisar as melhores medidas de apoio à natalidade existentes na Europa, em particular as medidas de natureza fiscal, que estimulavam os casais a ter mais que dois filhos; e, ainda que ponderava a aplicação das medidas

Contudo, salienta-se que o interesse pela natalidade portuguesa nem sempre teve a mesma conotação, uma vez que inicialmente a tónica assentava nos apoios prestados às famílias mais carenciadas⁹⁹, sendo que posteriormente, estes foram alargados, com o objetivo de abrangerem mais famílias. Esta extensão justifica-se pela mudança de paradigma, dado que esta temática já não estava apenas conectada com a redistribuição de recursos, adicionando-se assim a necessidade de alcançar o efetivo crescimento da população.

Por outro lado, no programa do XVII G.C. surgiu um novo discurso político, baseado na ideia de promoção de um envelhecimento ativo¹⁰⁰, como forma de garantia da sustentabilidade do SSS e ainda, a ideia de partilha de responsabilidades na promoção da família, entre o Estado, as autarquias, os parceiros sociais, e as associações não-governamentais.

Neste seguimento, os XVIII, XIX e XX Gs Cs demonstram uma maior preocupação em relação à sustentabilidade do SSS, concretamente naquilo que diz respeito à equidade e à sustentabilidade do sistema previdencial, fazendo a ligação das contribuições da população ativa com a questão demográfica e também com a crise económica, designadamente, com o desemprego¹⁰¹. Neste seguimento, o XIX G.C. propôs que as prestações dos regimes não contributivos, sujeitas a condição de recurso, tivessem como contrapartida a prestação de trabalho solidário, a partir do momento da sua atribuição.

Recentemente, o XIX G.C., no âmbito do programa de emergência social, reconheceu a premência da sua atuação, através da revisão das políticas de apoio à natalidade já existentes, assim como da criação de uma nova geração de medidas adequadas ao contexto social¹⁰².

sugeridas pela OCDE, de entre as quais destacava no seu programa: recentrar o apoio da criança nos seus primeiros anos de vida; estimular o investimento em redes de creches; e desenvolver uma política fiscal própria para as famílias numerosas.

⁹⁹ Surgindo, pela primeira vez, no programa do XV G.C. da II R.P..

¹⁰⁰ Neste sentido, posteriormente defendido pelos programas dos XIX e XX Gs Cs da II R.P..

¹⁰¹ Neste sentido, o programa do XX G.C. da II R.P..

¹⁰² No programa do XXI G.C. da II R.P., o problema é mesmo tratado como um retrocesso demográfico, designado de Inverno Demográfico, carecendo de um adequado tratamento.

Anteriormente, no programa do XVIII G.C., já tinham sido igualmente propostas políticas de incentivo à natalidade, reforçando a intervenção pública, através de uma nova estratégia, designada: “cheque bebé”, mediante a qual se pretendia atribuir 200 euros a cada recém-nascido e alargar o número de equipamentos e do acesso à rede social, como por exemplo, às creches.

No programa XX do G.C. salientou-se o fato de os portugueses não terem mais filhos por sentirem obstáculos à concretização desse desejo, propondo, deste modo, a prossecução de políticas eficazes na remoção dos obstáculos à natalidade. Por outro lado, foi considerado estrutural inserir no âmbito do combate ao Inverno Demográfico as políticas de migração, concretamente, através da implementação de medidas que fomentassem o regresso dos emigrantes, contando assim com o seu contributo para o aumento da população ativa a residir em Portugal¹⁰³.

Ora, perante o exposto é manifesto que a intenção da classe governativa, nos últimos anos, passa por diversificar as áreas de atuação no combate ao envelhecimento demográfico, o que também se reflete nos programas eleitorais dos partidos mais votados para as eleições legislativas de 2015¹⁰⁴.

Num quadro recente, ao despertar para a necessidade de promover a natalidade, foi defendido pelo XIX G.C., para lá de algumas medidas nas mais diversas áreas, nomeadamente social, laboral, saúde, finanças e economia, o aparecimento de estudos no âmbito desta matéria. Destaca-se a criação de uma Comissão para uma Política de Natalidade em Portugal¹⁰⁵, em Abril de 2014, cujo objetivo compreendeu a elaboração de um estudo e a construção de propostas políticas a favor da natalidade. Precisamente, no trabalho desenvolvido por esta Comissão salienta-se a carência de políticas eficazes, relembrando ainda que a agenda política portuguesa centra a sua atenção nas

¹⁰³ Parcialmente, neste sentido, também o programa do XXI G.C. que a par das medidas de natalidade, apoiava o regresso dos emigrantes, e fomentava as políticas de imigração em Portugal.

¹⁰⁴ Cfr. anexo 5.

¹⁰⁵ Na sequência de uma decisão tomada pelo Presidente do PSD, Pedro Passos Coelho, no Congresso Nacional do PSD, foi criada a comissão para uma política de natalidade em Portugal, no âmbito do IFSC, que posteriormente contou com a contribuição do PS e da CGTP, no desenvolvimento dos trabalhos propostos.

questões do envelhecimento, não zelando com igual tónica pelas políticas de natalidade¹⁰⁶. Tal parece ir ao encontro do exposto em relação à evolução dos programas de governo analisados, uma vez que apenas os programas mais recentes apresentavam medidas que pretendiam o fomento da natalidade, para além, da implementação de medidas relacionadas com o envelhecimento.

A Comissão distingue três tipos de políticas públicas: as anti-natalistas que penalizam as famílias com filhos; as natalistas que criam benefícios para as famílias com filhos; e as neutras que não penalizam nem beneficiam as famílias com filhos, colocando ênfase na justiça e equidade.

A Comissão para a Natalidade em Portugal propõe como melhor solução, a solução neutra, na medida em que não se criem apenas vantagens, devendo, pelo contrário, primar pela remoção de obstáculos à natalidade, assentes numa lógica de relação custo/benefício. Assim, no seu entender, as respostas futuramente adotadas devem refletir um sinal de mudança de paradigma, ainda que de forma gradual, predominando a aposta nas políticas que não penalizem as famílias que desejam ter mais filhos e que, ao mesmo tempo, se distanciem da lógica do benefício pontual, que tende a ser dado às famílias com mais filhos. Esta orientação fundamenta-se na liberdade que deve ser concedida aos progenitores, no sentido de apoiar quer o nascimento do 1º filho, como do 2º e do 3º filho, uma vez que a atual conjuntura económica e financeira portuguesa assim o justifica.

Para a Comissão, a política ideal será aquela que integra todos os segmentos da Administração Pública e que apele à participação de todos os sectores da sociedade, nomeadamente, do Estado, das autarquias e das associações de cidadãos e empresas, capaz de conduzir a medidas coerentes, abrangentes e universais, mantendo o foco na família como berço da criação e desenvolvimento das crianças. Para tal, deve transparecer uma clara alocação de recursos, direcionados para os apoios prestados tanto a homens como a

¹⁰⁶ De acordo com COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada, pp.5 e 9-10.

mulheres, uma vez que é fundamental a participação de ambos na vida familiar¹⁰⁷.

Por sua vez, no que toca à pretensão do breve XX G.C., no âmbito das políticas de apoio à família, focava-se a adoção de políticas de conciliação entre a vida profissional e a vida privada dos TRF, sublinhando a importância da adaptação dos horários das creches e escolas, bem como a flexibilidade do horário de TRF. Para além destas, acrescentava a necessidade de implementar incentivos fiscais e benefícios na área da saúde.

O atual governo¹⁰⁸, no que respeita à questão da sustentabilidade do SSS e da demografia, entende como principais causas para o decréscimo do número de contribuintes e, conseqüentemente para a quebra nas receitas relativas às contribuições e quotizações, o desemprego, a emigração e a reduzida natalidade. Relembrando a subida substancial das despesas com prestações sociais, nomeadamente com subsídio de desemprego e pensões. Desta forma, reconhecendo algumas das ineficiências do SSS¹⁰⁹, mas ainda assim, com a pretensão de o manter, o atual governo tem a intenção de realizar uma avaliação rigorosa do estado do sistema, bem como de realizar estudos imparciais sobre a sua evolução, com o intuito de o melhorar, encontrar novas fontes de financiamento e ainda, de combater a fraude e evasão fiscal no sistema.

Concretamente, naquilo que toca à sua pretensão na área do incentivo à natalidade, destacam-se as seguintes propostas, presentes no seu programa de governo:

- i) A criação de condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promovendo a conciliação entre a vida laboral e a vida privada;
- ii) A remoção dos obstáculos legais à natalidade e à parentalidade;

¹⁰⁷ De acordo com COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade. (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada, pp.11-13.

¹⁰⁸ XXI G.C. da II R.P..

¹⁰⁹ Neste caso, a falta de população ativa, que contribua para o financiamento do SSS.

- iii) E, por último, a eliminação dos impedimentos ao regresso dos emigrantes e à sua circulação.

Quanto ao exercício de uma parentalidade responsável, na sua maioria, são apresentadas medidas relacionadas com a extensão do horário escolar e com a flexibilização do horário de trabalho de TRF. No que diz respeito à remoção dos obstáculos legais à natalidade e à parentalidade, as medidas propostas estão relacionadas com a necessidade de clarificar os regimes legais de faltas. E, por fim, quanto à eliminação dos impedimentos ao regresso dos emigrantes, os tópicos propostos baseiam-se na garantia da portabilidade dos direitos adquiridos, assim como no reconhecimento de qualificações académicas e profissionais.

Numa lógica de contraste, em síntese, tomando como opção a manutenção do método de repartição, este governo parece apostar na integral solidariedade entre as várias gerações, contrastando, de certa forma com a posição anteriormente defendida pelo XIX G.C.. Esse, por seu turno, considerava que a melhor solução passaria por revigorar o Estado Social, mantendo, em parte, o método de repartição, isto é, continuando com financiamento, através das contribuições geradas principalmente pelo mercado de trabalho para as pensões em pagamento mas, por outro lado, reformando o sistema, mediante o desenvolvimento de planos complementares de reforma, quer de natureza profissional, quer de iniciativa individual, com a finalidade de reforçar a cultura de poupança, enquanto complemento à pensão garantida pelo sistema público obrigatório. E, ainda mediante a criação de um regime de capitalização específico para os jovens trabalhadores emigrantes¹¹⁰.

Se o até agora referido é quanto à narrativa dos governos, quanto à atuação política da Presidência da República a natalidade também aqui não ficou esquecida. Em Fevereiro de 2012 foi promovida a Conferência “Nascer em Portugal”, na qual participaram vários especialistas nacionais e

¹¹⁰ Ora, embora estes dois governos apresentem algumas diferenças quanto à resolução do desafio da sustentabilidade do SSS, não iremos aprofundar a discussão sobre o tema, por se presumir demasiado extenso, sem prejuízo da relevância do mesmo que merece a devida ponderação. Bem como merece a devida reflexão a temática do Plafonamento das contribuições para o SSS. Assim, cfr. a título de mera referência a questão presente no anexo 6.

internacionais, com a finalidade de identificar e partilhar possíveis soluções no domínio das políticas públicas¹¹¹.

Por fim, numa perspectiva atual da tendência da narrativa política portuguesa, destaca-se as GOP de 2016-2019, estratégia política de desenvolvimento económico e social, elaborado pelo atual XXI G.C., no qual primeiramente é traçado um cenário económico e social, de forma a possibilitar uma adequada intervenção pública.

As atuais GOP reconhecem que a situação demográfica é influenciada por componentes económicas, sociais e culturais, sendo que a crise, bem como a recente e maciça emigração também possuem influência neste cenário. Assim, aponta-se como estratégia a seguir, as mesmas medidas já apresentadas no programa do atual governo¹¹².

4. Quadro jurídico de apoio à natalidade

4.1 O apoio à natalidade na Lei Fundamental

O Estado português, enquanto Estado constitucional encontra-se subordinado à Constituição, de acordo com o artigo 3.º, n.º 2 da C.R.P..¹¹³ Por este motivo, o Estado não pode, de forma totalmente livre, selecionar os seus fins, comprometendo-se na realização dos objetivos consagrados pela mesma¹¹⁴.

Ora, segundo esta ordem de ideias, um dos objetivos proclamados é a prossecução de um Estado de Bem-Estar que, de acordo com o princípio do Estado Social, presente nos artigos 1.º e 2.º da C.R.P..¹¹⁵, deve consubstanciar-

¹¹¹ Roteiros do Futuro – “Nascer em Portugal”, disponível em <http://www.presidencia.pt/?idc=46&idi=70343>, consultado em 15/11/2015.

¹¹² De acordo com GOP 2016-2019, p.64.

¹¹³ Artigo 3.º, n.º 2 da C.R.P.: “O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática.”.

¹¹⁴ Segundo CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital - C.R.P. Constituição anotada, pp.216 e 275-276.

¹¹⁵ Artigo 1.º da C.R.P.: “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.”; Artigo 2.º da C.R.P.: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação

se nas tarefas elencadas no artigo 9.º da C.R.P..¹¹⁶ Por outro lado, a promoção do bem-estar social realiza-se através da materialização dos direitos e deveres fundamentais, de entre os quais afiguram-se relevantes para este estudo os direitos e deveres sociais, presentes nos artigos 63.º a 72.º da C.R.P.¹¹⁷; e os direitos e deveres laborais, presentes nos artigos 53.º a 57.º¹¹⁸ da C.R.P. e nos artigos 58.º e 59.º da C.R.P.¹¹⁹.

Os referidos direitos sociais¹²⁰, ainda que universais, não são ilimitados e neste sentido, a sua concretização, pressupõe o preenchimento de certos critérios, cuja finalidade é possibilitar o acesso efetivo às respetivas proteções. Estes critérios, presentes em legislação ordinária, estão ainda relacionados com as condições sociais, económicas, tecnológicas e culturais concretas do país^{121 122}.

Por seu turno, os direitos laborais também pressupõem a atuação do Estado, através da criação de condições à satisfação efetiva das pretensões

dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”.

¹¹⁶ Possui particular relevância para a presente dissertação o artigo 9.º, d) da C.R.P.: “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;”.

¹¹⁷ Os direitos e deveres sociais estão dispostos na Parte I da C.R.P.: “Direitos e deveres fundamentais”, no Título III: “Direitos e deveres económicos, sociais e culturais”, no Capítulo II: “Direitos e deveres sociais”.

¹¹⁸ Os direitos e deveres laborais estão dispostos na Parte I da C.R.P.: “Direitos e deveres fundamentais”, no capítulo III: “Direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores”.

¹¹⁹ O Direito ao trabalho e os Direitos dos trabalhadores estão dispostos na Parte I da C.R.P.: “Direitos e deveres fundamentais”, no Título III: “Direitos e deveres económicos, sociais e culturais”, no Capítulo I: “Direitos e deveres económicos”.

¹²⁰ Trata-se de direitos sociais que se traduzem no direito a prestações públicas, concretizáveis pelo legislador ordinário, neste sentido GONÇALVES, Luísa Andias - Os Direitos Fundamentais à Maternidade e à Paternidade vs O Direito Fundamental à Liberdade de Empresa, p. 66 e segundo CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - C.R.P. Constituição anotada, pp.863-864.

¹²¹ Este também parece ser o entendimento presente na Declaração dos Direitos do Homem, no artigo 22.º: “Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.”; e no artigo 25.º, n.º1: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.”; 25.º, n.º2: “A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma proteção social.”.

¹²² Segundo CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital - C.R.P. Constituição anotada, p.763.

laborais dispostas na C.R.P., estando dependentes da intermediação legislativa e administrativa¹²³.

Para o presente estudo assumem particular relevância as seguintes tutelas: proteção da família, presente no artigo 67.º da C.R.P.; suporte à paternidade e maternidade, de acordo com o artigo 68.º da C.R.P.; defesa da igualdade de género laboral, de acordo com o artigo 58.º, n.º 1 b) da C.R.P.; promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, de acordo com o artigo 59.º, n.º 1 b) da C.R.P..

Em primeiro lugar, importa compreender qual a relação entre a C.R.P. e a família. Ora, neste ponto podemos encontrar, por um lado, o direito a constituir família, em condições de plena igualdade, de acordo com o artigo 36.º, n.º 1 da C.R.P., sendo que a lei estabelecerá as garantias e meios efetivos da sua proteção, nos termos do artigo 26.º, n.º 2 da C.R.P.. E, por outro lado, a C.R.P. encara a família enquanto elemento fundamental da sociedade, dispondo, em seguida, de vários direitos sociais atinentes à família, que surgem como forma de incumbências do Estado, segundo o artigo 67.º, n.º 1 e n.º 2 da C.R.P.¹²⁴.

Para além destas tutelas, a família é tida em conta, em outras disposições da C.R.P., demonstrando a sua relevância face ao direito laboral (artigo 59.º, n.º 1, b)); ao direito à Segurança Social (artigo 63.º, n.º 3); ao direito à habitação (artigo 65.º); ao direito à parentalidade (artigo 68.º); ao direito de apoio às famílias com membros com deficiência (artigo 71.º); ao direito convívio familiar (artigo 72.º); e face ao direito da participação ativa em sociedade (artigo 77.º, n.º 2).¹²⁵ Neste sentido, através de um quadro de políticas públicas transversais, segundo o artigo 67.º, n.º 2, g) da C.R.P., podem existir benefícios sociais, benefícios fiscais, educativos, laborais e habitacionais concedidos às famílias, nos termos dos artigos 63.º, n.º 3 e 67.º, n.º 2 a); b); c); f) e h) da C.R.P.¹²⁶

¹²³ Segundo CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital - C.R.P. Constituição anotada, p.763.

¹²⁴ Segundo MIRANDA, Jorge - Sobre a relevância Constitucional da família, pp.82-84.

¹²⁵ Segundo MIRANDA, Jorge - Sobre a relevância Constitucional da família, pp.85-87.

¹²⁶ Segundo CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital - C.R.P. Constituição anotada, pp.857-860 e 863-864.

Perante o exposto, salvo o carácter estatutário do artigo 36.º da C.R.P., as demais normas reconduzem-se a normas programáticas. Porém, são normas que devem ser tidas em conta no processo de ponderação, por via da interpretação sistemática na procura do sentido dos restantes preceitos, dado que podem contribuir para a integração de lacunas e para fixar critérios nos domínios sobre os quais versem, proibindo a emissão de normas legais contrárias e a prática de comportamentos contrários. Por último, depois de concretizadas em normas legais, não podem ser revogadas, no sentido de retornar-se ao vazio ou inexequibilidade, o que não é equivalente à admissão, em termos absolutos de um princípio de retrocesso social¹²⁷.

Por sua vez, a parentalidade, presente no artigo 68.º da C.R.P., está associada à família, enquanto elemento fundamental da sociedade, presente esta no artigo 67.º da C.R.P., tendo em conta que a realização pessoal dos membros da família é tutelada em ambas as disposições, segundo os artigos 67.º *in fine* e 68.º da C.R.P..¹²⁸ A sua proteção é uma imposição constitucional de atuação do Estado¹²⁹, realizando-se perante a sociedade, em geral, incluindo as entidades privadas, como é o caso dos empregadores privados, impondo-se, neste ponto, a referida salvaguarda da igualdade de género e da conciliação entre a vida laboral e a vida familiar. Assim sendo, apesar de estas tutelas pertencerem a distintas áreas de intervenção do Estado, encontram-se estritamente relacionadas, o que implica uma atuação conjunta, mediante políticas públicas concertadas, idóneas à articulação destes direitos. Aliás, a nosso ver, quanto maior a proteção da igualdade de género e da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, maior a tutela da família e da parentalidade¹³⁰.

Em síntese e atendendo que não é objetivo deste elenco o tratamento aprofundado das várias questões aqui apresentadas e das problemáticas

¹²⁷ Segundo MIRANDA, Jorge - Sobre a relevância Constitucional da família, p.88.

¹²⁸ Segundo CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital - C.R.P. Constituição anotada, p.856.

¹²⁹ Veja-se o artigo 67.º, n.º2 da C.R.P., que embora não possua exigibilidade direta, pode originar inconstitucionalidade por omissão, neste sentido CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital - C.R.P. Constituição anotada, p.856 e CANOTILHO, J.J. Gomes - Direito Constitucional e Teoria da Constituição, p.478. Contudo, existe uma grande distância entre a letra da C.R.P. e a prática, subsistindo muitas inconstitucionalidade por omissão, de acordo com Miranda, Jorge, Sobre a relevância Constitucional da família, p.87.

¹³⁰ Cfr. sobre a temática da igualdade de género, as reflexões do ponto 5. da presente dissertação.

jurídicas, é fundamental demonstrar que a C.R.P. reúne um vasto conjunto de tutelas atinentes à família e à parentalidade, que incentivam a atuação do Estado, quer na promoção da unidade familiar, quer na realização de todos os membros da família. Concede ao legislador a abertura necessária para a criação e implementação de medidas que podem ir para além da simples proteção da família, encorajando o alargamento ou a construção de novas famílias, ou seja, incentivando a natalidade. Assim, a relação entre a natalidade e a C.R.P., parece ser uma relação de convergência.

4.2 Enquadramento do Sistema de Segurança Social na sua relação com o apoio à natalidade

Tal como já foi referido, os direitos sociais constitucionalmente consagrados carecem de densificação e concretização, tarefa alcançada, através das políticas públicas sociais, designadamente através dos instrumentos do SSS português na ótica de análise relevante para o presente estudo.

Neste sentido, cabe analisar o SSS, ainda que sinteticamente, por forma a compreender como a sua composição, a sua estrutura, o seu financiamento e a atuação dos seus instrumentos se relacionam com a natalidade.

De uma forma geral, o Estado concede proteção aos cidadãos, diminuindo a sua exposição aos riscos sociais, conhecidos como eventualidades, mediante os instrumentos do SSS¹³¹.

Desde os meados da década de 70, o SSS tem sido alvo de diversas mutações, concretamente na sua estrutura, fruto de sucessivas alterações da sua lei de base^{132 133}. Atualmente, o instrumento que serve de base à

¹³¹ Segundo CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS - Sistema de Proteção Social, p.1.

¹³² Concretamente, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto; Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto; Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro e Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

¹³³ A C.R.P. estabelece, de forma clara, a incumbência do Estado em organizar, coordenar e subordinar um SSS unificado e descentralizado, de acordo com os artigos 9.º, d) e 63.º. Para tal, em 1984, foi aprovada a LBSSS, consagrando o direito universal à segurança social, que atualmente reconhece, entre

construção do SSS é a Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, a LBSSS. Esta densifica o direito à Segurança Social, constitucionalmente consagrado. Este direito confirma o princípio da universalidade, presente no artigo 6.º da LBSSS, que por sua vez, deve ser entendido de forma relativa. Ou seja, a legislação ordinária consagra várias situações de exclusão ou acesso condicionado aos seus instrumentos¹³⁴.

O complexo SSS é composto por três sistemas: o sistema de proteção social de cidadania (artigos 23.º e 26.º da LBSSS), o sistema previdencial (artigos 23.º e 50.º da LBSSS) e o sistema complementar (artigos 23.º e 81.º da LBSSS)¹³⁵.

Esta organização reflete a evolução económica e social, assim como a convergência com os níveis de proteção social existentes noutros Estados-membros da U.E.. Todavia, acrescenta-se que o SSS português pauta-se por um desenvolvimento tardio, o que explica o ritmo mais acentuado de crescimento da despesa quando comparado com outros sistemas europeus¹³⁶.

Ao aprofundar a análise sobre o primeiro sistema enunciado, o sistema de proteção social de cidadania, constata-se que os seus objetivos passam por assegurar os direitos básicos e a igualdade de oportunidades entre os indivíduos; e ainda pela promoção do bem-estar e da natalidade, ou seja, a sua finalidade passa por garantir as condições básicas e humanas, próprias de um Estado democrático, segundo o disposto nos artigos 26.º e 27.º da LBSSS. De outro ponto de vista, este sistema tem como característica a redistribuição, por via não contributiva, pautando-se pelo princípio da solidariedade, que assenta na responsabilidade coletiva, segundo uma lógica de equidade vertical e ainda, envolvendo o financiamento pelo Estado (artigos 4.º, b); 8.º e 90.º, n.º1 da LBSSS).

No que diz respeito à sua estrutura este sistema de proteção social de cidadania encontra-se dividido em três subsistemas: o subsistema de ação

outros, o princípio da universalidade, o princípio da coesão geracional e o princípio do primado da responsabilidade.

¹³⁴ Segundo NEVES, Ilídio das - Lei De Bases Da Segurança Social Comentada E Anotada, p.27.

¹³⁵ Neste estudo, apenas serão abordados os dois primeiros sistemas, uma vez que a estes cabe o tratamento sobre o tema da natalidade.

¹³⁶ Segundo CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS - Sistema de Proteção Social, pp.1-2.

social (artigos 28.º e 29.º da LBSSS); o subsistema de solidariedade (artigos 28.º e 36.º da LBSSS); e o subsistema de proteção familiar (artigos 28.º e 44.º da LBSSS).

O primeiro subsistema visa prevenir e reparar situações de carência e desigualdade socioeconómica; de dependência; e de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade social. Neste sentido, acautela os apoios estabelecidos aos grupos mais vulneráveis da sociedade¹³⁷, sendo este o seu âmbito subjetivo que tem por base a lógica da capacitação destes grupos (artigo 29.º da LBSSS). Para tal as respostas desenvolvidas são prestadas quer pelo Estado, quer por instituições privadas¹³⁸ (artigos 29.º, n.º 3 e 31.º da LBSSS).

Quanto ao âmbito material deste subsistema, a regra geral é a de prestação de serviços; bens e equipamentos sociais, sendo de carácter eventual as prestações pecuniárias (artigo 30.º da LBSSS). Deste modo, no âmbito das prestações que fomentam a natalidade, encontramos: as creches; os jardins-de-infância e os espaços que promovem a ocupação de tempos-livres das crianças.

O segundo subsistema, o subsistema de solidariedade, destina-se a acautelar os direitos essenciais, por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e exclusão, e ainda garantir situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar não incluídas no sistema previdencial, em virtude de insuficiências contributivas ou prestacionais (artigo 36.º da LBSSS). Assim, o seu âmbito pessoal abrange tanto os cidadãos nacionais, como os não nacionais, sendo que o acesso às respetivas prestações obedece a princípios de equidade e diferenciação positiva, devendo contribuir para promoção da inserção social, quer dos beneficiários, quer das suas famílias¹³⁹ (artigo 37.º da LBSSS). Do ponto de vista do âmbito material, a resposta prestada materializa-

¹³⁷ Os grupos vulneráveis são: crianças; jovens; pessoas com deficiência; idosos; e pessoas em situação de carência económica ou social, segundo o artigo 29.º, n.º 2 da LBSSS.

¹³⁸ O desenvolvimento da ação social recorre a subvenções; a acordos e a protocolos de cooperação, segundo o artigo 31.º, n.º 3 da LBSSS. Quanto a atuação das instituições privadas, após o licenciamento prévio, estas ficarão sujeitas à inspeção e à fiscalização do Estado, de acordo com o artigo 34.º da LBSSS.

¹³⁹ Neste subsistema a proteção concedida depende da verificação de uma condição de acesso, ou seja, um conjunto de circunstâncias que um agregado familiar deve reunir para que um dos seus membros possa aceder a prestação social de natureza não contributiva, de acordo com o disposto no artigo 40.º da LBSSS. Esta sistematização tem como objetivo possibilitar a atribuição das prestações sociais a quem realmente necessita, combatendo a fraude no acesso às respostas sociais.

se em prestações de carácter pecuniário (artigos 38.º, 41.º e 42.º da LBSSS). Neste sentido, no que toca ao incentivo à natalidade, as prestações concedidas por este subsistema são: o subsídio social parental inicial; o subsídio social por risco clínico durante a gravidez; e o subsídio social por riscos específicos.

Por último, o subsistema de proteção familiar visa compensar o aumento de encargos associados ao alargamento familiar e a determinados riscos sociais no domínio da deficiência e dependência (artigo 44.º da LBSSS). Neste sentido, o seu âmbito subjetivo abrange a generalidade das pessoas, contudo, a atribuição das correspondentes prestações está dependente da satisfação das condições de acesso (artigos 45.º e 47.º da LBSSS)¹⁴⁰. Quanto ao seu âmbito material, a regra é a atribuição de prestações pecuniárias e, eventualmente, prestações em espécie (artigo 48.º da LBSSS). Assim, no que diz respeito ao incentivo à natalidade, as prestações concedidas por este subsistema são: o A.F. para crianças e jovens; o A.F. pré-natal; e a bolsa de estudo.

A par destes subsistemas inseridos no sistema de proteção social de cidadania, encontramos o sistema previdencial que por seu turno, visa garantir a proteção dos cidadãos face a determinadas eventualidades (artigos 50.º e 52.º da LBSSS). Este caracteriza-se pelo princípio da contributividade, isto é, tem por base uma relação sinalagmática entre a obrigação de contribuir e o acesso às respetivas prestações (artigo 54.º da LBSSS). Segundo uma lógica de autofinanciamento, este sistema é financiado por quotizações dos TCO; por contribuições das entidades empregadoras e dos TI; bem como pelas contribuições dos beneficiários do regime de Seguro Social Voluntário (artigos 56.º, 57.º, 59.º e 90.º, n.º 2 da LBSSS)¹⁴¹ e (artigos 11.º a 15.º do C.R.C.S.P.S.S.).

No quadro do sistema previdencial, destacam-se três relações jurídicas cruciais: a relação jurídica de vinculação ao sistema (artigo 55.º da LBSSS) e (artigos 6.º, 7.º, 8.º e 9.º do C.R.C.S.P.S.S.); a relação jurídica contributiva (artigos 54.º e 56.º da LBSSS) e (artigos 10.º e 11.º do C.R.C.S.P.S.S.); e a

¹⁴⁰ Salienta-se que poderão existir condições de recurso, de acordo com os artigos 47.º, n.º 3 e 49.º da LBSSS.

¹⁴¹ Cfr. C.R.C.S.P.S.S. nos artigos 24.º, n.º1 e n.º2, 122.º e 129.º; 151.º; 25.º a) e b); 25.º, c) e 61.º; 27.º, 39.º e 42.º; 169.º e 176.º.

relação jurídica prestacional, que consoante a eventualidade em causa, terá um regime avulso correspondente. Para além de verificada a relação jurídica vinculativa e as contribuições terem ocorrido, é necessário cumprir as condições gerais de acesso (artigos 55.º e 61.º da LBSSS) e (artigo 18.º do C.R.C.S.P.S.S.), para que seja possível aceder à proteção concedida por este sistema. Em síntese, este está assente no princípio da solidariedade de base profissional, sendo que as suas prestações são substitutivas do rendimento do trabalho perdido.

No que toca ao âmbito pessoal, este sistema é composto por um regime obrigatório¹⁴² e um regime voluntário¹⁴³ (artigo 51.º, n.º 1 e n.º 2 da LBSSS). Por outro lado, o seu âmbito material engloba as eventualidades elencadas no artigo 52.º da LBSSS¹⁴⁴, na qual se insere a maternidade e paternidade, concretizada pelos subsídios parentais; pelo subsídio por risco clínico durante a gravidez; e, pelo subsídio por riscos específicos, e cujas disposições surgem em legislação avulsa.

Por último, o sistema complementar -fora da análise do presente estudo- tem por objetivo promover uma proteção social facultativa e adicional¹⁴⁵, compreendendo um regime público de capitalização e um regime complementar de iniciativa coletiva e de iniciativa individual (artigo 81.º, n.º 1 da LBSSS). O primeiro regime caracteriza-se pela adesão voluntária individual, podendo ser criado por lei, para cada beneficiário aderente, contas individuais geridas por

¹⁴² Este regime é de adesão obrigatória por parte dos TCO, ou seja, aqueles que exercem uma atividade renumerada ao serviço de uma entidade empregadora, segundo o disposto nos artigos 24.º e s.s. do C.R.C.S.P.S.S.; e por parte dos TI, ou seja, aqueles que exercem atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou a contrato legalmente equiparado ou ainda, que se obriguem a prestar a outrem o resultado da sua atividade e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de segurança social dos TCO, segundo o disposto nos artigos 132.º e s.s. do C.R.C.S.P.S.S..

¹⁴³ Este regime é de adesão voluntária, compreendendo o seguro social voluntário, no qual podem enquadrar-se os cidadãos nacionais, maiores, considerados aptos para o trabalho e que não estejam abrangidos pelo regime obrigatório de proteção social ou que, estando, os mesmos não relevem no âmbito do SSS português. Por outro lado, podem ainda enquadrar os cidadãos nacionais que exerçam atividade profissional em território estrangeiro e não estejam abrangidos por instrumento internacional a que Portugal se encontre vinculado e os cidadãos estrangeiros ou apátridas, residentes em Portugal, segundo o disposto nos artigos 169.º e s.s. do C.R.C.S.P.S.S..

¹⁴⁴ Segundo o artigo 52.º da LBSSS, as eventualidades protegidas por este sistema são: doença; maternidade; paternidade; adoção; desemprego; acidentes de trabalho e doenças profissionais; invalidez; velhice; e morte, sendo que este elenco poderá ser alargado em função da necessidade de dar cobertura a novos riscos sociais.

¹⁴⁵ Segundo GONÇALVES, Luísa Andias - A proteção social da parentalidade, p.172.

um regime financeiro de capitalização e, cuja finalidade é complementar a proteção concedida pelo sistema previdencial. Este regime possui condições de adesão, legalmente estabelecidas, sendo que a sua organização e gestão cabe ao Estado (artigo 82.º da LBSSS). Os regimes complementares de iniciativa coletiva e individual são instrumentos de proteção e solidariedade, administrados por entidades públicas, cooperativas, ou privadas, nomeadamente, de natureza mutualista (artigo 85.º da LBSSS). A sua regulamentação, supervisão, garantia e articulação com o sistema previdencial são definidas por lei, concretizando os princípios da igualdade de tratamento e informação e ainda a proteção jurídica dos direitos adquiridos e em formação (artigo 86.º da LBSSS).

Nesta lógica, as diferenças entre os regimes de iniciativa coletiva e individual dizem respeito à sua natureza e aos seus beneficiários. O primeiro é um regime de instituição facultativa a favor de um grupo determinado de pessoas, concretamente os regimes profissionais complementares, que abrangem os TCO; os grupos de empresas; as entidades empregadoras de um sector profissional ou interprofissional; e, por fim, os TI. Estes regimes profissionais são financiados pelas entidades empregadoras ou pelos TI (artigo 83.º da LBSSS). O segundo é um regime de instituição facultativa, que assume a forma de plano de poupança-reforma; de seguro de vida; de seguro de capitalização e de modalidades mutualistas (artigo 84.º da LBSSS).

Com esta breve exposição sobre a composição do SSS português, constata-se que este está organizado, segundo uma lógica de contribuição ou de não contribuição. Esta ordem traduz-se na forma de financiamento do sistema, estabelecido genericamente no já citado Decreto-Lei nº 367/2007, no qual são apresentadas as receitas e as despesas enquadradas em cada um dos sistemas de SSS, concretizando-se ainda os princípios da adequação seletiva e diversificação de fontes de financiamento às modalidades de proteção social (artigos 87.º; 88.º; 89.º e 90.º da LBSSS)¹⁴⁶. Estes princípios revelam a necessidade de existirem diversas fontes de financiamento, designadamente, as quotizações dos TCO; as de contribuições dos TI e das

¹⁴⁶ Segundo MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO - Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social – Sistema Previdencial, p.8.

entidades empregadoras e as contribuições daqueles que se inscreveram facultativamente no sistema, sem prejuízo do financiamento realizado pela U.E., através do Fundo Social Europeu, suportado pelo O.E. e, ainda pelo financiamento efetivado pelo FEFSS, gerido pelo regime de capitalização. Ora, estas fontes compõem o lado contributivo do SSS, no qual se inserem os sistemas previdencial e complementar (artigos 90.º, n.º2 e n.º3 e 91.º da LBSSS). Por outro lado, o financiamento do sistema passa também por transferências do O.E. e por consignação de receitas, tratando-se do lado não contributivo do SSS, concretamente o financiamento do sistema de proteção social de cidadania (artigo 90.º, n.º1 da LBSSS).

Ora, ao assumir que a proteção da parentalidade equivale, simultaneamente à salvaguarda da natalidade e da família, admitimos que o SSS está intimamente relacionado com o incentivo à natalidade, no âmbito da proteção concedida pelo sistema de proteção social de cidadania, em todos os seus subsistemas; e no sistema previdencial, por meio da proteção das eventualidades, maternidade e paternidade.

Seguindo o objeto da presente dissertação, cabe agora a análise das prestações pecuniárias idóneas ao estímulo da natalidade. De entre as invocadas abordar-se-á o A.F. para crianças e jovens; o A.F. pré-natal; a bolsa de estudo, pertencentes ao subsistema de proteção familiar; e igualmente se analisarão os subsídios parentais, referentes ao sistema previdencial¹⁴⁷.

Neste sentido, afasta-se o estudo das prestações concedidas pelo subsistema de ação social, uma vez que não se incluem no objeto deste trabalho os instrumentos da SSS que não tenham carácter pecuniário. Por outro lado, do mesmo modo não serão tratadas as prestações do subsistema de solidariedade, tendo em conta que a principal finalidade da sua atribuição é a prevenção e a exclusão de carências económicas, demonstrando à partida não ser o meio adequado à prossecução do crescimento demográfico. Por último, dentro da análise do sistema previdencial não serão estudados os

¹⁴⁷ Em seguida serão identificados estes instrumentos, sem a pretensão de os tratar de uma forma profunda e problematizada, dado que a nossa intenção é, unicamente, explicar o seu conteúdo e objetivo, como meio para uma posterior reflexão sobre a sua qualidade e configuração genérica no âmbito do devido suporte às políticas públicas de apoio à natalidade. Acrescenta-se que não existe o propósito de assinalar todas as questões jurídicas despertadas por estas respostas.

subsídios por risco clínico durante a gravidez e por riscos específicos, dado que representam um suporte prestado em situações específicas, neste caso, riscos que possam prejudicar a segurança e a saúde da mãe ou da criança que vai nascer¹⁴⁸, não sendo por esta razão um estímulo à natalidade.

4.3 As prestações de carácter pecuniário

Tal como foi exposto no ponto 3.1 da presente dissertação, as políticas públicas no âmbito da natalidade em Portugal assumem um carácter transversal, sendo que de entre as várias linhas de atuação cabe analisar, especificamente, as medidas de carácter pecuniário, cuja orientação é estimular o crescimento populacional, através da atribuição de montante pecuniário.

Ao centrar o olhar na evolução destas medidas compreendemos que a sua *ratio* é de índole dinâmica, o que se traduz em modificações dos respetivos instrumentos ao longo do tempo, sendo próprias da evolução do contexto político e de um ajustamento às necessidades dos cidadãos.

A título de exemplo, veja-se a evolução genérica destas prestações que surgiram pela primeira vez em 1942, com a regulamentação do A.F.¹⁴⁹. Ora, numa época marcada pela segregação dos papéis entre homens e mulheres¹⁵⁰, este instrumento foi implementado como um direito do chefe de família¹⁵¹, adequando-se à função de complemento remuneratório e associado a um regime contributivo¹⁵².

Com a evolução do contexto político português, concretamente após o 25 de Abril de 1974, o A.F. passou a ser interpretado como um direito da

¹⁴⁸ De igual modo, o subsídio para assistência a neto não será analisado, posto que a sua finalidade é apoiar os avós no caso de nascimento de neto que viva com os mesmos em comunhão de mesa e habitação e seja filho de adolescente menor de 16 anos.

¹⁴⁹ De acordo com o DL n.º 32:192, de 13 de Agosto.

¹⁵⁰ Segundo esta segregação o pai era o principal garante do sustento familiar, ao passo que a mãe era a principal cuidadora do lar.

¹⁵¹ Cfr. o artigo 2.º, n.º 1 do DL n.º 32:192.

¹⁵² Cfr. o artigo 1.º do DL n.º 32:192.

criança de carácter universal, isto é, independente do rendimento e, cuja finalidade era a compensação dos encargos familiares^{153 154}.

Nesta sequência e, fazendo face à necessidade de proteger a parentalidade no enquadramento laboral, tutelaram-se diversos direitos associados à paternidade e à maternidade. Deste modo, imperiosamente, no âmbito do SSS surgiram os subsídios de maternidade e paternidade, com o fim de reforçar um adequado exercício da parentalidade¹⁵⁵.

Em 2008, com o objetivo de abranger a população que não estava inserida no mercado de trabalho ou que apresentava insuficiência de carreira contributiva, ou seja, que não estava abrangida pelo sistema previdencial, criaram-se os subsídios sociais para a maternidade e paternidade^{156 157}. Assim como, foi criada uma nova proteção, a proteção pré-natal¹⁵⁸ e mais tarde, a bolsa de estudo, inseridos no A.F.¹⁵⁹.

¹⁵³ Segundo COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada, p.42. A este propósito vejam-se os artigos 3.º a 6.º do DL n.º 197/77, de 17 de Maio.

¹⁵⁴ Mais tarde, segundo o DL n.º 176/2003, de 2 de Agosto, o A.F. passou a ser modulado, através dos rendimentos de referência, considerados para efeitos de determinação de um escalão, do qual depende a atribuição desta prestação. Estes rendimentos resultam da soma do total de rendimentos de cada elemento do agregado familiar a dividir pelo número de titulares de direito ao abono, inseridos no agregado familiar, acrescido de um. Assim, a sua atribuição favoreceu as famílias mais numerosas e carenciadas, designando-se, a partir de então, como A.F. para crianças e jovens. Mais tarde, esta prestação sofreu algumas alterações, designadamente: um alargamento às crianças e jovens familiares de imigrantes (DL n.º 41/2006, de 21 de Fevereiro); majorações para famílias monoparentais e a criação, dentro do abono de família, de uma nova proteção (DL n.º 308-A/2007, de 5 de Setembro; DL n.º 87/2008, de 28 de Maio; Portaria n.º 425/2008, de 16 de Junho).

¹⁵⁵ Veja-se a este propósito a Lei n.º 4/84, de 5 de Abril e o DL n.º 136/85, de 3 de Maio, sendo que esta matéria posteriormente é atualizada pelo DL n.º 136/85, de 3 de Maio e DL n.º 154/88, de 29 de Abril.

¹⁵⁶ De acordo com o DL n.º 105/2008, de 25 de Junho.

¹⁵⁷ Concretamente o subsídio social por maternidade; subsídio social por paternidade; o subsídio social por adoção e o subsídio social por risco clínico de gravidez e por riscos específicos, de acordo com a COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada, p.43.

Atualmente, os subsídios sociais de maternidade e de paternidade equivalem ao subsídio social parental, concedido ao pai e à mãe, que não trabalhem e não possuam contribuições para a segurança social ou tendo-as, não reúnem as condições necessárias para aceder ao subsídio parental, atribuído no âmbito do sistema previdencial, cujos beneficiários são os trabalhadores. Por outro lado, o subsídio social por risco clínico de gravidez e o subsídio social por riscos específicos asseguram as cidadãs abrangidas pelo regime de proteção social obrigatório ou pelo regime de seguro social voluntário, que não tenham direito ao subsídio por risco clínico de gravidez.

¹⁵⁸ Cfr. o DL n.º 308-A/2007, de 5 de Setembro.

¹⁵⁹ Cfr. o DL n.º 201/2009, de 28 de Agosto.

Ora, hoje em dia apesar das prestações pecuniárias de apoio à natalidade e à família estarem presentes, quer no regime contributivo, quer no regime não contributivo do SSS, estas continuam a ser alvo de alterações com o objetivo de reforçar os seus fins. A este propósito, veja-se que em 2009, perspetivando promover a natalidade, bem com a conciliação entre a vida laboral e a vida familiar e ainda a igualdade de género, reforçaram-se os direitos do pai, mediante o incentivo à partilha da licença parental¹⁶⁰ e, alargou-se a proteção social na eventualidade parentalidade aos TI¹⁶¹.

Por outro lado, evidenciando a influência do contexto político nestes domínios, repare-se que em 2012, foi introduzida a possibilidade de reavaliação do escalão referente à atribuição do A.F.¹⁶², o que demonstra que esta prestação reflete a instabilidade das políticas de natalidade e a sua dependência da disponibilidade financeira pública¹⁶³. Em consequência desta alteração e de outros fatores¹⁶⁴, como é o caso da descida da natalidade¹⁶⁵, o número de beneficiários dos A.F. continua a diminuir¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Este incentivo consequentemente levou a modificações no subsídio parental e no subsídio parental alargado.

¹⁶¹ Cfr. o DL n.º 91/2009, de 9 de Abril.

¹⁶² Cfr. a Portaria n.º 344/2012, de 26 de Outubro.

¹⁶³ Nos últimos tempos, os apoios promovidos pelo Estado têm diminuído, sendo que esta realidade se justifica nas dificuldades financeiras e económicas que o Estado português atravessa, decorrentes muitas delas de compromissos assumidos no Memorando de entendimento com a Troika. Concretamente, no que diz respeito à política orçamental para 2013, o Governo comprometeu-se a direcionar o esforço de apoio social, no sentido de obter uma redução nas despesas sociais de pelo menos 350 milhões de euros, segundo o Memorando De Entendimento Sobre As Condicionalidades De Política Económica, p.6.

¹⁶⁴ Os outros fatores que explicam a redução de beneficiários desta prestação são: “o aumento da emigração e a diminuição da imigração, bem como o regresso dos imigrantes aos países de origem, neste caso famílias com crianças/jovens que deixam de frequentar a escola em Portugal (deixando assim de fazer a prova escolar para efeitos do abono de família, obrigatória a partir dos 16 anos de idade)”, de acordo com OBSERVATÓRIO DAS FAMÍLIAS E DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA – Relatório 2013 Principais Desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013, p.11.

¹⁶⁵ Segundo os dados disponíveis pelo Observatório das Famílias e das Políticas de Família, em 2013 ocorreram 82.787 nascimentos, uma diminuição comparativamente aos nascimentos verificados em 2010, cerca 101.381, OBSERVATÓRIO DAS FAMÍLIAS E DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA - Relatório 2013 Principais Desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013, p.11.

¹⁶⁶ Neste sentido, os números relativos à despesa do Estado com a atribuição dos A.F. para crianças e jovens e pré-natal diminuíram a partir do ano de 2010, espelhando os cortes nos montantes prestados mensalmente, fruto da eliminação do 4º e do 5º escalão (Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro) e das restritas condições de acesso. Desta forma, a despesa do Estado com o A.F. para crianças e jovens é em 2013, sensivelmente a mesma de há 11 anos atrás. Porém, repare-se que as suas condições de atribuição não eram as mesmas, dado que em 2002, o direito a esta prestação dependia da situação contributiva dos pais das crianças, de acordo Observatório das famílias e das Políticas de família – Relatório 2013 Principais Desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013, pp.12-13.

Em síntese, ao analisar esta evolução genérica, ainda que reconhecendo o aprofundamento dos instrumentos pecuniários ao longo do tempo, cremos que contemporaneamente, estes carecem de uma imprescindível adequação às necessidades impostas pelo desafio demográfico. Deste modo, sem prejuízo da recente alteração ao regime da parentalidade¹⁶⁷, julgamos que os subsídios parentais devem alvo de aperfeiçoamento¹⁶⁸, bem como os A.F. devem ser objeto de uma ponderação atinente às suas atuais condições de acesso¹⁶⁹. Uma vez que nos dias de hoje, em muitos países europeus, as prestações pecuniárias são consideradas como o principal meio de incentivo à natalidade, sendo que na sua maioria assumem carácter universal, não estando sujeitas a condições de recurso¹⁷⁰, logo são geralmente associadas aos sistemas de proteção à família, passando pelo reconhecimento e pela valorização de cada criança que nasce.

4.3.1 Abono de família para crianças e jovens

O A.F. para crianças e jovens é uma prestação pecuniária, paga mensalmente e de concessão continuada¹⁷¹ (artigos 3.º, n.º1 a); n.º2 do DL 176/2003)¹⁷² ¹⁷³. A atual *ratio* da sua atribuição passa por compensar os encargos respeitantes às despesas do sustento e da educação das crianças e jovens, auxiliando monetariamente as famílias (artigo 3.º, n.º2 *in fine* do DL n.º 176/2003).

¹⁶⁷ Em 2015, com a Lei n.º 120/2015, de 1 de Setembro, o subsídio parental inicial exclusivo do pai passou a ser concedido durante 15 dias úteis, aumentando assim o período da sua atribuição.

¹⁶⁸ Cfr. ponto 5. da presente dissertação.

¹⁶⁹ Cfr. ponto 5. da presente dissertação.

¹⁷⁰ Segundo COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035), pp.42-44.

¹⁷¹ Apesar de ser uma prestação de concessão continuada é necessário realizar uma prova anual do nível dos rendimentos, bem como da composição do agregado familiar, com a finalidade de manter o abono (artigos 1.º e 2.º da Portaria n.º 344/2012).

¹⁷² De acordo com a última atualização dada pelo DL n.º 133/2012, de 27 de Junho.

¹⁷³ Esta prestação pode ser alvo de uma majoração, tendo sido aumentada a percentagem da majoração, de acordo com os artigos 3.º; 4.º da Portaria n.º 11-A/2016, de 29 de Janeiro; e, por outro lado, pode ser conjugada com outras prestações, segundo o artigo 24.º do DL n.º 176/2003, para mais informações, consultar: INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático, Abono de Família para crianças e jovens e INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático, Majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal (famílias com duas ou mais crianças/famílias monoparentais).

Com o objetivo de se tornar uma prestação que refletisse um direito próprio das crianças e jovens, este A.F. deixou de estar associado à carreira contributiva dos beneficiários enquanto ascendentes, satisfazendo, a partir desse momento, apenas as condições previstas na lei. Assim, atualmente a sua titularidade é reconhecida às crianças e jovens¹⁷⁴ que satisfaçam as condições gerais e específicas de atribuição¹⁷⁵ legalmente previstas (artigos 2.º e 4.º, n.º1 do DL 176/2003). Neste caso, o beneficiário deve residir em Portugal, não trabalhar e estar incluído numa família cujo rendimento de referência seja abaixo do valor limite¹⁷⁶. Estas duas últimas exigências tratam-se das condições de recurso (artigo 2.º do DL n.º 70/2010, de 16 de Junho), que correspondem ao limite de rendimentos e dos bens de valor de quem pretende obter esta prestação, bem como do seu agregado familiar. Logo, importa ter presente a composição do agregado familiar e o rendimento de referência desse, pois estas são as variáveis a serem atendidas também na determinação do montante do abono.

Nos termos do artigo 4.º do DL n.º 70/2010, o agregado familiar é composto pelo respetivo requerente e pelas pessoas que com este vivam em economia comum. Por sua vez, o rendimento de referência é a soma do total de rendimentos de cada elemento do agregado familiar (artigo 9.º, n.º1 do DL n.º 176/2003), segundo um apuramento que é realizado, de acordo com um método de ponderação, disposto no artigo 5.º do DL n.º 70/2010. Ora, são considerados os rendimentos presentes nos artigos 3.º; 6.º a 12.º do DL n.º 70/2010, sendo estabelecidos escalões de rendimento indexados ao valor do IAS¹⁷⁷, em vigor na data a que se reportam os rendimentos apurados, de acordo com o artigo 14.º, n.º 2 do DL n.º 176/2003. Neste momento, existem

¹⁷⁴ Esta prestação pode ser concedida até aos 24 anos de idade, de acordo com o artigo 11.º n.º 2 do DL n.º 176/2003.

¹⁷⁵ Estas condições de acesso à prestação são próprias contudo do sistema de proteção social de cidadania, concretamente, do subsistema de proteção familiar, segundo o artigo 47.º da LBSSS.

¹⁷⁶ Cfr. os artigos 7.º; 10.º; 11.º; 27.º, n.º 1 do DL n.º 176/2003.

¹⁷⁷ O IAS foi criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, sendo que o seu valor de 419,22 Euros, sendo mantido em 2015, segundo o artigo 117.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro.

apenas três escalões de rendimentos¹⁷⁸, cujos montantes estão dispostos no artigo 2.º, n.º1 da Portaria n.º 11-A/2016.

Ora, perante as alterações que este A.F. sofreu, designadamente as modificações nas condições de acesso que, por sua vez, aumentaram exigências na sua atribuição e ainda, a eliminação de escalões, levaram a uma diminuição do seu âmbito de aplicação, abrangendo somente a população com menos recursos e, conseqüentemente, deixando de representar um direito próprio e universal das crianças e jovens. Assim, em termos de incentivo à natalidade traduz-se num estímulo que apenas se cinge a uma pequena parte da sociedade.

Para além disso, repare-se no recente aumento do montante do A.F., promovido pela Portaria n.º 11-A/2016, sendo justificado pelo atual governo como um reforço das políticas sociais dirigidas às famílias. Todavia, a nosso ver, sem prejuízo de considerarmos os montantes relevantes para o incentivo da natalidade e, reconhecendo que os valores atribuídos em Portugal são relativamente baixos quando comparados com os valores concedidos noutros países da Europa, cremos que, em termos de incentivo à natalidade, esta atualização não é vantajosa, uma vez que o seu âmbito pessoal continua restrito. Ou seja, poucos são aqueles que irão beneficiar deste aumento. Assim, conforme a posição da autora Maria do Carmo Tavares, julgamos que as condições de recurso devem ser reformadas¹⁷⁹.

4.3.2 Abono de família pré-natal

Tradicionalmente, a proteção oferecida pela segurança social era vista temporalmente como uma proteção desde o berço até à sepultura. Porém, nos

¹⁷⁸ Em 2010, com o DL n.º 116/2010 de 22 de Outubro, cessou a atribuição do abono aos 4.º e 5.º escalões de rendimento.

¹⁷⁹ Segundo TAVARES, Maria do Carmo - Os problemas e as soluções para a Segurança Social – Algumas notas sobre o financiamento da segurança social, p.11.

dias de hoje, essa tutela vai mais além, começando mesmo antes do nascimento¹⁸⁰.

Com a criação do A.F. pré-natal¹⁸¹, o O.J. português passou a assegurar uma prestação pecuniária, mensal e de concessão continuada, concedida às mulheres grávidas que tenham atingido a 13.^a semana de gravidez, sendo a mulher grávida, a titular desta prestação. Porém, devem ser cumpridas as condições gerais e especiais de atribuição deste abono (artigos 2.^o; 3.^o, n.^o 1 b); n.^o 3; 4.^o, n.^o 2; 21.^o-A do DL n.^o 176/2003)¹⁸². Assim, a sua *ratio* passa por incentivar a maternidade, mediante a compensação dos encargos acrescidos com a gravidez.

Ora, por pertencer ao subsistema de proteção familiar, do sistema de proteção social de cidadania, este abono da mesma forma que o A.F. de crianças e jovens está dependente do cumprimento das condições de recurso, nos termos do já citado o artigo 2.^o do DL n.^o 70/2010. Deste modo, importa igualmente ter presente o conceito de agregado familiar, bem como de rendimento de referência, atrás identificados (artigos 3.^o; 4.^o; 5.^o e 6.^o a 12.^o do DL n.^o 70/2010) e (artigo 9.^o, n.^o 1 do DL n.^o 176/2003).

No que diz respeito ao montante assegurado por esta prestação¹⁸³, da mesma forma que o A.F. para crianças e jovens, este encontra-se subordinado a um escalão que por sua vez, está dependente do rendimento de referência. E, neste sentido, quanto mais baixo for o rendimento de referência, mais alto será o valor do A.F. pré-natal (artigo 15.^o-A do DL n.^o 176/2003) e (artigo 2.^o, n.^o 1 da Portaria n.^o 11-A/2016).

¹⁸⁰ Segundo LOUREIRO, João Carlos - Direito da Segurança Social: Entre a necessidade e o risco – temas de segurança social, p.17.

¹⁸¹ Para mais informações sobre o A.F. pré-natal, consultar: INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático, Abono de família Pré-natal.

¹⁸² As grávidas que têm direito a esta prestação devem residir em Portugal; fazer prova do tempo de gravidez, assim como do número previsível de nascituros; e possuir um rendimento de referência abaixo do valor limite, de acordo com os artigos 7.^o; 10.^o; 12.^o-A do DL n.^o 176/2003, complementado pelo DL n.^o 70/2010.

¹⁸³ Destaca-se que esta prestação pode ser majorada, tendo sido aumentada a percentagem da majoração, de acordo com o artigo 4.^o da Portaria n.^o 11-A/2016; e ainda ser conjugada com outros apoios concedidos pelo SSS, de acordo com o artigo 24.^o do DL n.^o 176/2003. Para mais informações sobre o direito ao A.F. pré-natal, consultar: INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático, Majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal (famílias com duas ou mais crianças/famílias monoparentais).

Ora, tal como o A.F. para crianças e jovens, o A.F. pré-natal, apesar de legalmente disposto como prestação de carácter universal, é na prática um instrumento, cujo acesso se cinge apenas a uma parte da população, o que em termos de incentivo à natalidade se traduz num estímulo de âmbito reduzido¹⁸⁴.

4.3.3 Bolsa de Estudo

A bolsa de estudo¹⁸⁵ traduz-se num apoio monetário, pago mensalmente e de concessão continuada, cuja *ratio* passa por auxiliar as famílias relativamente aos encargos escolares e ainda combater o abandono escolar dos alunos com aproveitamento no ensino secundário ou equivalente, desde que tenham menos de 18 anos de idade, não trabalhem e estejam no 1.º ou 2.º escalão do abono de família (artigos 3.º, n.º1 c) e n.º4; 4.º, n.º3; 12.º-B do DL n.º167/2003).

Da mesma forma que os A.F. para crianças e jovens e pré-natal, para que a bolsa de estudo seja concedida, devem ser cumpridas as condições gerais e especiais dispostas por lei¹⁸⁶. Após verificadas, o montante atribuído será igual ao valor do A.F. para crianças e jovens atribuído no momento, ao seu titular (artigo 15.º-B do DL n.º 167/2003).

Tendo em conta que a *ratio* desta prestação não é exclusivamente apoiar as famílias, mas igualmente promover a escolaridade, possibilitando o acesso à educação dos jovens com menos recursos, entendemos correta a associação realizada entre a sua atribuição e a atribuição do A.F. para crianças e jovens. Porém, esta adequação só é válida devido à atual estrutura do sistema. Assim, no caso da alteração da forma de atribuição do A.F. para crianças e jovens, alargando o seu âmbito, entendemos que a concessão da bolsa de estudo deve permanecer subjacente a uma lógica de apoio aos jovens

¹⁸⁴ Nesta perspectiva, as conclusões realizadas no ponto 5., a propósito do A.F. para crianças e jovens, aplicam-se igualmente ao A.F. pré-natal.

¹⁸⁵ Esta prestação pode ser conjugada com outras prestações prestadas pelo sistema de Segurança Social, segundo o artigo 24.º do DL n.º 176/2003. Para mais informações, consultar: INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático, Bolsa de Estudo.

¹⁸⁶ Cfr. os artigos 7.º; 10.º e 12.ºB do DL n.º 176/2003.

com menos recursos, estimulando a sua formação escolar. Para além disso, os incentivos à natalidade no âmbito da educação, podem passar por outras medidas de carácter não pecuniário¹⁸⁷.

4.3.4 Subsídio parental e subsídio parental alargado

O subsídio parental é uma prestação pecuniária¹⁸⁸, pertencente ao sistema previdencial do SSS¹⁸⁹, sendo atribuído aos progenitores, durante o período de impedimento da realização da prestação de trabalho¹⁹⁰, em consequência do nascimento de um nado-vivo e quando verificadas todas as condições exigidas para o direito e gozo das respetivas licenças, previstas no C.T., e ainda, quando cumprido o prazo de garantia¹⁹¹ (artigos 2.º; 23.º; 24.º; 25.º; 39.º; 40.º do DL n.º 91/2009).

O montante do subsídio parental pode variar entre 80% a 100% da remuneração de referência, correspondendo ao resultado da aplicação da percentagem ao valor da remuneração de referência do beneficiário¹⁹² (artigos 27.º; 28.º; 30.º a 33.º; 38.º do DL n.º 91/2009).

¹⁸⁷ Cfr., no âmbito da educação, os apoios não pecuniários prestados pela atuação indireta do Estado, concretamente, as autarquias, em COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035), pp.52-53.

¹⁸⁸ Destaca-se que o subsídio parental pode ser acumulado com outros apoios concedidos pelo SSS, segundo o disposto nos artigos 42.º a 44.º do DL n.º 91/2009. Para mais informações, consultar: INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático, Subsídio Parental.

¹⁸⁹ Ora, tendo em conta que este subsídio pertence ao sistema previdencial, apenas têm direito ao mesmo os TCO ou TI e ainda os beneficiários do Seguro Social Voluntário, desde que cumpridos os descontos para o SSS. Estes descontos são relativos ao período de tempo até ao fim do terceiro mês imediatamente anterior ao mês em que deixa de trabalhar, pelo nascimento da criança, segundo os artigos 4.º; 5.º do DL n.º 91/2009.

¹⁹⁰ Este subsídio prolonga-se durante os períodos de licença previsto no C.T., no caso dos TCO ou, durante o período de impedimento para o trabalho equivalente, no caso dos TI ou beneficiários do regime do seguro social voluntário, de acordo com os artigos 39.º e 40.º do DL n.º 91/2009, segundo GONÇALVES, Luísa Andias - A protecção social da parentalidade, p.184.

¹⁹¹ O prazo de garantia traduz-se no cumprimento da obrigação contributiva, estando a atribuição da prestação dependente da prévia entrada de contribuições a favor do beneficiário, durante um determinado período de tempo. Em rigor, esta prévia entrada corresponde a um determinado período de registo de remunerações em nome do beneficiário que, no caso do regime de protecção da parentalidade, perfaz um prazo de 6 meses, de acordo com os artigos 25.º; 26.º; 28.º do DL n.º 91/2009. Cfr. GONÇALVES, Luísa Andias - A protecção social da parentalidade, pp.178-179.

¹⁹² Cfr. anexo 7.

Durante o período de concessão dos subsídios, realiza-se um registo das renumerações por equivalência à entrada de contribuições, sendo considerado como trabalho efetivamente prestado para efeitos da carreira contributiva do beneficiário (artigo 22.º, n.º 1 do DL n.º 91/2009).

A *ratio* desta prestação é a substituição do rendimento de trabalho perdido durante o período de licença parental¹⁹³, porém também pode vislumbrar um incentivo à natalidade, procurando melhorar a conciliação entre a vida familiar e a vida profissional e, dos cuidados prestados na primeira infância. Por último, tenderá ainda a ser encontrado na sua *ratio*, a promoção da igualdade de género e da partilha das responsabilidades parentais¹⁹⁴.

Esta prestação é concedida ao pai ou à mãe e pode assumir quatro modalidades: i) subsídio parental inicial; ii) subsídio parental inicial exclusivo da mãe; iii) subsídio parental inicial exclusivo do pai; iv) subsídio parental inicial de um progenitor em caso de impossibilidade do outro. O nosso O.J. prevê ainda o subsídio parental alargado (artigos 7.º, n.º 1, c) e d) e n.º 3; 11.º e 16.º do DL n.º 91/2009).

Começando pelo subsídio parental inicial, este é prestado pelo período de até 120 ou 150 dias consecutivos¹⁹⁵, consoante o escolhido pelos pais¹⁹⁶ (artigo 12.º, n.º1 do DL n.º 91/2009). Porém, no caso de partilha do subsídio parental inicial e na hipótese de um gozo exclusivo por parte de cada um, por um período de 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias consecutivos e, após as seis semanas obrigatórias da mãe, é acrescido a esta prestação um período de 30 dias que, por seu turno, pode ser gozado só por um dos progenitores ou partilhado, segundo o artigo 12.º n.º2 do DL n.º 91/2009. Deste modo, o subsídio parental inicial de 120 dias passará a 150 dias, assim como o de 150 dias passará a 180 dias.

¹⁹³ Estas prestações pecuniárias quanto à sua função são qualificadas como prestações de natureza indemnizatória, sendo que a sua atribuição é quantificada em função da necessidade efetivamente verificada, segundo CONCEIÇÃO, Apelles J.B. - Segurança Social, p.242.

¹⁹⁴ Cfr. sobre a temática da igualdade de género, as reflexões do ponto 5. da presente dissertação.

¹⁹⁵ No caso de nascimentos múltiplos, o período de licença é acrescido de 30 dias por cada gémeo além do primeiro, segundo o artigo 12.º, n.º3 do DL n.º 91/2009.

¹⁹⁶ Porém, nas situações em que a criança nasce sem vida, apenas serão concedidos 120 dias.

O subsídio inicial exclusivo da mãe é um apoio pecuniário, prestado por um período obrigatório de 42 dias após o parto e por um período facultativo até 30 dias antes do parto, sendo que ambos os períodos estão incluídos no período correspondente ao subsídio parental inicial gozado pela mãe (artigo 13.º do DL n.º 91/2009).

O subsídio inicial exclusivo do pai trata-se de uma prestação pecuniária, concedida obrigatoriamente pelo período que corresponde à licença obrigatória de 15 dias úteis¹⁹⁷ após o nascimento do filho, dentro dos quais, os primeiros 5 dias são seguidos e gozados imediatamente a seguir ao nascimento. Os remanescentes 10 dias têm de ser gozados nos 30 dias após ao nascimento, podendo ser seguidos ou não. Por outro lado, o pai poderá ainda gozar mais 10 dias úteis, seguidos ou não, que devem ser usufruídos em simultâneo com a licença parental inicial da mãe¹⁹⁸ (artigo 15.º, n.º 1 a) e b) do DL n.º 91/2009).

Por último, o subsídio parental inicial de um progenitor em caso de impossibilidade do outro, corresponde às situações em que a criança nasce com vida e que a respetiva licença parental inicial da mãe ou do pai não foi gozada, fruto de incapacidade física ou mental, medicamente certificada ou no caso de morte de um destes (artigo 14.º do DL n.º 91/2009).

O subsídio parental alargado é uma prestação pecuniária¹⁹⁹ concedida a qualquer um ou ambos os progenitores, alternadamente, por um período até 3 meses cada um, com a finalidade de assegurar a assistência a filho integrado

¹⁹⁷ No caso de nascimento de gémeos, o pai tem direito, por cada gémeo além do primeiro, a mais dois dias que acrescem aos 15 dias obrigatórios, segundo o artigo 15.º, n.º 2 4.º e 5.º do DL n.º 91/2009. Por outro lado, no caso de a criança nascer sem vida, o pai não tem direito ao gozo dos 10 dias facultativos assim como não terá direito aos dois dias relativamente ao período de 10 dias obrigatórios, no caso de se tratar de gémeo que nasça sem vida.

¹⁹⁸ Nos casos em que a mãe não é trabalhadora e for requerido o subsídio parental inicial exclusivo do pai correspondente a 10 dias facultativos, o mesmo será atribuído mediante o cumprimento do prazo de garantia e no pressuposto que a entidade empregadora não se opôs ao gozo da licença e que esta foi gozada.

¹⁹⁹ Para obter mais informações, consultar: INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. – Subsídio Parental Alargado e GONÇALVES, Luísa Andias - A protecção social da parentalidade, pp.177 e 180-181.

no agregado familiar, em situações impeditivas do exercício da atividade laboral²⁰⁰ (artigos 7.º n.º d); 16.º do DL 91/2009).

As condições de atribuição deste subsídio são as mesmas do subsídio parental, com a diferença que o montante concedido é de 25% da remuneração de referência (artigo 33.º do DL 91/2009).

A *ratio* destes subsídios é assegurar simultaneamente os direitos sociais e laborais dos trabalhadores²⁰¹, acrescentando-se ainda o objetivo de ultrapassar o desafio demográfico²⁰².

No que toca à despesa das prestações associadas a cada uma das eventualidades protegidas pelo sistema previdencial de repartição, verificamos que o peso da proteção da parentalidade é reduzido, representando em 2013, cerca de 2,19% do total de todas as despesas assumidas por este sistema²⁰³. De igual modo, repare-se na tendência de diminuição de número de subsídios parentais iniciais concedidos, sendo cerca de 75.553, no ano de 2012 e cerca de 69.521, no ano de 2013²⁰⁴. Este cenário pode ser compreendido pela redução da natalidade, bem como pela relação entre a diminuição do número de pais e mães que usufruem destas prestações e o contexto de crise económica, vivido em Portugal, designadamente pelo aumento do desemprego; pela precariedade do mercado de trabalho e ainda, pelo aumento da emigração e retorno de imigrantes aos países de origem²⁰⁵.

Ora, tendo em conta os estudos realizados à população portuguesa, que demonstram que os casais, de uma forma geral, desejam de ter mais que um filho e existindo no O.J., a possibilidade de aceder a subsídios parentais,

²⁰⁰ Contudo, destaca-se que este só é concedido nas situações em que a licença parental alargada para assistência a filho seja gozada imediatamente após o período de concessão do subsídio parental inicial ou subsídio parental alargado de outro progenitor, segundo o artigo 16.º *in fine*, do DL 91/2010.

²⁰¹ Cfr. o ponto 4.4.1.

²⁰² A este propósito repare-se no recente reforço da duração da licença parental do pai, o que implica o reforço do respetivo subsídio, de acordo com a lei n.º 120/2015.

²⁰³ De acordo MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO - Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social – Sistema Previdencial, p.61.

²⁰⁴ De acordo com o OBSERVATÓRIO DA FAMÍLIA E DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA - Relatório 2013 Principais Desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013, p.34.

²⁰⁵ Segundo o OBSERVATÓRIO DA FAMÍLIA E DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA - Relatório 2013 Principais Desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013, p.32.

revela-se importante compreender a razão pela qual estas prestações não produzem o seu real efeito de estímulo à natalidade, reformulando-as no sentido de responderem às efetivas necessidades dos seus destinatários²⁰⁶.

4.4 Contexto laboral da parentalidade

Para este estudo importa ainda conhecer a forma como o contexto laboral português assume a parentalidade, uma vez que este contexto tende a influenciar, de uma forma direta, o estímulo à natalidade.

Esta relação entre o contexto laboral e a natalidade justifica-se pela importância que a relação de trabalho arroga no quotidiano das famílias, bem como pelo forte papel desempenhado pela instituição família na nossa sociedade²⁰⁷.

Em primeiro lugar, evidenciam-se as próprias características da relação laboral²⁰⁸ e a frequente dependência económica dos trabalhadores face ao trabalho prestado, dado que “*o contrato de trabalho constitui fonte de rendimentos essencial à subsistência do trabalhador e sua família*”²⁰⁹. Acrescenta-se que, em tempos de crise económica, esta dependência económica torna-se maior, levando à máxima necessidade de manter o vínculo laboral, uma vez que a incerteza e a precariedade associadas ao mercado de trabalho assim o exigem^{210 211}.

²⁰⁶ Cfr. ponto 5..

²⁰⁷ Cfr. ponto 2.2., pp.23-24.

²⁰⁸ Segundo o artigo 11.º do C.T., O contrato de trabalho é um contrato sinalagmático de execução continuada ou duradoura, uma vez que a prestação de atividade laboral tem como contrapartida o pagamento de uma retribuição, sendo que este último elemento faz deste, um contrato oneroso. Assim, o trabalhador “obriga-se” à prestação de atividade laboral, de forma livre e voluntária, tendo em conta que o trabalho é prestado com subordinação jurídica ao empregador, nomeadamente, sujeito à sua autoridade, traduzindo-se na dependência jurídica, que muitas vezes é acompanhada de dependência económica, segundo LAMBELHO, Ana e GONÇALVES, Luísa Andias - Manual de Direito do Trabalho: da teoria à prática, pp.73-74.

²⁰⁹ Segundo LAMBELHO, Ana e GONÇALVES, Luísa Andias - Manual de Direito do Trabalho: da teoria à prática, p.74.

²¹⁰ Associado ao contexto de crise económica e precariedade laboral, é possível compreender a decisão forçada de muitas mulheres, concretamente, a decisão de não gozar a licença e subsídio parental na

Em segundo lugar, salienta-se o papel primordial desempenhado pela família nos cuidados prestados aos filhos, exigindo aos trabalhadores um grande esforço de conciliação entre a vida laboral e a vida privada.

Perante este contexto, revela-se frequente a sujeição dos trabalhadores a piores condições laborais e, inclusivamente, à renúncia de direitos, designadamente dos direitos parentais, com o objetivo de manter a relação laboral^{212 213}. Por este motivo, a opção de adiar o momento de ter um filho é cada vez maior, pois pretende-se evitar conflitos no meio laboral, aguardando por um momento mais oportuno.

Acrescenta-se que o contexto laboral é uma realidade dinâmica, sofrendo mutações que merecem a devida atenção. Tal é o caso da entrada das mulheres para o mercado de trabalho e a crescente verificação de que cada vez menos mulheres interrompem a sua atividade profissional quando se tornam mães²¹⁴. Outro fator que tem influenciado a decisão da parentalidade prende-se com o prolongamento da formação dos jovens, tendo este como consequência o adiamento da sua ingressão na atividade laboral e, consecutivamente, o adiamento da decisão de constituir família.

Por fim, há que atender à forma como se encontra organizada a atividade laboral, predominando as normas organizacionais enraizadas, como é o exemplo, da “cultura das horas extraordinárias” e da “dedicação ao trabalho”

totalidade, segundo FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, p.156.

²¹¹ O desemprego jovem e a incerteza em relação ao mercado de trabalho, consequências da recente crise económica que afetou a U.E., levam ao adiamento do plano de construir uma família. Neste sentido, a segurança económica é assumida como um pré-requisito para na sua constituição, segundo KREYENFELD, Michaela e ANDERSSON, Gunnar - Socioeconomic differences in the unemployment and fertility nexus: Evidence from Denmark and Germany, pp.60-62. No mesmo sentido, evidenciando que quer as mulheres, quer os homens procuram estabilidade financeira antes de constituírem família, OCDE - Doing Better for Families, pp.18 e 20.

²¹² Neste sentido, FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, p.156.

²¹³ Também contribui para a não fruição dos direitos a iliteracia legal que afeta muitos trabalhadores, impedindo-os, por este motivo, de reivindicar os seus direitos parentais, segundo FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, p.157.

²¹⁴ Neste sentido, FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, p.156.

que, por sua vez, não facilitam a implementação de políticas de apoio à conciliação da vida familiar com a vida laboral²¹⁵.

4.4.1 Licenças parentais; tempo parcial de trabalho; horário flexível de trabalhador com responsabilidades familiares

No âmbito das políticas públicas que incentivam a natalidade, consideramos que as medidas de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, e as medidas de promoção da igualdade de género, associadas à partilha das responsabilidades parentais, assumem papéis de destaque, uma vez que, conforme referido no ponto 4.4 da presente dissertação, a relação laboral constitui, na grande maioria dos casos, a principal e única fonte de rendimento das famílias, refletindo uma inegável dependência. Ao mesmo tempo reconhece-se que a opção de constituir uma família implica disponibilidade pessoal.

Ora, é precisamente neste vínculo entre o direito à parentalidade e os compromissos laborais assumidos pelo trabalhador, que se tende a verificar uma relação conflito, dado que estes ao assumirem a posição de contraentes num contrato de trabalho hipotecam parte da sua disponibilidade para o exercício dos seus direitos parentais²¹⁶.

Neste sentido, na prossecução de um eficaz estímulo à natalidade, revela-se imprescindível a criação de condições propícias à conciliação do meio profissional com o meio familiar, sendo que a proteção a conceder deverá atender à organização e flexibilidade da atividade laboral, bem como à garantia

²¹⁵ Neste sentido, FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, p.156.

²¹⁶ De acordo com a autora Luísa Andias Gonçalves poderá ocorrer uma colisão de direitos, nomeadamente, entre o direito à parentalidade (artigo 68.º da C.R.P.) e o direito à liberdade de empresa (artigo 80.º c) da C.R.P.), dado que os interesses dos empregadores correm o risco de serem afetados pela proteção da parentalidade, cabendo ao legislador ordinário, a dinâmica de harmonizar estes direitos, GONÇALVES, Luísa Andias - Os Direitos Fundamentais à Maternidade e à Paternidade vs o Direito Fundamental à Liberdade de Empresa, p.57.

da situação laboral de ambos progenitores antes, durante e após o nascimento do filho.

Pelo exposto, de entre os vários instrumentos presentes na esfera do Direito Laboral²¹⁷, abordaremos as licenças parentais, o tempo parcial de TRF e o horário flexível de TRF^{218 219}.

A licença Parental é um direito individual que resulta do nascimento de um filho²²⁰, compreendendo as modalidades enunciadas no artigo 39.º do C.T., nomeadamente, licença parental inicial (artigo 40.º do C.T.); licença parental inicial exclusiva da mãe (artigo 41.º do C.T.); licença parental inicial a gozar por um progenitor em caso de impossibilidade do outro (artigo 42.º); e licença parental exclusiva do pai (artigo 43.º do C.T.).

As licenças parentais e a licença parental complementar, em qualquer das suas modalidades, visam a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos trabalhadores, implicando a perda de retribuição da relação laboral²²¹ durante o período em que sejam concedidas (artigo 65.º, n.º1 c); e do C.T.), sendo precisamente neste ponto que se revela a conexão entre o

²¹⁷ A temática da parentalidade está presente no capítulo I, que diz respeito às disposições gerais e na seção IV Parentalidade do C.T.. Desde logo, surge bastante explícito, no artigo 33.º do C.T., a relevância da tutela da maternidade e paternidade, dispondo-os como valores eminentes da sociedade. Assim, a parentalidade é assegurada, nos termos dos artigos 35.º e s.s. do C.T., mediante os seguintes direitos: a licença em situação de risco clínico durante a gravidez; a licença por interrupção de gravidez; a licença por adoção; a dispensa da prestação de trabalho por parte de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, por motivo de proteção da sua segurança e saúde; a dispensa para consulta pré-natal, para avaliação para adoção e para amamentação ou aleitação; as faltas para assistência a filho e a neto; as licenças para assistência a filho e a filho com deficiência ou doença crónica; a dispensa de prestação de trabalho em regime de adaptabilidade, de prestação de trabalho suplementar, bem como de prestação de trabalho no período noturno; a licença parental, em qualquer modalidade e a licença parental complementar em qualquer modalidade; bem como o tempo parcial de TRF e o horário flexível de TRF.

²¹⁸ De entre estas medidas destaca-se pelo seu impacto direto com o fomento da natalidade, as licenças parentais, sendo reconhecida pela U.E, como um importante meio de conciliação entre a vida profissional e a vida privada; e ainda de promoção da igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres, segundo a Diretiva 2010/18/EU do Conselho de 8 de Março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre a licença parental.

²¹⁹ Não será tratada a matéria das contraordenações por violações dos preceitos referentes à parentalidade, por esta ser uma matéria complexa, merecendo por isso, considerações profundas, para as quais seria necessário um estudo autónomo. No entanto, reflexões sobre estes fatos ilícitos seriam relevantes, no sentido em que explorasse o impacto de uma maior e severa punição, tendo em conta a atual realidade e, conseqüentemente, investigando se se obteria como resultado um cumprimento mais rigoroso das regras de proteção referentes à parentalidade.

²²⁰ Segundo a Diretiva 2010/18/EU do Conselho de 8 de Março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre a licença parental.

²²¹ No artigo 65.º, n.º1 e 6.º do C.T. são enunciadas as licenças, faltas e dispensas que implicam a perda da retribuição para o trabalhador, entre as quais a licença parental e licença parental alargada.

regime laboral e o regime do SSS, concretamente, através da substituição da retribuição perdida.

O gozo das licenças parentais, em qualquer das suas modalidades, segundo o artigo 65.º, n.º3 a), b) e c) do C.T., suspende o gozo das férias, devendo os dias remanescentes ser gozados após o seu termo. Por outro lado, não prejudicam o tempo decorrido de estágio ou de formações equivalentes e adiam a prestação de prova para a progressão na carreira profissional. Acrescenta-se que as referidas licenças são suspensas no caso de doença do trabalhador, não podendo, porém, ser suspensas por conveniência do empregador. De outra perspectiva, esta suspensão não pode prejudicar o direito do trabalhador a aceder à informação periódica emitida pelo empregador para o conjunto dos trabalhadores (artigo 65.º, n.º4, a); b); c) do C.T.).

Estas licenças consideram-se equivalentes para efeitos de duração aos períodos de concessão das prestações correspondentes, atribuídas no âmbito do sistema previdencial do SSS ou outro regime de proteção social de enquadramento obrigatório, segundo o disposto no artigo 34.º, n.º2 do C.T.. Neste sentido, trata-se de é um direito dos TCO e dos TI, segundo o artigo 4.º n.º1 do DL n.º 91/2009²²².

No que diz respeito à licença parental inicial, esta é um direito da mãe e do pai, por nascimento de filho, cujo gozo pode ser partilhado, após o parto, em simultâneo²²³ ou em exclusivo, sendo que no caso de nascimentos múltiplos, o período de licença aumenta (artigo 40.º, n.º4 do C.T.). Esta licença suspende-se em caso de internamento hospitalar da criança ou do progenitor que estiver a gozar a licença, a pedido do progenitor e pelo período de internamento (40.º, n.º 9 e n.º 10 do C.T.).

Por sua vez, a licença parental exclusiva da mãe é de gozo obrigatório, imediatamente após o parto, podendo ser gozada antes, devendo, para tal, informar o empregador desta pretensão (artigo 41.º do C.T.).

²²² Segundo GONÇALVES, Luísa Andias - A proteção social da parentalidade, pp.176-177.

²²³ Em “*caso de gozo da licença parental inicial em simultâneo, de mãe e pai que trabalhem na mesma empresa, sendo esta uma microempresa, depende de acordo com o empregador*”, segundo o artigo 40.º, n.º 6 do C.T..

A licença parental inicial a gozar por um progenitor em caso de impossibilidade do outro verifica-se nos casos de incapacidade física ou psíquica ou morte do progenitor que se encontrava a gozar a respetiva licença (artigo 42.º do C.T.).

A licença parental exclusiva do pai é de gozo obrigatório, nos dias seguintes ao nascimento do filho (artigo 43.º do C.T.).

Por seu turno, a licença complementar é concedida ao pai e a mãe, para assistência a filho com idade não superior a seis anos. Esta possui as seguintes modalidades, de acordo com o artigo 51.º, n.º1, a); b); c) do C.T.: *“licença parental alargada por três meses; trabalho a tempo parcial durante 12 meses, com um período normal de trabalho igual a metade do tempo completo; períodos intercalados de licença parental alargada e de trabalho parcial em que a duração total de ausência e da redução do tempo de trabalho seja igual aos períodos normais de trabalho de três meses; ausências interpoladas ao trabalho com duração igual aos períodos de trabalho por três meses, desde que previstas em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”*.

Qualquer destas modalidades pode ser *“gozada de modo consecutivo ou até três períodos interpolados²²⁴, não sendo permitida a cumulação por um dos progenitores do direito de outro”* (artigo 51.º, n.º2 do C.T.). Contudo, se ambos os progenitores pretendem gozar *“simultaneamente a referida licença, estando ao serviço do mesmo empregador, este pode adiar a licença de um dos progenitores com o fundamento de exigências imperiosas ligadas ao funcionamento da empresa ou serviço”*, sendo que o exercício deste direito implica sempre a informação da modalidade ao empregador, nos termos do artigo 51.º, n.º 3 e n.º 5 do C.T.

O trabalho a tempo parcial²²⁵ de TRF é um direito concedido ao trabalhador, no caso de o seu filho ser um menor de 12 anos ou no caso de ter

²²⁴ Durante o período de gozo desta licença, o trabalhador não pode exercer outra atividade incompatível com a respetiva finalidade, como é o caso do trabalho subordinado ou prestação continuada de serviços fora da sua residência habitual, segundo o disposto no artigo. 51.º, n.º 4 do C.T..

²²⁵ O tempo parcial corresponde a metade do tempo praticado, salvo acordo em contrário, sendo que o trabalhador, durante o gozo deste direito, não pode exercer outra atividade incompatível com a finalidade deste direito, nomeadamente, trabalho subordinado ou prestação ou prestação continuada de serviços fora da sua residência, de acordo com o artigo 55.º, n.º3 e n.º5 do C.T..

um filho com deficiência ou doença crónica, independentemente da idade e que com ele viva em comunhão de mesa e habitação, de acordo com disposto a artigo 55.º do C.T.. Este direito pode ser exercido por qualquer progenitor ou por ambos em períodos sucessivos, após o gozo da licença parental complementar, em qualquer das suas modalidades, podendo ser prorrogado até dois anos, ou no caso do terceiro filho ou mais até três anos ou, ainda, no caso de filho com deficiência ou doença crónica até quatro anos²²⁶.

Por último, o trabalhador que usufrua do tempo parcial de TRF²²⁷, não pode ser penalizado em matéria de avaliação e progresso na carreira, de acordo com o artigo 55.º, n.º 7 do C.T., bem como, não pode comprometer um posterior retorno a um horário completo, quando a necessidade do tempo parcial deixar de se fazer sentir²²⁸.

Quanto ao horário flexível de TRF, nos termos do artigo 56.º do C.T., esse é um direito concedido a qualquer progenitor trabalhador ou a ambos, com filho menor de 12 anos ou com filho com deficiência ou doença crónica, independentemente da idade, que com ele viva em comunhão de mesa e habitação. De acordo com o artigo 56.º, n.º2 do C.T., “*entende-se por horário flexível aquele em que o trabalhador pode escolher, dentro de certos limites, as horas de início e termo do período normal de trabalho diário*”. Este horário é elaborado pelo trabalhador, devendo conter o disposto nos termos do artigo 56.º, n.º3 do C.T.²²⁹. Deste modo, existe tanto a salvaguarda do interesse do empregador, na medida em que não se coloque em causa a competitividade e o eficiente desempenho da atividade laboral, bem como o interesse do

²²⁶ Ora, se o tempo parcial de trabalho de TRF é prorrogável, de acordo com o artigo 55.º, n.º4 do C.T., cabe perguntar se o trabalhador poderá optar por interromper o exercício do seu direito, sem ter chegado ao seu termo máximo, para retomá-lo mais tarde. Não existindo uma resposta clara no regime para esta pergunta, parece que esta opção é possível, face ao disposto no artigo 57º, n.º 1, b), ii) do C.T., relativo ao horário flexível de trabalho de TRF, segundo MOREIRA, Maria Margarida Góis - Dissertação de Mestrado, O princípio da conciliação da vida profissional coma vida familiar – Algumas considerações, p.40.

²²⁷ A prestação de trabalho a tempo parcial cessa no termo do período para que foi concedida ou no da sua prorrogação, segundo o artigo 55.º, n.º 6 do C.T..

²²⁸ Segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.8.

²²⁹ Artigo 56.º, n.º 3 do C.T., “*O horário flexível, a elaborar pelo empregador, deve: a) Conter um ou dois períodos de presença obrigatória, com duração igual a metade do período normal de trabalho diário; b) Indicar os períodos para início e termo do trabalho normal diário, cada um com duração não inferior a um terço do período normal de trabalho diário, podendo esta duração ser reduzida na medida do necessário para que o horário se contenha dentro do período de funcionamento do estabelecimento; c) Estabelecer um período para intervalo de descanso não superior a duas horas*”.

trabalhador, pois, para além de conciliar a vida profissional com a vida familiar, não pode ser penalizado em matéria de avaliação e progressão na carreira, em razão da sua opção pelo gozo do horário flexível (artigo 56.º n.º5 do C.T.).

No que diz respeito às formalidades, o trabalhador que pretenda trabalhar a tempo parcial ou em regime de horário de trabalho flexível deve solicita-lo ao empregador, por escrito e com antecedência de 30 dias, cumprindo os elementos dispostos no artigo 57.º do C.T.. Por outro lado, o empregador apenas pode recusar o pedido com o fundamento em exigências imperiosas do funcionamento da empresa ou na impossibilidade de substituir o trabalhador, no caso de este ser indispensável (artigo 57.º, n.º 2 do C.T.). No caso de recusa por parte do empregador, esta deve ser fundamentada, podendo o trabalhador apresentar uma apreciação da recusa.

Apesar da existência destes instrumentos, a realidade laboral portuguesa revela um forte estigma em relação à parentalidade, traduzindo-se em flagrantes discriminações, nomeadamente, a pré-seleção de candidatas a cargos profissionais, em função da sua motivação para serem mães²³⁰; a não renovação dos contratos das mães trabalhadoras, após o gozo de licenças parentais²³¹; a discriminação dos homens que optam pelo gozo de licença parental, vindo nesta decisão, uma situação anormal²³²; a falta de promoção de horários flexíveis para os TRF²³³; bem como a ausência de preocupação em

²³⁰ Salienta-se que a pré-seleção de candidatas a determinado emprego não pode conter, direta ou indiretamente, restrições em relação ao sexo do candidato, bem como, as suas opções parentais, segundo os artigos 24.º; 25.º; 33.º, n.º2 do C.T..

²³¹ O despedimento de trabalhadora grávida ou lactante ou de trabalhador no gozo da licença parental carece de parecer prévio da entidade competente na área da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, segundo o artigo 63.º do C.T.. Destaca-se, ainda, que após o gozo das licenças parentais, o empregador deve facilitar a reinserção profissional do trabalhador, de acordo com o artigo 61.º do C.T., pois, após o termo das licenças, o trabalhador tem direito a retomar a atividade contratada, segundo o disposto no artigo 65.º, n.º5 do C.T..

²³² Neste sentido, FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, pp.158-159.

²³³ Em Portugal, os interesses dos empregadores, dos pais trabalhadores e das crianças colidem, uma vez que, os trabalhadores não qualificados têm horários mais curtos mas são mal pagos, o que obriga muitas vezes a um duplo emprego. Por outro lado, os trabalhadores qualificados são bem pagos, contudo, têm horários incompatíveis com a família, segundo MACHADO, Maria do Céu - Fecundidade e Natalidade: Problemas e Políticas Sociais e de Saúde, p.150.

proporcionar espaços para os filhos menores dos trabalhadores, durante o horário de trabalho, como é o exemplo das creches e dos jardins-de-infância²³⁴.

Além disto, é ainda prática comum, no âmbito da realidade laboral portuguesa a manutenção de contacto entre o trabalhador e o seu local de trabalho de forma mais ou menos regular, durante o gozo da licença parental, com a finalidade de desempenhar algumas das suas tarefas. Por outro lado, quanto ao regresso à atividade profissional, após a fruição desta licença, é frequente a alteração do ambiente laboral, decorrente do gozo dos direitos parentais, opção que, por vezes causa mal-estar entre colegas de trabalho ou empregadores²³⁵.

Porém, apesar de estas práticas serem frequentes e, por vezes, serem consideradas como usos²³⁶, é fundamental evidenciar que o contrato de trabalho apenas está sujeito aos usos laborais que não contrariem o princípio da boa-fé, de acordo com o artigo 1.º do C.T.. Neste sentido, estes não podem contrariar normas legais imperativas, como é o caso dos direitos parentais, sendo que os trabalhadores que optam pela realização da sua insubstituível ação no exercício da parentalidade, merecem uma adequada proteção (artigo 33.º, n.º2 do C.T.).

Ao compreender que a vida laboral e a vida familiar estão intimamente relacionadas, quer pelo fato de a vida laboral representar o sustento da vida familiar, quer pela ambição da maioria dos trabalhadores em conciliar as duas, afigura-se revelante a implementação de políticas que respeitem tanto os interesses dos TRF, como as necessidades dos empregadores, com objetivo de evitar restrições ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas, não prejudicando a competitividade económica de Portugal e da U.E.²³⁷. Deste modo, reconhecendo que estes domínios são do interesse de todos os

²³⁴ Para mais considerações, consultar: BANDEIRA, Mário Leston - O Direito de procriar e algumas particularidades da população portuguesa, p.156.

²³⁵ Segundo FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, págs.161; 162 e 164.

²³⁶ Os usos consistem em "*práticas reiteradas não acompanhadas da convicção da sua obrigatoriedade*", segundo LAMBELHO, Ana e GONÇALVES, Luísa Andias - Manual de Direito do Trabalho: Da teoria à prática, p.44.

²³⁷ Segundo a Diretiva 2010/18/EU do Conselho de 8 de Março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre a licença parental.

intervenientes da relação laboral, cabe ao empregador o risco de lidar com as comuns consequências, referentes ao gozo dos direitos parentais. Como é, por exemplo, a perda temporária do trabalhador durante o período de gozo da licença parental, incumbindo a este, a tarefa de encontrar novas formas de organização de trabalho²³⁸, com o objetivo de evitar eventuais perdas de produtividade²³⁹.

Assim, o contexto laboral ideal deve visar a prossecução da igualdade de género e a conciliação da vida profissional e da vida familiar²⁴⁰. No caso do contexto português, estes princípios orientadores necessitam de uma maior promoção, sendo idónea a alteração das atuais práticas discriminatórias, levando tal, em segunda linha, ao incentivo da natalidade. Para isso é imprescindível difundir os manuais de boas práticas, uma vez que estes são documentos que têm como finalidade encorajar os empregadores na adoção de práticas que fomentem à igualdade de género e à partilha das responsabilidades parentais²⁴¹. Porém, repare-se que estes não têm carácter obrigatório, daí a necessidade de ponderar sobre a hipótese de reforçar os instrumentos existentes ou mesmo criar novas respostas no âmbito desta matéria, de forma a tornar as práticas ideais em práticas usuais e obrigatórias²⁴².

²³⁸ Sobre os poderes que a entidade empregadora possui no âmbito da relação de trabalho, nomeadamente, sobre a sua liberdade de organização empresarial, com a consequente atribuição de angariar e gerir os meios necessários para a prossecução dos objetivos laborais, dentro dos limites legalmente estabelecidos, atribuição que se justifica no fundamento originário do direito de livre iniciativa económica privada e de liberdade de empresa, reconhecido nos artigos 61.º, n.º 1 e 80.º c) do C.R.P., consultar: GONÇALVES, Luísa Andias - Os Direitos Fundamentais à Maternidade e à Paternidade vs O Direito Fundamental à Liberdade de Empresa, pp.69-70.

²³⁹ Segundo FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, p.161.

²⁴⁰ Salientando a complexidade desta tarefa, a autora Luísa Andias Gonçalves relembra o tipo de relação existente entre a vinculação das entidades privadas aos direitos parentais. Em primeiro lugar, a relação laboral assenta num desequilíbrio de forças entre os sujeitos negociais, concretamente, entidade empregadora e o trabalhador. Uma vez que, para além, da dependência económica, que geralmente existe, surgem outras dependências, como é o caso da liberdade de atuação do trabalhador. E, neste sentido, o especial poder da entidade empregadora faz-se sentir não só no momento do estabelecimento das condições do contrato de trabalho mas também posteriormente na sua vigência, segundo GONÇALVES, Luísa Andias - Os Direitos Fundamentais à Maternidade e à Paternidade vs O Direito Fundamental à Liberdade de Empresa, p.68.

²⁴¹ Veja-se a título de exemplo, GUERREIRO, Maria das Dores; LOURENÇO, Vanda; e PEREIRA, Inês - Boas Práticas de Conciliação entre Vida Profissional e Vida Familiar, Manual para Empresas.

²⁴² Cfr. o ponto 5. da presente dissertação.

Decorre ainda a necessidade de refletir sobre algumas temáticas como a melhoria dos direitos relacionados com a reintegração do trabalhador, após a fruição da licença parental²⁴³. A este propósito veja-se que o artigo 65.º, n.º5 do C.T., tutela o direito a retomar a atividade contratada, na primeira vaga que ocorrer na empresa ou, se esta não se verificar, no termo do período previsto para a licença. Porém, nada refere quanto ao apoio que deve ser prestado no âmbito da atualização profissional dos trabalhadores, permitindo uma adaptação às novas práticas de organização laboral e, evitando que os mesmos se sintam excluídos ou em desvantagem. Ora, esta situação não é compreensível quando comparada com a proteção concedida pelo artigo 61.º do C.T., uma vez que este garante a reinserção profissional do trabalhador, após o gozo da licença para assistência a filho ou para assistência a pessoa com deficiência ou doença crónica, mediante a sua participação em ações de formação e atualização profissional. Assim, parece-nos que a situação de regresso ao trabalho, após o gozo da licença parental, tenderia a caber no âmbito do artigo 61.º do C.T., atendendo a que esta será uma situação equivalente às situações já tuteladas por este artigo.

5. Análise Crítica

Atualmente o envelhecimento demográfico português assume contornos preocupantes, especialmente face ao efeito negativo que produz na sustentabilidade do bem-estar social, concretamente quanto ao método de repartição do SSS²⁴⁴.

Ora, nos dias de hoje, o bem-estar promovido pelo Estado português encontra o reconhecimento dos seus alicerces nos atos normativos da U.E. e na comunicação da CE – Europa 20-20, que traça uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, para o período 14-20²⁴⁵.

²⁴³ Segundo FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, pp.161-162 e 164.

²⁴⁴ Cfr. o ponto 2.2 da presente dissertação.

²⁴⁵ A comunicação da CE – Europa 20-20, no âmbito da iniciativa social, propõe aos Estados-Membros a realização de uma avaliação da adequação e sustentabilidade dos sistemas de proteção social, com a finalidade de melhorar o seu acesso a todos os cidadãos.

Contudo, o crescimento económico e a coesão social pretendidos só serão alcançáveis numa sociedade maioritariamente jovem e ativa. Pois, caso contrário, os impulsos emergentes do Estado serão delimitados pela crise de sustentabilidade do próprio modelo, cuja origem assenta, em parte, nas transformações demográficas.

Importa assim remover os obstáculos à natalidade, o que se traduz, não só na prossecução da sustentabilidade do modelo social europeu, como também na proteção do direito à parentalidade em garantia da família²⁴⁶, no sentido de tornar o exercício dos direitos sociais associados a estas tutelas, numa opção verdadeiramente livre.

Ora, sendo este um objetivo reconhecido pelos decisores políticos²⁴⁷, não se justifica a presente resistência em relação ao reforço dos estímulos à natalidade. Pois, embora a sua narrativa reflita a intenção de aprofundar as políticas públicas de incentivo à natalidade, a verdade é que as medidas implementadas até então, não parecem estar a gerar os efeitos necessários para a superação do Inverno Demográfico.

Deste modo, apesar de o quadro jurídico português apresentar instrumentos de apoio à família, que em segunda linha apoiam a natalidade, de uma forma geral, o efeito destes instrumentos parecem não ir ao encontro das reais necessidades daqueles que desejam assumir o compromisso da parentalidade. Se assim fosse a taxa de natalidade não seria a existente.

Para entender o porquê, afigurou-se essencial assimilar uma visão ampla do SSS, uma vez que ao compreender a sua estrutura e composição, facilita-se a identificação da origem das suas ineficiências. Neste sentido, constatou-se, como primeira ineficiência, o financiamento do sistema previdencial de repartição.

Este cenário explica-se pela redução da população ativa no mercado de trabalho²⁴⁸, acompanhada pelo decréscimo das suas contribuições para o

²⁴⁶ Artigos 67.º e 68.º da C.R.P..

²⁴⁷ Cfr. o ponto 3.2..

²⁴⁸ A redução da população ativa no mercado de trabalho resulta do envelhecimento demográfico e do elevado nível de desemprego.

sistema previdencial de repartição²⁴⁹. Ao mesmo tempo, verifica-se o aumento da despesa pública, resultante das garantias prestadas no âmbito do modelo social europeu. Assim, tende a existir uma discrepância entre as contribuições e despesas do sistema.

Para superar esta fraqueza, será necessário desenvolver uma estratégia associada ao crescimento populacional²⁵⁰; à prosperidade económica; e, ainda ao combate da fraude e evasão contributiva²⁵¹, dado que a finalidade é o aumento da receita do sistema previdencial, obtendo um financiamento sustentável. Por conseguinte, de entre estas opções, centrámos o nosso olhar nas políticas e medidas públicas relacionadas com a natalidade.

Desta análise constatou-se que é recente o pensamento da necessária fusão entre o financiamento do sistema e o crescimento demográfico²⁵². Assim, consideramos como segunda ineficiência, a inexistência de uma antecipada e indispensável estratégia, que garanta continuamente, a presença de população ativa no sistema que, a nosso ver poderia passar pelo desenvolvimento de um plano ininterrupto de incentivo à natalidade.

Pois, visto que o legislador ao ter optado por um processo de financiamento de acordo com o método de repartição e, tendo criado um enquadramento legal, no qual dispõe sobre a forma de obter esse financiamento²⁵³, poderia também ter criado uma estratégia que promovesse a estabilização do seu funcionamento/financiamento. Neste sentido, as políticas públicas de incentivo à natalidade poderiam ser vistas como medidas

²⁴⁹ Relembrando que as contribuições para o sistema previdencial de repartição são canalizadas direta e indiretamente para o financiamento das prestações atribuídas à população inativa, atual beneficiário deste sistema.

²⁵⁰ Dentro da estratégia revela-se fundamental apostar não só nas políticas que apoiem a natalidade, como também nas políticas que apoiem o regresso dos emigrantes e, ainda idóneas a atrair população imigrante.

²⁵¹ Para uma melhor compreensão da questão relacionada com a fraude e evasão no sistema de Segurança Social, consultar: PIRES, Manuel e FERNANDES, Rosa Coelho - Algumas ideias para reflexão sobre a prevenção e o combate à fraude e evasão na Segurança Social, pp.115 e 123.

²⁵² Cfr. a evolução da narrativa política apresentado no ponto 3.2 da presente dissertação.

²⁵³ DL n.º 367/2007.

imprescindíveis para a subsistência do sistema, tendo um carácter preventivo em relação aos problemas de financiamento e sua sustentabilidade²⁵⁴.

Por outro lado, ainda que reconhecendo, que no momento da adoção deste método, o envelhecimento populacional não constituía um desafio e por isso, admitindo que o legislador não sentisse a necessidade de acautelar um cenário demográfico desfavorável, não invalida a sua posterior intervenção quando os sinais de alarme foram acionados, procurando evitar chegar à conjuntura dos dias de hoje.

Apesar disso, o O.J. português dispõe de respostas que constituem mecanismos de incentivo à natalidade. No entanto, conforme referido, estas medidas tendem a não surtir o efeito desejado. Encontramos, assim, a terceira ineficiência, ineficácia das respostas existentes para fomentar o crescimento da população²⁵⁵.

De entre as várias respostas, focamos a atenção sobre as políticas de apoio à família; as políticas destinadas a assegurar a igualdade de género; e as políticas de conciliação entre a vida profissional e a familiar, sendo que todas estas estão interligadas²⁵⁶.

A nossa reflexão agora apresentada, parte dos instrumentos pecuniários e dos instrumentos laborais de conciliação, presentes no O.J. português e procura evidenciar o enquadramento ideal para a obtenção da máxima eficiência destas respostas. Nesse percurso fazemos paralelismos com o exemplo do ordenamento sueco²⁵⁷, bem como das posições, seguidas pela U.E., no âmbito desta matéria.

²⁵⁴ Segundo a CESE, as políticas de incentivo à natalidade são um importante investimento para o futuro, aconselhando à fixação de uma percentagem mínima dos orçamentos públicos consagrados às crianças e às famílias, de acordo com o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.2.

²⁵⁵ A política transversal tende a não produzir os devidos efeitos no combate ao envelhecimento demográfico, sendo que por este motivo, a OCDE considera que Portugal deveria investir mais nas suas políticas públicas de apoio à família. Nesta sequência, refere que Portugal gasta, em média, menos com as suas políticas de apoio à família, em comparação com os países que pertencentes à OCDE, de acordo com OCDE - Doing better for families, Portugal, disponível em <http://www.oecd.org/social/family/47704295.pdf>, consultado em 8/2/2016.

²⁵⁶ Segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.7.

²⁵⁷ A presente reflexão não tem como objetivo a comparação entre o O.J. português e o O.J. sueco, uma vez que para tal, seria necessário um conhecimento profundo acerca do direito vigente em ambos os

A U.E., acerca das políticas de família, prezando o princípio da subsidiariedade, aconselha que estas respeitem o desejo do número de filhos que cada casal pretenda ter, sublinhando ainda a importância da garantia da igualdade de oportunidades das crianças na sociedade. Estas finalidades são, muitas vezes, acauteladas por meios pecuniários, que visam compensar as obrigações económicas e os encargos decorrentes das responsabilidades familiares^{258 259}.

No campo das prestações pecuniárias portuguesas parece-nos que a questão é sobretudo abordada sob o ponto de vista social, em detrimento do ponto de vista familiar, tratando-se de organizar uma redistribuição dos rendimentos para combater a pobreza, sem associar exclusivamente esta política à ideia de compensação das famílias por gastos específicos²⁶⁰.

Neste sentido, veja-se o exemplo dos A.F.. Atualmente, estas prestações estão demasiado centradas na prevenção de situações de pobreza e exclusão social, ao invés de prosseguirem uma lógica de atribuição universal. Assim, recuperaram o sentido assistencialista que presidiu à sua criação, em 1942, ao dispor de condições de recurso para o seu acesso, que apenas são cumpridas pelas famílias com menos recursos económicos. Por conseguinte, a ineficiência reside na sua incapacidade de representar uma mais-valia para aqueles que querem assumir o compromisso da parentalidade, relembrando que a decisão de ter um filho, nos dias de hoje, passa por uma ponderação associada aos custos-benefícios de ter uma criança a cargo²⁶¹. Estes A.F.,

países, tarefa que, por razões metodológicas e temporais, revelar-se-ia impossível de concluir no período estipulado para a realização desta investigação. Ainda assim, é revelante conhecer as políticas públicas de apoio à natalidade, em vigor na Suécia. Pois, consideramos útil o estudo de diferentes formas de ultrapassar o envelhecimento demográfico, ponderando, salvas as devidas diferenças entre ambos os O.J., a adoção de políticas e instrumentos semelhantes aos suecos, na resolução do problema demográfico português. Neste sentido, o CESE, considera relevante a realização de estudos comparativos e a partilha dos sistemas fiscais e sociais entre os países europeus, de segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.1.

²⁵⁸ Segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, pp.2 e 7.

²⁵⁹ Sustentando que as licenças e subsídios são um meio valioso para o fim em questão, merecendo a respetiva despesa pública, GORNICK, JANET - Leave policies in challenging times: what have we learned? What lies ahead?, pp.241-242.

²⁶⁰ Seguindo aqui o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.7.

²⁶¹ Neste sentido também BANDEIRA, Mário Leston - O Direito de procriar e algumas particularidades da população portuguesa, p.156.

caracterizados por um restrito âmbito de aplicação distanciam-se dos exemplos de outros países da U.E., nos quais, estes instrumentos são vistos como respostas de carácter universal²⁶². Para a reversão do panorama português será necessário alterar as condições de recurso do A.F., no sentido de o tornar uma resposta global para as famílias e crianças.

Em alternativa à alteração da *ratio* dos A.F., poderá equacionar-se a aposta nos subsídios parentais, dado que, presentemente, estes possuem um âmbito de aplicação maior, pois ao abrangem a população trabalhadora portuguesa, o seu possível impacto na natalidade teria uma extensão maior²⁶³.

Para além disto, nos dias de hoje, revela-se imperioso criar mecanismos ligados ao contexto laboral, no sentido de o tornar um “meio amigo das crianças”. Esta nossa visão justifica-se pela importância que a relação laboral assume no quotidiano²⁶⁴ e, pelo estudo do caso de sucesso das políticas suecas de conciliação²⁶⁵.

A política de conciliação, no seu âmbito de atuação, possui duas vertentes: a promoção de um ambiente favorável para a família no seu conjunto; e a promoção dos interesses individuais dos seus membros²⁶⁶. Esta política deve incluir tanto homens como mulheres, permitindo-os responder às crescentes exigências das responsabilidades parentais. Contudo, não deixa de ser necessário um especial cuidado em relação à posição da mulher²⁶⁷, na conciliação entre as suas funções maternas e a sua carreira profissional, bem

²⁶² Também os subsídios prestados às crianças suecas têm a finalidade de auxiliar as famílias, no âmbito dos encargos com os menores, segundo ANDERSSON, Gunnar - Fecundidade e Contextos Sociais: o Caso dos Países Nórdicos, pp.56-57.

²⁶³ Esta reflexão será desenvolvida adiante, a par das conclusões relacionadas com as licenças parentais.

²⁶⁴ Cfr. ponto 4.4 da presente dissertação.

²⁶⁵ Veja-se, neste âmbito, a posição da U.E. que considera que as políticas de apoio à família, para serem bem-sucedidas, devem visar a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, sendo que esta conciliação deve ir ao encontro das expectativas dos pais e mães e ainda, às necessidades de desenvolvimento afetivo, psicológico e físico das crianças. Cfr. o Parecer do CESE sobre «O papel das políticas da família no processo das alterações demográficas – Intercâmbio de boas práticas entre Estados-Membros» (parecer exploratório), JO C 218 de 23.7.2011, pp.1 e 9.

²⁶⁶ Em linha com o que é seguido pelas políticas suecas, uma vez que estas buscam na sua eficiência, o bem-estar individual, pretendendo promover a independência dos seus cidadãos face a terceiros e a fatores institucionais, no sentido de proporcionar uma maior abertura para a prossecução dos objetivos de cada um, neste caso a opção da parentalidade, ANDERSSON, GUNNAR - Fecundidade e Contextos Sociais: o Caso dos Países Nórdicos, pp.49-50.

²⁶⁷ A este nível, veja-se no O.J. português, as especiais considerações que o legislador teve com as mulheres grávidas, puérperas e lactantes, quer no regime laboral, quer no SSS.

como, o especial reforço do papel do pai na vida familiar²⁶⁸. As referidas responsabilidades parentais assumem o seu destaque enquanto tarefa educativa e de transmissão de valores, sendo um investimento que apenas cabe aos progenitores exercer, não existindo outra instituição que os substitua neste papel primário. Por este motivo são cruciais certos benefícios no desempenho da vida profissional²⁶⁹.

Embora as interrupções na carreira, fruto do nascimento e da educação dos filhos, nem sempre sejam aceites e compreendidas pelos empregadores, na realidade essas são uma das vertentes primordiais de uma política familiar vocacionada para acolher as crianças na sociedade²⁷⁰. Daqui resulta a justificação pela nossa opção em abordar as licenças parentais e os instrumentos relacionados com a flexibilidade da organização do trabalho²⁷¹.

Quanto à licença parental, em primeiro lugar, destacam-se as recentes alterações a este instrumento²⁷², que facilitam, a ambos os progenitores, a oportunidade de passar mais tempo com os seus filhos; bem como, promoveram a igualdade de género, por meio de incentivos financeiros ligados à partilha da licença parental. Desta forma, a licença parental exclusiva do pai passou de 10 dias para 15 dias e a licença parental de 150 dias passou a ser partilhada em simultâneo pela mãe e pelo pai, alterando também os respectivos subsídios²⁷³.

Ora, ainda que positivas, estas mudanças não são suficientes, existindo um longo caminho a percorrer no alcance de um verdadeiro estímulo à

²⁶⁸ Veja-se a última alteração à licença parental, Lei n.º 120/2015.

²⁶⁹ Segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, pp.2 e 5-6.

²⁷⁰ Segundo o Parecer n.º (2007/C 161/19), do CESE, «A família e a evolução demográfica», pp.4 e 7.

²⁷¹ Neste sentido veja-se que todos os estudos realizados na Europa sobre a relação entre o número de nascimentos e a alta taxa de emprego das mulheres, revelam que uma taxa mais elevada de fecundidade é consequência evidente das possibilidades de conciliar obrigações familiares e vida profissional, segundo o Parecer n.º (2007/C 161/19), do CESE, «A família e a evolução demográfica», p.7.

²⁷² A favor deste reforço, a OCDE considerava que Portugal deveria fomentar as suas políticas de licença parental e cortar alguns benefícios, como é o exemplo do abono de família para crianças e jovens, que em certos casos, são concedidas até aos 24 anos de idade. Contudo, a OCDE reconhece que esta reforma representaria um grande desafio. Cfr. OCDE - Doing better for families Portugal, disponível em <http://www.oecd.org/social/family/47704295.pdf>, consultado em 8/2/2016.

²⁷³ Cfr. Lei n.º 120/2015.

natalidade²⁷⁴. Em primeiro lugar, repare-se que a maioria dos trabalhadores apenas goza as licenças parentais, não usufruindo das licenças parentais complementares²⁷⁵; bem como, o gozo da licença por parte da mãe continua a ser superior, em relação ao gozo por parte do pai.

Quanto ao exercício do direito à licença parental complementar relembra-se que este é um direito potestativo, em que o trabalhador pode, unilateralmente, decidir exercê-lo, sem necessitar da autorização do seu empregador. Assim o exercício está apenas dependente da informação, dirigida por escrito, ao empregador, de acordo com o artigo 51.º, n.º5 do C.T.²⁷⁶. Contudo, é frequente a não consciência das obrigações do empregador face à disponibilidade dos instrumentos laborais de apoio à família²⁷⁷, o que leva à não fruição dos direitos.

Por outro lado, a disparidade entre homens e mulheres no gozo da licença é fruto das desigualdades remuneratórias, visto que, na maioria dos casos, a mulher, ao receber um salário inferior comparativamente ao seu companheiro, é encorajada a ser a principal aspirante no gozo da licença, pois esta opção compensará, em termos de rendimento familiar²⁷⁸. Acrescenta-se que favorece esta desigualdade os tradicionais papéis atribuídos pela sociedade a cada um dos progenitores, segundo os quais o pai é o principal provedor e a mãe é a principal responsável pelas tarefas domésticas, entre estas, cuidar dos filhos²⁷⁹.

A paridade do gozo das licenças será possível através da estabilização e da extensão dos direitos parentais do homem, cuja finalidade é incentivar a

²⁷⁴ Contudo, salienta-se a evolução positiva que tem acompanhado este direito, uma vez que até ao ano de 1984, as licenças eram de gozo exclusivo por parte da mulher, sendo que a partir desta data, passou a ser partilhada entre pai e mãe. No ano de 1999, este benefício foi também reconhecido como um direito exclusivo do pai. Por outro lado, em 2009, passou a designar-se de licença parental, a anterior licença por maternidade e por paternidade, com o objetivo de implementar um direito equiparado, incentivando a paridade entre pai e mãe, de acordo com o observatório das famílias, disponível em <http://www.observatoriofamilias.ics.ul.pt/index.php/legislacao-nacional>, consultado em 10/12/2015.

²⁷⁵ Segundo FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, p.2.

²⁷⁶ Segundo o Parecer do CITE: CITE, Parecer n.º 34/CITE/2011 pp.8-9.

²⁷⁷ Segundo, DIAS, Sofia - Conciliação entre a vida familiar e profissional. Experiências e Práticas de Conciliação e Representações Sociais face ao "Sentido dos Direitos", p.61.

²⁷⁸ Cfr. mais considerações na pp.79-80 da presente dissertação.

²⁷⁹ Segundo FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, pp.156-157.

partilha das responsabilidades parentais²⁸⁰. Ora, ainda que, cada vez mais homens procurem conciliar a sua vida familiar com a sua carreira profissional, fenómeno que se reflete no aumento do número de homens que beneficiam das licenças e respetivos subsídios²⁸¹, acreditamos que esta mudança poderá ser ainda maior^{282 283}.

À luz do que é realizado noutros O.J., poderá equacionar-se a implementação de licenças de maior duração, acompanhadas de subsídios pagos, tornando-os mais atraentes. Neste ponto veja-se que a licença parental sueca tem uma duração ligeiramente superior a mais de um ano, sendo paga após o nascimento da criança²⁸⁴. Do sistema sueco de licenças parentais destaca-se ainda a política do “prémio de velocidade” ou “speed premium”, medida introduzida na década de 80 do século passado, com objetivo de incentivar os progenitores suecos a terem mais filhos, num curto intervalo de tempo, entre os nascimentos^{285 286}.

²⁸⁰ Segundo GORNICK, Janet - Leave policies in challenging times: what have we learned? What lies ahead?, p.239.

²⁸¹ Segundo os dados estatísticos apresentados no OBSERVATÓRIO DAS FAMÍLIAS E DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA – Relatório 2013 Principais Desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013, pp.35-37.

²⁸² Os números de homens que têm vindo a beneficiar destes apoios tem aumentado desde o ano de 2000, consequência da alteração legislativa neste mesmo ano, na qual se estabeleceu que os primeiros 15 dias de licença parental quando gozados pelo pai, passavam a ser subsidiados, segundo FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação, p.156.

²⁸³ Apesar de ocorrerem mudanças significativas, no que diz respeito à atitude dos homens em relação às suas responsabilidades parentais e no desempenho das suas atividades domésticas, relacionadas com a parentalidade, esta mutação não tende a abranger a maioria dos homens progenitores europeus. A justificação para a pequena abrangência desta transformação prende-se com o fato das evoluções legislativas não acompanharem esta realidade, segundo TORELLA, Eugenia Caracciolo Di - Brave New Fathers for a Brave New World? Fathers as Caregivers in an Evolving European Union, pp.89 e 96; e de acordo com GORNICK, Janet - Leave policies in challenging times: what have we learned? What lies ahead?, p.239.

²⁸⁴ A licença pode ser partilha entre os pais e utilizada de forma muito flexível. Por seu turno, o subsídio pago durante a respectiva licença baseia-se nos ganhos do trabalho obtidos antes do nascimento do filho, sendo respostos 80% dos ganhos, segundo ANDERSSON, Gunnar - Fecundidade e Contextos Sociais: o Caso dos Países Nórdicos, p.56.

²⁸⁵ O “prémio velocidade” ou “speed premium” tratava-se de um benéfico equivalente ao atribuído pelo nascimento de um filho, caso os progenitores optassem por ter outro filho dentro de um curto período de tempo em relação ao anterior nascimento. Este benefício era monetário e não implicava o retorno à vida laboral. O máximo de intervalo de tempo entre os nascimentos era de 24 meses em 1980, sendo posteriormente estendido para 30 meses em 1986. Este cenário incentivou os progenitores a terem os seus filhos e mais cedo do que planeado inicialmente, segundo ROSEN, Marit e Strede, KARI - Can public policies sustain fertility in the Nordic countries?, pp.323-324.

De outra perspetiva, as políticas de licenças parentais portuguesas podem ser enriquecidas por medidas que fomentem o regresso ao trabalho, facilitando a livre escolha de retomar uma atividade profissional remunerada, após a interrupção de carreira devido ao nascimento de um filho²⁸⁷. A este propósito, destaca-se que deve ser concedida formação ao trabalhador recém-chegado, no sentido de o atualizar face aos novos métodos de trabalho, assim como deve ser incrementada a atitude de não desvalorização das competências da mãe ou do pai que interrompeu a carreira. Em síntese, o gozo dos direitos parentais não pode ser considerado como um ponto desfavorável pelo empregador. Deste modo, evidenciam-se os artigos 61.º e 65.º, n.º5 do C.T., que sublinham a reinserção profissional do trabalhador. Há uma necessidade de mudança de mentalidade que pode ser estimulada por lei²⁸⁸
289

Sob outra perspetiva, relembro as considerações da Comissão para uma política de natalidade em Portugal que, de entre as quais, preconizava a adoção de políticas neutras, julgamos que no âmbito da política de conciliação, os instrumentos: flexibilidade de horário de TRF e trabalho a tempo parcial de TRF devem ser reforçados, não sendo um obstáculo à natalidade²⁹⁰. Os horários flexíveis servem quer o interesse dos pais, quer o interesse das crianças, dado que a sua finalidade é possibilitar aos pais o tempo necessário para a assistência aos filhos. Em Portugal, de acordo com o artigo 56.º, n.º 3 do

²⁸⁶ Evidencia-se que no O.J. português, o único benefício semelhante ao “Speed Premium” é o direito ao trabalho a tempo parcial de TRF, uma vez que pode ser prorrogado, no caso de terceiro filho ou mais, por três anos, segundo o disposto no artigo 55.º, n.º4 do C.T..

²⁸⁷ Segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.8.

²⁸⁸ Ainda no que diz respeito ao regresso programado, deve ser tida em conta a possibilidade de realizar alterações ao horário laboral; a hipótese de organizar o trabalho durante um determinado período; e/ou tomar outras medidas de reintegração.

²⁸⁹ A necessidade de flexibilizar a organização do trabalho resulta também de novos fenómenos como o aumento da longevidade, o prolongamento da formação dos jovens e os períodos de formação ao longo da vida, que por seu turno, implicam uma mudança nos modos de organização da vida profissional e familiar. Assim, a importância deste instrumento reflete-se na concretização do desejo de criar uma família sem renunciar à realização no trabalho, segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.7.

²⁹⁰ A este propósito, ainda que não tenha sido concretizada, salienta-se a intenção manifestada pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social do XIX G.C. sobre a possibilidade de a partir de 2014, as mães e os pais trabalhadores poderem trabalhar a tempo parcial, recebendo o salário por inteiro. A medida seria financiada pelo Estado através do recurso a verbas comunitárias, segundo OBSERVATÓRIO DA FAMÍLIA E DAS POLÍTICAS DA FAMÍLIA - Relatório 2013 Principais Desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013, p.9.

C.T., o horário flexível é elaborado pelo empregador. Neste âmbito, o trabalhador não tem a possibilidade de manifestar a sua preferência quanto ao horário pretendido, o que não se justifica face à confrontação com o regime de trabalho a tempo parcial que, de acordo com o artigo 57.º, n.º1 do C.T., é de livre escolha por parte do trabalhador²⁹¹. Esta divergência poderá ser vista como apta a criar uma ineficiência deste instrumento. Acrescenta-se que no O.J. português não é frequente o gozo deste direito, sendo ainda menos comum a tendência de fruição do mesmo por parte dos homens²⁹², sobretudo devido à necessidade de receber, por inteiro, a remuneração do trabalho, constituindo, neste sentido, outro obstáculo para aqueles que querem assumir o compromisso da parentalidade^{293 294}.

A implementação eficaz destes instrumentos é, principalmente, uma questão de atitude psicológica coletiva, pois a fraca adesão às políticas existentes e a persistência de práticas que não respeitam os direitos parentais²⁹⁵ são fenómenos que estão relacionados com a forma como os cidadãos racionalizam, legitimam e utilizam os seus direitos, existindo uma distinção entre os instrumentos em vigor e o seu reconhecimento, bem como sentido de direito legítimo aos mesmos. Deste modo, estes direitos tendem a ser vistos como um favor concedido por parte da entidade empregadora, os quais necessitam de ser negociados ou retribuídos de outras formas²⁹⁶.

Em face do exposto há a necessidade de os decisores políticos promoverem um ambiente social onde a criança não seja considerada como um inconveniente e, conseqüentemente, que os progenitores não sejam tidos

²⁹¹ Segundo MOREIRA, Maria Margarida Góis - Dissertação de Mestrado, O princípio da conciliação da vida profissional coma vida familiar – Algumas considerações, pp.40-41.

²⁹² Embora os valores relacionados com o gozo deste direito tenha vindo a aumentar, com a taxa a crescer de 5% na década de 90, para 8,1% em 2000 e 11,1% em 2013, de acordo com os dados apresentados pelo Eurostat, Part-time employment as percentage of the total employment, by sex and age (%), 2013, citados pela PwC - Mulheres em Portugal - Onde estamos e para onde queremos ir, p.22.

²⁹³ De acordo com PwC - Mulheres em Portugal - Onde estamos e para onde queremos ir, pp.22-24.

²⁹⁴ Demonstrando a intenção de promover o trabalho a tempo parcial, o XIX G.C., tencionava implementar o Programa de Incentivo à Empregabilidade Parcial do País, no qual pretendia alocar desempregados de longa duração a substituir os pais trabalhadores que optassem por trabalhar a tempo parcial.

²⁹⁵ Alertando para as conseqüências da diferenciação negativa pelo gozo dos direitos relacionados com a flexibilidade de horário, Gornick, Janet, Leave policies in challenging times: what have we learned? What lies ahead? p.242.

²⁹⁶ Segundo DIAS, Sofia - Conciliação entre a vida familiar e profissional. Experiências e Práticas de Conciliação e Representações Sociais face ao “Sentido dos Direitos”, p.11.

como elementos menos produtivos ou menos competitivos no mercado de trabalho²⁹⁷.

Talvez uma distinção das empresas que promovam políticas amigas das famílias possa inverter o cenário descrito, igualmente uma implementação séria de manuais de boas práticas, capazes de promover uma cidadania empresarial, que passe por atender, de forma mais efetiva, às necessidades de capital humano, respeitando a diversidade e complementaridade de géneros e ainda reconhecendo as exigências das responsabilidades familiares²⁹⁸.

Por fim, consideramos que o Direito tem importante papel na área das políticas familiares ligadas ao contexto laboral, uma vez que por ser obrigatório, torna-se uma influência no comportamento dos cidadãos, promovendo mudanças na sociedade²⁹⁹.

Por último, quanto à política de igualdade de género, relembando o seu efeito positivo na contribuição para o aumento da natalidade nos países nórdicos³⁰⁰, sublinha-se que, quando observada a evolução das políticas suecas, é perceptível que o crescimento demográfico não era a principal finalidade das mesmas. Neste sentido, as primeiras políticas familiares surgiram com o intuito de apoiar a participação das mulheres no mercado de trabalho e de promover a igualdade de género no mesmo. Assim, o aumento da natalidade que resulta destas medidas foi o efeito secundário da sua aplicação³⁰¹.

Ao centrar o olhar na composição das políticas que fomentam a paridade entre homens e mulheres, compreendemos que a sua prossecução ocorre em duas vias, em primeiro lugar, na igualdade de género no mercado de trabalho e, em segundo lugar, na partilha das responsabilidades parentais.

²⁹⁷ Segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.8.

²⁹⁸ Segundo GUERREIRO, Maria das Dores; LOURENÇO, Vanda e PEREIRA, Inês - Boas Práticas de Conciliação entre Vida Profissional e Vida Familiar, Manual para Empresas, p.11.

²⁹⁹ Segundo TORELLA, Eugenia Caracciolo di - Brave New Fathers for a Brave New World? Fathers as Caregivers in an Evolving European Union, p.91.

³⁰⁰ *“A reivindicação das políticas de igualdade entre homens e mulheres na vida profissional e na repartição dos encargos familiares é outra fonte de inspiração para as políticas de família, em especial nos países escandinavos”*, Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.7.

³⁰¹ Segundo ROSEN, Marit e STREDE, Kari - Can public policies sustain fertility in the Nordic countries?, p.322.

A primeira deve visar obrigatoriamente a eliminação das causas estruturais de disparidade de rendimentos entre homens e mulheres. Pois, lembrando que a perda dos rendimentos de trabalho da mulher, pelo gozo dos direitos parentais, tem menos impacto no rendimento total familiar, comparativamente ao que se perderia, no caso de ser o homem a usufruir dos respetivos direitos^{302 303}, tende a incentivar a que sejam estas, as principais responsáveis pelos cuidados e educação dos filhos. Segundo esta lógica, a partilha de responsabilidades parentais, segunda via de prossecução desta igualdade, surgirá como consequência natural da primeira^{304 305}.

A par do exposto, recordamos o positivo contributo da política económica no crescimento populacional. Assim, reconhecendo que as políticas familiares são alvo de influências indiretas, nomeadamente, o estado da conjuntura económica e social, concluímos que estas não atuam num vácuo, sendo que por esta razão as medidas que implementam o incremento económico, gerando emprego, tenderão a ter como consequência o aumento da natalidade³⁰⁶. Uma vez que a obtenção de um emprego suficientemente estável e remunerado é um pré-requisito na consideração ter filhos³⁰⁷. A este propósito veja-se que as condições sócio económicas, o nível de educação, o salário e as funções desempenhadas estão ligadas com o comportamento da fertilidade. Acrescenta-se que as mulheres com uma situação laboral estável e

³⁰² Salienta-se que ao nível da U.E., a CE adotou a Carta da Mulher, com o objetivo de fomentar a igualdade de género no mercado de trabalho, nomeadamente, a igualdade salarial e a igualdade no processo de tomada de decisões, através da estratégia Europa 20-20, segundo a PwC - Mulheres em Portugal - Onde estamos e para onde queremos ir p.10. Veja-se igualmente, COMISSÃO EUROPEIA – Comunicação da Comissão n.º 78 final sobre «Empenhamento reforçado na Igualdade entre Mulheres e Homens, Uma Carta das Mulheres» Bruxelas, 5.3.2010.

³⁰³ Segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.8.

³⁰⁴ Sobre a participação dos homens progenitores nas tarefas parentais domésticas, veja-se TORELLA, Eugenia Caracciolo di - Brave New Fathers for a Brave New World? Fathers as Caregivers in an Evolving European Union, p.91.

³⁰⁵ A política igualdade de género na partilha das responsabilidades parentais é de extrema importância, uma vez que a tendência para as mulheres desejarem ter o segundo filho é maior, quando o pai partilha as responsabilidades nos cuidados do primeiro filho. Neste sentido, a U.E. considera que as políticas de incentivo à partilha de responsabilidades familiares que, por sua vez, encorajam a maior participação por parte dos homens nas mesmas, ainda não são suficientemente eficazes, segundo a Diretiva 2010/18/EU do Conselho de 8 de Março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre a licença parental.

³⁰⁶ Existem evidências que parecem relacionar as políticas de bem-estar social, que apoiam as famílias e a estabilidade no emprego com o aumento da natalidade, segundo ROSEN, Marit e STREDE, Kari - Can public policies sustain fertility in the Nordic countries?, pp.322-323.

³⁰⁷ Segundo o Parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, p.8.

economicamente próspera têm uma maior propensão para se tornarem mães³⁰⁸.

Por último, cremos que em Portugal, as políticas de incentivo à natalidade devem ser direccionadas de acordo com as três orientações expostas³⁰⁹, tendo por base um processo prévio de percepção de quais as reais necessidades das famílias e dos seus membros, pois a eficácia e eficiência das medidas/instrumentos de apoio à natalidade exigem-no, veja-se o exemplo pioneiro da Suécia, que desde cedo investiu nos estudos e dados demográficos, que permitissem detetar o desenvolvimento dos comportamentos das famílias, bem como as suas necessidades³¹⁰.

E se é certo que estas políticas, para serem concretizadas, envolverão um esforço orçamental suplementar e indispensáveis adaptações na distribuição dos fundos públicos, sublinha-se que, apesar se traduzir numa difícil gestão, não é impossível mas antes necessária, se se pretender quebrar a curva demográfica de efeito negativo³¹¹. E assim se compreende que a reflexão sobre a reforma do Estado implica opções de fundo com consequente reafecção de receitas públicas aos aspetos essenciais e capazes de ponderar um crescimento e um desenvolvimento sustentáveis.

³⁰⁸ Neste sentido e evidenciando que atualmente na Suécia, a vida profissional e a vida privada não são concorrentes, de acordo com ANDERSSON, Gunnar - Fecundidade e Contextos Sociais: o Caso dos Países Nórdicos, p.54.

³⁰⁹ Relembrando: políticas familiares de carácter pecuniário; políticas de conciliação; e, políticas de igualdade de género.

³¹⁰ Segundo ANDERSSON, Gunnar - Fecundidade e Contextos Sociais: o Caso dos Países Nórdicos, pp.49-50.

³¹¹ Salientando algumas dificuldades, GORNICK, Janet - Leave policies in challenging times: what have we learned? What lies ahead?, p.241.

Bibliografia Nacional Citada

ANDERSSON, Gunnar - Fecundidade e Contextos Sociais: o Caso dos Países Nórdicos, in **Roteiros do Futuro - Conferência "Nascer em Portugal"**, Lisboa: 1019223, 2012, pp.49-64. Disponível na internet: http://www.presidencia.pt/archive/doc/Livro_rotatoriosdofuturo_nasceremp Portugal.pdf;

AZEVEDO, Diogo André Ferreira - A Evolução da Segurança Social em Portugal e o seu enquadramento internacional. Braga: Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão. 2014. 76f. Dissertação de mestrado. Disponível na internet: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/30591/1/Tese%20Mestrado%20Diogo.pdf>;

BANDEIRA, Mário Leston - O Direito de procriar e algumas particularidades da população portuguesa, in **Roteiros do Futuro - Conferência "Nascer em Portugal"**, Lisboa: 1019223, 2012, pp.153-157. Disponível na internet: http://www.presidencia.pt/archive/doc/Livro_rotatoriosdofuturo_nasceremp Portugal.pdf;

CARNEIRO, Maria de La Salette Rodrigues - Custos no Sistema de Segurança Social: Repartição versus Capitalização. XIII Congresso Internacional de Custos, (2013), pp.1-15. Disponível na internet: <http://www.occ.pt/news/PENCUSTOS/pdf/112.pdf>;

COIMBRA, Marta Raquel Gouveia - Da Segurança Social à financeirização das pensões de reforma. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2014. 139f. Dissertação de Mestrado. Disponível na internet: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/28439/1/Da%20seguran%C3%A7a%20social%20a%20financeirizacao.pdf>;

COMISSÃO PARA A IGUALDADE NO TRABALHO E NO EMPREGO, PARECER N.º 34/CITE/2011, pp.1-10. Disponível na internet: http://www.cite.gov.pt/pt/pareceres/pareceres2011/P34_11.pdf;

COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - **Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada**, Lisboa: Edição IFSC – Instituto Francisco Sá Carneiro, 2014. Disponível na internet: http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers_politicos/dossier1405440683.pdf;

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - **CRP constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol.. 4.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN: 978-972-32-2286-9;

CANOTILHO, J.J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, Coimbra, 2003. ISBN: 978-972-40-2106-5;

CONCEIÇÃO, Apelles J.B. - **Segurança Social – Manual Prático**. 9ª ed. Coimbra: Almedina Editora, 2014. ISBN 978-972-40-5582-4;

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS - **Sistemas de Proteção Social - Apontamento do Conselho das Finanças Públicas n.º 2/2014**, Lisboa: Edição Conselho das Finanças Públicas, 2014. Disponível na internet: <http://www.cfp.pt/publications/apontamento-sobre-sistemas-de-protecao-social/#.VtRayPmLTIU>;

CORREIA, Mónica - Políticas de incentivo à natalidade, maternidade e parentalidade nos 27 países da União Europeia. Lisboa: Faculdade Nova de Lisboa. 2011. 101f. Dissertação de Mestrado. Disponível na internet: <http://run.unl.pt/handle/10362/13982>;

DIAS, Sofia - Conciliação entre a vida familiar e profissional. Experiências e Práticas de Conciliação e Representações Sociais face ao “Sentido dos Direitos”. Revista da Associação Portuguesa de Sociologia - Sociologia Online. N.º6 (2013) pp.51-68. Disponível na internet: http://revista.aps.pt/cms/files/artigos_pdf/ART51b73de695137.pdf;

DIREÇÃO-GERAL DA SAÚDE - **Natalidade, Mortalidade Infantil, Fetal e Perinatal, 2010/2014**, Lisboa: Direção-Geral da Saúde, 2015. Disponível na internet: <http://www.dgs.pt/portal-da-estatistica-da-saude/diretorio-de-informacao/diretorio-de-informacao/por-instituicao-444968-pdf.aspx?v=11736b14-73e6-4b34-a8e8-d22502108547>. ISSN 2183-5896.

DIREÇÃO-GERAL DA SEGURANÇA SOCIAL - INSTITUTO DE INFORMÁTICA, I.P. – **Segurança Social em números**, 2015. Disponível na internet: <http://www.seg-social.pt/documents/10152/f7ce30be-6887-47fd-b7d6-1171b08c4d9>;

FERREIRA, Virgínia e LOPES, Mónica - Repercussões das licenças por maternidade e por paternidade no local de trabalho: Entre o consentimento e a reprovação. Actas dos ateliers do V Congresso Português de Sociologia – Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção, Atelier: Famílias, Braga: Universidade do Minho, (2004), pp.156-165. Disponível na internet: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/939_Repercuss%F5es%20das%20licen%E7as%20por%20maternidade%20e%20por%20paternidade%20%20-%20Acta%20Congresso.pdf;

GONÇALVES, Luísa Andias - A protecção social da parentalidade. As novas relações laborais. I Congresso Internacional de Ciências Jurídico-Empresariais Actas, Leiria: Edição Instituto Politécnico de Leiria – Escola Superior de Tecnologia e Gestão, (2012), pp.170-190. Disponível na Internet: http://cicje.ipleiria.pt/files/2014/09/actas_I_CICJE_VF1.pdf;

GONÇALVES, Luísa Andias - Os Direitos Fundamentais à Maternidade e à Paternidade vs O Direito Fundamental à Liberdade de Empresa. Revista de Estudos Politécnicos, Escola Superior de Tecnologia e Gestão – Instituto Politécnico de Leiria. Vol.º VIII, n.º13 (2010), pp.57-73. Disponível na internet: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-99112010000100005&script=sci_abstract;

GUERREIRO, Maria das Dores; LOURENÇO, Vanda; e PEREIRA, Inês - **Boas Práticas de Conciliação entre Vida Profissional e Vida Familiar, Manual para Empresas**. 4.ª ed. Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, 2006. ISBN: 978-972-8399-13-9. Disponível na internet: http://www.igualdade.cm-abrantes.pt/docs/Boas_Praticas_de_Conciliac.pdf;

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático Abono de Família para crianças e jovens, (2016). Disponível na internet: http://www.seg-social.pt/documents/10152/14407028/abono_familia_crianças_jovens/087fccd2-0d74-4144-9838-c30149ec871d;

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático Abono de Família pré-natal, (2016). Disponível na internet: http://www.seg-social.pt/documents/10152/14972/abono_familia_pre_natal;

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. – Guia Prático Bolsa de Estudo, (2016). Disponível na internet: http://www.seg-social.pt/documents/10152/14989/bolsa_estudo;

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático Majorações do Abono de Família para crianças e jovens e do Abono de Família pré-natal (famílias com duas ou mais crianças/famílias monoparentais), (2015). Disponível na internet: http://www.seg-social.pt/documents/10152/14988/majoracao_montante_abono_familia_crianças_jovens;

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. - Guia Prático Subsídio Parental, (2016). Disponível na internet: http://www.seg-social.pt/documents/10152/14973/subsidio_parental/0bd0fafb-9e8d-4613-8bb4-e9bf3ac7e5f1;

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I.P. - **Estatísticas Demográficas 2014**, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2015. ISBN: 978-989-25-0312-7;

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I.P. - Estatísticas Demográficas 2014, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2015. ISBN: 978-989-25-0312-7;

JUNQUEIRA, Vítor - Os problemas e as soluções para a Segurança Social – Financiamento das pensões, plafonamento, modelo sueco: Perguntas & respostas, in **Os problemas e as soluções para a Segurança Social, Observatório sobre crises e alternativas**, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2014. Disponível na internet: http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/oficinas/Oficinas_SegurancaSocial_textos_atualizacao.pdf;

LAMBELHO, Ana; GONÇALVES, Luísa Andias - **Manual de Direito do Trabalho: da teoria à prática**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN: 978-972-32-2297-5;

LIZ, Jorge Pegado - O modelo social europeu: noções introdutórias. Revista Científica JANUS.NET, e-journal of International Relations. Lisboa: OBSERVARE Observatório de Relações Exteriores Universidade Autónoma de Lisboa, (2007). Disponível na internet: http://www.janusonline.pt/2007/2007_3_2.html. ISSN: 1647-7251;

LOUREIRO, João Carlos - **Direito da Segurança Social: Entre a necessidade e o risco**. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN: 978-972-32-2216-6;

MACHADO, Maria do Céu - Fecundidade e Natalidade: Problemas e Políticas Sociais e de Saúde, in **Roteiros do Futuro - Conferência "Nascer em Portugal"**, Lisboa: 1019223, 2012, pp.145-151. Disponível na internet: http://www.presidencia.pt/archive/doc/Livro_roteirosdofuturo_nasceremp Portugal.pdf;

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

MACHADO, Maria do Céu - Fecundidade e Natalidade: Problemas e Políticas Sociais e de Saúde, in **Roteiros do Futuro - Conferência "Nascer em Portugal"**, Lisboa: 1019223, 2012, pp.145-151. Disponível na internet: http://www.presidencia.pt/archive/doc/Livro_roteirosdofuturo_nasceremportugal.pdf;

Memorando De Entendimento Sobre As Condicionalidades De Política Económica, 2011. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf;

MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO - Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social – Sistema Previdencial, 2015. Disponível na internet: <http://www.gep.msess.gov.pt/estudos/sistemaprevidencial2015.pdf>;

MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE SOCIAL - Estratégia nacional para a Proteção Social e Inclusão Social, Portugal 2008-2010;

MIRANDA, Jorge - Sobre a relevância Constitucional da família. Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. ISSN: 1645-1430. Ano XI – (2014), pp.77-93;

MOREIRA, Maria Margarida Góis - O princípio da conciliação da vida profissional com a vida familiar – Algumas considerações. Porto: Universidade Católica Portuguesa Faculdade de Direito – Escola do Porto. 2011. 43f. Dissertação de Mestrado. Disponível na internet: http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8311/1/Tese_Margarida_Moreira.pdf;

NEVES, Ilídio das - **Lei De Bases Da Segurança Social Comentada E Anotada**, Coimbra: Coimbra Editora, 2003. ISBN: 972-32-1165-3;

OBSERVATÓRIO DAS FAMÍLIAS E DAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA – **Relatório 2013 Principais Desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013**, Lisboa: Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Disponível na internet: <https://www.cig.gov.pt/siic/wp-content/uploads/2015/01/OFAPrelatot2013.pdf>. ISBN: 978-989-98868-6-5;

ORDEM DOS MÉDICOS - Natalidade e Fertilidade: Análise dos Conhecimentos e Expectativas de 3585 Estudantes Universitários Portugueses. Acta Médica Portuguesa – Revista Científica da Ordem dos Médicos. Vol.º 27, n.º 5 (2014), pp.601-608. Disponível na internet: <http://www.actamedicaportuguesa.com/revista/index.php/amp/article/download/5196/4102>;

PEREIRINHA, José António - **Política Social: Formas de Actuação no Contexto Europeu**, Lisboa: Universidade Aberta, 2008. ISBN: 978-972-674-555-6;

PEREIRINHA, José António - **Política Social – Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas**, Lisboa: Universidade Aberta, 2008. ISBN: 978-972-674-552-5;

PIRES, Manuel e FERNANDES, Rosa Coelho - Algumas ideias para reflexão sobre a prevenção e o combate à fraude e evasão na Segurança Social, in **Os problemas e as soluções para a Segurança Social**, Observatório sobre crises e alternativas, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2014. Disponível na internet: http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/oficinas/Oficinas_SegurancaSocial_textos_atualizacao.pdf;

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

PRICEWATERHOUSECOOPERS - Mulheres em Portugal - Onde estamos e para onde queremos ir, 2015. Disponível na internet: <https://www.pwc.pt/pt/publicacoes/imagens/2015/pwc-mulheres-em-portugal.pdf>;

ROSA, Maria João Valente - Fecundidade E Natalidade, Valores E Tendências, in **Roteiros do Futuro - Conferência "Nascer em Portugal"**, Lisboa: 1019223, 2012, pp.73-80. Disponível na internet: http://www.presidencia.pt/archive/doc/Livro_roteirosdofuturo_nasceremportugal.pdf;

SOUSA, Rui Miguel Vieira de - Envelhecimento da População Portuguesa – Algumas decorrências económicas. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Economia e Gestão. 2009. 81f. Dissertação de Mestrado. Disponível na internet: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1728/1/TESE%20-%20RUI%20SOUSA%20%2002-2010.pdf>;

TAVARES, Maria do Carmo – Algumas notas sobre o financiamento da segurança social, in **Os problemas e as soluções para a Segurança Social, Observatório sobre crises e alternativas**, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2014. Disponível na internet: http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/oficinas/Oficinas_SegurancaSocial_textos_atualizacao.pdf;

XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL - Grandes Opções do Plano 2016-2019, Janeiro de 2016. Disponível na internet: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40060>;

Bibliografia Internacional Citada

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - Comunicação da Comissão n.º 94 final sobre «Livro Verde “Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas”», Bruxelas, 16.3.2005;

COMISSÃO EUROPEIA – Comunicação da Comissão n.º 78 final sobre «Empenhamento reforçado na Igualdade entre Mulheres e Homens, Uma Carta das Mulheres» Bruxelas, 5.3.2010;

COMISSÃO EUROPEIA – Comunicação da Comissão n.º 490 final sobre «Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração», Bruxelas, 23.9.2015;

COMISSÃO EUROPEIA - Comunicação da Comissão n.º 675 final sobre «Oitavo relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen», Estrasburgo, 15.12.2015;

COMISSÃO EUROPEIA - Comunicado de Imprensa sobre «Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e jurídicas mediatas no quadro da Agenda Europeia da Migração», Bruxelas, 23.9.2015;

COMISSÃO EUROPEIA - DIREÇÃO DO EMPREGO, DOS ASSUNTOS SOCIAIS E DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES – UNIDADE E3 - **As disposições da UE em matéria de segurança social – Os seus direitos quando se desloca no interior da União Europeia**, Luxemburgo: União Europeia, 2010. Disponível na internet:

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

<http://europedirect.adral.pt/attachments/article/145/As%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20da%20UE%20em%20mat%C3%A9ria%20de%20Seguran%C3%A7a%20Social.pdf>. ISBN: 978-92-79-14207-9;

COMISSÃO EUROPEIA - **The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)**, Luxemburgo: União Europeia, 2015. Disponível na internet: http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf. ISBN: 978-92-79-44746-4;

COMISSÃO EUROPEIA - **The 2015 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies – European Economy**, Bruxelas: União Europeia, 2014. Disponível na internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf. ISBN: 978-92-79-35351-2;

DUSKIN, Elizabeth - Alteração do equilíbrio entre regimes públicos e regimes privados de pensões: a problemática, Os Regimes Privados De Reforma E A Política Governamental - Estudos de política social. N.º 9 (1995), pp.7-28. Disponível na internet: <http://www.ces.pt/download/604/RegPrivRefPolGovern.pdf>. ISBN: 972-95818-8-6. ISBN: 972-95818-8-6;

GORNICK, Janet - Leave policies in challenging times: what have we learned? What lies ahead?. Community, Work & Family. Vol.º 18, n.º2 (2015) pp.236-243. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13668803.2015.1023062>. ISSN: 1469-3615;

HEREDERO, Ana Gómez – **Protection at the international level and developments in Europe**, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2009. ISBN: 978-92-871-6493-3;

KREYENFELD, Michaela and ANDERSSON, Gunnar – Socioeconomic differences in the unemployment and fertility nexus: Evidence from Denmark and Germany. Advances in Life Course Research2. Vol.º 21, (2014), pp.59-73. Disponível na internet: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1040260814000082>. ISSN: 1040-2608;

MICHÓN, Piotr - Waiting for the incentives to work: comparative analysis of the parental leave policies in the Visegrad countries. Community, Work & Family. Vol.º 18, n.º2 (2015) pp.182-197. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13668803.2015.1019428#.Vs3efPmLTIU>. ISSN: 1469-3615;

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICOS - Doing Better for Families, OCDE Publishing, 2011. Disponível na internet: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/doing-better-for-families_9789264098732-en#page1. ISBN: 978-92-64-09872-2;

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007, pp. 66-74;

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As consequências do envelhecimento da população para os sistemas sociais e de saúde» (parecer exploratório), JO C 44 de 11.2.2011, pp.10-16;

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Coesão social: dar conteúdo a um modelo social europeu», JO C 309 de 16.12.2006, pp.119-125;

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O futuro do Fundo Social Europeu após 2013» (parecer exploratório), OJ C 132, 3.5.2011, pp.8-14;

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto económico e orçamental do envelhecimento», JO C 161 de 13.7.2007, pp.1-8;

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel das políticas da família no processo das alterações demográficas – Intercâmbio de boas práticas entre Estados-Membros» (parecer exploratório), JO C 218 de 23.7.2011, pp.7-13;

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «O papel e as prioridades da política de coesão na Estratégia Europa 2020» (parecer exploratório a pedido da Presidência húngara), JO C 248 de 25.8.2011, pp.1-7;

TORELLA, Eugenia Caracciolo di - Brave New Fathers for a Brave New World? Fathers as Caregivers in an Evolving European Union. European Law Journal. Vol.º 20, n.º1 (2014), pp.88-106. Disponível na internet: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12033/abstract>;

Bibliografia nacional consultada

ACÚCIO, Carla - **A Proteção Social no Regime das Responsabilidades Parentais – A especificidade da proteção social convergente face ao regime geral da segurança social**, Lisboa: Quid Juris?, 2010. ISBN: 978-972-724-505-5;

BANDEIRA, Mário Leston; AZEVEDO, Alda Botelho; GOMES, Cristina Sousa; TOMÉ, Lídia Patrícia; MENDES, Maria Filomena; BAPTISTA, Maria Isabel; MOREIRA, Maria João Guardado - **Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa – 1950-2011: Evolução e Perspectivas**, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014. Disponível na internet: https://www.ffms.pt/upload/docs/dinamicas-demograficas-e-envelhecimento-da-populac_efe8FbqjUGZx3LduUIzgg.pdf. ISBN: 978-989-8662-50-7;

CONSELHO ECONOMICO E SOCIAL, COMISSÃO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL - Acordo sobre a reforma da Segurança Social, Lisboa (2006);

LEAL, António da Silva – **Temas de Segurança Social**, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas, 1998. ISBN: 972-97278-4-8;

NEVES, Ilídio Das - **Dicionário Técnico e Jurídico de Proteção social**, Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN: 972-32-0991-8;

NEVES, Ilídio Das - **Direito da Segurança Social – Princípios Fundamentais Numa Análise Prospectiva**, Coimbra: Coimbra Editora, 1996. ISBN: 972-32-0743-5;

PÁSCOA, Ana Raquel de Oliveira Bolhão - Enquadramento de Legislação nos Sistemas da Segurança Social, Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Dissertação de Mestrado Universidade de Aveiro, Aveiro (2009);

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

RAMALHO, Maria Do Rosário Palma - **Direito Social da União Europeia: Relatório**, Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3991-6;

RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura - **Tratado da União Europeia e Tratado sobre o funcionamento da União Europeia**. 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2015. ISBN: 978-972-32-2316-3;

ROSA, Maria João Valente – **O Envelhecimento da Sociedade Portuguesa**, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012;

SIMÕES, Ana Cecília Sena - **Segurança Social**, Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3682-3;

VARELA, Raquel - **A segurança social é sustentável: trabalho, Estado e segurança social em Portugal**, Lisboa: Bertrand, 2013. ISBN 978-972-25-2681-4;

Bibliografia Internacional Consultada

BERGER, Lawrence M. and FONT, Sarah A. - The Role of The Family and Family-Centered Programs and Policies. The Future of Children. Vol.º 25, nº1, (2015), pp.155-176. Disponível na internet: https://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/docs/25_1_chapter7.pdf;

BLUM, Sonja - No need to reinvent the wheel: family policy transfers in Germany and Austria. Policy Studies. Vol.º 35, n.º4 (2014), pp.357-376. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01442872.2013.875153>. ISSN: 1470-1006;

COLATRELLA, Carol – Gender Equality, Family/Work Arrangements, and Faculty Success in Danish Universities. Journal of the Professoriate. Vol.º 4, n.º2 (2011), pp.23-46. Disponível na internet: https://www.researchgate.net/publication/267818739_Gender_Equality_FamilyWork_Arrangements_and_Faculty_Success_in_Danish_Universities. ISSN: 1556-7699;

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – Comunicação da Comissão n.º 571 final sobre «O futuro demográfico da Europa: transformar um desafio em oportunidade», Bruxelas, 12.10.2006;

EYDAL, Guðný Björk; GÍSLASON, Ingólfur V.; ROSTGAARD, Tine; BRANDTH, Berit; DUVANDER, Ann-Zofie; LAMMI-TASKULA, Johanna - Trends in parental leave in the Nordic countries: has the forward march of gender equality halted?. Community, Work & Family. Vol.º 18, n.º2 (2015), pp.167-181. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13668803.2014.1002754>. ISSN: 1469-3615;

ESCOBEDO, Anna; WALL, Karin – Leave policies in Southern Europe: continuities and changes. Community, Work & Family. Vol.º18, n.º2 (2015), pp.218-235. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13668803.2015.1024822>. ISSN: 1469-3615;

FAHLÉN, Susanne - Capabilities and Childbearing Intentions in Europe. European Societies. Vol.º 15, n.º5 (2013), pp.639-662. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616696.2013.798018#.Vs3oWvmLTIU>. ISSN: 1469-8307;

HAAS, Linda; HWANG, C. Philip - Trade union support for fathers' use of work-family benefits – lessons from Sweden. Community, Work & Family. Vol.º 16, n.º1 (2013), pp.46-67. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13668803.2012.724272>. ISSN: 1469-3615;

KEIZER, Renske - Fatherhood in the Nordic welfare states: comparing care policies and practice. Community, work & Family. Vol.º 18, n.º2 (2015), pp.244-247. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13668803.2015.1020728>. ISSN: 1469-3615;

NEYER, Gerda - Estado Providência, Políticas de Apoio à Família e da Fertilidade, in **Roteiros do Futuro - Conferência "Nascer em Portugal"**, Lisboa: 1019223, 2012, pp.29-38. Disponível na internet: http://www.presidencia.pt/archive/doc/Livro_roteirosdofuturo_nasceremp Portugal.pdf;

RAIDEN, Ani Birgit; RÄISÄNEN, Christine - Striving to achieve it all: men and work-family-life balance in Sweden and the UK, Construction Management and Economics. Vol.º31, n.º8 (2013), pp.899-913. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01446193.2013.802364>. ISSN: 1466-433X;

RØNSEN, Marit; SKREDE, Kari - Can public policies sustain fertility in the Nordic countries?: Lessons from the past and questions for the future. Demographic Research. Vol.º 22, n.º13 (2010), pp.321-346. Disponível na internet: <http://www.demographic-research.org/volumes/vol22/13/>;

SÜMER, Sevil; SMITHSON, Janet; GUERREIRO, Maria das Dores; GRANLUND, Lise - Becoming working mothers: Reconciling work and family at three particular workplaces in Norway, the UK, and Portugal. Community, Work & Family. Vol.º 11, n.º4 (2008), pp.365-384. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13668800802361815>. ISSN: 1469-3615;

WELLS, Michael B. and SARKADI, Anna – Do Father-Friendly Policies Promote Father-Friendly Child-Rearing Practices? A Review of Swedish Parental Leave and Child Health Centers. Journal of Child and Family Studies. Vol.º 21, n.º1 (2012), pp.25-31. Disponível na internet: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10826-011-9487-7>. ISSN: 1573-2843;

Páginas Web

COMISSÃO EUROPEIA. Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. **Coordenação da segurança social na EU**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=pt>;

COMISSÃO EUROPEIA. Emprego, **Assuntos Sociais e Inclusão. Estratégia Europeia de Emprego**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=pt>;

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. Disponível em: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.pt.home>;

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

EUR-LEX. Glossário das sínteses. **Open method of coordination**. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=pt%20Pol%C3%ADtica%20Social;

EUR-LEX. Glossário das sínteses. **Social policy**. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/social_policy.html;

EUROSTAT. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat>;

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I.P.. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE;

OBSERVATÓRIO DA FAMÍLIA. Legislação Nacional. **Políticas de Família: Principal Legislação (2003-2013)**. Disponível em: <http://www.observatoriodofamilias.ics.ul.pt/index.php/legislacao-nacional>;

OECD. **Doing Better for Families Portugal**. Disponível em: <http://www.oecd.org/social/family/47704295.pdf>;

PORDATA. **Glossário**. <https://www.pordata.pt/Glossario>.

Legislação

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

Directiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de Março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Directiva 96/34/CE (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 68 de 18.3.2010, p. 13-20;

Tratado da União Europeia;

Tratado de Funcionamento da União Europeia;

Constituição da República Portuguesa;

Código do Trabalho;

Lei n.º 4/1984, de 5 de Abril – Estabelece a proteção da maternidade e da paternidade no âmbito laboral;

Lei n.º 28/1984, de 14 de Agosto – Lei de Bases do Sistema de Segurança Social;

Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto - Aprova as bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social;

Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro – Aprova as bases do Sistema de Segurança Social;

Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro – Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de atualização das pensões sociais do Sistema de Segurança Social;

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro - Aprova as bases gerais do Sistema de Segurança Social;

Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro – Aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social;

Lei n.º 83-A/2013, de 30 de Dezembro – Atual Lei de Bases do Sistema de Segurança Social;

Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro - Orçamento do Estado para 2015;

Lei n.º 120/2015, de 1 de Setembro – Procede à nona alteração ao Código do Trabalho;

DL n.º 32:192, de 13 de Agosto de 1942 – Cria o Abono de família para os trabalhadores por conta de outrem, na indústria, no comércio, nas profissões livres ou ao serviço dos organismos corporativos e de coordenação económica;

DL n.º 197/1977, de 17 de Maio – Altera a regulamentação referente ao Abono de família;

DL n.º 136/1985, de 3 de Maio - Regulamenta as condições para o exercício, as obrigações das entidades empregadoras e as formas de intervenção da Segurança Social, para garantia da continuidade da proteção social devida aos trabalhadores nas situações abrangidas pela Lei n.º 4/84;

DL n.º 225/1989, de 6 de Julho - Disciplina os regimes profissionais complementares do Sistema de Segurança Social;

DL n.º 259/1989, de 14 de Agosto - Cria o Fundo de Estabilização Financeira do Sistema de Segurança Social;

DL n.º 154/1988, de 29 de Abril - Define e regulamenta a proteção social nas situações de gravidez, maternidade, paternidade, adoção, licença parental, assistência na doença a descendentes menores e deficientes, bem como nas de licença especial para acompanhamento de filho, adoptado ou filho de cônjuge de beneficiário do regime geral de segurança social, que seja deficiente profundo ou doente crónico e nas situações de faltas especiais dos avós;

DL n.º 41/2006, de 21 de Fevereiro - Procede à alteração do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto;

DL n.º 308-A/2007, de 5 de Setembro – Cria o Abono de família pré-natal;

DL n.º 91/2009, de 9 de Abril – Define e Regulamenta a proteção na parentalidade no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção do sistema previdencial e do subsistema de solidariedade;

DL n.º 116/2010, de 22 de Outubro – Cessa a atribuição do Abono de Família correspondente aos 4.º e 5.º escalões de rendimentos;

DL n.º 176/2003, de 2 de Agosto - Regulamenta a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de proteção familiar;

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

DL n.º 367/2007, de 2 de Novembro – Estabelece o quadro genérico do financiamento do Sistema de Segurança Social;

DL n.º 26/2008, de 22 de Fevereiro – Regula a constituição e o funcionamento do regime público de capitalização, bem como do respectivo fundo de certificados de reforma;

DL n.º 87/2008, de 28 de Maio - Altera o Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto, introduzindo uma majoração ao montante do abono de família para crianças e jovens, no âmbito das famílias monoparentais;

DL n.º 105/2008, de 25 de Junho - Institui medidas sociais de reforço da proteção social na maternidade, paternidade e adoção integradas no âmbito do subsistema de solidariedade e altera o Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de Abril;

DL n.º 201/2009, de 28 de Agosto – Cria Bolsa de Estudo para os titulares do Abono de família;

DL n.º 70/2010, de 16 de Junho - Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade;

DL n.º 133/2012, de 27 de Junho - Altera os regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção;

Portaria n.º 212/2008, de 29 de Fevereiro – Aprova o Regulamento de Gestão do Fundo de Certificados de Reforma;

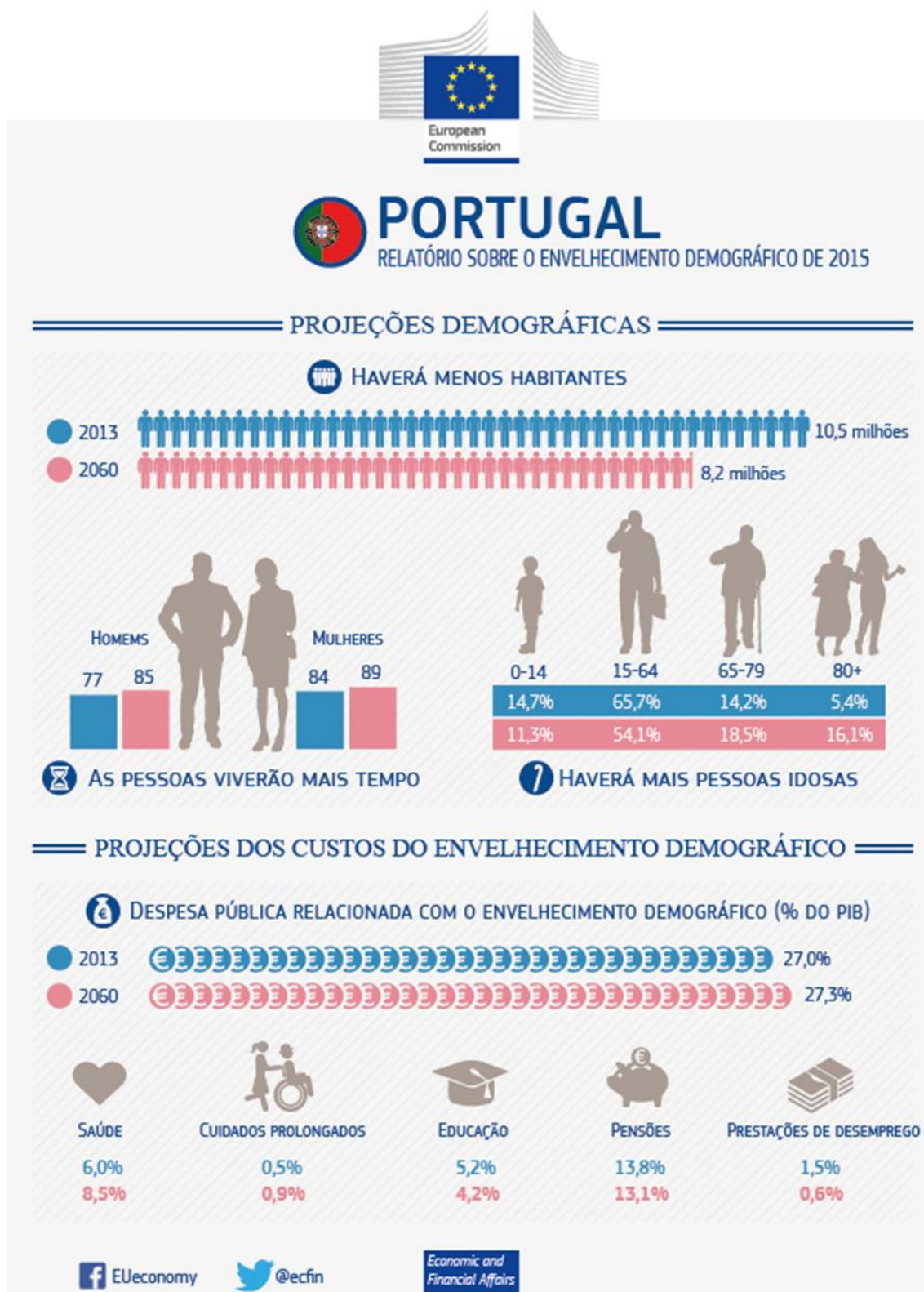
Portaria n.º 425/2008, de 16 de Junho - Procede à atualização extraordinária dos montantes das prestações por Abono de família para crianças e jovens e por Abono de família pré-natal;

Portaria n.º 344/2012, de 26 de Outubro – Estabelece os termos e os procedimentos da reavaliação dos escalões de rendimentos do Abono de família;

Portaria n.º 11-A/2016, de 29 de Janeiro – Atualiza os montantes do Abono de família para crianças e jovens, do Abono de família pré-natal e respetivas majorações;

Anexos

Anexo 1 Portugal – Relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2015 – Projeções Demográficas



Anexo 2

Texto 1: Modelos de Bem-Estar Social na Europa

As diferenças entre os Estados europeus variam consoante o seu conjunto complexo de dimensões legais e organizacionais, dos quais resulta um sistema que reflete a forma diferenciada de atribuição dos serviços sociais ou transferências de recursos do Estado, na garantia dos direitos sociais. Neste sentido, podemos distinguir entre vários modelos, nomeadamente: o modelo nórdico, do qual fazem parte a Dinamarca, a Finlândia, a Suécia e Países Baixos; o modelo anglo-saxónico, composto pela Irlanda e pelo Reino Unido; o modelo central, que inclui a Áustria, a Bélgica, a França, a Alemanha e Luxemburgo; e o modelo mediterrânico constituído pela Grécia, Itália, Portugal e Espanha.

O Modelo Nórdico caracteriza-se pela elevada despesa pública na área da proteção social, assim como pelos elevados impostos que financiam os serviços públicos de proteção universal e de carácter redistributivo, cujo acesso resulta de um direito de cidadania, sendo por isso classificado como modelo redistributivo institucional. Para além disso, neste modelo, a política social é dirigida à maximização das capacidades de independência individual, em que a promoção do emprego surge como sustentação económica da solidariedade em geral, sendo designado também como o regime social-democrata.

No que diz respeito ao desafio demográfico, respetivamente à prossecução de elevadas taxas de natalidade, os ordenamentos pertencentes a este modelo concedem um apoio estatal universal a todas as famílias, prestando especial atenção à igualdade entre géneros, quer na vida profissional quer na vida doméstica. Assim, as suas soluções para o problema da natalidade passam pela implementação de políticas públicas sociais que promovam os interesses dos indivíduos e não das famílias como unidades; e pela implementação de formação profissional, permitindo uma conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e, facilitando ainda o regresso à vida ativa após o gozo das licenças parentais.

Por sua vez, o modelo anglo-saxónico pauta-se por uma tradição de atribuição assistencialista em relação aos benefícios sociais, justificada nos casos de carência de meios. Logo, possui uma natureza de garantia de última instância, colocando nos rendimentos da atividade económica a base em que assenta o acesso à prestação, sendo por isso, um modelo residual de política social. Sob outra perspetiva, neste regime liberal, o Estado encoraja o funcionamento do mercado, quer diretamente segundo esquemas privados de segurança social, quer indiretamente através de benefícios sociais.

Face aos desafios da reduzida natalidade, não são implementadas políticas familiares explícitas e abrangentes. Assim, este modelo caracteriza-se por um nível de suporte familiar baixo, adotando, maioritariamente, políticas públicas centradas, com eficiência, na luta contra a pobreza das famílias e das crianças, tendo por base a lógica que o Estado não deve interferir nas opções de vida individuais. Por outro lado, um dos principais objetivos é a garantia de igualdade de oportunidades para todas as crianças, promovendo políticas públicas na área da educação, bem como políticas públicas ligadas à flexibilidade do mercado de trabalho, permitindo um regresso fácil dos

progenitores ao mundo laboral, após o gozo de direitos associados à parentalidade.

Por seu turno, o modelo continental também designado por modelo alemão qualifica-se por assentar, principalmente, em prestações atribuídas em função das contribuições para o sistema. Assim, trata-se de um modelo de mérito, no qual quanto maior a contribuição, maior a proteção. De outro ponto de vista, este regime denomina-se corporativo, uma vez que os benefícios atribuídos estão relacionados com o estatuto socioprofissional e com a estrita intervenção do Estado, apenas nos casos de incapacidade de suporte dos riscos sociais por outras instituições

Naquilo que diz respeito às políticas de incentivo à natalidade e à proteção familiar, estes ordenamentos jurídicos implementam políticas públicas que se caracterizam por um nível intermédio de apoio às famílias, sendo que esta proteção varia de acordo com a situação laboral dos progenitores. Por outro lado, estas são conjugadas com medidas nas áreas da fiscalidade, bem como, nas áreas laborais e sociais.

Segundo outra perspetiva, apesar de estes ordenamentos fomentarem políticas de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, traduzindo-se em medidas como: horários adaptados e vantajosas licenças parentais, os instrumentos familiares continuam a ser caracterizados pela sua subsidiariedade, assim como, pela promoção de uma visão tradicional dos papéis de pai e mãe no seio familiar, designadamente, o homem/provedor e a mulher/cuidadora. Por último, as suas soluções passam também por ajudas específicas no âmbito da luta contra a pobreza das crianças, através de um complemento de rendimento.

Por fim, o modelo mediterrânico caracteriza-se pelo fortalecimento da família e assente num bem-estar social que afete o máximo de obrigações de assistência à mesma e pela forte influência dos princípios de pensamento social da Igreja Católica, como de pensamento e ações do corporativismo. Logo, este modelo pauta-se pelo seu carácter híbrido e por dualismos na proteção social.

No que diz respeito às políticas públicas de natalidade e de apoio à família, estes ordenamentos, à semelhança do que ocorre nos países que pertencem ao modelo continental, seguem maioritariamente políticas que não incentivam, de forma eficiente, a partilha de responsabilidades parentais. Esta desigualdade de género deve-se à forma como a sociedade encara os papéis de homem/provedor e de mulher/cuidadora, bem como pelos apoios públicos prestados, que por seu turno, tendem a continuar focados, em grande medida, na participação da mulher na vida familiar.

Para além disso, nestes ordenamentos evidencia-se a ausência de uma forte aposta em políticas públicas que constituam uma alternativa aos cuidados prestados pela família. Assim, carecem de desenvolvimento as políticas associadas aos equipamentos e serviços públicos, tais como creches; jardins-de-infância e centros de ocupação de tempos livres. Ainda assim, são fomentadas políticas que promovem licenças e subsídios parentais.

Bibliografia

PEREIRINHA, José António - Política Social – **Formas de actuação no contexto Europeu**, Lisboa: Universidade Aberta, 2008. ISBN: 978-972-674-555-6, pp.79-85 e 90-91, que por sua vez, faz referência aos autores Esping-Andersen, concretamente na obra: ESPING-ANDERSEN, Gøsta - **The Three Worlds of Welfare Capitalism** e

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

Richard Morris Titmuss, concretamente na obra: TITMUSS, RICHARD MORRIS - **Social Policy: an introduction**;

Parecer do CESE sobre «O papel das políticas da família no processo das alterações demográficas – Intercâmbio de boas práticas entre Estados-Membros» (parecer exploratório), JO C 218 de 23.7.2011, pp.4-6;

CORREIA, Mónica - Políticas de incentivo à natalidade, maternidade e parentalidade nos 27 países da União Europeia. Lisboa: Faculdade Nova de Lisboa. 2011. 101f. Dissertação de Mestrado, pp.30; 39; 51 e 58. Disponível na internet: <http://run.unl.pt/handle/10362/13982>;

MICHÓN, Piotr - Waiting for the incentives to work: comparative analysis of the parental leave policies in the Visegrad countries. Community, Work & Family. Vol.º 18, n.º2 (2015) p.183. Disponível na internet: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13668803.2015.1019428#.Vs3efPmLTIU>. ISSN: 1469-3615;

Anexo 3

Texto 2: Medidas de incentivo à natalidade nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e nas Autarquias Locais portuguesas

A atual atuação do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores pauta-se pela prossecução do aumento do número e da capacidade dos serviços e equipamentos nas áreas dirigidas à infância, à juventude, e à família, bem como, no prosseguimento da promoção de políticas de coesão sociofamiliar, através do aumento das prestações pecuniárias e de políticas de conciliação entre a vida familiar e a vida profissional, mediante o alargamento da comparticipação do Governo Regional nas despesas relacionadas com creches e jardins-de-infância, expandindo ainda a rede de Amas.

Por seu turno, o Governo Regional da Região Autónoma da Madeira aposta numa política de valorização da família, pretendendo criar um plano regional para a família e, tencionando implementar medidas que favoreçam a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, destinadas sobretudo à situação profissional das mães. Por outro lado, aposta ainda em medidas que garantam o adequado funcionamento dos serviços e equipamentos públicos, nomeadamente, creches e jardins-de-infância. Por último, investe em medidas de carácter pecuniário, designadamente, a majoração dos benefícios para famílias numerosas e a prestação de apoio nos primeiros anos de vida das crianças.

Em relação à atuação das autarquias locais, destaca-se a sua efetiva e relevante intervenção, resultante da relação de proximidade que possui com as famílias, o que facilita a implementação de políticas locais e socioculturais de promoção da natalidade. Neste sentido, as concretizações, mais frequentes, são as prestações de carácter pecuniário; seguidas de medidas culturais e educacionais, como a promoção de eventos em prol das famílias e a implementação de atividades de ocupação do tempo livre das crianças; o suporte das despesas com a educação; as medidas fiscais, como por exemplo, os descontos em impostos municipais; e, por fim, os apoios no âmbito da saúde; dos transportes; da habitação; e conciliação entre a vida profissional e a vida privada.

Bibliografia

Proposta de Programa do XI Governo Regional dos Açores, pp.74 e 78;

XI GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES - Plano Regional Anual 2015 Região Autónoma dos Açores, 2014, p.46. Disponível na internet: https://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/B17C3D46-7303-4899-902A-6BDE5C7B2D09/833995/Plano_Regional_Anuual_2015.pdf;

Programa do XII Governo Regional da Madeira, p.113;

XII Governo Regional da Madeira - Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira para 2016, p.50. Disponível na internet: <http://www.alam.pt/images/stories/XI-LEGISLATURA/I-LEGISLATIVA/ordens-trabalho/OT-ORCAMENTO-PIDDAR-2016/Proposta-PIDDAR-2016.pdf>;

COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - **Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover**

Apoio à natalidade no Sistema de Segurança Social e no contexto laboral de parentalidade.
Uma reflexão a partir do regime jurídico português

os obstáculos à natalidade desejada, Lisboa: Edição IFSC – Instituto Francisco Sá Carneiro, 2014, pp.50-54. Disponível na internet:
http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers_politicos/dossier1405440683.pdf;

Anexo 4

Texto 3: Outras medidas públicas de incentivo à natalidade portuguesa

A título de exemplo e de uma forma geral, vejam-se outras medidas públicas de incentivo à natalidade no O.J. português, designadamente, nas áreas de fiscal, da saúde, dos transportes, da educação e da cultura.

No âmbito dos benefícios fiscais, considerados de suma importância pois a tributação possui um grande impacto no património dos cidadãos e na disponibilidade financeira do agregado familiar, a este propósito, cfr. os artigos 4.º a 10.º da Lei Geral Tributária, surge a atual discussão em torno do quociente familiar, método usado para considerar os filhos no IRS. A sua origem remonta à proposta de alteração ao atual método, presente no O.E. para 2016.

Neste sentido, ao invés de o rendimento colectável ser dividido, de acordo com o número de membros do agregado familiar, pretende-se que os descendentes e ascendentes dependentes, deixem de ser tidos em conta no cálculo de rendimento colectável, recuperando-se o quociente conjugal, como forma de dividir o rendimento para calcular a taxa de imposto a pagar.

Na divisão do rendimento calçável segundo o método de quociente conjugal, cada sujeito passivo vale um ponto, num total de dois. Por outro lado, segundo o método de quociente familiar, cada sujeito passivo vale um ponto, num total de dois pontos, juntamente com 0,3 atribuído por cada filho, aumentando a pontuação total em relação ao quociente conjugal. Esta mudança será, se aprovada, acompanhada pela introdução de uma dedução fixa de 600 euros por cada filho, no IRS, aumentando 275 euros, em relação ao montante da atual dedução fixa, dado que a atual dedução fixa é de 325 euros no IRS por cada filho.

Ora, a discussão reside precisamente em torno da *ratio* desta medida uma vez que, de acordo com o previsto no atual programa de governo, a mesma foi pensada de forma a provocar um efeito neutro na receita fiscal arrecada pelo Estado. Por outro lado, esta medida também se encontrava no programa eleitoral deste governo, sendo defendida com o argumento que o quociente conjugal é mais justo e equilibrado, abrangendo a generalidade das famílias.

Daqui emergem diferentes posições. Os argumentos contra esta alteração assentam na ideia de que o quociente familiar assegura uma justa progressividade da taxa, não ignorando o número de pessoas que é sustentado pelo mesmo rendimento.

A nosso ver, um quociente que beneficia famílias numerosas é obviamente um quociente natalista e por isso, necessário face ao contexto demográfico do nosso país. Parece-nos que o coeficiente familiar vai ao encontro do incentivo à natalidade, não só por ter em conta todos os membros da família, como também por beneficiar a maioria das famílias e não apenas os agregados com menos rendimentos. Sem prejuízo das necessárias medidas que acautelam as carências básicas dos grupos mais vulneráveis da sociedade, -neste caso, das famílias mais vulneráveis- que devem existir em outros domínios da atuação pública.

Por outro lado, quanto aos outros benefícios no âmbito da saúde, veja-se a título de exemplo, o plano de vacinação, subsidiado pelo Estado, bem

como a isenção das taxas moderadoras no acesso ao serviço nacional de saúde das grávidas e parturientes e dos jovens até aos 18 anos de idade.

Por sua vez, veja-se que na área dos transportes, entre 2008 e 2009, existia um benefício na área dos transportes para crianças e jovens, designadamente, o passe escolar, passe4_18@escola.pt; e, o passe sub23@superior.pt. Contudo, a partir do ano de 2012, com a alteração das condições de atribuição dos respetivos passes, estes perderam o seu carácter universal, passando apenas a ser concedidos em casos de vulnerabilidade económica, de acordo com COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL.

Por último, as áreas da educação e da cultura apesar da existência de algumas políticas ao nível nacional repare-se que estes são domínios essencialmente tratados ao nível das autarquias locais. Ora, reconhecendo que “as regras no acesso à saúde, à educação, aos transportes, à cultura e outros, constituem-se também como fazedoras de cultura que incentiva ou desincentiva a natalidade”, a COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL, apresenta sugestões para uma maior e adequada intervenção do Estado, nos referidos campos.

Bibliografia

Proposta de Lei n.º 11/XIII, p. 210;

Proposta de Lei n.º 12/XIII, pp.89-91;

Programa Eleitoral do Partido Socialista - Eleições Legislativas 2015, p.81;

COMISSÃO PARA UMA POLÍTICA DE NATALIDADE EM PORTUGAL - **Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada**, Lisboa: Edição IFSC – Instituto Francisco Sá Carneiro, 2014, pp.17 e 50-53. Disponível na internet: http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers_politicos/dossier1405440683.pdf;

Anexo 5

Texto 4: Síntese das propostas apresentadas pelos 4 partidos mais votados nas eleições legislativas de 2015, no âmbito do incentivo à natalidade

A debilidade do Sistema de Segurança Social provocada pelo preocupante contexto demográfico foi reconhecida pela maioria da classe política portuguesa, durante a última campanha eleitoral.

Assim, o programa do PS reconhecia claramente a importância de ultrapassar os obstáculos demográficos, pretendendo atuar no campo das políticas laborais que promovessem a conciliação entre a vida profissional e a vida privada; e no campo das políticas de migração que fomentassem o regresso dos emigrantes e atraíssem imigrantes.

Por sua vez, o programa da coligação Portugal à frente, composta pelos partidos PSD e CDS reconhecia igualmente a gravidade da situação demográfica e, nesta lógica, apontava como estratégias a seguir, o fomento de políticas de apoio à natalidade; o incremento de um envelhecimento ativo e por último, a promoção do retorno dos emigrantes.

Por seu turno, o programa do PCP defendia que as políticas de apoio à natalidade eram as políticas por excelência de combate ao desafio demográfico, desenhando para tal medidas que alargavam as licenças parentais e respetivos subsídios, sendo que no seu entender, estas eram também as políticas ideais para a garantia da sustentabilidade do SSS.

Por fim, o programa do BE evidenciava que a demografia, entre outras determinantes, colocava em causa a sustentabilidade do SSS. Contudo, apresentava como principal fator deste desequilíbrio, o desemprego e assim, a generalidade do seu programa, propunha políticas que fomentavam o emprego e, conseqüentemente a natalidade por via indireta.

Bibliografia

Programa Eleitoral do Partido Socialista - Eleições Legislativas 2015, pp. 50 e 51;

Agora Portugal Pode Mais - Programa Eleitoral Coligação à Frente, pp 9-13;

Programa Eleitoral do PCP – Legislativas 2015 – Política Patriótica e de Esquerda – Soluções para um Portugal com Futuro, pp. 23-24 e 53-54;

Manifesto Eleitoral – Bloco de Esquerda - Legislativas 2015, p.32.

Anexo 6

Texto 5: Plafonamento do Sistema de Segurança Social

A título de mera referência evidencia-se o debate sobre o plafonamento das contribuições para o sistema. Ora, o plafonamento corresponde em termos básicos, à limitação da obrigatoriedade de pagamento de contribuições para o SSS, libertando o excedente remuneratório para fundos de capitalização.

O XX G.C. defendia a adoção de um plafonamento horizontal que, se traduzia na definição de um teto máximo para as remunerações, bem como na possibilidade do trabalhador poder investir o remanescente em fundos de capitalização privados. Por outro lado, o plafonamento vertical, proposto pelo XVII G.C. compreendia a inclusão de todos os trabalhadores, independentemente das suas remunerações, por via da fixação de uma proporção da taxa contributiva, destinada à capitalização.

Assim, o plafonamento, quer horizontal, quer vertical visa a redução da base de incidência contributiva, isto é, destina-se a reduzir as obrigações futuras do SSS no pagamento das prestações do sistema previdencial. Todavia, a redução da referida despesa só se sentiria no futuro, ao passo que a diminuição da receita com as contribuições da população ativa sentir-se-ia no presente, o que representaria um fator de desequilíbrio adicional no financiamento do SSS.

Por último, ainda que o plafonamento viesse a ser aplicado aos novos trabalhadores e distribuído no tempo, o custo da sua implementação, tal colocaria em causa os fundamentos de solidariedade intergeracional, uma vez que, as novas gerações contribuiriam menos para as presentes prestações. Levanta-se ainda a questão relativa ao impacto do plafonamento no direito às prestações imediatas do sistema previdencial, como é o caso da eventualidade da parentalidade.

Bibliografia

JUNQUEIRA, Vítor - Os problemas e as soluções para a Segurança Social – Financiamento das pensões, plafonamento, modelo sueco: Perguntas & respostas, in Os problemas e as soluções para a Segurança Social, Observatório sobre crises e alternativas, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2014, pp.15-16. Disponível na internet: http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/oficinas/Oficinas_SegurancaSocial_textos_atualizacao.pdf.

Anexo 7

Tabela 1: Subsídios Parentais - percentagens a aplicar à renumeração

Percentagem a aplicar à renumeração:	100%	83%	80%	25%
Subsídio parental inicial, no período correspondente à licença de 120 dias	X			
Subsídio parental inicial no período correspondente à licença de 150 dias*	X			
Subsídio parental inicial no período de acréscimo por nascimento de gémeos	X			
Subsídio parental exclusivo do pai**	X			
Subsídio parental inicial que corresponda a um período de licença de 180 dias***		X		
Subsídio parental inicial que corresponda a um período de licença de 150 dias			X	
Subsídio parental alargado				X

Bibliografia

GONÇALVES, Luísa Andias - A protecção social da parentalidade. As novas relações laborais, I Congresso Internacional de Ciências Jurídico-Empresariais Actas, Leiria: Edição Instituto Politécnico de Leiria – Escola Superior de Tecnologia e Gestão, (2012), p.183. Disponível na Internet: http://cicje.ipleiria.pt/files/2014/09/actas_I_CICJE_VF1.pdf;

* Nas situações em que cada um dos progenitores goze pelo menos de 30 dias consecutivos, ou dois períodos de 15 dias também consecutivos.

** Incluindo o período de acréscimo por nascimento de gémeos.

*** Nas situações em que cada um dos progenitores goze pelo menos 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias também consecutivos.