



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Parecer
Projeto de Lei n.º 815/XII (4.ª) (BE)

Autora: Maria das
Mercês Borges

«Repõe direitos no acesso ao abono de família»



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

- 1 – Nota Introdutória
- 2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
- 3 – Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 Nota Introdutória

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 815/XII/4.ª, que, de acordo com o seu título, *“Repõe direitos no acesso ao abono de família”*.

O presente projeto de lei deu entrada na Assembleia da República em 10/03/2015, foi admitido e anunciado na sessão plenária de 12/03/2015. Nesta mesma data, por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Trabalho e Segurança Social, (CSST), em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, (COFAP), para efeito do competente Parecer, nos termos aplicáveis. [cf. artigo 129.º do RAR].

Em reunião da CSST de 18 de março de 2015 foi designada autora do parecer a Deputada Maria das Mercês Borges do Partido Social Democrata (PSD).

Por deliberação da conferência de líderes de 18/03/2015 foi agendada a respetiva discussão na generalidade em Plenário, para o próximo dia 15 de abril de 2015, juntamente com mais 22 projetos de lei e 15 projetos de resolução¹, que, genericamente, visam a promoção da natalidade.

¹ Dos quais 19 projetos de lei e 14 projetos de resolução foram divulgados apenas no passado dia 10 de abril.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Subscrito por oito Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e da alínea b) do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), apresentou o Projeto de Lei n.º 815/XII/4.ª, que cumpre os requisitos constitucionais e regimentais aplicáveis.

O Projeto de Lei n.º 815/XII/4.ª respeita, igualmente, o disposto na denominada lei formulário [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na sua atual redação, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas].

Cumprindo os requisitos formais definidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, o projeto de lei está redigido sob a forma de articulado, composto por artigos, números e alíneas, tendo uma designação que traduz sinteticamente e de forma suficiente o seu objeto principal, sendo ainda precedido de uma breve exposição de motivos que subjazem à sua aprovação.

A aprovação do Projeto de Lei n.º 815/XII/4.ª implica custos financeiros, pese embora não seja possível identificá-los, na medida em que repõe o direito ao abono de família. Todavia, como os autores desta iniciativa fazem depender a sua entrada em vigor com o Orçamento do Estado do ano subsequente, não é posta em causa a «lei-travão».

2 Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

Com a apresentação deste projeto de lei o Bloco de Esquerda pretende *“repor os 6 escalões anteriores do abono de família e ainda revogar as condições de recurso para atribuição desta prestação social, que foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010. É nosso entendimento que o abono de família é um direito das crianças, independentemente das condições socioeconómicas das suas famílias”*.

Salientam, na exposição de motivos, que *“O abono de família é um apoio financeiro que o Estado atribui às famílias por cada criança ou jovem em idade escolar até aos 24 anos de idade”*.

Este deixou de ser universal em 2003, ano em que passou a depender dos rendimentos das famílias de acordo com cinco escalões de rendimento.

Em 2010, sofreu outro corte significativo com a exclusão das famílias dos 4.º e 5.º escalões de rendimento. Com esta medida, cerca de meio milhão de crianças e jovens deixaram de receber o abono de família”.

Afirmam, igualmente, que, *“em Portugal, as políticas de austeridade com cortes salariais e de prestações sociais destinadas aos grupos mais vulneráveis da população (subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, abono de família, alterações dos escalões de IRS) aumentam o agravamento do risco social para o grupo geracional da infância, que*

amplia exponencialmente quando analisamos a situação das crianças pequenas (0-6 anos) devido à sua vulnerabilidade estrutural.

Num contexto de subida galopante do desemprego e, em particular, do desemprego de longa duração, Portugal foi o quarto país da União Europeia que mais cortou na despesa social. O resultado está à vista: aumento da pobreza e da exclusão social”.

Com o presente Projeto de Lei o Bloco de Esquerda “*pretende repor os 6 escalões anteriores do abono de família e ainda revogar as condições de recurso para atribuição desta prestação social, que foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010*”, na medida em que consideram que “*o abono de família é um direito das crianças, independentemente das condições socioeconómicas das suas famílias*”.

3 Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, se encontra pendente sobre matéria conexas o Projeto de Lei n.º 864/XII/4.^a (PCP) – “*Alarga as condições de acesso e atribuição do abono pré-natal e do abono de família assegurando a universalidade desta prestação social a todas as crianças e jovens*”.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontra pendente nenhuma petição sobre matéria conexa com a presente iniciativa.

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A autora do presente Parecer reserva a sua opinião para a discussão da iniciativa legislativa em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui:

1. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 815/XII/4.ª - *“Repõe direitos no acesso ao abono de família”*.
2. A presente iniciativa visa *“repor os 6 escalões anteriores do abono de família e ainda revogar as condições de recurso para atribuição desta prestação social, que foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, na medida em que consideram que “o abono de família é um direito*

Comissão de Segurança Social e Trabalho

das crianças, independentemente das condições socioeconómicas das suas famílias”.

3. O Projeto de Lei n.º 815/XII/4.ª cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação;
4. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República anexa-se a Nota técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de S. Bento, 15 de abril de 2015.

A Deputada Autora do Parecer



Maria das Mercês Borges

O Presidente da Comissão



José Manuel Canavarro

Projeto de Lei n.º 815/XII (4.ª)

Repõe direitos no acesso ao abono de família (BE)

Data de admissão: 12 de março de 2015

Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda e Alexandra Pereira da Graça (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN) e Lisete Gravito (DILP).

Data: 14 de abril de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa em apreço, que *Repõe direitos no acesso ao abono de família*¹ -, foi apresentada pelo Bloco de Esquerda, deu entrada a 10/03/2015, foi admitida e anunciada em 12/03/2015, baixando nesta mesma data à Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.^a) em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.^a). Foi nomeada autora do parecer em 18/03/2015 a Senhora Deputada Maria das Mercês Borges (PS).

A iniciativa encontra-se já agendada para a sessão plenária do próximo dia 15 de abril de 2015 (cf. *Súmula da Conferência de Líderes n.º 98, de 18/03/2015*), juntamente com mais 22 projetos de lei e 15 projetos de resolução², genericamente referentes à promoção da natalidade, com uma grelha de tempos que atribui 20 minutos a cada grupo parlamentar.

De acordo com a exposição de motivos: *O abono de família é um apoio financeiro que o Estado atribui às famílias por cada criança ou jovem em idade escolar até aos 24 anos de idade. (...)*

Este deixou de ser universal em 2003, ano em que passou a depender dos rendimentos das famílias de acordo com cinco escalões de rendimento.

Em 2010, sofreu outro corte significativo com a exclusão das famílias dos 4.º e 5.º escalões de rendimento. Com esta medida, cerca de meio milhão de crianças e jovens deixaram de receber o abono de família.

Em 2009 (1.121.778) e 2011 (997.841), cerca de 1 milhão de crianças e adolescentes beneficiários do abono de família inseriam-se no 1.º e 2.º escalões de rendimentos, ou seja, os seus agregados familiares tinham um rendimento de referência muito baixo (igual ou inferior a 5.869,08 euros anuais illquidos, o que corresponde a 419,22 euros mensais).

Em 2010, terminou a majoração de 25% sobre o valor do abono de família no 1.º e 2.º escalões e também a 13.^a prestação (prestação extra paga em setembro para compensar os pais dos encargos escolares). Esta era, desde 2009, paga a todas as crianças e adolescentes entre os seis e os 16 anos beneficiários do abono de família (a 13.^a prestação continua a ser paga apenas para o 1.º escalão). Com o fim destes apoios extra, diminuiu o montante do abono que as famílias recebem por criança. Mantêm-se, contudo, os apoios extra para as famílias monoparentais que recebem mais 20% sobre o valor daquela prestação e para as famílias mais

¹ Com este projeto de lei o Bloco de Esquerda pretende repor os 6 escalões anteriores do abono de família e ainda revogar as condições de recurso para atribuição desta prestação social, que foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, por entenderem que o abono de família é um direito das crianças, independentemente das condições socioeconómicas das famílias.

² Dos quais 19 projetos de lei e 14 projetos de resolução foram divulgados apenas no passado dia 10 de abril.

numerosas (a partir da segunda criança o abono duplica e a partir da terceira e subsequentes triplica para as crianças entre os 12 e os 36 meses de idade no mesmo agregado familiar).

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O projeto de lei em apreciação que “*Repõe direitos no acesso ao abono de família*” é subscrito por oito Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, tendo sido apresentado ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e da alínea b) do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda exerce, igualmente, o seu direito de iniciativa legislativa, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa legislativa é apresentada sob a forma de projeto de lei e redigida sob a forma de artigos, contendo uma justificação de motivos, bem como uma designação que traduz o objeto principal, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º, n.º 1 do artigo 120.º, n.º 1 do artigo 123.º e das alíneas a) b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Esta iniciativa deu entrada em 10/03/2015, tendo sido admitida, anunciada e baixado, para apreciação na generalidade, em 12/03/2015, à Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª) com conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), encontrando-se a sua discussão na generalidade agendada para a sessão plenária de 15 de abril p.f.

• **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A denominada “lei formulário” – Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#), que a republicou), estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, que são relevantes e que, como tal, cumpre referir.

Destaque-se que o título da iniciativa em apreço cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, visto que contém um título que traduz sinteticamente o seu objeto [conforme também dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

A presente iniciativa altera o [Decreto-Lei n.º 177/2003, de 2 de agosto](#) e revoga o [Decreto-Lei n.º 176/2010, de](#)

22 de outubro. Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verifica-se que este diploma foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 87/2008, de 28 de maio, 245/2008, de 18 de dezembro, 201/2009, de 28 de agosto, pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 70/2010, de 16 de junho, 77/2010, de 24 de junho, 116/2010, de 22 de outubro, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: *“os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*. Do mesmo modo, por razões de caráter informativo entende-se que *“as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”*³.

Assim, em caso de aprovação, sugere-se o seguinte título:

“Repõe direitos no acesso ao abono de família, procede à décima alteração ao Decreto-Lei n.º 177/2003, de 2 de agosto, e revoga o Decreto-Lei n.º 176/2010, de 22 de outubro.”

Em conformidade com o previsto nas alínea a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas **que revistam forma de lei** sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor - salvo se se tratar de Códigos – ou se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Termos em que a republicação não parece estar em causa neste caso.

A iniciativa dispõe ainda que, em caso de aprovação, entrará em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação, o que está conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Nesta fase do processo legislativo, a presente iniciativa não nos parece suscitar outras questões em matéria de “lei formulário”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A reposição de direitos no acesso ao abono de família traduz a finalidade do projeto de lei.

³ In “LEGÍSTICA-Perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos”, de David Duarte e outros, pag.203.

O abono de família para crianças e jovens e a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de proteção familiar, instituído pelo [Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto - \(texto consolidado\)](#), sofreu as modificações introduzidas pela [Declaração de Retificação n.º 11-G/2003](#), pelos [Decretos-Leis n.ºs 41/2006, de 21 de fevereiro, 87/2008, de 28 de maio, 245/2008, de 18 de dezembro](#) (que o republica), [201/2009, de 28 de agosto, 70/2010, de 16 de junho](#)⁴, [77/2010, de 24 de junho, 116/2010, de 22 de outubro](#), pela [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho](#).

A alteração introduzida pelo [Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro](#), procedeu à eliminação da atribuição do valor do abono de família no 4.º e 5.º escalões de rendimentos e anulou o aumento extraordinário de 25% no valor do abono familiar a crianças e jovens estabelecido pela [Portaria n.º 425/2008, de 16 de junho](#)⁵, remetendo para portaria a fixação dos respetivos montantes. Desta forma, no âmbito desta prestação social, a [Portaria n.º 1113/2010, de 28 de outubro](#), retificada pela [Declaração de Retificação n.º 38/2010, de 27 de dezembro](#), fixa os montantes do abono de família para crianças e jovens, do abono de família pré-natal e das respetivas majorações do segundo titular e seguintes e situações de monoparentalidade.

Concretamente, os autores da presente iniciativa legislativa propõem a alteração do artigo 14.º (Determinação dos montantes do abono de família para crianças e jovens) do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro, a revogação deste último diploma e da alínea c) do n.º 3 do artigo 1.º, 19.º e alínea b) do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.

Para melhor acompanhamento da atribuição desta prestação social, remete-se para o [Guia Prático Majorações do Abono de Família para Crianças e Jovens e do Abono de Família Pré-Natal \(famílias com duas ou mais crianças/famílias monoparentais\) Instituto de Segurança Social, I.P.](#), do qual consta, sob a forma de quadros, a majoração e fixação dos montantes do abono de família:

Quadro 1 – Quem tem direito às majorações

Tipo de família	Prestação	Majoração
Com 2 crianças	Abono de família	A dobrar para as crianças dos 12 aos 36 meses
Com 3 ou mais crianças	Abono de família	A triplicar para as crianças dos 12 aos 36 meses
Monoparental (um só adulto)	Abono de família	+ 20% para todas as crianças
	Abono pré-natal	+ 20% para a mulher grávida

⁴ Com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 15/2011, de 3 de maio](#), pelos [Decretos-Lei n.ºs 113/2011, de 29 de novembro e 133/2012, de 27 de junho](#) (texto consolidado).

⁵ Revogada pelo [Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro](#).

Quadro 2 – Valores do abono de família para famílias com duas ou mais crianças

		Escalões (rendimento da família)			
		1º	2º	3º	4º
Por criança até aos 12 meses		140,76€	116,74€	92,29€	0,00€
Por criança dos 12 aos 36 meses	Família com 2 filhos	70,38€	58,38€	53,08€	0,00€
	Família com 3 ou mais filhos	105,57€	87,57€	79,62€	0,00€
Por criança ou jovem com mais de 36 meses (3 anos)		35,19€	29,19€	26,54€	0,00€

Quadro 3 – Valores do abono de família para famílias monoparentais

		Escalões (rendimento da família)			
		1º	2º	3º	4º
Por criança até aos 12 meses		168,91€	140,09€	110,75€	0,00€
Por criança dos 12 aos 36 meses	Família com 1 filho	42,23€	35,03€	31,85€	0,00€
	Família com 2 filhos	84,46€	70,06€	63,70€	0,00€
	Família com 3 ou mais filhos	126,68€	105,09€	95,54€	0,00€
Por criança ou jovem com mais de 36 meses (3 anos)		42,23€	35,03€	31,85€	0,00€

Atenção: Em setembro as crianças de 6-16 anos do 1.º escalão que se encontrem a estudar recebem o abono a dobrar.

Quadro 4 – Valores do abono pré-natal para grávidas a viver sozinhas ou só com crianças/jovens

		Escalões (rendimento da família)			
		1º	2º	3º	4º
Grávida a viver sozinha	1 Bebê	168,91€	140,09€	110,75€	0,00€
	Gêmeos	337,82€	280,18€	221,50€	0,00€
	Trigêmeos	506,73€	420,27€	332,25€	0,00€

Segundo a exposição de motivos do projeto de lei em apreço, *Em Portugal, as políticas de austeridade com cortes salariais e de prestações sociais destinadas aos grupos mais vulneráveis da população (subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, abono de família, alterações dos escalões de IRS) aumentam o agravamento do risco social para o grupo geracional da infância, que amplia exponencialmente quando*

analisamos a situação das crianças pequenas (0-6 anos) devido à sua vulnerabilidade estrutural. Num contexto de subida galopante do desemprego e, em particular, do desemprego de longa duração, Portugal foi o quarto país da União Europeia que mais cortou na despesa social. O resultado está à vista: aumento da pobreza e da exclusão social.

São citados dados apresentados em inquéritos, relatórios ou documentos da iniciativa de instituições ligadas à análise das prestações sociais e respetiva repercussão nos beneficiários:

Instituto Nacional de Estatística

Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, Realizado em 2014

O risco de pobreza continuou a aumentar em 2013

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, realizado em 2014 sobre rendimentos do ano anterior, indica que 19,5% das pessoas estavam em risco de pobreza em 2013 (face a 18,7% em 2012), apesar do aumento do contributo das transferências sociais, relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social para a redução do risco de pobreza (7,3 p.p. em 2013 face a 6,8 p.p. em 2012).

O aumento do risco de pobreza abrangeu todos os grupos etários, tendo sido mais elevado no caso das/os menores de 18 anos, relativamente aos quais passou de 24,4% em 2012 para 25,6% em 2013. A presença das crianças num agregado familiar está associada ao aumento do risco de pobreza, sendo de 23,0% para as famílias com crianças dependentes e de 15,8% para as famílias sem crianças dependentes.

Mantém-se o aumento significativo da insuficiência de recursos da população em risco de pobreza (30,3%), com um novo agravamento do défice de recursos: 2,9 p.p. entre 2012 e 2013.

Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

Indicador de risco de pobreza subiu para o valor mais alto desde 2005: 18,7%

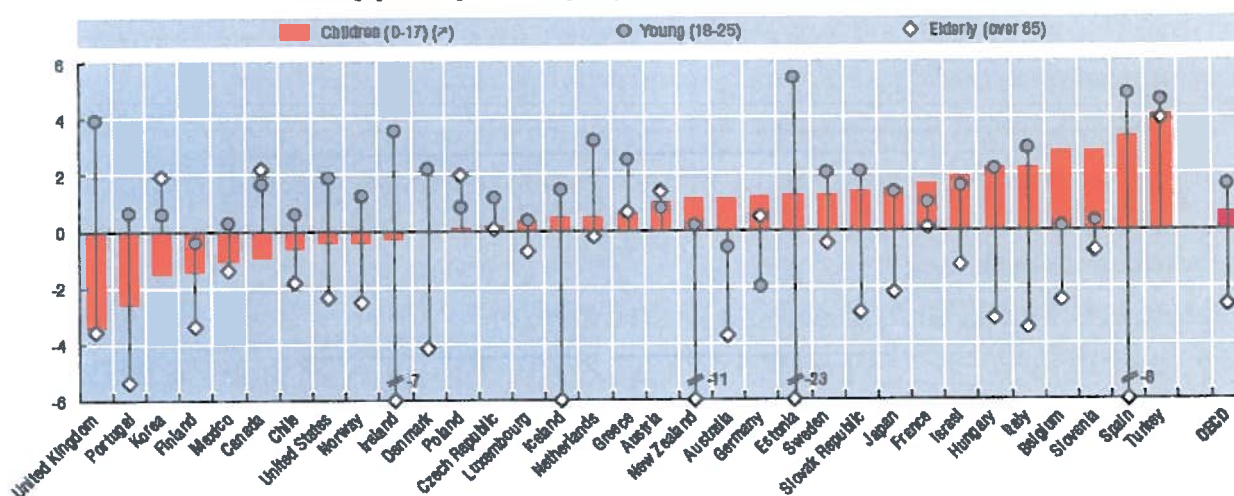
A taxa de risco de pobreza para as famílias com crianças dependentes subiu para 22,2%, contra os 20,5% de 2011. A maior incidência revelou-se nas famílias monoparentais com um filho a cargo (33,6%) e nas famílias constituídas por dois adultos e três ou mais crianças (40,4%) e por três ou mais adultos com menores (23,7%) (24 março de 2014).

OCDE Relatório – Society at a Glance 2014

Dificuldades de acesso dos mais pobres aos apoios sociais, consequência da situação económica e financeira de Portugal, agravada com a adoção de medidas de austeridade.

5.4. Poverty rose among children and youth and fell among the elderly

Percentage point changes in relative poverty rates between 2007 and 2010 by age group



Source: OECD Income Distribution Database (www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932966485>

UNICEF Relatório – As Crianças e a Crise em Portugal

Vozes de crianças, políticas públicas e indicadores sociais, 2013

A partir de 2010, a situação económica e financeira de Portugal agravou-se com a adoção de um conjunto de medidas de austeridade que tiveram e continuam a ter repercussões diretas no bem-estar das crianças a nível da saúde, da educação e dos apoios sociais do Estado às famílias, especialmente às mais carenciadas.

1. Redução do Apoio Económico (Parte 2)

Às famílias com crianças

Entre 2010 e 2013, houve uma redução significativa do apoio económico do Estado às famílias. A partir de 2010, o acesso a prestações sociais de que depende do rendimento das famílias - e.g. Abono de Família, Ação Social Escolar, Subsídios Sociais de Parentalidade, Rendimento Social de Inserção e Subsídio Social de Desemprego - ficou mais restrito, não só em termos do número de famílias beneficiárias mas também dos montantes atribuídos (...). Em 2011 e 2012, manteve-se a política de redução do apoio económico às famílias através da diminuição do montante das prestações sociais que o Estado paga mensalmente às famílias, tais como o Rendimento Social de Inserção e o Subsídio de Desemprego, mas também através do aumento dos impostos (IRS, IVA e IMI) (UNICEF, 2014b, pp. 22-23).

1. Pobreza Monetária (Parte 1)

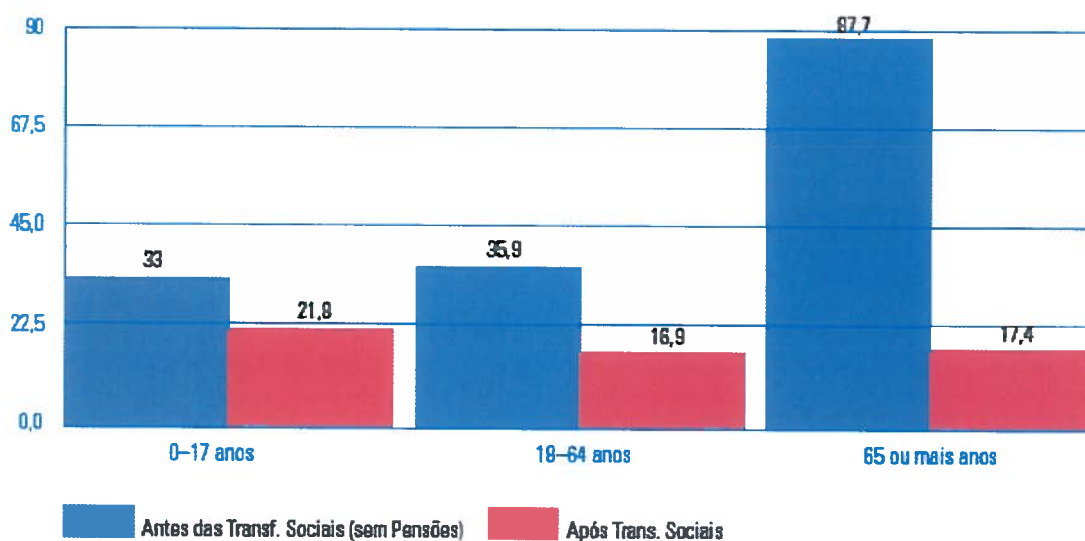
Quando se estima o risco de pobreza antes de quaisquer transferências sociais (i.e. considerando o rendimento disponível das famílias antes do pagamento de subsídios, pensões e abonos do Estado às famílias), a percentagem de crianças em situação de vulnerabilidade económica ascende a 33% (ver

Gráfico 1). Nesse sentido, **os apoios concedidos no âmbito da segurança social contribuem para reduzir a pobreza infantil em 11%.**

Desde 2007, as crianças são o grupo etário que, mesmo após beneficiar de ajudas económicas do Estado, se encontra em maior risco de pobreza.

Gráfico 1 – Taxa de Risco de Pobreza antes e após transferências sociais, por grupo etário – Portugal, 2011 (%)

Fonte: EJA SCLC 2012



1.1. Abono de família

Em 2009 (1.121.778) e 2011 (997.841), cerca de 1 milhão de crianças e adolescentes beneficiários do Abono de Família inseriam-se no 1.º e 2.º escalões de rendimentos, ou seja, os seus agregados familiares tinham um rendimento de referência muito baixo (igual ou inferior a 5.869,08 euros anuais líquidos, o que corresponde a 419,22 euros mensais).

Diminui o montante de abono de Família por Criança

Em 2010, termina a majoração de 25% sobre o valor do Abono de Família no 1.º e 2.º escalões e também a 13.ª prestação (prestação extra paga em setembro para compensar os pais dos encargos escolares). Esta era, desde 2009, paga a todas as crianças e adolescentes entre os seis e os 16 anos beneficiários do Abono de Família (a 13.ª prestação continua a ser paga apenas para o 1.º escalão). Com o fim destes apoios extra, diminui o montante do abono que as famílias recebem por criança. Mantêm-se, contudo, os apoios extra para as famílias monoparentais que recebem mais 20% sobre o valor daquela prestação e para as famílias mais numerosas (a partir da segunda criança o abono duplica e a partir da terceira e subsequentes triplica para as crianças entre os 12 e os 36 meses de idade no mesmo agregado familiar).

Por exemplo, entre 2009 e 2012, o valor mensal atribuído por criança até um ano de idade diminuiu de 174,72 euros para 140,76 euros no 1.º escalão e de 144,91 euros para 116,74 euros no 2.º escalão. O valor mensal

atribuído por criança acima de um ano de idade diminui de 43,68 euros para 35,19 euros no 1.º escalão e de 36,23 euros para 29,19 euros no 2.º escalão.

Iniciativas legislativas conexas com esta matéria rejeitadas na presente Legislatura:

Tipo	N.º	SL	Título	Autoria
Projeto de Lei	10/XII	1	Alarga as condições de acesso e atribuição do abono de família.	PCP
Projeto de Lei	544/XII	3	Alarga as condições de acesso e atribuição do abono de família.	PCP

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

A proteção na maternidade, paternidade e adoção encontra-se enquadrada, no âmbito do Direito da União Europeia, por duas diretivas: a [Diretiva 2010/18/UE](#) do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSEUROPE⁶, a UEAPME⁷, o CEEP⁸ e a CES⁹ e que revoga a [Diretiva 96/34/CE](#)¹⁰ (Texto relevante para efeitos do EEE) e a Diretiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (décima diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE).

Da Diretiva 2010/18/UE

A [Diretiva 2010/18/UE](#)¹¹ surgiu na sequência e visando aplicar o novo acordo-quadro celebrado, em 18 de junho de 2009, pelos Parceiros sociais europeus (BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES), que veio rever as provisões relativas à licença parental, que tinham sido estabelecidos no acordo-quadro de 1995.

Em concreto, a Diretiva 2010/18/UE dá aplicação ao acordo, nos termos em que o mesmo foi celebrado. Assim, estabelece-se como âmbito de aplicação todos os trabalhadores do sexo masculino ou feminino, independentemente do tipo de contrato (a termo incerto, a termo certo, a tempo parcial ou trabalho temporário) e da entidade contratante ser pública ou privada. Estatuí-se também que todos os trabalhadores têm direito a uma licença parental aquando do nascimento ou adoção de um filho. Esta licença pode ser gozada até que a criança atinja uma idade determinada pelas legislações nacionais e/ou pelas convenções coletivas, no entanto estabelece-se como limite etário os oito anos de idade da criança. A licença parental é concedida durante um período mínimo de quatro meses. Em princípio, a licença deve poder ser utilizada plenamente por cada

⁶ União das Confederações da Indústria e do Patronato na Europa (BUSINESSEUROPE).

⁷ União Europeia do Artesanato e das Pequenas e Médias Empresas (UEAPME).

⁸ Centro Europeu das Empresas de Participação Pública (CEEP).

⁹ Confederação Europeia dos Sindicatos (CES).

¹⁰ A Diretiva 96/34/CE encontra-se transposta para a legislação nacional através do Código de Trabalho.

¹¹ A Diretiva 2010/18/UE tinha como data-limite de transposição o dia 8 de março de 2012, contudo ainda não foi transposta para o Direito nacional.

trabalhador, pelo que não deverá ser transferível de um progenitor para outro. No entanto, este tipo de transferência pode ser autorizado, desde que cada progenitor conserve, pelo menos, um dos quatro meses de licença.

Relativamente ao exercício da licença, permite-se que as condições de acesso e de adaptação sejam definidas pelas legislações nacionais e/ou convenções coletivas, podendo os Estados membros e/ou os parceiros sociais adaptar a licença às necessidades dos pais e dos empregadores, concedendo uma licença a tempo inteiro, a tempo parcial, de modo fragmentado ou sob a forma de um sistema de créditos de tempo; fazer depender este direito de um período de antiguidade não superior a um ano (se aplicável, este período deve ser calculado levando em conta todos os sucessivos contratos a termo certo com o mesmo empregador); autorizar um adiamento da licença pelo empregador, por motivos justificáveis relacionados com o funcionamento da empresa; autorizar acordos particulares para assegurar o bom funcionamento das pequenas empresas.

De igual modo, determina-se que os trabalhadores que desejarem gozar uma licença parental devem proceder a um aviso prévio ao empregador, sendo a duração desse aviso prévio fixada por cada Estado-Membro.

Não são estabelecidas medidas ou condições específicas no que diz respeito ao acesso à licença pelos pais adotivos, nem pelos trabalhadores com filhos portadores de deficiência ou com doença prolongada, contudo, os Estados membros devem avaliar da necessidade de adaptar a legislação às situações em apreço.

Relativamente ao regresso ao trabalho, consagra-se o direito do trabalhador, após ter gozado uma licença parental, de ser reintegrado no seu posto de trabalho, prevendo-se que, em caso de impossibilidade, o empregador deve propor-lhe um trabalho equivalente ou similar, consoante o seu contrato ou a sua relação de trabalho. Acresce que se estabelece que os direitos adquiridos ou que estavam em fase de aquisição pelo trabalhador no momento de início da licença parental são mantidos tal como se encontram até ao final da licença, bem como se estabelece que cabe aos Estados membros garantirem que os trabalhadores são protegidos contra um tratamento menos favorável ou contra um despedimento com fundamento no pedido ou no gozo da licença parental.

Finalmente, estabelece-se que, após gozo da licença, os trabalhadores devem poder solicitar alterações ao respetivo horário laboral e/ou organização do trabalho durante um período determinado e os empregadores devem considerar e dar resposta a pedidos deste tipo, tendo em conta as suas necessidades e as dos trabalhadores. Consagra-se ainda que os trabalhadores podem também pedir licença por motivo de força maior, associado a razões familiares. Esta licença pode, em particular, ser solicitada em caso de doença ou acidente que torne indispensável a presença imediata do trabalhador junto da sua família.

Exclui-se ainda explicitamente do âmbito de aplicação todas as questões relativas à segurança social e aos rendimentos associadas à licença parental, que continuam a ser determinadas pelos Estados membros e/ou pelos parceiros sociais nacionais. O acordo não prevê ainda quaisquer disposições relativas ao pagamento de remuneração ou de uma indemnização durante a licença parental.

Da Diretiva 92/85/CEE

A [Diretiva 92/85/CEE](#) do Conselho, de 19 de outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho estabelece, entre outras medidas, que a licença de maternidade deve ter, pelo menos, 14 semanas consecutivas, a gozar antes e/ou depois do parto em conformidade com as legislações e/ou práticas nacionais, sendo que, dessas, duas devem obrigatoriamente ser tiradas antes ou após o parto. A Diretiva consagra a obrigatoriedade de dispensa de trabalho para as trabalhadoras grávidas efetuarem exames pré-natais, sem perda de remuneração, caso esses exames tenham de ser efetuados durante o horário de trabalho. Prevê-se que os Estados membros tomem as medidas necessárias para proibir que as trabalhadoras sejam despedidas durante o período compreendido entre o início da gravidez e o termo da licença de maternidade, salvo nos casos excecionais não relacionados com o estado de gravidez admitidos pelas legislações e/ou práticas nacionais e, se for caso disso, na medida em que a autoridade competente tenha dado o seu acordo. De igual modo, cabe aos Estados membros garantir os direitos decorrentes do contrato de trabalho das trabalhadoras e a manutenção de uma remuneração e/ou o benefício de uma prestação adequada em conformidade com as legislações e/ou práticas nacionais.

Em 2008, a Comissão Europeia apresentou uma proposta¹² para alterar, em especial, os artigos 8.º (licença de maternidade), 10.º (proibição de despedimento) e 11.º (direitos decorrentes do contrato de trabalho) da referida Diretiva. De acordo com a proposta pretendia-se prolongar a duração da licença de maternidade até 18 semanas, seis das quais deveriam ser tiradas após o parto. Propunha-se ainda que as mulheres abrangidas pela diretiva pudessem escolher livremente o momento (antes ou depois do parto) em que tiram o período não obrigatório da licença, deixando de ser obrigadas a gozar uma parte específica dessa licença antes do parto.

A proposta apresentada pela Comissão Europeia propunha ainda que caberia aos Estados membros decidir quanto à duração do período adicional de licença em caso de parto prematuro, hospitalização da criança à nascença, recém-nascido portador de deficiência ou nascimentos múltiplos. O período adicional deveria permitir às mulheres recuperarem do *stress* geralmente ocasionado por um parto prematuro, uma hospitalização da criança à nascença, o nascimento de uma criança portadora de uma deficiência e nascimentos múltiplos. Previa-se ainda que qualquer período de baixa por doença, até quatro semanas antes do parto, em caso de doença ou de complicações decorrentes da gravidez ou do parto, não provoca qualquer redução do período de licença de maternidade.

No que diz respeito à proibição de despedimento, a proposta propunha proibir quaisquer preparativos para um eventual despedimento não relacionado com circunstâncias excecionais, durante a licença de maternidade, estendendo a obrigação do empregador fundamentar circunstanciadamente e por escrito os motivos do despedimento, não apenas se o mesmo ocorrer durante a licença de maternidade, mas também no espaço de seis meses após o termo da licença de maternidade, caso a mulher solicite tal motivação por escrito.

¹² COM(2008)637 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0637:FIN:PT:HTML>.

Por último, a proposta clarificava que, após a licença de maternidade, a mulher teria direito a retomar o seu posto de trabalho ou um posto de trabalho equivalente em condições que não lhe fossem menos favoráveis, e a beneficiar de quaisquer melhorias nas condições de trabalho a que teria tido direito durante a sua ausência. A proposta estabelecia ainda o princípio do pagamento por inteiro do salário mensal que a trabalhadora recebia antes da licença de maternidade, contudo, esta disposição não se previa obrigatória, já que o pagamento pode estar sujeito a um limite a determinar por cada Estado-Membro, não podendo contudo ser inferior ao subsídio por doença. Os Estados membros podiam ainda decidir se o nível do pagamento a efetuar durante a licença de maternidade corresponderia ao último salário mensal antes da licença de maternidade ou a uma média calculada ao longo de um dado período.

O processo legislativo europeu esteve em discussão no Parlamento Europeu¹³ até 20 de outubro de 2010, encontrando-se atualmente a aguardar a posição do Conselho em primeira leitura. No [texto aprovado](#) pelo Parlamento Europeu, em primeira leitura, destacam-se as seguintes propostas:

- Prolongamento da licença de maternidade para, pelo menos, 20 semanas repartidas antes e/ou depois do parto;
- Período mínimo obrigatório integralmente remunerado de seis semanas após o parto, sem prejuízo das legislações nacionais vigentes que prevejam um período obrigatório de licença de maternidade antes do parto (o período obrigatório de seis semanas de licença de maternidade aplica-se a todas as trabalhadoras, independentemente do número de dias trabalhados antes do parto) - este período pode ser partilhado com o pai, de acordo com a legislação de cada Estado-Membro, em caso de acordo e solicitação do casal;
- Se um Estado-Membro tiver previsto um período de licença de maternidade de, pelo menos, 18 semanas, poderá decidir que as duas últimas semanas sejam preenchidas pela licença de paternidade existente a nível nacional, com o mesmo nível de remuneração;
- Garantia de um período adicional de licença remunerado na íntegra em caso de parto prematuro, hospitalização da criança à nascença, criança com deficiência, mãe com deficiência ou nascimentos múltiplos (a duração deste período adicional deve ser proporcionada e responder às necessidades específicas da mãe e do(s) filho(s));
- O período total de licença de maternidade deve ser alargado de pelo menos oito semanas após o nascimento, no caso do nascimento de uma criança portadora de deficiência e deve ser assegurado um período adicional de licença de seis semanas no caso de um nado-morto;
- Previsão expressa da licença de paternidade (os trabalhadores cuja parceira tenha recentemente dado à luz têm direito a um período contínuo de licença de paternidade não transferível de, pelo menos, duas semanas, pagas, em moldes equivalentes - salvo no que respeita à duração - aos da licença de

¹³ Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2008/0193\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2008/0193(COD)&l=en).

maternidade, a gozar após o parto do seu cônjuge/parceira durante o período de licença de maternidade);

- Previsão expressa da licença de adoção (aplica-se à adoção as licenças de maternidade e paternidade previstas na diretiva desde que em causa esteja a adoção de criança com idade inferior a 12 meses);
- Previsão de dispensa de trabalho para amamentação.

Ainda no quadro da Comissão Europeia importa referir igualmente a [Diretiva 2000/78/CE](#) do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional e a [Diretiva 2006/54/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação).

No âmbito do Parlamento Europeu cumpre destacar a seguinte informação, que se afigura relevante ser mencionada:

- Sobre a licença de maternidade, o Parlamento Europeu aprovou a [extensão para 20 semanas pagas na totalidade](#).
- Sobre o [estudo de impacto sobre os custos e benefícios das licenças de maternidade e paternidade](#).
- Sobre as [declarações da Comissária Věra Jourová's no PE](#), produzidas em janeiro de 2015, incluindo a diretiva relativa à licença da maternidade:

Por último, destaca-se a [compilação de toda a documentação nacional e europeia](#) efetuada no âmbito do Relatório produzido pela Comissão de Assuntos Europeus no quadro da Resolução da Assembleia da República n.º 87/2014 - “Aprofundar a proteção das crianças, das famílias e promover a natalidade”.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: França

FRANÇA

Em França, desde 2008, a declaração de rendimentos à [Caisse des Allocations Familiales \(CAF\)](#) foi suprimida. A [declaração de rendimentos à administração fiscal](#) serve para calcular automaticamente os direitos dos cidadãos franceses às prestações sociais (subsídios/abonos de família) proporcionais ao montante dos rendimentos.

Em determinados casos, exige-se o preenchimento de um [formulário cerfa 12038*02 \(2015\)](#) de declaração de rendimentos à CAF, com dados respeitantes aos salários, aos rendimentos não assalariados, às pensões e reformas, aos rendimentos do património, aos subsídios de desemprego, aos subsídios diários da segurança social, às despesas dedutíveis (pagamentos de pensão de alimentos, etc.) - informação que se obtém diretamente junto das autoridades fiscais para calcular os direitos dos cidadãos aos abonos de família.

Em certos casos, pode ser necessário depositar, junto da CAF, para além da declaração de rendimentos, uma declaração de recursos quando se apresenta pela primeira vez uma declaração do imposto sobre os rendimentos ou se se é beneficiário do rendimento de solidariedade ativa (RSA) - declaração de recursos trimestral, ou se os rendimentos que se possui não são tributáveis.

Os montantes em vigor de 1 de abril 2014 a 31 de março 2015, atribuídos, por mês, de acordo com a informação apresentada pelo [Serviço Oficial de Administração francês – Service Public.fr](#), são os seguintes:

Montante base

Montantes do abono de família	
Número de filhos	Montante base
2 filhos	129,35 €
3 filhos	295,05 €
4 filhos	460,77 €
Por cada filho a mais	165,72 €

Sempre que o filho atinge a idade de 14 anos, para além do montante base do abono de família atribuído, processa-se imediatamente um aumento mensal de € 64,67 a partir do mês seguinte ao seu aniversário.

O [subsídio de apoio à família](#) (*allocation de soutien familial (ASF)*) é pago pelo Fundo de Subsídios da Família (CAF) ou pela *Mutualité sociale agricole (MSA)* ao progenitor que cria sozinho o seu filho ou à pessoa que *recolheu* uma criança, quer viva sozinho ou em casal.

Exemplo	Montante por mês e por criança
Para o filho privado da ajuda de um dos progenitores	100,09 €
Para o filho privado da ajuda de ambos os progenitores	133,39 €

O benefício é pago a partir do mês seguinte ao acontecimento que lhe deu direito (morte, divórcio, abandono).

O regime das presentes prestações sociais consta do Código da Segurança Social, precisamente dos [artigos L511-1 e seguintes](#) (*prestações familiares*) e [R523-1 a R523-8](#) (*Allocation de soutien familial*).

Informação mais detalhada sobre esta matéria pode ser consultada [nesta ligação](#) (*subsídios destinados às famílias*).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar, verifica-se que, neste momento, se encontra pendente a seguinte iniciativa sobre a mesma matéria:

[Projeto de Lei n.º 864/XII/4.ª \(PCP\)](#) - *Alarga as condições de acesso e atribuição do abono pré-natal e do abono de família assegurando a universalidade desta prestação social a todas as crianças e jovens.*

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se não estarem pendentes petições sobre matéria conexa.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Não havendo audições obrigatórias, sugere-se a audição ou a solicitação de parecer escrito ao Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A aprovação desta iniciativa parece implicar custos, uma vez que está em causa a reposição do direito ao abono de família. Porém, os elementos disponíveis não permitem quantificar esses custos. O respeito pela «lei-travão» encontra-se salvaguardado visto que os autores fazem depender a sua entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente.