

OFAP – Observatório das Famílias e das Políticas de Família

<http://www.observatoriofamilias.ics.ul.pt/>

Políticas de apoio económico às famílias em 2013

POLICY BRIEF

Karin Wall (coord.), Mafalda Leitão, Susana Atalaia, Vanessa Cunha

Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Avenida Professor Aníbal de Bettencourt, 9

1600-189 LISBOA

Telefone: 21 780 47 00 – Fax: 21 794 02 74

O Observatório das Famílias e das Políticas de Família (OFAP), criado em 2010, tem por objectivo aprofundar e divulgar o conhecimento sobre as famílias e as políticas de família na sociedade portuguesa. As duas grandes linhas de actuação são: 1) acompanhar a evolução das formas e dinâmicas da vida familiar, assim como o seu impacto nos padrões demográficos; 2) monitorizar e divulgar a legislação e as políticas de família.

Karin Wall (coord.)

Mafalda Leitão

Susana Atalaia

Vanessa Cunha

O Observatório das Famílias e das Políticas de Família (OFAP) tem por missão monitorizar, de modo permanente, a evolução das políticas de família na sociedade portuguesa. Neste *policy brief* apresentamos os desenvolvimentos recentes numa área específica de actuação do Estado: o apoio económico às famílias em prestações sociais e deduções fiscais. Os dados mais actualizados referem-se ao ano de 2013.

Introdução

Num contexto de crise económica agravaram-se as condições de vida das famílias portuguesas. Dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (INE, EU-SILC 2013) indicam que 18,7% da população portuguesa (cerca de dois milhões de pessoas) estava em risco de pobreza em 2012, mais 0,8 p.p. do que em 2011 (17,9%). A taxa de risco de pobreza era mais elevada nos menores de 18 anos (24,4%), nas famílias monoparentais (33,1%), nas famílias com duas (19,8%) ou três e mais crianças (40,4%) e nos desempregados (40,2%).

Em 2013, o Governo prosseguiu com a linha de actuação dos últimos anos: manteve os cortes nos apoios económicos existentes, aumentou a carga fiscal e continuou a delegar nas instituições do terceiro sector, principalmente nas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), a função de coordenação e prestação do apoio à população e às famílias mais desfavorecidas. Em termos de protecção social, podemos considerar que apenas as pessoas extremamente pobres mantiveram o direito a apoio estatal. No entanto, as prestações dirigidas a este segmento da população – e.g. Rendimento Social de Inserção (RSI) e Complemento Solidário para Idosos (CSI) – também foram alvo de fortes restrições.

Introduzido em Agosto de 2011, o Programa de Emergência Social (PES) tinha por principais objectivos “minorar o impacto social da crise” e “constituir uma almofada social”¹. No entanto, dada a ênfase colocada na questão da carência alimentar, nomeadamente por intermédio do programa de emergência alimentar que levou ao reforço das cantinas sociais, verifica-se que o Governo delegou nas instituições do terceiro sector, em particular nas IPSS, a responsabilidade de assegurarem no terreno a resposta social aos mais pobres: idosos com baixos rendimentos, casais com filhos em que ambos estão desempregados, pessoas com deficiência e com dificuldade em conseguir trabalho e famílias monoparentais. Esta resposta pauta-se, sobretudo, pela ajuda em géneros, através da doação de produtos alimentares e de refeições a custo zero ou comparticipadas pelo Estado.

No âmbito do apoio económico, as medidas introduzidas – como a recuperação do Fundo de Socorro Social, a criação das tarifas sociais de gás natural e de electricidade, a majoração do subsídio de desemprego para casais com filhos em que ambos estão desempregados – cobrem uma minoria de famílias, compensando apenas parcialmente os cortes financeiros na generalidade das prestações sociais. Com efeito, em 2013 mantiveram-se os cortes nos montantes das prestações sociais e as restrições no acesso aos diversos tipos de apoio económico às famílias, às crianças e aos idosos, como sejam: o abono de família; o RSI; o CSI; o subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego; o fundo de garantia de alimentos devidos a menores; os passes escolares; o complemento por dependência de 1º grau; o subsídio de funeral. Em consequência, as famílias passaram a estar menos protegidas do ponto de vista social.

¹ O documento de apresentação do PES pode ser consultado em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/documentos-oficiais/20110805-programa-emergencia-social.aspx>.

Em simultâneo, 2013 foi o ano em que se procedeu à introdução de uma nova tabela de retenção na fonte no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), com a substituição dos anteriores 8 escalões de rendimento por apenas 5 escalões, o que veio afectar o princípio da progressividade do imposto. Esta medida foi acompanhada pela introdução de novos limites nas deduções à colecta e nos benefícios fiscais, traduzindo-se num aumento acentuado da carga fiscal das famílias cujo rendimento advém do trabalho, nomeadamente das famílias com filhos (Relatório OFAP 2012).

Em suma, em 2013 tornou-se mais difícil aceder aos apoios económicos, diminuiu o número de beneficiários, reduziu-se o valor das prestações e aumentou a carga fiscal das famílias portuguesas.

Apoio Económico às Famílias: desenvolvimentos recentes

Nos últimos três anos (2011-2013) o Programa de Emergência Social (PES) foi o único programa de política social que integrou algumas medidas de apoio económico dirigidas às famílias, em particular às mais carenciadas. A implementação deste programa tem como principais intervenientes as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), as Misericórdias e as Mutualidades.

Entre as várias **medidas** do PES que continuam em vigor em 2013, destacamos²:

- A **majoração em mais 10% do subsídio de desemprego** para casais e famílias monoparentais com filhos a cargo, se beneficiários do abono de família (até ao 4º escalão);
- A rede de **cantinas sociais** com refeições gratuitas, ou a preços muito reduzidos, comparticipadas pela Segurança Social e servidas por instituições de solidariedade social a indivíduos/famílias sinalizados em situação de grave carência alimentar (em Outubro de 2013 existiam cerca de 811 a nível nacional, com cerca de 49.150 refeições por dia contratualizadas pelo Estado)³.
- O “**passo social +**”, uma tarifa social de transporte intermodal destinada a pessoas economicamente mais vulneráveis residentes nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Esta tarifa consiste num desconto de 50% (escalão A) sobre o preço tabelado, ao qual têm direito os passageiros beneficiários do complemento solidário para idosos (CSI) e os beneficiários do rendimento social de inserção (RSI); ou um desconto de 25% (escalão B) para os reformados, pensionistas e beneficiários de prestações de desemprego que tenham um rendimento mensal igual ou inferior a 1,2 do IAS (Indexante dos Apoios Sociais), o que corresponde a cerca de 503 € (o valor do IAS mantém-se em 419,22 € em 2013);
- As **tarifas sociais de energia**, descontos na factura e nas redes de acesso a gás natural e a electricidade, igualmente dirigidas à população economicamente vulnerável: 1º escalão do abono de família, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos, subsídio social de desemprego e pensão por invalidez.

² Para informações mais detalhadas consultar a *Carta Comum de Balanço e Compromisso* disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/1107396/20130604%20msss%20caarta%20balanco%20compromisso%20setor%20social.pdf>; consultar igualmente o documento de apresentação do *Programa PES* em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/documentos-oficiais/20110805-programa-emergencia-social.aspx>

³ Nota de imprensa disponível em: http://novo.cnis.pt/images_ok/Cantinas%20Sociais.pdf

Paralelamente à implementação do Programa PES, em 2013 mantiveram-se em vigor os cortes, introduzidos em 2010, 2011 e 2012, nas seguintes prestações sociais: **abono de família, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e subsídio de desemprego**. Estes cortes tornaram o acesso às prestações mais restrito e diminuíram o montante a receber mensalmente pelos seus beneficiários. Consequentemente, continuaram a diminuir o número de beneficiários e a despesa do Estado com estas prestações. Em 2013 mantiveram-se também as restrições e os cortes introduzidos, desde 2011, noutros apoios e subsídios do Estado às famílias, designadamente: **passes escolares, subsídios parentais, fundo de garantia de alimentos devidos a menores, subsídio por doença, subsídio por morte, subsídio de despesa de funeral, complemento por dependência grau 1 e complemento por cônjuge a cargo**. Analisamos, em seguida, cada uma destas prestações em maior detalhe.

Abono de Família

Em 2013 o abono de família conta com 1.294.132 titulares⁴, Neste ano não se registaram alterações nas condições de acesso ao abono de família. Mantêm-se também as mesmas condições de acesso ao **abono pré-natal**, as **majorações** atribuídas às **famílias monoparentais** (mais 20% sobre o valor mensal de abono a receber) e às **famílias com mais de um filho** (a partir da 2ª ou 3ª criança, o valor mensal de abono a receber duplica ou triplica para as crianças que no agregado familiar tenham entre 12 e 36 meses).

Os montantes de abono de família a receber mensalmente pelos respectivos beneficiários também não se alteraram (Quadro 1) mantendo-se os mesmos desde Novembro de 2010.

Quadro 1 – Montante do Abono de Família por mês (euros) (2013)

Escalões de rendimento	Crianças em agregados domésticos de casal			Crianças em famílias monoparentais			
	1º	2º	3º	1º	2º	3º	
Por criança até 12 meses	€140,76	€116,74	€92,29	€168,91	€140,09	€110,75	
Por criança/jovem > 12 meses	€35,19	€29,19	€26,54	€42,23	€35,03	€31,85	
Por criança entre 12 e 36 meses	Famílias com 2 filhos	€70,38	€58,38	€53,08	€84,46	€70,06	€63,70
	Famílias com 3 ou mais filhos	€105,57	€87,57	€79,62	€126,68	€105,09	€95,54

Fonte: elaboração própria a partir da consulta do Guia Prático – Abono de Família para crianças e jovens. Instituto da Segurança Social, I.P., Fevereiro 2014.

http://www4.segsocial.pt/documents/10152/14988/abono_familia_crianças_jovens

O número de crianças e jovens beneficiários do abono de família continua a descer em 2013. No entanto, é uma descida ligeira quando comparada com a diferença registada entre 2010 e 2011 (Gráfico 1), logo após a eliminação do 4º e do 5º escalão de abono e a alteração das condições de elegibilidade (alargamento do conceito de agregado familiar, inclusão de novos rendimentos e novas formas de calcular o rendimento de referência do agregado familiar)⁵.

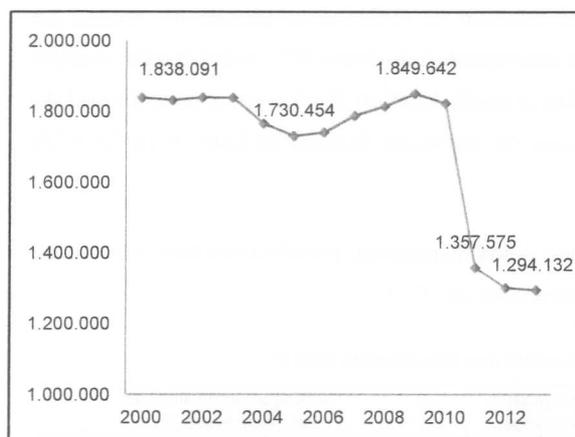
⁴ O número de beneficiários do abono de família pode ser consultado tanto no site da Segurança Social como no site Pordata, contudo este número não inclui os abonos de família que são atribuídos às crianças e jovens filhos de funcionários públicos.

⁵ Para informações mais detalhadas consultar o Relatório OFAP 2010, 2011 e 2012.

Para além das mudanças nas condições de elegibilidade, outros factores poderão explicar a descida contínua do número de beneficiários desta prestação: a descida da natalidade, com 82.787 nascimentos em 2013 comparativamente a 101.381 em 2010; 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.

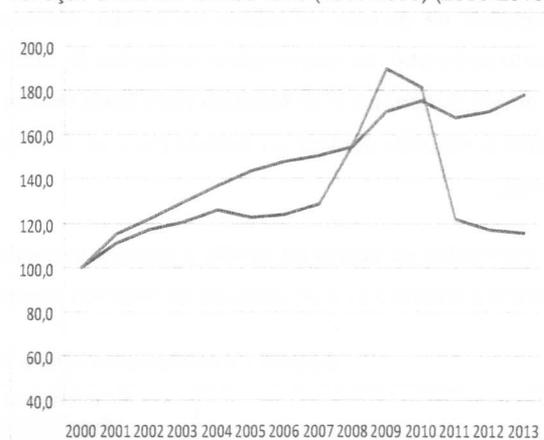
No que diz respeito à **despesa do Estado com o abono de família**, a análise da despesa a preços constantes (Gráfico 2) revela que após uma tendência de subida, mais acentuada entre 2007 e 2009, começa a descer, a partir de 2010, reflectindo o recuo do Governo nos apoios económicos às famílias a partir de Novembro desse ano. É sobretudo o fim do 4º e do 5º escalões de abono mas também as novas condições de elegibilidade/acesso que contribuem para que a despesa do Estado com o abono de família se situe, em 2013, ao nível da despesa que se registava em 2002.

Gráfico 1 - Evolução anual do nº de titulares do abono de família, 2000-2013



Fonte: PORDATA (última actualização a 10/04/2014)

Gráfico 2 – Despesa da Segurança Social com Prestações Sociais e Abono de Família: índices de variação anual em termos reais (base 2000) (2000-2013)



Despesa total com Abono de Família —
Despesa total com Prestações Sociais —

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pordata. O valor de 2013 foi retirado do Relatório da Execução Orçamental Mensal da Segurança Social (Dezembro 2013, publicado em Janeiro de 2014), disponível em: <http://www4.seg-social.pt/execucao-orcamental-mensal>.

A análise dos índices de variação anual em termos reais (tendo como base o ano 2000) para ambas as despesas da segurança social - prestações sociais e abono de família - permite observar que aquilo que o Estado gasta em prestações sociais segue uma curva diferente do que se passa com o abono de família (Gráfico 2). Isto é, enquanto o índice de variação anual da despesa com prestações sociais tem vindo a aumentar, devido à despesa com pensões e prestações de desemprego, o índice de variação anual da despesa com o abono de família tem vindo a sofrer uma queda acentuada. De acordo com a OCDE⁶, em percentagem do PIB, a despesa do Estado português com o apoio económico às famílias (*cash benefits*) passou de 1% em 2009 para 0,8% do PIB em 2011, situando-se a média dos 33 países da OCDE em 2,6% e 2,5%, respectivamente.

⁶ http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits_Oct2013.pdf (valores actualizados em Setembro de 2014).

Rendimento Social de Inserção e Complemento Solidário para Idosos

O RSI tem sido considerado a prestação social com maior impacto na redução da intensidade da pobreza. No entanto, entre as prestações sociais de apoio económico às famílias, o RSI é a que tem sido alvo de maior corte financeiro. Estes cortes tiveram como resultado a diminuição significativa tanto do número total de beneficiários (famílias e indivíduos) (Gráfico 3) como do montante das prestações mensais a receber. Se em 2009 o primeiro e o segundo adulto do agregado familiar recebiam 187,18 € mensais, o terceiro 131,03 € e cada criança/jovem menor de idade 93,59 € (112,30 € a partir da terceira), a partir de 2013 o primeiro adulto recebe 178,15 €, o segundo e seguintes adultos recebem cada um 89,07 € e cada criança/jovem menor de idade 53,44 €. Por outro lado, terminaram, em 2010, os apoios extra que se poderiam receber em caso de gravidez, depois de ter um filho e até ao primeiro ano de vida da criança; por cada pessoa deficiente física ou mental profunda, ou doença crónica, e por cada pessoa idosa em situação de grande dependência. Também foi eliminada a majoração por cada terceira criança e subsequentes.

Em 2013 existem 360.153 beneficiários de RSI, menos 60.650 do que em 2012, e menos 165860 do que em 2010. Numa análise por tipo de beneficiário⁷, verifica-se que:

- Existem 148.107 famílias beneficiárias de RSI; menos 12.251 famílias do que em 2012 e menos 58.593 do que em 2010.
- Existem 122.429 mil crianças/jovens com menos de 18 anos de idade beneficiários de RSI, menos 27.729 do que em 2012, e menos 64.836 do que em 2010; observa-se, aliás, uma ligeira descida na proporção de crianças/jovens desta faixa etária por relação ao universo de beneficiários (35,6% em 2012 e 33,8% em 2013).

A análise da **despesa pública do Estado com o RSI** comprova o que tem sido mencionado a respeito dos cortes na despesa esta prestação. Por referência a 2010, a despesa a preços correntes, em 2013, reduziu-se em cerca de 40%, passando de 519,9 milhões de euros para 315,1 milhões de euros.

Gráfico 3 - Número de beneficiários do RSI: total e famílias, 2009-2013

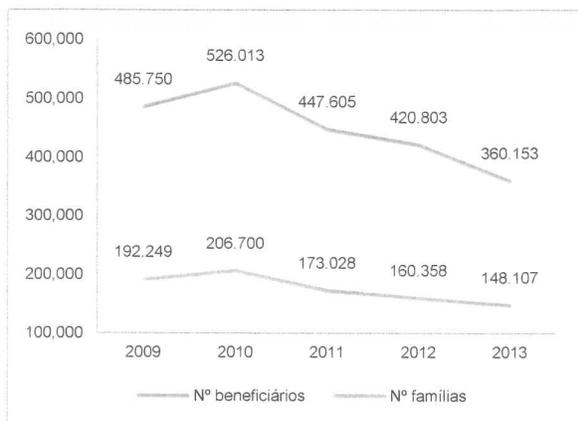
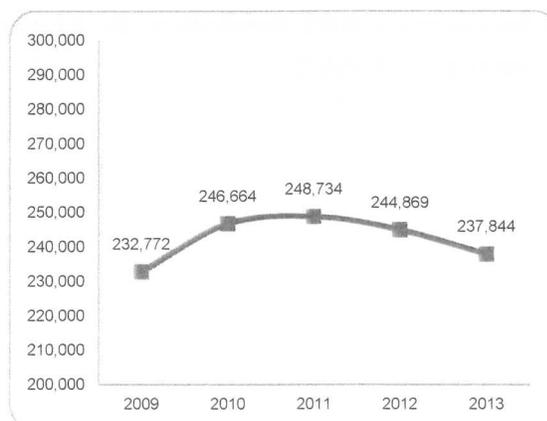


Gráfico 4 - Número de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos, 2009-2013



Fonte: Estatísticas da Segurança Social, disponível em: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>, dados sujeitos a actualização, situação da base de dados a 1 de Fevereiro de 2014.

⁷ Fonte: estatísticas da segurança social disponíveis online em <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.

Já em relação ao **CSI**, o limite de rendimentos a partir do qual se pode aceder a esta prestação baixou em 2012: passou de 5.022,00 €⁸ anuais para 4.909,00 € anuais, caso a pessoa idosa viva só, e de 8.788,50 € anuais para 8.590,75 € anuais no caso dos idosos que vivem em casal/agregado familiar. Ou seja, é preciso ter rendimentos mais baixos para ter direito a esta prestação que é especificamente dirigida a pessoas idosas pobres com mais de 65 anos de idade.

Em 2013 não se verificaram alterações no acesso ao CSI. No entanto, devido àquela alteração no limite de rendimentos a partir do qual se pode aceder a este complemento, continua a diminuir o número de beneficiários desta prestação (Gráfico 4). Diminuiu, também, o montante da prestação mensal recebida por aqueles que se mantiveram beneficiários em 2013. Observa-se assim que, entre 2012 e 2013, existem menos 7.025 pessoas idosas a beneficiar desta prestação (menos 10.890 por relação a 2011). A maioria dos beneficiários (68,3%) continua a ser do sexo feminino.

Desde 2006, data em que este complemento entrou em vigor, a **despesa com o CSI** tem vindo a aumentar, acompanhando a evolução do número de beneficiários. No entanto, a partir de 2011 tem sofrido uma tendência de redução.

Prestações de Desemprego

Em 2013 mantém-se o prazo de garantia para ter acesso ao subsídio de desemprego (12 meses) introduzido em 2012, bem como o tecto máximo do subsídio (2,5 vezes o valor do IAS, ou seja, 1048,05 €) e o período de concessão do subsídio (mínimo 5 meses e máximo 26 meses; ao fim de 6 meses o subsídio de desemprego sofre um corte de 10%). Mantém-se também a majoração em 10% no montante do subsídio de desemprego para os casais desempregados com filhos a cargo, se beneficiários do abono de família até ao 4º escalão. Os desempregados a viverem em situação de monoparentalidade também estão abrangidos, desde que não haja lugar ao pagamento de pensão de alimentos decretada pelo Tribunal.

Em 2013, mais de metade do total de desempregados não tinha direito a qualquer tipo de prestação de desemprego. Dos 808.000 indivíduos desempregados no último trimestre de 2013 (INE, Inquérito ao Emprego, 4º trimestre de 2013) apenas 376.922 (46,6%) tinham direito a protecção social (II, IP/MSSS, Desemprego Dados Mensais, Dezembro 2013) (Gráfico 5). Destes, a maioria (38,3%) recebia o subsídio de desemprego e 8,4% beneficiavam do subsídio social de desemprego (inicial, subsequente ou prolongamento) (Gráfico 6).

⁸ O rendimento anual contabiliza 14 meses mas a prestação é paga mensalmente durante 12 meses.

Gráfico 5 - Evolução da população desempregada e do número de beneficiários das prestações de desemprego (milhares de indivíduos), 2001-2013

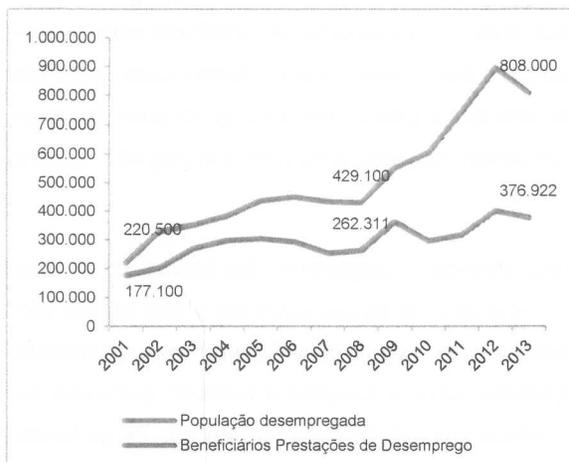
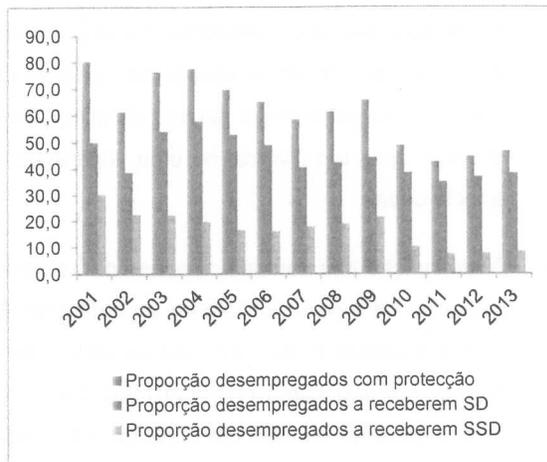


Gráfico 6 - Desempregados beneficiários de prestações de desemprego (proporção global e por tipo de subsídio), 2001-2013 (%)



Fonte: Pop. Desempregada – base de dados do INE, Inquérito ao Emprego, 4º Trimestre Ano de Referência, última actualização 09-05-2014; Beneficiários das Prestações de Desemprego – base de dados do II/MSSS, Desemprego Dados Mensais, Situação em Dezembro Ano de Referência, última actualização 03-06-2014, consulta efectuada a 23 de Julho de 2014

O subsídio social de desemprego (SSD) foi a prestação social que mais contribuiu para a diminuição da protecção social aos desempregados. Entre 2008 e 2013 registou-se uma variação negativa de 16,3% no número de beneficiários do SSD, em grande parte devido às alterações nas condições de elegibilidade introduzidas a partir de Novembro de 2010 em todas as prestações sujeitas a condição de recurso. Em sentido contrário, o subsídio de desemprego (SD) registou uma variação positiva de 70,5% durante o mesmo período temporal.

Dados relativos a Dezembro de 2013 indicam que existiam 25.426 indivíduos a viver em casal em que ambos os cônjuges estavam desempregados (Fonte: IEFP). Destes, apenas 5739 tinham direito à majoração de 10% no subsídio de desemprego (Fonte: Instituto Informática, IP/ MSSS), o que corresponde a 22,6% do total de indivíduos nesta situação.

De acordo com a Conta da Segurança Social 2012, publicada em Dezembro de 2013, a despesa do Estado com as prestações sociais de desemprego registou uma variação de 25,7% face a 2011. Entre 2008 e 2012, a despesa do Estado com as prestações sociais de desemprego registou um crescimento de 69,8%, acompanhando assim a subida da taxa de desemprego que mais do que duplicou, passando de 7,6%, em 2008, para 15,5% em 2012 e 16,2% em 2013 (Fonte: Pordata, última actualização em 20-08-2014).

Outros Apoios Económicos

Para além da redução do apoio económico às famílias nas prestações sociais que acabámos de analisar, outros subsídios mantêm em 2013 os cortes introduzidos em 2012:

- O fim da universalidade do desconto de 50% no valor dos **passes escolares para as crianças e jovens dos 4 aos 23 anos de idade**; os descontos de 25% e 60% sobre o preço dos passes escolares continuam para crianças/jovens de famílias carenciadas, do escalão A e B do abono de família ou cujo agregado familiar tenha um rendimento de referência inferior a 1,2 do IAS, ou seja, cerca de 503 €.

- A não contabilização dos subsídios de férias e de natal no cálculo dos **subsídios parentais**;
- A diminuição do limite de rendimento a partir do qual se pode ter direito ao **fundo de garantia de alimentos devidos a menores**, ou seja, é necessário ter um rendimento de referência mais baixo - 419,22 €/mês em vez de 485 €/mês - para se ter direito a este Fundo. Através deste Fundo, o Estado garante o pagamento da pensão de alimentos das crianças e jovens menores de 18 anos de idade quando, após um divórcio ou uma separação, o progenitor obrigado a tal pelo Tribunal não cumpre aquele dever;
- A diminuição nas comparticipações do **subsídio por doença**: o pagamento das baixas até 30 dias passa de 65% para 55% sobre o rendimento de referência e as baixas entre um a três meses são comparticipadas a 60% em vez de 65%; nas baixas até 90 dias os beneficiários com rendimento mensal até 500 euros recebem mais 5% de majoração sobre o subsídio a receber; o mesmo se verifica para as famílias com três ou mais descendentes até aos 16 anos, ou até aos 24 se forem titulares do abono de família, e para as famílias com descendentes a receber bonificação por deficiência do abono de família;
- A redução do **subsídio por morte** que passa a ter um valor fixo de 1.257,66 €, em vez de um máximo de 2.515,32 € que dependia do rendimento; e a redução do **subsídio de despesas de funeral** que também passa a um valor fixo de 1.257,66 €, em vez de um máximo 1.676,88 € que igualmente dependia do rendimento;
- O fim da universalidade do **complemento por dependência de grau 1** (98,77€/mês no regime geral e 88,90€/mês, regime especial das actividades agrícolas) e do **complemento por cônjuge a cargo** (36,80€/mês). Para ter direito a estas duas últimas prestações, o valor de pensão não pode ser superior a 600 € mensais.

Fiscalidade e Família

Em 2013 entrou em vigor uma nova tabela de IRS com 5 escalões de rendimento, em substituição dos anteriores 8 escalões. Com esta nova tabela, os contribuintes com rendimento bruto acima dos 80 000 € anuais (5º escalão de rendimento) perdem o direito a fazer deduções à colecta e os que se situam nos escalões de rendimento intermédios (2º, 3º e 4º escalões) passam a ter como limite de deduções entre 1 250 € (2º escalão) e 500 € anuais (4º escalão). Apenas os contribuintes com rendimento colectável anual inferior a 7 000 € (1º escalão) mantêm a possibilidade de deduzir sem limites as despesas com o agregado familiar. No entanto, à semelhança de 2012, os contribuintes com rendimento inferior ou igual a 80 000 € anuais mantêm a possibilidade de majorar em 10% os limites globais das deduções à colecta por cada dependente ou afilhado civil que não seja sujeito passivo de IRS.

Em simultâneo, diminui a percentagem do valor do IAS de dedução à colecta por sujeito passivo (passa de 55% a 45%); diminui também a percentagem do valor do IAS por sujeito passivo a viver numa família monoparental (passa de 80% para 70%); mas sobe a percentagem do valor do IAS de dedução à colecta por descendente (passa de 40% para 45%; e de 80% para 90% no caso de o dependente ter menos de 3 anos de idade); no caso das famílias numerosas, com 3 ou mais filhos, passa a ser possível deduzir 50% do valor do IAS por descendente.

Em 2013 são reforçados os limites globais (introduzidos em 2011) dos benefícios fiscais dedutíveis à colecta. Só os contribuintes que auferem até 7 000 € anuais (1º escalão de rendimento) continuam a

poder deduzir sem limites os benefícios fiscais à colecta. Nos restantes casos, e, de forma progressiva, a possibilidade de dedução apresenta como limite máximo os 100 €. Os contribuintes situados no 5º escalão de rendimento (superior a 80 000 € anuais) perdem o direito a deduzir quaisquer benefícios fiscais.

Em 2013 mantém-se a diminuição (introduzida em 2012) da percentagem da dedução à colecta de algumas despesas específicas como é o caso das despesas de saúde, que passaram de 30% para 10%, e dos encargos com imóveis, que passam de 30% para 15%, ao mesmo tempo que foi introduzido ou alterado o tecto máximo da dedução. Em relação à dedução das pensões de alimentos decretadas/homologadas pelo tribunal, mantém-se a dedução de 20% (aditada em 2009) sob o total da despesa, bem como o tecto máximo de dedução mensal por beneficiário aplicado em 2012 (1 vez o valor do IAS, ou seja, 419,22 €). Relativamente à dedução com as despesas de educação e de formação profissional, à semelhança dos dois anos anteriores, mantém-se a possibilidade de dedução de 30% das despesas até ao limite máximo de 760 €. No caso de haver 3 ou mais dependentes estudantes, este limite é elevado em 142,50 € por dependente.

Adicionalmente, mantém-se a sobretaxa extraordinária de 3,5% sobre todo o rendimento colectável superior ao salário mínimo nacional (485 €), introduzida em Setembro de 2011. Além desta sobretaxa, mantém-se a taxa adicional de solidariedade de 2,5% que, em 2013, passa a abranger os rendimentos entre os 80 000 € e os 250 000€ anuais, aumentando de 2,5% para 5% no caso de rendimentos superiores.

Resumo e Principais Desafios

Em 2012-13, assistiu-se ao agravamento das condições de vida das famílias e mantiveram-se as tendências identificadas em anos anteriores (Relatórios OFAP 2011 e 2012), a saber: i) redução nos apoios económicos às famílias; ii) aumento da carga fiscal, nomeadamente no caso das famílias com dependentes menores de idade; iii) queda nas despesas do Estado, em % do PIB, de apoio económico às famílias.

As medidas introduzidas ao longo dos últimos anos concentraram a protecção social nas famílias muito pobres e também reduziram, mesmo para estas, o acesso às prestações e os montantes recebidos. Deste ponto de vista, podemos dizer que as políticas de apoio económico se tornaram não só mais selectivas, reforçando-se o abandono de uma perspectiva de apoio generalizado às famílias, mas também, e especialmente, mais residuais, pois não tiveram por objectivo aumentar, ou sequer manter, em tempos de crise, algumas das transferências (abono de família, RSI, CSI) com maior impacto na redução do risco de pobreza.

Nota-se, por outro lado, que os cortes financeiros dos últimos anos (2010-2013) têm vindo a penalizar fortemente as famílias beneficiárias com crianças/jovens menores de idade. O aumento recente da pobreza infantil deve ser visto neste contexto: trata-se de crianças e jovens que estão em risco de pobreza e em privação material porque as suas famílias não recebem, deixaram de receber, ou viram reduzidos os apoios económicos (Wall et al, 2014b).

No entanto, esta situação tem sido mitigada, nalguns casos, por iniciativas desenvolvidas a nível local e regional, dinamizadas por Câmaras e por Juntas de Freguesia, com o objectivo de apoiar as famílias, em

particular as famílias com crianças (ajuda no pagamento da renda, ajuda em material escolar para todas as crianças da freguesia, etc.).

É de realçar que a acção governativa, através do Programa de Emergência Social, delegou sobretudo no terceiro sector as respostas mais urgentes de apoio às famílias muito carenciadas, e adoptou uma perspectiva que privilegia o apoio em géneros, através da doação de alimentos e de refeições compartilhadas, em detrimento do direito ao apoio económico.

É no âmbito destes desenvolvimentos recentes, de agravamento das condições de vida e de trabalho e de políticas que penalizaram famílias com maiores necessidades económicas, que se colocam vários dilemas e desafios às políticas de família:

O primeiro desafio diz respeito ao reforço da protecção económica das famílias mais vulneráveis ao risco de pobreza, afectadas hoje por uma política de apoio económico que se tornou mais residual.

Um segundo desafio diz respeito à monitorização do percurso escolar e bem-estar familiar das crianças que vivem em famílias mais desprotegidas, em especial daquelas que perderam ou viram reduzidos os apoios económicos, com o objectivo de avaliar as medidas existentes e propor novas medidas de combate à exclusão social destas crianças.

Um terceiro desafio diz respeito à construção de uma política pública que seja responsabilizadora da acção governativa de apoio económico às famílias e que, mais do que delegar, procure articular-se com a acção das instâncias não governamentais, das autarquias e das solidariedades informais.

Um quarto e último desafio diz respeito ao desenvolvimento de uma política de apoio económico que seja enquadrada por uma política de família abrangente e multifacetada que responda a diversos problemas actuais da vida familiar e às vulnerabilidades específicas de alguns tipos de família (numerosas, monoparentais, com pessoas desempregadas). O bem-estar das famílias e das crianças depende não só do apoio económico e em géneros mas também da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, do acesso a licenças e a serviços de qualidade, assim como de um enquadramento legal e de fiscalidade que proteja a vida familiar na sua diversidade e ao longo das diferentes etapas do ciclo de vida.

Bibliografia

Delgado, A.; Wall, K. (2014). *Famílias nos Censos 2011, diversidade e mudança*. Lisboa: INE/Imprensa de Ciências Sociais.

Direcção Geral do Orçamento (2013). *Síntese da Execução Orçamental, Informação Estatística*, de Janeiro de 2013. Lisboa: Ministério das Finanças.

Farinha Rodrigues, C. (2012). *Minimum Income in Portugal: Changing the Rules in Times of Crisis* (Electronic Version). *Working paper 05/2012/DE/CEMAPRE/*, School of Economics and Management. Department of Economics. Technical University of Lisbon.

IGFSS (2012). *Relatório de Execução Orçamental da Segurança Social*, Dezembro de 2012. Lisboa: Segurança Social

IGFSS (2013). Relatório da Conta da Segurança Social 2012. Parte II. Lisboa: Segurança Social.

INE (2013). Estatísticas do Emprego – 4º trimestre, 2012. Destaque. Instituto Nacional de Estatística.

Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP/IP) (Março 2013). Informação mensal sobre estado civil do desempregado e condição laboral do cónjuge (Fevereiro 2013). IEFP, Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão.

MSSS (2011). Programa de Emergência Social. Lisboa: Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. Disponível em: www.mercadosocialarrendamento.msss.pt/docs/programa-de-emergencia-social.pdf

Wall, K. (2011). A intervenção do Estado: políticas públicas de família. In Almeida, Ana Nunes (Eds.), *História da vida privada em Portugal: os nossos dias* (pp. 340-374). Lisboa: Círculo de Leitores / Temas e debates.

Wall, K. et al. (2011, 2012 e 2014). OFAP - Observatório das Famílias e das Políticas de Família. Relatórios 2010, 2011 e 2013. Lisboa: ICS-UL/CIES. <http://www.observatoriofamilias.ics.ul.pt/index.php/publicacoes/relatorios>

Wall, K., et al. (2014b). Impactos da Crise nas Crianças Portuguesas: Indicadores, Políticas e Representações. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Sites consultados

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

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

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

Governo de Portugal, disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>

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

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

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

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

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

Segurança Social (Estatísticas), disponível em <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>

