

Fevereiro de 2023

A Gratuitidade das Creches

Nota Rápida

Unidade Técnica de Monitorização

FICHA TÉCNICA

Título

A Gratuitidade das Creches

Nota Rápida 11

Data

1 de fevereiro de 2023

Este documento foi alterado a 15 de fevereiro com a introdução de uma nota de rodapé na página 10.

Coordenação

Ana Salvado – Unidade Técnica de Monitorização (UTM)

Autoria

Bruno Januário e William de Melo (UTM)

Colaborações

Ana Costa e Rita Carrilho (UTM)

Revisão e *layout*

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE)

Nota

Esta Nota Rápida está integrada no projeto "Sustentabilidade(s) – Demografia e Políticas Públicas" dedicado ao acompanhamento de desafios estratégicos para a sustentabilidade. Em particular, este documento é uma extensão da Nota de Análise "Sustentabilidade Demográfica e Políticas de Família" publicada pelo PlanAPP, em agosto de 2022.

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

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utam@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Sumário executivo

- A implementação da medida de gratuidade das creches ocorreu de modo faseado: em 2020 abrangeu as famílias no 1º escalão de rendimentos da comparticipação familiar e as famílias no 2º escalão, após o segundo filho. Em 2021, passou a abranger todas as famílias até ao 2º escalão e em 2022 (OE2022), a medida passou a abranger todas as famílias/crianças, independentemente do escalão, em creches do setor social e solidário e amas da Segurança Social. Em 2023 (OE2023), a medida alargou-se ao setor lucrativo.
- A medida de gratuidade das creches abrange, potencialmente, todas as crianças nascidas após 1 de setembro de 2021. Contudo, limitações na oferta de lugares nos equipamentos públicos e IPSS restringem a universalização destes equipamentos.
- A gratuidade das creches IPSS implicou, nas famílias, níveis de poupança diferenciados em função da composição do agregado familiar, dos rendimentos e da percentagem de despesas fixas da família.
- Com o aumento incremental no número de lugares nas creches e a redução da população entre os zero e os três anos, há uma convergência entre a oferta e a procura por lugares nestes equipamentos. Contudo, permanece uma disparidade entre a capacidade destas respostas sociais e a população potencial a abranger.
- Para se alcançar uma eventual universalização do equipamento creche seria necessário duplicar a atual capacidade instalada.
- É proposto um indicador demográfico municipal para medir o potencial de resposta dos equipamentos a nível territorial.
- A medida permitiu uma poupança, que varia entre 60-80 EUR/mês para famílias que se situam no 1º e 2º escalões de comparticipação, e até cerca de 400 EUR para famílias com maior nível de rendimento.

Introdução

No documento das Grandes Opções¹ (GO) é referido que “o desafio demográfico, se não tiver uma resposta eficaz nos próximos anos, colocará em causa o potencial de desenvolvimento da sociedade portuguesa e crescimento da economia”. Neste sentido, é importante pôr em foco evidências e desafios que impactam na sustentabilidade demográfica do país.

A elaboração desta Nota Rápida surge no contexto do alargamento da medida da gratuidade das creches ao setor lucrativo aderente, prevista no Orçamento de Estado 2023. Desde 2020 que este princípio tem vindo a ser introduzido de forma faseada conforme se resume no quadro abaixo.

Quadro 1 – Faseamento da gratuidade das creches

Diploma	Descrição
Portaria n.º 271/2020, de 24 de novembro	Aplica o princípio da gratuidade da creche a todas as crianças abrangidas pelo 1.º escalão de rendimento da comparticipação familiar devida pela frequência de creche e pelo 2.º escalão, a partir do segundo filho, no ano letivo de 2020-2021
Portaria n.º 199/2021, de 21 de setembro	As famílias do 2.º escalão passam a ter a gratuidade nas creches públicas e IPSS, já no primeiro filho
Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho	A medida da gratuidade aplica-se a todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, inclusive, as que frequentem as respostas sociais
Portaria n.º 305/2022 de 22 de dezembro	Alarga a aplicação da medida da gratuidade das creches às crianças que frequentem creches licenciadas da rede privada lucrativa

Fonte: Diplomas legais

O foco de análise recai, em primeiro lugar, sobre os níveis de desoneração que a medida implicou para as famílias com acesso aos equipamentos do setor social. Com esta medida, a Segurança Social aumentou o valor pago por criança nas creches IPSS, de 293 EUR para 460 EUR². Em segundo lugar, foca-se sobre os limites desta medida atendendo à capacidade instalada dos equipamentos do setor social e ao número potencial de crianças com idade entre os zero e os três anos (não obstante os equipamentos do setor social representarem cerca de ¾ da oferta dos equipamentos de proteção social à primeira infância³).

O equipamento de cuidado à primeira infância – “Creche” – apresenta-se nas Grandes Opções 2022-2026⁴ como um instrumento de política de família, e surge enquadrado no domínio de intervenção – Natalidade no âmbito do Desafio Estratégico – Demografia, conforme o quadro infra sistematiza:

¹ Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro

² Ver <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=gratuidade-das-creches-avanca-em-setembro>

³ Conforme indica a Nota de Análise: Políticas de Família (PlanAPP, 2022)

⁴ Lei n.º 24-C/2022 de 30 de dezembro

Quadro 2 – Equipamento Creche nas Grandes Opções 2022-2026

- Gratuitidade das creches (408 M EUR), com o início em 2022 da gratuitidade das creches do setor social e solidário para as crianças no primeiro ano de creche, sendo alargado progressivamente aos anos seguintes;
- Reforço do acesso a serviços e equipamentos de apoio à família, garantindo a progressiva gratuitidade da frequência de creches do setor social e solidário (até 2024), concretizando, em parceria e com o envolvimento de diferentes atores, incluindo os municípios, um programa de alargamento das respostas sociais de apoio à família, em particular para a infância e nos territórios com uma rede mais frágil, designadamente alargando a rede de creches, com mais 20 mil novos lugares e modernizando 18 mil lugares, e concretizando a universalização do ensino pré-escolar.

Fonte: Grandes Opções 2022-2026

Quanto é que as famílias vão poupar no custo com creches?

A primeira fase da medida tornou gratuitas para as famílias as creches do setor social e solidário, que correspondem a 76,5% dos equipamentos geridos por entidades não lucrativas⁵. Os restantes 23,5% estão sob gestão de entidades lucrativas, as quais podem cobrar preços variados pelos seus serviços. Para as creches geridas pelas IPSS existia um método de cálculo para se definir o nível de comparticipação das famílias.

A análise de cenários, permite explorar o nível de desoneração que a medida de gratuitidade das creches implicou para as famílias tipificadas. Na construção destes cenários, o primeiro passo consiste em determinar o número de membros do agregado familiar. De seguida, é preciso calcular o rendimento per capita (RC), mediante a seguinte fórmula: $RC = \frac{[Rendimento agregado familiar (RAF) / 12 - Despesas fixas (D)^6]}{\text{Número de elementos do agregado familiar (n)}}$. O RC é então utilizado num rácio com a Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG), que, em 2022, é de 705 EUR. O resultado do rácio indica o escalão no qual o agregado familiar se encontra, bem como a respetiva percentagem da comparticipação.⁷ Utiliza-se o rendimento médio monetário anual líquido por adulto equivalente,⁸ sendo que em 2020 este era de 13 120 EUR, correspondendo a um rendimento médio mensal de 1 093 EUR, que será utilizado como RAF.

Assim, são construídos três cenários nos quais cada adulto do agregado auferir este rendimento anual. E um último cenário, no qual se calcula o rendimento para o maior nível de comparticipação. A análise tem em consideração as variações no *número de adultos com rendimento no agregado*, a *percentagem das despesas fixas* e o *número de filhos*.

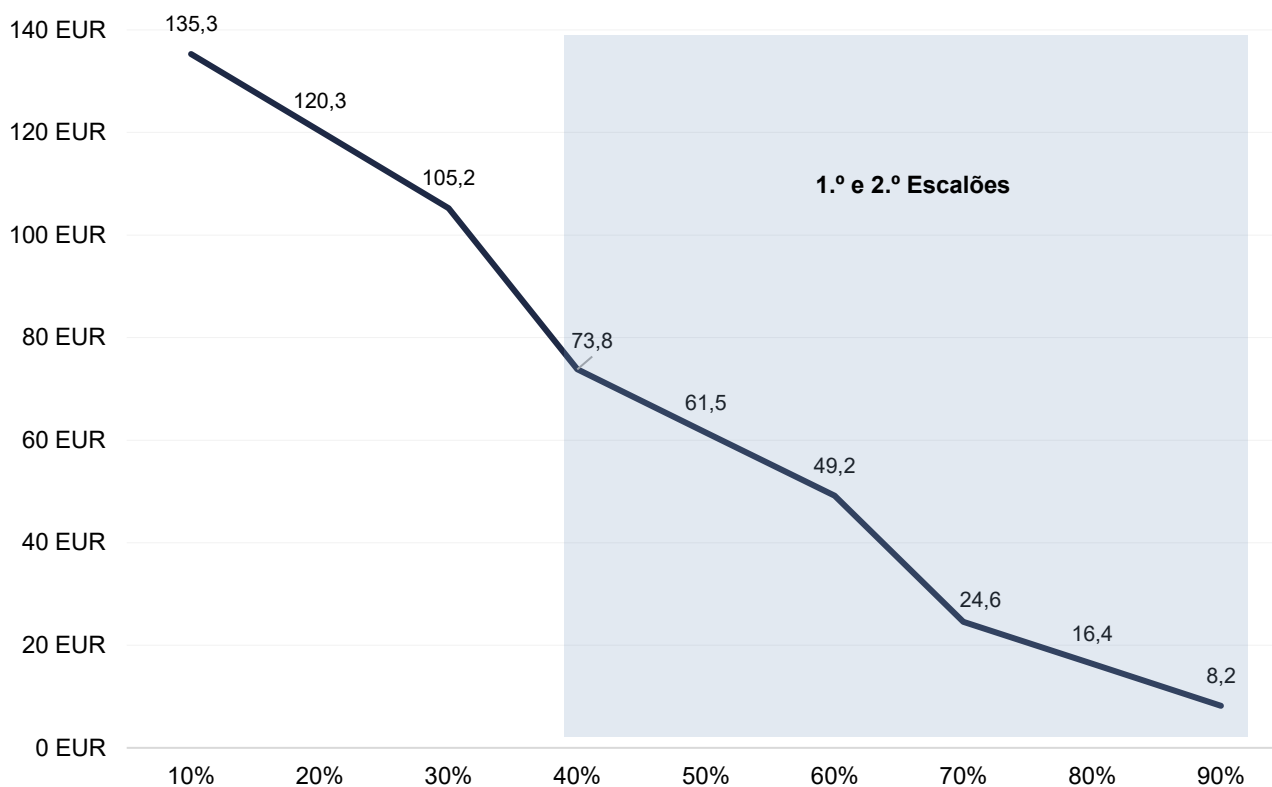
⁵ Dados disponíveis na Carta Social (2020)

⁶ As Despesas fixas do agregado familiar contabilizadas são: a) o valor das taxas e impostos necessários à formação do rendimento líquido; b) o valor da renda de casa ou de prestação mensal devida pela aquisição de habitação própria e permanente; c) despesas com transportes, até ao valor máximo da tarifa de transporte da zona residência; e d) despesas com saúde e a aquisição de medicamentos de uso continuado em caso de doença.

⁷ Ver: https://www.seg-social.pt/documents/10152/14961/N35_A_apoios_sociais_crianças_jovens/37504816-7ca5-4ea0-8197-e29524b380cf

⁸ INE (2020): https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009373&contexto=bd&selTab=tab2

Figura 1 – Cenário #1 - Comparticipação mensal (EUR) em creche IPSS em função das despesas fixas (%) para uma família monoparental composta por 1 adulto e filho

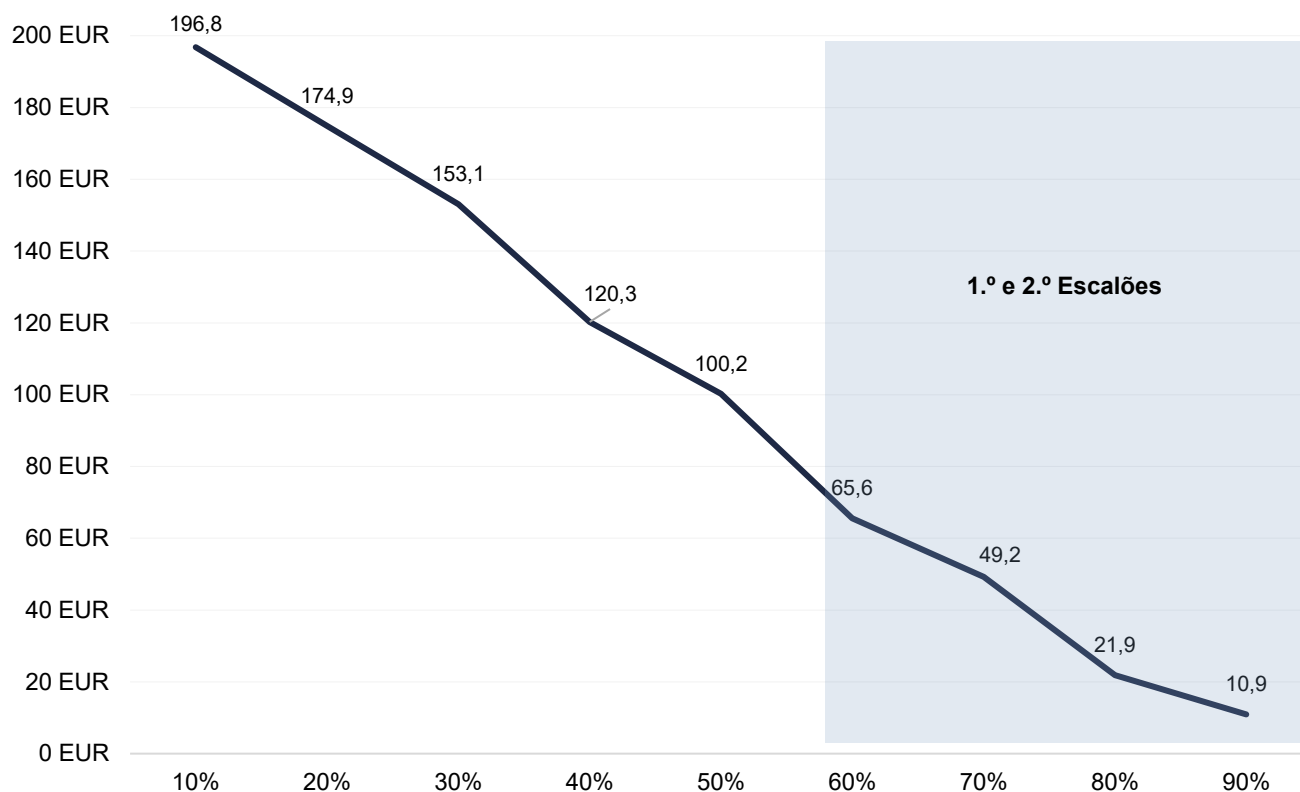


Fonte: Cálculos próprios com base nas tabelas de comparticipação da Segurança Social

A Figura 1 simula o valor de comparticipação em função da percentagem das despesas fixas para uma família monoparental com duas pessoas. Caso estas representassem 40% ou mais do RAF, o agregado seria caracterizado no grupo do 1º e 2º escalões, que foram os primeiros a ter o direito à gratuidade da creche⁹. Com despesas abaixo desta percentagem, o agregado familiar teria de comparticipar, numa creche IPSS entre 70 e 135 EUR/mês, valor que será poupado pelas famílias tendo em consideração a implementação da medida de gratuidade dos equipamentos.

⁹ Portaria n.º 199/2021, de 21 de setembro

Figura 2 – Cenário #2 - Comparticipação mensal (EUR) em creche IPSS em função das despesas fixas (%) para uma família biparental composta por 2 adultos e filho



Fonte: Cálculos próprios com base nas tabelas de comparticipação da Segurança Social

A Figura 2 simula o valor de comparticipação em função da percentagem das despesas fixas para uma família biparental com dois adultos com rendimento médio e uma criança. Caso as despesas representassem 60% ou mais do rendimento, o agregado seria abrangido pelo 1º e 2º escalões, que foram os primeiros a ter o direito à gratuidade da creche¹⁰. Com um nível de despesas abaixo desta percentagem, o agregado familiar teria de participar, numa creche IPSS, um valor compreendido entre 65 e 200 EUR/mês valor que será poupado pelas famílias com a introdução desta medida.

¹⁰ Portaria n.º 199/2021, de 21 de setembro

Figura 3 - Cenário #3 - Comparticipação mensal (EUR) em creche IPSS em função das despesas fixas (%) para uma família biparental composta por dois adultos e dois filhos



Fonte: Cálculos próprios com base nas tabelas de comparticipação da Segurança Social

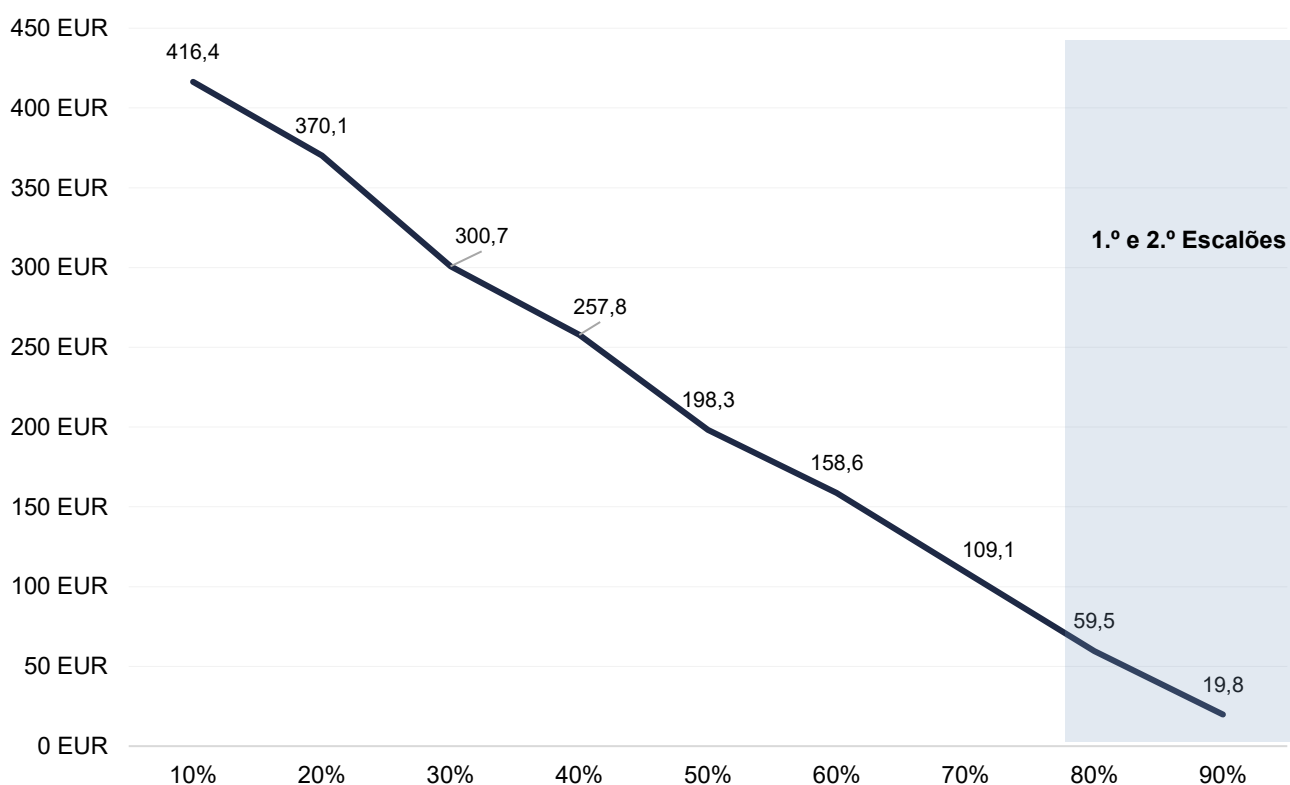
A Figura 3 simula o valor que seria compartilhado às creches IPSS em função do nível de despesas fixas para uma família biparental com dois adultos com rendimento médio e duas crianças. Caso estas representassem 40%, ou mais, do rendimento, o agregado seria caracterizado no grupo do 1º e 2º escalões, que foram os primeiros a ter o direito à gratuidade da creche¹¹. Com um nível de despesas abaixo desta percentagem, o agregado familiar teria de participar, numa creche IPSS, entre 70 e 135 EUR/mês por criança. Contudo, se os dois filhos estiverem simultaneamente em idade de frequência das creches, estas comparticipações duplicariam em relação aos valores estimados. Com a medida de gratuidade das creches, as famílias poupam os valores destas comparticipações.

No último cenário, pretende-se explorar qual o maior valor de comparticipação para creche na rede IPSS para uma família biparental com filho único. Para calcular este valor, partiu-se da RMMG de 705 EUR como base. O maior escalão (6º) é alcançado quando o rácio do RC pelo RMMG é maior que 150%. Portanto, nestes casos, o RC teria de ser maior que 1 057,5 EUR, assumindo-se uma família de três pessoas, com dois adultos com rendimento, e uma despesa fixa de 20% do rendimento. Neste caso, o RAF teria de ser igual ou superior à 47 587,56 EUR, o que significaria um rendimento médio mensal do agregado (12 meses), de aproximadamente 4 mil euros. Neste cenário, haveria lugar ao pagamento de comparticipação mensal de 370,12 EUR/mês. Apenas por referência, o 10º decil de rendimento monetário anual por agregado doméstico privado é o único que se encontra nesta situação¹². A figura abaixo ilustra este cenário.

¹¹ Portaria n.º 199/2021, de 21 de setembro

¹² INE (2019): https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpqid=ine_indicadores&indOcorrCod=0010713&contexto=bd&selTab=tab2

Figura 4 – Cenário #4 - Comparticipação mensal (EUR) em creche IPSS em função das despesas fixas (%) para uma família biparental composta por 2 adultos e 1 filho.



Fonte: Cálculos próprios com base nas tabelas de comparticipação da Segurança Social

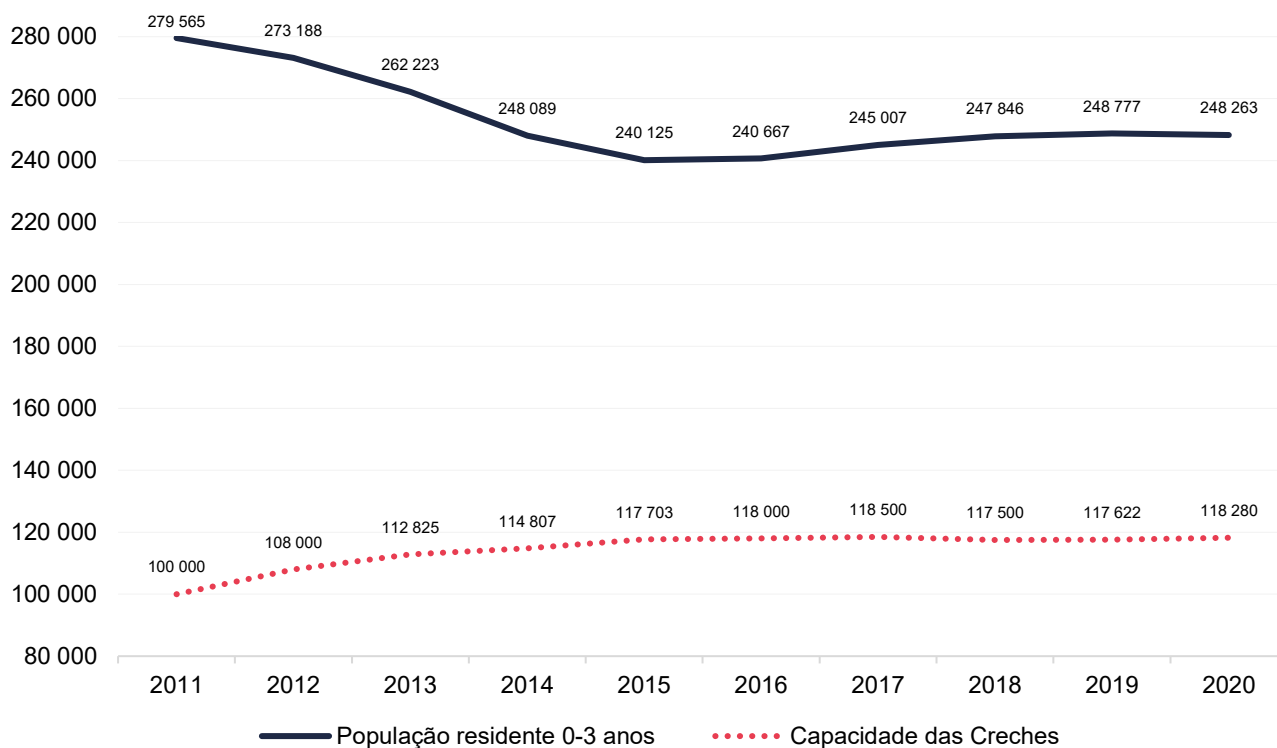
Neste cenário, tal como indica a figura 4, uma família com um rendimento anual de 47 587,56 EUR poderá estar, potencialmente, em qualquer dos escalões de comparticipação, dependendo, para isso, do peso das despesas fixas da família no rendimento. Quanto menor a despesa fixa, maior seria a comparticipação para creche IPSS e, por conseguinte, maior seria a poupança que decorre da introdução da medida de gratuitidade das creches.

Em síntese, a gratuitidade nas creches IPSS representa um alívio no orçamento das famílias com filhos até aos três anos. O valor poupado depende da estrutura de rendimentos da família, do número de filhos e da percentagem de despesas fixas no rendimento. Para o primeiro grupo de famílias beneficiadas, pertencentes ao 1º e 2º escalões, a poupança é sempre inferior a 70 EUR mensais, tal como demonstram os cenários 1, 2 e 3. No caso de agregados com maiores rendimentos (cenário 4), a entrada no último escalão (6º) ocorre, para uma família biparental com rendimentos e um filho, com um rendimento do agregado próximo de 4 000 EUR mensais (47 587,56 EUR anuais), que se enquadra no 10º decil do rendimento disponível das famílias em Portugal e equivale a uma prestação mensal da creche IPSS de 370,13 EUR.

Qual a abrangência do equipamento creches?

As políticas de família em Portugal nos últimos anos procuraram reduzir o *childcare GAP*¹³, sobretudo pelo alargamento do acesso aos equipamentos sociais de apoio à infância, particularmente com a gratuidade nos primeiros anos da educação pré-escolar¹⁴. Esta medida seminal permitiu elevar, na última década, a taxa de pré-escolarização das crianças de três anos (jardins de infância) de 75,3% em 2010 para 83,2% em 2020¹⁵. Assume-se que, de igual maneira, a gratuidade das creches promoverá o aumento da procura de uma parte significativa das famílias por estes serviços. Contudo, a cobertura potencial destes equipamentos permanece um desafio, conforme apresentado na figura abaixo.

Figura 5 – População residente entre 0-3 anos (Portugal Continental, 2011-2020) e Capacidade das creches (Portugal Continental, 2011-2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados do INE e da Carta Social (MTSSS)

O gráfico apresenta uma trajetória de gradual de convergência entre a capacidade de lugares disponíveis em creche, em aumento incremental na última década, e a diminuição, mais acelerada, do número de crianças entre os zero e os três anos. Ainda assim, percebe-se o *gap* entre as duas linhas, que indica que, para uma cobertura potencialmente universal das creches, o número de vagas disponíveis precisaria de duplicar¹⁶.

¹³ Conceito baseado no intervalo temporal entre o fim das licenças parentais e o início da escolarização obrigatória da criança.

¹⁴ Conforme indica a Nota de Análise: Políticas de Família (PlanAPP 2022)

¹⁵ Ver Estado da Educação (2020): https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/EE2020_WEB_04.pdf

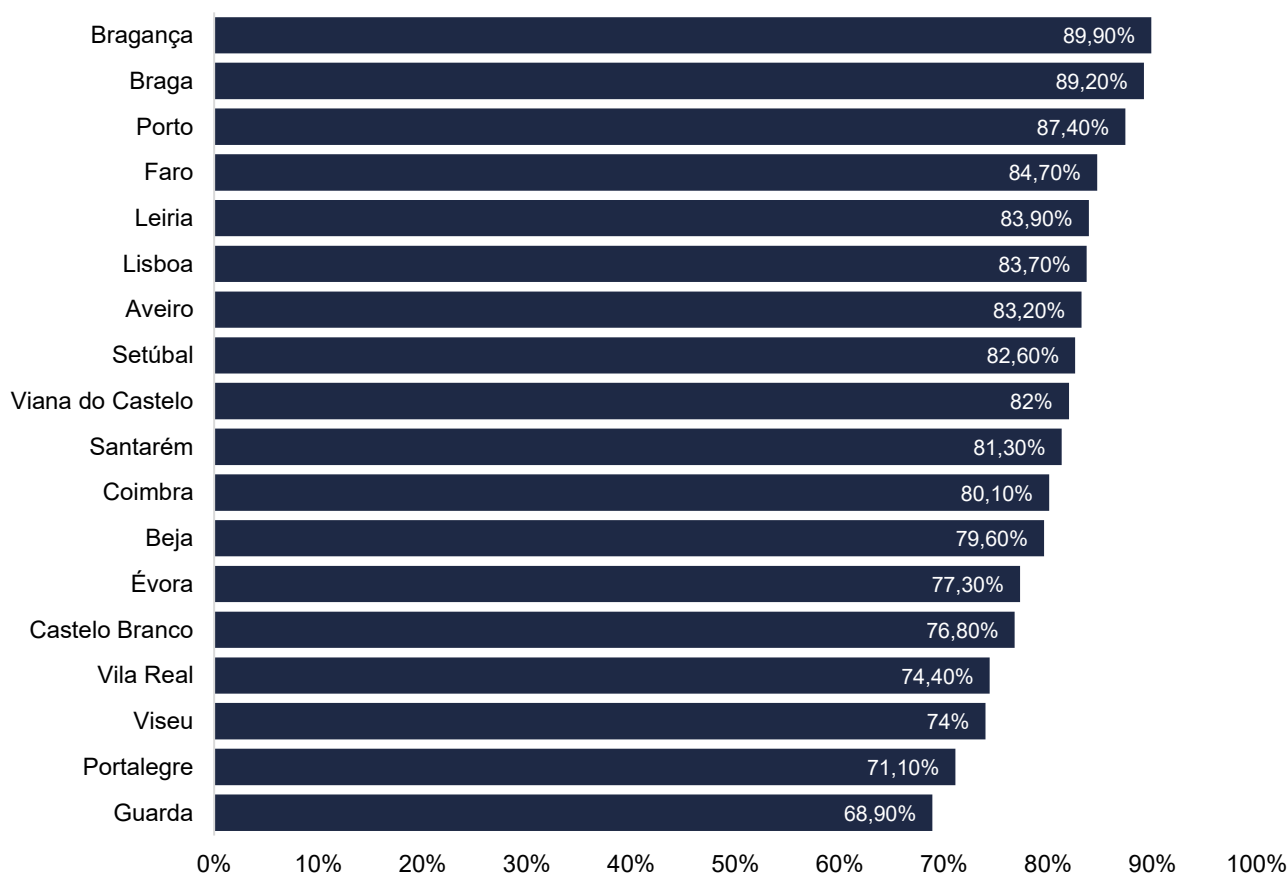
¹⁶ Os dados apresentados no gráfico referem-se aos números absolutos anuais de lugares nas creches e da população entre 0 e 3 anos, sem considerar potenciais efeitos das licenças parentais. Assumindo por referência o mês de dezembro de 2020, o número de mulheres titulares de prestações de parentalidade foi de 29 682 beneficiárias (GEP 2020).

A medida de gratuidade das creches constitui um avanço importante para reduzir o *childcare* GAP¹⁷ em Portugal, permitindo que mais crianças possam frequentar a creche, atendendo à sua gratuidade, e aumentando também o período de tempo em que as pessoas são apoiadas por políticas públicas universais (licença parental e creche) até à entrada no jardim de infância.

Contudo, a capacidade instalada dos equipamentos continua a ser um obstáculo à plena realização da medida. Mesmo com a contratualização de lugares em creches privadas, medida constante do Orçamento de Estado para 2023, o número potencial de lugares não terá grande variação e, por conseguinte, aproximadamente metade das crianças permanecerá fora dos equipamentos por ausência de vagas. Apenas uma medida de expansão da capacidade de resposta destes equipamentos poderá mitigar os efeitos da falta de cobertura.

Para aprofundar a análise da cobertura do equipamento creche, é preciso ter em conta que este é um equipamento de cuidado à primeira infância, destinado a crianças entre os zero e os três anos. A utilização destes equipamentos oscila com base na capacidade de oferta e na procura, gerando potenciais problemas de alocação criança-creche. A figura 6 descreve a taxa de utilização destes equipamentos, o que equivale à percentagem média de lugares ocupados nos equipamentos, pelos diferentes distritos de Portugal Continental.

Figura 6 – Taxa de utilização (%) das creches por distrito (Portugal Continental, 2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados da Carta Social (MTSSS)

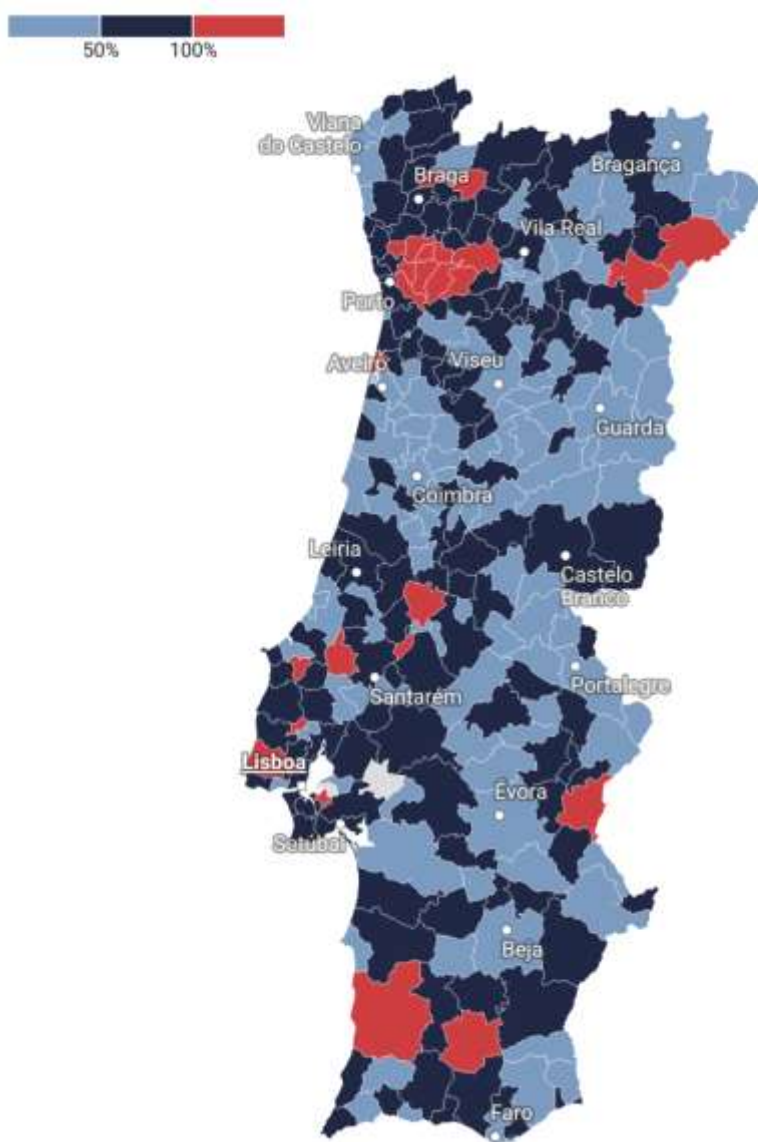
Entre os distritos, verifica-se uma tendência de maior taxa de utilização entre aqueles que ocupam os territórios na faixa litoral do país, contrapondo-se a uma menor taxa de utilização nas regiões do interior. Contudo, a análise da taxa de utilização por distrito não permite identificar as situações com problemas na alocação criança-creche.

¹⁷ Ver Nota de Análise: Políticas de Família (PlanAPP 2022)

A figura 7 apresenta um mapa dos concelhos de Portugal continental. O indicador utilizado é o rácio entre o número de nados-vivos¹⁸ e o número de vagas nas creches no último ano disponível.

Os lugares nas creches, conforme a capacidade instalada em cada município, serão ocupadas por crianças entre os zero e os três anos. Sem outros efeitos externos, a alocação de novas crianças (nados-vivos) deveria corresponder a 1/3 das capacidades instaladas. Neste caso, a alocação criança-creche poderia ser realizada de modo eficiente sem lugares ociosos ou filas de espera. Contudo, no mundo real, diferentes fatores externos (e.g. migrações ou preferências familiares por sistemas de cuidado informal) produzem oscilações no ponto de equilíbrio das alocações. Assim, o uso do indicador proposto permite sinalizar quais as localidades com equipamentos preparados para responder à nova procura e quais as que têm maior dificuldade em fazê-lo.

Figura 7 – Rácio de nados-vivos por número de lugares nas creches por município (Portugal Continental, 2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados INE e Carta Social (MTSSS)

¹⁸ Último ano disponível: 2020 (INE)

Os concelhos marcados a azul-claro são aqueles que possuem uma média de 100 lugares de creche para atender a uma média de até 50 novas crianças por ano. São os municípios com maior capacidade de oferecer lugares às novas crianças que poderão utilizar os equipamentos. Neste caso, a gestão das ofertas de serviço nos territórios pode resolver uma parte significativa dos problemas de alocação das novas crianças em creches.

Um ponto de destaque neste seguimento é que, em algumas regiões, o rácio favorável pode ser uma consequência da existência de equipamentos subutilizados, com capacidade ociosa, decorrente dos decréscimos contínuos no saldo natural dos territórios. Este fator é particularmente sinalizado ao combinar os territórios do mapa com os distritos apontados na figura 6: regiões com taxa de utilização mais baixa das creches tendem a apresentar um decréscimo na procura por creches como consequência da diminuição do número de nascimentos nestes territórios.

Os territórios azul-escuro registam entre 51 e 100 novas crianças por ano para ocupar cerca de 100 lugares nas creches. Nestes casos, torna-se mais complicado resolver as questões de alocação apenas com base na gestão dos equipamentos. Nestas situações, usualmente formam-se maiores listas de espera, ou são precisos outros serviços de apoio, tais como as amas.

Por fim, nos territórios vermelho, o potencial número de novas crianças para o equipamento supera toda a capacidade do serviço creche no concelho. Nestes casos, nasceram mais crianças face ao total de lugares nas creches do município, sem considerar as crianças mais velhas que já são utentes desses equipamentos. O problema nestas situações é mais grave e a necessidade de mais vagas torna-se evidente.

Importa destacar a periferia de municípios a vermelho nos arredores do Porto e Lisboa. Muitas pessoas organizam as suas vidas profissionais nestes centros, embora residam nos seus concelhos limítrofes, o que produz uma maior procura de equipamentos públicos não apenas nestas grandes áreas urbanas, mas também na sua vizinhança. Contudo, nem sempre os municípios limítrofes possuem uma estrutura de respostas de equipamentos compatível com a nova procura. Isso explica a razão de Porto e Lisboa pertencerem ao *cluster* azul-escuro enquanto os municípios limítrofes se situam no grupo de concelhos a vermelho.

Em suma, foram identificados três perfis de resposta dos municípios para a alocação criança-creche. No grupo destacado em azul-claro, encontram-se aqueles com melhor capacidade de resposta à potencial procura de crianças nascidas naquele ano. A azul-escuro, o conjunto de municípios com alguma dificuldade em gerir esta alocação, dependendo de outras estruturas de apoio (e.g. amas) ou instrumentos de gestão (e.g. filas de espera). Por fim, nos municípios classificados a vermelho nasceram mais crianças do que o número total de vagas oferecidas pelas creches naquele ano, o que evidencia uma incompatibilidade na alocação criança-creche nestes territórios.

O indicador proposto na forma de um rácio entre a procura potencial de lugares e a capacidade das creches indica, em termos analíticos, a pressão potencial colocada sobre estes equipamentos nos diferentes territórios, sem considerar os utentes já atendidos pelos equipamentos. Contudo, este indicador tornar-se-ia mais realista se fossem conhecidos os números e o perfil de famílias inscritas nas listas de espera dos equipamentos, de modo a dimensionar a real procura em cada município.

Conclusão

A presente Nota Rápida analisou a medida de gratuidade das creches sob duas perspetivas: qual a poupança potencial para as famílias com crianças em creches do setor solidário? E quais os níveis territoriais de cobertura/oferta do equipamento creche no continente? Quanto à primeira questão, verificou-se que o valor da poupança é variável, em função do rendimento do agregado familiar (RAF), da sua composição e das despesas fixas assumidas pelo agregado. Com base nos cenários analisados é possível estimar que a poupança varia entre 60-80 EUR/mês para famílias que se situavam no 1º e 2º escalões de participação (cenários 1, 2 e 3), e até cerca de 400 EUR para famílias com maior nível de rendimento e menores despesas fixas (cenário 4).

Na análise da cobertura do equipamento creche, verifica-se que há uma convergência entre o número de crianças até três anos e o número de lugares nas creches. Esta convergência ocorre, por um lado, pela diminuição no número de crianças nesta faixa etária, e, por outro, pelo crescimento incremental da oferta de lugares nos equipamentos creche. Contudo, a disparidade entre oferta e procura por estes serviços ainda é significativa. Além disso, verificaram-se diferenças na capacidade de resposta dos diferentes territórios que advém do contingente de novas crianças nascidas anualmente em cada município.

O acesso ao equipamento creche pode pesar na decisão das famílias sobre quando e quantos filhos ter¹⁹ e produzir efeitos nas balanças natural e migratória dos municípios. Deste modo, para além da isenção do pagamento das participações nos equipamentos, o alargamento do número de vagas das creches deverá continuar a adequar-se aos diferentes perfis demográficos dos concelhos, com o propósito de ser uma medida adicional que contribua para a sustentabilidade demográfica desses territórios.

¹⁹ Ver Nota de Análise: Políticas de Família (2022)