



IGUALDADE PARENTAL
ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A IGUALDADE PARENTAL
E DEFESA DOS DIREITOS DOS FILHOS

ESTUDO TÉCNICO · SETEMBRO 2026

Licenças Parentais em Portugal

Diagnóstico,
fundamentos e
proposta de reforma



NASCIMENTO · CUIDADO · CORRESPONSABILIDADE

PROPOSTA DO MODELO
IGUALDADE PARENTAL

120 + 30 + 30

180 DIAS CRONOLÓGICOS DE CUIDADO

180 dias desde o nascimento:

120 dias iniciais e dois blocos individuais, contínuos, sucessivos e não transferíveis de 30 dias. Até 30 dias pré-natais mantêm proteção autónoma e ficam fora do contador pós-natal.

PROPOSTA INSTITUCIONAL DA APIPDF

Estudo técnico e sugestão de alterações legislativas

Autoria institucional: APIPDF

Coordenação: Ricardo Simões, Secretário-Geral
da Direção APIPDF

Informação legislativa e parlamentar
verificada até agosto de 2026

Setembro de 2026

Índice

Parte	Conteúdo	Página
Síntese	Sumário executivo	3
1	Introdução	6
2	Enquadramento teórico, empírico, jurídico e político	8
3	Metodologia, fontes e limitações	16
4	Regime português e diagnóstico do problema	19
5	Análise crítica das alternativas	22
6	<i>Modelo Igualdade Parental 120 + 30 + 30</i>	25
7	Proteção económica e universalidade	29
8	Continuidade empresarial nas micro e pequenas empresas	32
9	Impacto orçamental	35
10	Viabilidade jurídica e implementação	37
11	Discussão, transferibilidade e avaliação	40
12	Conclusões e recomendações	42
13	Sugestão de alterações legislativas	44
14	Norma orçamental e nota de técnica legislativa	67
Anexo A	Modelização orçamental	69
Anexo B	Matriz sintética da evidência	73
Referências	Bibliografia, dados, legislação e documentos oficiais	74

Estatuto do documento

Este estudo apresenta a fundamentação científica, social, económica e jurídica da proposta da APIPDF e integra uma sugestão de alterações legislativas. As estimativas financeiras são paramétricas, a preços de 2026, e não substituem a simulação oficial do ISS e do IGFSS. O texto legislativo constitui uma proposta institucional da APIPDF para apreciação parlamentar; a numeração, as remissões e a compatibilização final dos regimes podem ser aperfeiçoadas durante o processo legislativo.

Sumário executivo

O *Modelo Igualdade Parental* toma como ponto de partida o direito da criança a beneficiar de cuidado parental protegido durante os primeiros seis meses de vida, preservando as proteções específicas associadas à gravidez, ao parto, ao puerpério e à amamentação, sem configurar a licença como mera extensão da ausência materna nem circunscrever o outro progenitor a uma função de apoio no pós-parto. O tempo remanescente é, assim, organizado de modo a favorecer a assunção autónoma de responsabilidades de cuidado por ambos os progenitores.

Esta orientação apresenta pontos de convergência com o CareChild, projeto português de investigação desenvolvido no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, no âmbito do programa Science4Policy da FCT e do PLANAPP, em parceria com a CITE. O projeto combinou análise jurídica, dados administrativos e estatísticos, grupos focais e entrevistas para estudar as desigualdades no acesso e no gozo das licenças parentais e as respetivas implicações para o bem-estar infantil. Constitui uma fonte central para o diagnóstico nacional, embora não corresponda a uma avaliação causal do modelo da APIPDF nem assente numa amostra representativa do conjunto das famílias (Atalaia et al., 2026).

O *Modelo Igualdade Parental* 120 + 30 + 30 organiza-se como um calendário de cuidado, e não como a soma de licenças paralelas. Os dias 1 a 120 constituem a fase inicial, na qual a mãe goza obrigatoriamente os primeiros 42 dias após o parto e o pai ou outro progenitor goza 28 dias obrigatórios, que podem coincidir com os da mãe. Seguem-se dois blocos exclusivos: os dias 121 a 150 cabem a um dos progenitores e os dias 151 a 180 ao outro. A ordem é escolhida pela família, mantendo-se os blocos finais contínuos, sucessivos, não sobrepostos e não transferíveis.

Quando existem dois titulares em condições de prestar cuidado, o acesso aos 180 dias completos depende do exercício de ambos os blocos finais. Se apenas um for utilizado, a cobertura termina no 150.º dia; se nenhum for exercido, termina no 120.º. A inexistência de emprego, a inatividade ou a frequência de estudos não extinguem o bloco, uma vez que o respetivo titular pode prestar cuidado e aceder à via social autónoma. Ao progenitor único juridicamente qualificado, bem como ao titular perante impossibilidade objetiva do outro progenitor, são assegurados os 180 dias.

A proposta não configura uma licença pós-natal de 210 dias: os até 30 dias pré-natais são autonomamente protegidos e não reduzem os 180 dias posteriores ao nascimento. Os 28 dias obrigatórios do pai ou de outro progenitor integram o mesmo calendário e podem coincidir com os 42 dias de gozo obrigatório da mãe, não sendo acrescentados no seu termo. A APIPDF acompanha o reforço para 14 dias consecutivos imediatamente após o parto, mantendo os 28 dias obrigatórios previstos no debate parlamentar de 2026 (Assembleia da República, 2026a; Grupo Parlamentar do PSD, 2026).

A proteção económica assenta em duas fórmulas complementares. No regime contributivo, a prestação corresponde a 100% da remuneração de referência, com um mínimo mensal equivalente a 1,5 vezes o Indexante dos Apoios Sociais (IAS). Na via social autónoma, a pessoa que exerça efetivamente o cuidado e não tenha direito à correspondente prestação contributiva recebe 1,5 IAS por mês, sem condição de recursos. O CareChild aponta a universalização como orientação e propõe um mínimo social de 1,5 IAS, embora a sua recomendação operacional mantenha um limiar de rendimento; neste ponto, a APIPDF adota uma solução mais abrangente (Atalaia et al., 2026).

O Decreto-Lei n.º 166/2026, de 13 de agosto, criou a Prestação Social Única (PSU) e determinou a incorporação do subsídio social parental a partir de 31 de dezembro de 2026. A majoração por parentalidade da PSU permanece sujeita aos recursos do agregado, restringe o universo pessoal abrangido e tem como referência 80% do IAS. Atendendo a que a proposta da APIPDF visa proteger um período individual de cuidado, e não uma situação de insuficiência económica, a sugestão legislativa prevê uma prestação social autónoma, coordenada com a PSU, mas não absorvida por esta (Decreto-Lei n.º 166/2026, 2026).

O segundo progenitor que se encontre desempregado sem prestação, inativo, a estudar ou abrangido por um regime sem proteção equivalente mantém um bloco próprio de 30 dias e acede à via social autónoma. O período permanece não transferível, evitando que o estatuto laboral de um dos titulares reduza o tempo de cuidado disponível para a criança e assegurando uma universalidade de natureza material, e não apenas formal.

A proposta reconhece igualmente que a partilha pode gerar perturbações organizacionais objetivas em organizações de menor dimensão. Nas microempresas, o regime de apoio à continuidade empresarial durante a licença parental cobre 75% dos custos adicionais elegíveis e comprovados de continuidade ou substituição e prevê isenção integral da contribuição patronal relativa ao trabalhador substituto; nas pequenas empresas, essa contribuição é reduzida em 50%. Médias e grandes empresas ficam excluídas deste apoio. Os incentivos vigoram apenas durante a licença, não dependem de autorização patronal e estão sujeitos a limites, prova, proibição de acumulação, recuperação do indevido e controlo de auxílios de Estado. Mecanismos de compensação ou de apoio à substituição, com configurações distintas, existem na Dinamarca, na Coreia do Sul e no Japão (Business in Denmark, 2026; Korea Employment Insurance, 2026; Ministry of Health, Labour and Welfare, 2026; Tokyo Metropolitan Government, 2026).

A modelização da APIPDF estima um acréscimo anual de 107,6 milhões de euros no cenário baixo, 189,3 milhões no cenário central e 321,5 milhões no cenário alto, a preços de 2026. No cenário central, 151,8 milhões correspondem a prestações e 37,6 milhões ao apoio à continuidade empresarial. Estes montantes devem ser interpretados como ordens de grandeza, e não como uma previsão oficial. A componente social foi calculada por referência ao regime anterior à PSU e deverá ser recalculada tendo por base o regime efetivamente aplicável em 2028. O acréscimo total do cenário central equivale a cerca de 18,75 % da despesa de 2025 em prestações de parentalidade e a 0,48 % da despesa efetiva total da Segurança Social, embora os respetivos perímetros não coincidam integralmente (APIPDF, 2026a; Entidade Orçamental, 2026).

A comparação internacional e nacional é utilizada para aferir mecanismos e critérios de desenho, não para transpor soluções de forma automática. A petição e o Projeto de Lei n.º 176/XVII/1.ª defendem 180 dias a 100% sem condicionamento pela partilha e admitem durações superiores. A proposta do PSD aproxima-se da APIPDF ao prever a divisão igual dos últimos 60 dias, embora o texto consultado admita simultaneidade supletiva e uma condição específica associada à microempresa. O CareChild converge na centralidade da criança, no alargamento da cobertura e no patamar social, mas conserva um limiar de recursos e admite uma duração até 240 dias. A OCDE valoriza direitos reservados, remuneração adequada, cultura laboral e monitorização, sem prescrever uma duração de 180 dias para Portugal (Assembleia da República, 2026a; Atalaia et al., 2026; OCDE, 2025).

A evidência recente recomenda prudência quanto aos efeitos esperados. Em Espanha, direitos iguais, individuais e bem remunerados não eliminaram a diferença de rendimentos e foram utilizados pelos homens com maior fragmentação e sazonalidade (González, Guirola, & Hospido, 2026). Na Alemanha, uma reforma flexível aumentou sobretudo o gozo entre pais com formação superior, sem alterar significativamente a divisão do cuidado no conjunto observado (Boll & Nikolka, 2026). Outro estudo espanhol identificou efeitos relevantes apenas em determinados casais, evidenciando que as médias agregadas podem ocultar heterogeneidade (González & Zoabi, 2026). Farré, Felfe, González e Schneider (2026) observaram, entre crianças expostas à reforma espanhola de 2007, atitudes de género mais igualitárias e maior participação em tarefas domésticas não estereotipadas no início da adolescência, efeitos que se dissiparam em larga medida no final desse período. A proximidade institucional, laboral e cultural entre Espanha e Portugal torna estes mecanismos particularmente pertinentes, sem assegurar a sua plena transferibilidade. Neste contexto, a APIPDF opta por blocos finais contínuos e sucessivos e trata a igualdade laboral, doméstica e intergeracional como resultado a avaliar, não como consequência automática.

A proposta integra-se numa política demográfica mais ampla, sem ser apresentada como instrumento natalista autónomo. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), Portugal registou um índice sintético de fecundidade de 1,30 em 2025 e um índice de envelhecimento de 192,4 em 2024 (INE, 2025a, 2026a). A licença parental pode reduzir a insegurança e favorecer a conciliação, embora a decisão de ter filhos dependa igualmente de fatores como habitação, emprego, salários, creches, saúde, igualdade e expectativas. O objetivo imediato consiste em assegurar cuidado, rendimento e corresponsabilidade; a fecundidade constitui um resultado de médio prazo cuja apreciação requer avaliação causal e contextualizada (Duvander et al., 2020; OCDE, 2024).

Propõe-se a produção de efeitos em 1 de janeiro de 2028, com aplicação prospetiva aos nascimentos e às situações de confiança com vista à adoção constituídas a partir dessa data. O Orçamento do Estado para 2028 deverá assegurar as prestações, uma dotação inicial de 70 milhões de euros para o apoio à continuidade empresarial e autorização de reforço até 90 milhões. A proposta legislativa integra o presente estudo e encontra-

se estruturada para apreciação pelos decisores políticos, sem prejuízo do aperfeiçoamento da numeração, das remissões e da compatibilização técnica dos regimes durante o processo legislativo.

Proposta em dez pontos	Conteúdo
1	180 dias desde o nascimento; pré-natal autónomo até 30 dias.
2	120 dias iniciais + 30 dias de cada progenitor, sucessivos e não transferíveis.
3	180 dias integrais para progenitor único juridicamente qualificado.
4	100% da remuneração de referência no contributivo, com mínimo de 1,5 IAS.
5	1,5 IAS na via social autónoma, sem condição de recursos, para quem cuida sem direito contributivo.
6	Bloco próprio e pago para o segundo progenitor sem proteção equivalente.
7	Apoio à continuidade empresarial focalizado nas micro e pequenas empresas, sem veto patronal.
8	Entrada em vigor em 1 de janeiro de 2028 e transição prospetiva.
9	Monitorização de cuidado, partilha, rendimento, carreiras, empresas e custos.
10	Sugestão legislativa integrada, sujeita a simulação oficial e revisão jurídica final.

1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo formular e testar uma solução de política pública destinada a assegurar à criança seis meses cronológicos de cuidado parental após o nascimento, com proteção do rendimento, partilha efetiva e condições de execução compatíveis com o tecido empresarial e com a capacidade financeira do Estado.

1.1. Problema público e contexto

Portugal dispõe de um regime de parentalidade relativamente desenvolvido, que protege a gravidez e o pós-parto, reconhece direitos próprios ao pai, admite a partilha e diferencia taxas de substituição. A consagração formal desses direitos não assegura, contudo, que todas as crianças beneficiem de igual duração de cuidado, uma vez que a cobertura efetiva varia em função da modalidade escolhida, da remuneração, da carreira contributiva, do estatuto laboral, do exercício do direito pelo segundo progenitor e da capacidade do agregado para absorver perdas ou atrasos de rendimento.

O CareChild documenta que esta desigualdade possui expressão relevante. Com base em dados do ISS, estimou que, em 2023, 74% dos nados-vivos estavam associados ao subsídio parental inicial contributivo, 9% ao subsídio social e 17% a nenhuma prestação. Embora estes valores não correspondam diretamente ao seguimento individual de cada criança, evidenciam uma lacuna persistente e socialmente estruturada (Atalaia et al., 2026).

O mero aumento da duração legal não resolve, por si só, o problema: uma licença insuficientemente remunerada pode tornar-se inacessível a muitas famílias; períodos gozados em simultâneo não prolongam a cobertura cronológica da criança; direitos transferíveis tendem a concentrar-se em quem já assume maior parcela do cuidado; e regimes que desconsiderem vínculos laborais frágeis podem excluir precisamente os grupos com maior necessidade de proteção. A proposta é, por isso, analisada como um sistema que articula tempo, sequência, remuneração, acesso, proteção laboral, continuidade empresarial e execução administrativa.

1.2. A criança como referencial

A gravidez, o parto, o puerpério e a amamentação justificam uma proteção específica da mãe, sem que essa especificidade esgote o cuidado parental ou torne biologicamente exclusiva a capacidade de responder às necessidades da criança, consolar, alimentar, acompanhar e estabelecer rotinas. O referencial principal da política em análise é, assim, o direito da criança a um cuidado disponível, responsivo e materialmente possível, preservando-se simultaneamente os direitos de quem dá à luz (O'Brien, 2009; UNICEF, 2019).

Esta alteração de referencial desloca o foco de uma lógica de apoio ao cuidador inicial para uma lógica de responsabilidade parental própria. Não se trata de atribuir dias ao pai apenas para apoiar a mãe, nem de prolongar automaticamente a ausência do primeiro cuidador, mas de organizar uma sequência em que cada titular assume autonomamente uma parcela do cuidado. A partilha deixa, deste modo, de constituir apenas um princípio normativo e traduz-se em cobertura cronológica efetiva para a criança.

1.3. Objetivo e questões analisadas

O objetivo consiste em formular e testar uma solução de política pública que assegure à criança seis meses cronológicos de cuidado protegido desde o nascimento, preserve a proteção específica da mãe, favoreça o cuidado autónomo por ambos os progenitores e seja exequível no contexto económico e institucional português. A análise parte de uma posição institucional favorável aos seis meses, mas submete o respetivo desenho à evidência disponível, à comparação de alternativas e à apreciação de situações limite, sem tomar essa preferência como conclusão predeterminada. Os resultados sustentam a opção, desde que a duração seja acompanhada das condições de partilha, remuneração, universalidade, continuidade empresarial e execução aqui definidas.

A avaliação da solução organiza-se em torno de quatro questões:

- Que lacunas do regime vigente impedem que todas as crianças beneficiem de 180 dias de cuidado com rendimento?

- Que combinação de duração, titularidade, remuneração e não transferência pode promover uma partilha efetiva sem desconsiderar a recuperação física da mãe?
- Como assegurar proteção a quem cuida sem carreira contributiva suficiente e, simultaneamente, reduzir os constrangimentos organizacionais nas micro e pequenas empresas?
- Quais são os custos, riscos jurídicos, condições administrativas e indicadores necessários para uma entrada em vigor em 2028?

1.4. Âmbito e estrutura

O estudo assume uma natureza deliberadamente híbrida, conjugando síntese fundamentada de investigação científica, análise aplicada de política pública, proposta institucional e base de trabalho legislativo. Não apresenta investigação empírica original da APIPDF, mas aplica às fontes disponíveis procedimentos explícitos de seleção, comparação, apreciação crítica e delimitação das respetivas limitações.

Os destinatários prioritários são os deputados à Assembleia da República, os grupos e comissões parlamentares e os respetivos serviços de apoio, sem prejuízo da utilidade do documento para o Governo, a administração pública, os parceiros sociais, investigadores e organizações da sociedade civil. Esta orientação justifica a manutenção de uma fundamentação e de uma modelização completas, articuladas com uma redação acessível a leitores informados não especialistas.

Após a introdução, o estudo desenvolve o enquadramento teórico, empírico, jurídico e político, seguido da metodologia, das fontes e das limitações. O diagnóstico e a comparação das alternativas sustentam a apresentação do modelo da APIPDF, da proteção económica, do apoio às empresas, do impacto orçamental e das condições de implementação. A análise culmina na discussão, nas conclusões e nas recomendações, enquanto os capítulos 13 e 14 traduzem as opções adotadas numa sugestão legislativa e numa norma orçamental; os anexos documentam a modelização e sintetizam a evidência considerada.

2. Enquadramento teórico, empírico, jurídico e político

A proposta assenta numa leitura integrada do cuidado infantil, da igualdade parental, da proteção social, do trabalho, da demografia e do direito. Nenhuma destas dimensões, isoladamente, determina o desenho final.

2.1. Os primeiros seis meses e a especificidade materna

Durante os primeiros meses de vida, a criança depende dos adultos para alimentação, proteção, regulação, contacto, cuidados de saúde e construção das primeiras rotinas. A política pública não determina, por si só, a formação dos vínculos, mas pode criar condições de tempo, segurança económica e continuidade que favoreçam um cuidado responsivo. É nesse pressuposto, e não na ideia de um limiar temporal cientificamente rígido, que assenta a opção proposta.

2.1.1. Dependência, previsibilidade e cuidado responsivo

A primeira infância caracteriza-se por elevada dependência, exigindo adultos capazes de reconhecer sinais, responder ao desconforto, assegurar alimentação, sono e higiene, acompanhar necessidades clínicas e proporcionar um ambiente previsível e emocionalmente disponível. O *policy brief* CareChild (Atalaia et al., 2026) sintetiza esta exigência em cinco dimensões: vinculação, estímulo, afeto, atenção e segurança. A UNICEF (2019), por seu turno, associa a licença paga à possibilidade de prestar cuidado, estabelecer vínculo e rotinas de alimentação, acompanhar cuidados médicos e favorecer a recuperação física após o parto (Atalaia et al., 2026; UNICEF, 2019).

Estas formulações não implicam que o desenvolvimento infantil seja determinado nos primeiros seis meses, nem que exista um único modelo familiar superior. O desenvolvimento resulta da interação entre características da criança, relações, condições económicas, saúde, serviços, cultura e experiências subsequentes. O argumento sustentado pela evidência é mais circunscrito: num período de elevada dependência, reduzir a insegurança e favorecer uma presença cuidadora estável constitui um objetivo legítimo de política pública.

2.1.2. Vinculação e pluralidade de cuidadores

A relação da criança com a mãe apresenta especificidades decorrentes da gravidez, do parto, da recuperação física e, quando exista, da amamentação, as quais justificam direitos próprios e proteção clínica. Essas especificidades não permitem, contudo, concluir que a capacidade de reconhecer necessidades, consolar, alimentar, organizar rotinas e construir segurança afetiva seja biologicamente exclusiva das mulheres.

A literatura reunida no CareChild e os estudos sobre envolvimento paterno são compatíveis com a possibilidade de a criança construir relações significativas e seguras com mais de uma figura cuidadora, sendo particularmente relevantes a qualidade, a consistência e a responsividade da relação. A política pública deve, por conseguinte, proteger a recuperação materna sem reduzir o outro progenitor a uma função facultativa de apoio (Atalaia et al., 2026; O'Brien, 2009).

Centralidade da criança

O fundamento principal dos 180 dias é o direito da criança a cuidado inicial protegido. A proteção específica da mãe no pré-natal, parto e puerpério mantém-se. A reserva de tempo ao outro progenitor responde a uma função diferente: criar responsabilidade própria, capacidade de cuidado e continuidade após o regresso do primeiro cuidador ao trabalho.

2.1.3. Amamentação e proteção específica

A amamentação pode beneficiar da disponibilidade de tempo, e as recomendações de saúde pública relativas ao aleitamento constituem fundamento legítimo para proteger mãe e criança. A UNICEF inclui o aleitamento, a nutrição adequada e a vacinação atempada entre os mecanismos através dos quais a licença paga pode favorecer a saúde infantil, enquanto O'Brien destaca a importância de articular o bem-estar da criança com a igualdade de género nas políticas de licença (O'Brien, 2009; UNICEF, 2019).

A proposta da APIPDF não fundamenta a reforma das licenças parentais exclusivamente na amamentação. Nem todas as mães amamentam, conseguem ou desejam fazê-lo durante o mesmo período, e as crianças adotadas ou inseridas noutras configurações familiares mantêm idêntico direito ao cuidado. Fazer da função materna o eixo exclusivo da licença reforçaria a assimetria que a proposta pretende reduzir. A amamentação constitui, assim, uma dimensão relevante do cuidado, mas não um critério único de titularidade.

2.1.4. A escolha de seis meses e os seus limites

A opção por seis meses oferece um horizonte temporal inteligível de continuidade desde o nascimento, adia uma transição muito precoce para cuidados não parentais prestados por profissionais, incluindo creches, amas legalmente enquadradas e outros serviços regulados de educação e cuidados na primeira infância, e coincide com um referencial utilizado por organizações internacionais em recomendações de políticas amigas da família. A UNICEF defende que o conjunto das licenças pagas seja suficiente para assegurar cuidado de qualidade até existir alternativa não parental acessível, apontando para pelo menos seis meses em muitos contextos; o CareChild recomenda 180 dias e relaciona esse período com o acesso a creche de qualidade a partir dos seis meses (Atalaia et al., 2026; Conselho da União Europeia, 2019; UNICEF, 2019).

Nem a UNICEF (2019) nem o CareChild (Atalaia et al., 2026) demonstram que 180 dias sejam universalmente ótimos, que 179 sejam insuficientes ou que 181 sejam ideais. **A duração resulta de uma ponderação entre bem-estar da criança, recuperação e vínculo, igualdade entre cuidadores, organização empresarial e capacidade orçamental.** A APIPDF exclui da presente proposta os 210 e os 240 dias por considerar que ultrapassam o compromisso sustentável para Portugal. A escolha é prudencial e deve ser avaliada.

A evidência permite afirmar	A evidência não permite afirmar
Tempo pago facilita presença, rotinas e cuidados de saúde.	A licença garante por si só vínculo seguro ou melhores resultados em todas as crianças.
A qualidade da resposta do cuidador importa mais do que o seu sexo.	Mãe e outro progenitor têm funções biológicas idênticas no parto e puerpério.
Remuneração e proteção laboral condicionam a utilização real.	180 dias são uma obrigação científica universal e imutável.
O cuidado inicial deve articular-se com serviços formais de qualidade.	A licença substitui creches, saúde, habitação, rendimento ou apoio ao longo da infância.

2.2. Partilha, autonomia e direitos não transferíveis

A igualdade material não decorre apenas da formulação neutra dos direitos. Quando o tempo é totalmente transferível, mal remunerado, fragmentado ou usado sobretudo em simultâneo, tende a concentrar-se na pessoa com menor salário e sobre quem recaem maiores expectativas de cuidado, ainda, em regra, a mãe. O desenho jurídico deve, por isso, tornar o segundo progenitor titular autónomo do direito e cuidador efetivo, não mero substituto ocasional.

2.2.1. Os limites da neutralidade formal

As decisões familiares são tomadas dentro de restrições. Quando existe diferença salarial, risco profissional ou pressão empresarial, a transferência do direito tende a proteger o rendimento e a carreira de quem já está numa posição mais forte. Uma licença familiar livremente repartível pode, portanto, reproduzir a especialização: uma pessoa ausenta-se durante meses; a outra mantém disponibilidade para o trabalho e participa sobretudo nos momentos em que ambos estão em casa (OCDE, 2025; Pizarro & Gartzia, 2024).

A OCDE (2025) identifica três mecanismos recorrentes para contrariar esse resultado: quotas reservadas a cada progenitor, períodos de bónus quando ambos usam parte da licença e direitos individuais totalmente não transferíveis. Em todos, a família perde duração ou benefício se o pai ou segundo progenitor não usar a parte que lhe está destinada. Portugal já pertence ao grupo que usa um bónus de partilha; a APIPDF torna o mecanismo mais claro e exigente nos últimos 60 dias.

2.2.2. Cuidado autónomo e apoio no pós-parto

Os dias obrigatórios do pai imediatamente após o nascimento são importantes. Permitem acompanhar a chegada da criança, apoiar a mãe e assumir tarefas num período fisicamente exigente. Não criam necessariamente a mesma experiência que um período posterior em que o pai ou segundo progenitor fica responsável pelas rotinas sem a presença simultânea do primeiro cuidador.

O estudo qualitativo de Wall e Leitão (2017) sobre pais portugueses em licença sozinhos mostra que estes períodos foram valorizados por prolongarem o cuidado em casa, distribuírem os custos profissionais da ausência e desenvolverem autonomia e competência parental. As autoras também encontram diversidade: nem todas as experiências transformam relações de género da mesma forma. A licença cria uma oportunidade; não impõe o modo como cada pessoa a usa.

2.2.3. Continuidade, sucessividade e não transferência

A proposta não torna toda a licença inflexível. Durante os primeiros 120 dias, os progenitores podem distribuir o gozo por períodos exclusivos ou sucessivos, sem prejuízo dos 42 dias obrigatórios da mãe, dos 28 dias obrigatórios do pai ou outro progenitor e das sobreposições que a lei admita expressamente. A proposta não cria dois direitos paralelos de 120 dias. A família escolhe também qual dos dois titulares goza primeiro o respetivo bloco final. A rigidez incide apenas nas características necessárias para que os últimos 60 dias produzam partilha e cobertura cronológica reais.

Regra	Mecanismo pretendido	Risco que reduz
30 dias contínuos	Tempo suficiente para construir rotinas e responsabilidade própria.	Uso episódico, folgas dispersas ou mera assistência.
Um bloco por progenitor	Direito individual que não depende de cedência do outro.	Negociação intrafamiliar assimétrica.
Não transferível	A ausência de uso tem consequência real.	Concentração automática dos 60 dias numa só pessoa.
Sucessivo e não sobreposto	Cada direito acrescenta 30 dias ao calendário de cuidado.	Dois blocos formais consumidos no mesmo mês, deixando cerca de 150 dias cronológicos.
Pago a 100%	Reduz o custo de oportunidade da partilha.	Desistência por perda imediata de rendimento.

A sucessividade distingue a contagem de direitos individuais da cobertura da criança. Se os dois blocos de 30 dias forem gozados simultaneamente, existem 60 dias de ausência laboral, mas apenas 30 dias no calendário. A criança perde um mês de cuidado parental protegido e a cobertura pode terminar por volta do 150.º dia. A APIPDF exige que um bloco siga o outro entre o 121.º e o 180.º dia, ficando a ordem ao critério dos progenitores.

Permitir o fracionamento dos blocos finais não aumentaria necessariamente o número total de dias pagos, mas aumentaria a complexidade de controlo pelo ISS, a incerteza de planeamento das entidades empregadoras e o risco de uso episódico ou sazonal. A experiência espanhola mostra que direitos individuais muito flexíveis podem ser utilizados com maior fragmentação e calendarização estratégica pelos homens, sem produzirem automaticamente igualdade laboral (González et al., 2026). A opção por 30 dias contínuos é, por isso, uma decisão de desenho informada por evidência, não uma afirmação de que todas as famílias tenham as mesmas necessidades.

A não transferência também tem uma fronteira. Quando existem dois progenitores com possibilidade jurídica e material de cuidar, a mera recusa de um não converte automaticamente o seu bloco no direito do outro. Caso contrário, o incentivo desaparece. A conversão só é admissível perante progenitor único ou impossibilidade objetiva, formalmente reconhecida, de o outro titular exercer o cuidado. A falta de emprego, a inatividade, os estudos ou a ausência de prestação contributiva não constituem impossibilidade: nesses casos, o titular conserva o bloco e acede à via social autónoma.

A separação, o divórcio ou a inexistência de coabitação prévia entre os progenitores não extinguem o direito individual de cada um ao respetivo bloco contínuo, sucessivo e não transferível. O modo concreto de exercício deverá ser definido por acordo ou, na sua falta, por decisão judicial urgente, considerando a idade da criança, a amamentação quando exista, as rotinas, a distância e o superior interesse da criança, sem converter automaticamente os blocos em períodos sobrepostos, fragmentados ou transferíveis.

Nas situações de violência ou risco, a conversão do bloco do outro progenitor exige um fundamento formal, não sendo suficiente uma denúncia ou queixa isolada. O tratamento equiparado a progenitor único pressupõe, designadamente, medida de coação ou pena acessória de proibição de contactos, decisão provisória ou definitiva que limite, suspenda ou iniba o exercício das responsabilidades parentais, ou decisão judicial que reconheça risco grave para os direitos ou a segurança da criança ou da vítima. A decisão deve ser urgente e não pode impor à pessoa protegida o contacto com o outro progenitor, em consonância com os artigos 1906.º-A do Código Civil e 44.º-A do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, introduzidos pela Lei n.º 24/2017.

2.2.4. Experiência portuguesa com períodos reservados

A reforma portuguesa de 2009, que criou um mês adicional associado ao gozo pelo pai, foi seguida por uma subida acentuada da partilha. Os dados citados por Wall e Leitão passam de uma utilização residual, próxima de 0,6% antes da reforma, para 23,8% em 2013. A evolução não prova que a quota tenha produzido todos os efeitos observados nem mede a qualidade do cuidado, mas mostra que o comportamento responde ao desenho do direito.

O Relatório sobre a Situação da Paternidade e do Cuidado em Portugal 2023 aponta, numa amostra própria, para barreiras económicas e profissionais: entre quem não gozou integralmente, 65% referiu a falta de pagamento a 100%, metade receou perder o emprego, 46% temeu dificuldades de progressão e 42% indicou que a chefia não via com bons olhos mais tempo de licença. Estes resultados não são estimativas administrativas da população inteira, mas identificam os mecanismos que uma reforma tem de enfrentar.

Hipótese sujeita a verificação empírica

A APIPDF formula a hipótese de que 30 dias de cuidado autónomo possam reforçar a competência parental, a relação da criança com cada progenitor e a partilha subsequente. O estudo não assume que esses efeitos ocorram em todas as famílias. A avaliação posterior deverá observar quem utiliza o período, de que modo, se o gozo foi efetivamente exclusivo, que pressões ocorreram e se a distribuição do cuidado se mantém após a licença.

A investigação qualitativa portuguesa reforça esta leitura prudente. Wall e Leitão (2017), com base em entrevistas a 20 pais que cuidaram sozinhos durante a licença, identificaram ganhos percebidos na relação com a criança, na aprendizagem do cuidado e na autonomia paterna, a par de reações negativas no contexto laboral. Leitão (2019), num estudo com 24 pais, mostrou que a duração efetivamente assumida depende das motivações, da negociação familiar e do contexto profissional. Estes resultados contribuem para compreender mecanismos, mas não permitem generalizar frequências ao conjunto dos pais portugueses.

2.3. Desigualdade de acesso e rendimento

O acesso da criança ao cuidado protegido não deve depender da carreira contributiva, do tipo de contrato, do desemprego ou do rendimento do agregado. Se o cuidado constitui o referencial da política, o tempo protegido deve ser acompanhado por uma prestação que chegue a quem efetivamente cuida e permita suspender o trabalho. A proposta da APIPDF combina duas vias, contributiva e social, atribuindo à segunda uma garantia universal, em vez de proteção assistencial condicionada por recursos.

2.3.1. O projeto CareChild: natureza, métodos e limites

O CareChild, com a designação completa *Licenças Parentais, Desigualdades Sociais e Bem-Estar Infantil*, foi um projeto interdisciplinar desenvolvido no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa entre novembro de 2024 e o final de 2025, com conclusão dos respetivos produtos em 2026. Selecionado no concurso Science4Policy da Fundação para a Ciência e a Tecnologia e do PLANAPP, teve a CITE como instituição parceira e foi coordenado por Susana Atalaia e Vanessa Cunha, com consultoria científica de Karin Wall. A equipa reuniu competências de investigação em sociologia da família, trabalho, proteção social, saúde e políticas públicas (Atalaia et al., 2026).

O projeto combinou métodos quantitativos e qualitativos, analisando legislação laboral, dados oficiais sobre emprego e qualidade do emprego provenientes do INE, do Eurostat e dos Quadros de Pessoal, bem como registos agregados do ISS relativos a beneficiários dos subsídios parentais. Esta base foi complementada por grupos focais e entrevistas a 23 especialistas, representantes de grupos de interesse e profissionais das áreas do

trabalho, proteção social e infância, além de 18 entrevistas em profundidade a mães e pais situados nas margens do sistema de licenças parentais.

A relevância do CareChild para este estudo resulta de quatro características: é recente; incide especificamente sobre Portugal; articula dados administrativos com experiências e mecanismos; e formula recomendações dirigidas à política pública. Não é, contudo, um inquérito representativo da população portuguesa, uma avaliação causal de uma reforma já executada ou uma validação do *Modelo Igualdade Parental*. A APIPDF utiliza-o para diagnosticar desigualdades de acesso, fundamentar a centralidade da criança e discutir a suficiência da prestação social. As escolhas relativas aos blocos 120 + 30 + 30, à eliminação completa da condição de recursos e ao apoio empresarial pertencem à APIPDF.

2.3.2. A lacuna administrativa identificada

O *policy brief* do CareChild analisa dados do Instituto da Segurança Social relativos ao período de 2014 a 2023. No último ano observado, 74% dos nados-vivos estavam associados a beneficiários do subsídio parental inicial contributivo, 9% ao subsídio social parental e 17% a nenhuma prestação inicial; em conjunto, 26% não dispunham de cobertura contributiva. O estudo assinala ainda que a proporção sem qualquer prestação se manteve entre 15% e 19% ao longo do período.

Estes rácios devem ser lidos com rigor. O denominador são nados-vivos e o numerador resulta de registos de benefícios; uma criança pode estar ligada a mais de um beneficiário e os dados públicos não permitem reconstruir todos os casais, dias e estatutos. Não são, por isso, uma taxa individual perfeita nem uma estimativa pronta para o orçamento. São evidência administrativa de que a ausência de proteção não é marginal e de que o ISS deve recalcular a estimativa com microdados antes de fixar a dotação oficial.

Situação em 2023	Proporção dos nados-vivos	Leitura
Subsídio inicial contributivo	74%	Maioria coberta, mas dependente de carreira e remuneração registada.
Subsídio social parental	9%	Via de proteção não contributiva sujeita às atuais condições de recursos.
Sem qualquer subsídio inicial	17%	Lacuna persistente; universo individual deve ser apurado pelo ISS.

Fonte: Atalaia et al. (2026), CareChild/PLANAPP, com dados do ISS disponíveis em março de 2025.

2.3.3. Vínculo laboral, rendimento e capacidade de escolha

O direito laboral foi construído em torno de emprego subordinado contínuo e de uma carreira contributiva identificável. A realidade inclui contratos a termo, trabalho temporário, trabalho doméstico, atividade independente, plataformas, múltiplos empregadores, migração, estudo, inatividade e períodos de desemprego sem prestação. Uma pessoa pode cuidar da mesma criança e sofrer a mesma perda de disponibilidade, mas ter proteção muito diferente porque o seu percurso não encaixa na modalidade central.

O CareChild (Atalaia et al., 2026) associa esta desigualdade à precariedade e aos baixos salários. Em 2023, 31% das pessoas assalariadas abrangidas pela análise tinham contrato não permanente, proporção que chegava a 41% entre os 25 e os 34 anos. A falta de estabilidade pode atuar duas vezes: impede a formação do prazo contributivo e aumenta o receio de não renovação ou retaliação. Mesmo quando existe direito, uma taxa de 80% ou 83% pode ser incomportável para quem já vive próximo do mínimo necessário.

2.4. Trabalho, carreiras e cultura empresarial

O nascimento de uma criança ainda distribui riscos profissionais de forma desigual. A mãe tende a concentrar a ausência, o trabalho não remunerado e a adaptação de horários; o pai ou segundo progenitor conserva maior continuidade laboral. Uma licença mais partilhada pode reduzir esta assimetria, mas não elimina sozinha diferenças salariais, culturas de disponibilidade total, discriminação ou falta de serviços de infância.

2.4.1. Penalização profissional associada aos filhos

Quando uma empresa antecipa que as mulheres irão ausentar-se mais tempo, esse padrão pode influenciar contratação, atribuição de projetos, progressão e investimento em formação, mesmo sem discriminação expressa. Dentro da família, a diferença de remunerações reforça a mesma decisão: é menos oneroso que se ausente quem ganha menos. O resultado torna-se circular: a desigualdade salarial orienta a licença e a concentração da licença pode aprofundar a desigualdade.

O Livro Branco do projeto MERIT (MoThERhood Income inequaliTy), elaborado por investigadores do Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto (ISPUP) e parceiros, analisou como a parentalidade se relaciona com a vida pessoal, profissional e com as trajetórias de rendimento de mães e pais em Portugal. Com dados relativos a 2004–2020, identificou diferenças persistentes: os pais beneficiaram de um prémio salarial estimado de 15 %, enquanto as mães não registaram ganho comparável. O resultado não deve ser lido como efeito causal isolado da licença, mas como sinal de uma estrutura laboral em que parentalidade e género continuam a produzir percursos distintos (Leão et al., 2024).

2.4.2. O que os períodos reservados podem alterar

Quando a ausência parental se torna previsível para homens e mulheres, o empregador tem menos base económica para associar o custo apenas à contratação feminina. Para a família, um período não transferível reduz a negociação sobre quem «cede» tempo; para o segundo progenitor, cria experiência concreta de organização do cuidado. A revisão sistemática de Pizarro e Gartzia (2024) encontra consenso de que licenças paternas mais longas podem associar-se a uma divisão doméstica mais igual, mas sublinha a heterogeneidade dos sistemas e a falta de desenhos causais em grande parte da literatura.

A evidência espanhola acrescenta uma dimensão intergeracional. Farré et al. (2026) analisam a introdução, em 2007, de uma licença de paternidade individual e não transferível de 13 dias, comparando crianças expostas e não expostas através de um desenho de diferenças-em-diferenças dentro das escolas, complementado por um inquérito original a adolescentes. Os autores identificam, no início da adolescência, atitudes de género mais igualitárias, maior participação em tarefas domésticas não estereotipadas e expectativas menos tradicionais, embora os efeitos diminuam substancialmente no final da adolescência. A proximidade institucional, laboral, familiar e cultural entre Espanha e Portugal reforça a plausibilidade destes mecanismos no contexto português, sem demonstrar uma transformação permanente das normas sociais.

A conclusão deve ser prudente. A reserva de tempo tem potencial para alterar normas, sobretudo quando é bem paga, contínua e apoiada pela organização. Não existe base para prometer que dois blocos de 30 dias eliminarão a penalização da maternidade, produzirão uma divisão igual de todo o trabalho não remunerado ou alterarão permanentemente as normas de género.

2.4.3. A organização do trabalho como condição de uso

Uma norma individual pode ser neutralizada por mensagens informais: «não é uma boa altura», «a equipa não consegue», «já estiveste os dias obrigatórios» ou «a tua carreira ficará para trás». O relatório A Situação da Paternidade e do Cuidado em Portugal 2023, elaborado por Tatiana Moura, Marta Mascarenhas, Milena do Carmo, Alexandre de Sousa Carvalho e João Victor Dutra no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e no âmbito do Observatório Masculinidades.pt, regista receio de perda de emprego, de progressão e de desaprovação da chefia entre as razões para não gozar integralmente. O CareChild também relata dificuldades de substituição e culturas que tratam responsabilidades familiares como menor compromisso (Atalaia et al., 2026; Moura et al., 2024).

A resposta exige dois instrumentos complementares. O apoio à continuidade empresarial reduz dificuldades objetivas das micro e pequenas empresas, enquanto a proteção laboral impede que sejam transferidas para o trabalhador por pressão ou retaliação. Isoladamente, ambos seriam insuficientes: a fiscalização sem mecanismos de continuidade ignoraria constrangimentos reais das empresas, ao passo que o apoio financeiro sem garantias laborais poderia tornar-se mera transferência pública.

O estudo qualitativo de Hokke et al. (2026), baseado em 15 pais australianos, mostra como flexibilidade, licença e culturas familiares ou desfavoráveis no local de trabalho podem facilitar ou impedir o cuidado. A transferibilidade direta para Portugal é limitada, mas o mecanismo é relevante: um direito formal pode ser enfraquecido por expectativas organizacionais, negociação informal e receio de consequências profissionais.

2.5. Demografia e alcance esperado da política

Portugal enfrenta baixa fecundidade e envelhecimento. Uma política de licenças pode reduzir um obstáculo concreto à parentalidade desejada: a incompatibilidade entre cuidar, manter rendimento e conservar ligação ao trabalho. Não pode, isoladamente, inverter uma tendência demográfica produzida por habitação, emprego, salários, serviços, saúde, migração, expectativas e igualdade ao longo de décadas.

2.5.1. Diagnóstico demográfico

Segundo o INE (2026a), o índice sintético de fecundidade foi de 1,30 filhos por mulher em 2025, depois de 1,27 em 2024. Estes valores estão abaixo do nível de substituição de gerações e variam de ano para ano sem que uma única política possa explicar a mudança. Em 2024, o índice de envelhecimento atingiu 192,4 pessoas com 65 ou mais anos por cada 100 jovens. As projeções publicadas em 2025 mantêm uma trajetória de forte envelhecimento sob o cenário central.

Projeções não são previsões certas. Dependem de hipóteses de fecundidade, mortalidade e migração, e podem ser revistas quando os dados ou os métodos mudam. O seu valor é mostrar a direção e a magnitude do desafio: uma base mais estreita de população jovem e ativa terá consequências na sustentabilidade social, no mercado de trabalho, nos territórios e na capacidade de financiar cuidados.

2.5.2. Licenças e decisão de ter filhos

A licença paga reduz custos imediatos e incerteza. Permite tempo de cuidado sem rutura total de rendimento, protege o vínculo laboral e distribui parte do risco entre os dois progenitores e a coletividade. Estes mecanismos podem tornar mais realizável uma intenção de ter filhos, sobretudo quando o receio principal é a conciliação e a penalização profissional.

A plausibilidade do mecanismo não demonstra, porém, um aumento do número de nascimentos. A decisão de ter o primeiro, o segundo ou o terceiro filho responde a condicionantes distintas e ocorre num contexto mais amplo. Uma reforma das licenças pode melhorar o bem-estar das famílias que já tiveram uma criança sem alterar a fecundidade agregada, resultado que, ainda assim, preservaria valor social e seria compatível com o objetivo primário da política.

2.5.3. Reformas de partilha e fecundidade

Duvander, Lappegård e Johansson (2020) estudaram a introdução de quotas do pai na Noruega e na Suécia através de um desenho quase experimental. Não encontraram efeitos de fecundidade na Noruega. Na Suécia, identificaram um aumento do risco de terceiro nascimento entre casais em que o pai tinha baixo rendimento ou a mãe menor escolaridade, precisamente os grupos cujo comportamento de licença mais mudou. Os próprios autores recomendam cautela: alguns resultados são sensíveis e não constituem uma resposta uniforme.

O caso mostra por que não se deve escolher entre duas afirmações extremas: «licenças aumentam a natalidade» ou «licenças não têm relação com a natalidade». Os efeitos podem ser nulos na média, temporários, concentrados em ordens de nascimento ou grupos específicos e dependentes da interação com outras políticas. A resposta honesta é tratar a licença como uma componente da política demográfica e medir o que acontece sem atribuição automática de causalidade.

Enquadramento demográfico da proposta

A proposta APIPDF é uma entre várias políticas necessárias para criar condições favoráveis à parentalidade e enfrentar a tendência demográfica. Não promete aumentar os nascimentos nem inverter sozinha o declínio populacional. O seu valor imediato mede-se pelo cuidado protegido, pela igualdade de acesso e pela redução de obstáculos familiares e laborais.

2.5.4. O custo de não apoiar e os limites da monetização

A ausência de proteção tem custos: entrada precoce em cuidado não parental por falta de alternativa, perda de rendimento, saída do emprego, penalização da carreira, pressão sobre a saúde mental, desigualdade entre crianças, sobrecarga de um cuidador e dificuldades de retenção para as empresas. A literatura internacional associa licenças pagas a saúde infantil, vacinação, aleitamento, ligação laboral e maior envolvimento paterno, embora a força causal varie entre resultados e estudos (O'Brien, 2009; Pizarro & Gartzia, 2024; UNICEF, 2019).

Não existe neste trabalho uma estimativa portuguesa capaz de converter todos esses efeitos numa poupança líquida comparável ao custo orçamental. Somar benefícios futuros em saúde, educação, produtividade e natalidade e subtraí-los à despesa de 2028 produziria falsa precisão. O pacote é comparado, no capítulo 9, com a despesa atual em parentalidade; os custos sociais de não agir são descritos sem serem convertidos numa poupança financeira fictícia.

2.5.5. Uma política entre várias

A licença parental responde a um problema delimitado, assegurar tempo e rendimento para cuidar, mas não substitui as restantes condições que enquadram as decisões reprodutivas e a organização do cuidado. Para produzir efeitos duradouros na igualdade, no bem-estar infantil e na confiança para constituir ou alargar uma família, o modelo deve articular-se com políticas de habitação, emprego, saúde, educação e cuidados profissionais na primeira infância. A tabela seguinte explicita estas interdependências e evita atribuir à licença resultados que dependem de um conjunto mais amplo de políticas públicas.

Política complementar	Ligação ao modelo
Habitação acessível e estável	Reduz insegurança anterior à decisão de ter filhos.
Emprego estável e salários adequados	Torna a proteção contributiva utilizável e reduz medo de quebra de carreira.
Saúde sexual, reprodutiva, materna e infantil	Protege gravidez, parto, puerpério, fertilidade e desenvolvimento.
Creches acessíveis e de qualidade	Assegura continuidade quando terminam os seis meses.
Horários e conciliação ao longo da infância	Evita que a proteção termine no regresso ao trabalho.
Igualdade salarial e combate à discriminação	Reduz o incentivo económico para concentrar o cuidado nas mulheres.
Política migratória e territorial	Integra a dinâmica populacional e a desigualdade entre regiões.

2.6. Enquadramento jurídico e político

A Constituição protege a família, a parentalidade, a infância, a segurança social e a conciliação entre atividade profissional e vida familiar. O Código do Trabalho e os regimes prestacionais concretizam estas garantias através da licença parental inicial, dos períodos obrigatórios da mãe e do pai, das regras de partilha e dos subsídios contributivos e sociais. A Diretiva (UE) 2019/1158 estabelece um patamar europeu de direitos individuais e não transferíveis, admitindo soluções nacionais mais favoráveis (Constituição da República Portuguesa, 1976; Lei n.º 7/2009, 2009; União Europeia, 2019).

Em 2026, a discussão parlamentar inclui a petição e o Projeto de Lei n.º 176/XVII/1.^a, bem como uma proposta do PSD. O CareChild e a OCDE oferecem referências de política, mas não substituem a decisão nacional. A análise detalhada destas alternativas surge no capítulo 5; o capítulo 4 descreve antes o direito vigente, para evitar confundir propostas com normas em vigor.

3. Metodologia, fontes e limitações

O estudo adota um desenho documental e aplicado de análise de política pública, sem recolha primária através de inquéritos, entrevistas ou observação. Combina revisão estruturada da literatura, análise normativa, comparação internacional, exploração de dados secundários e modelização orçamental paramétrica, adequando cada método à questão a que procura responder e distinguindo descrição, explicação, causalidade, inferência e escolha política (Bryman & Bell, 2019; Gough, Oliver, & Thomas, 2017; Weimer & Vining, 2011).

A sequência adotada acompanha a organização corrente da investigação social aplicada e da análise de políticas públicas: após a introdução e o enquadramento teórico, são explicitadas as fontes, os métodos e as limitações antes da apresentação do diagnóstico, da comparação e da proposta. Esta organização permite aos decisores apreciar o percurso argumentativo e o peso atribuído a cada tipo de evidência (Bryman & Bell, 2019; Pennock, 2023; Weimer & Vining, 2011).

O caráter científico do estudo não decorre da realização de trabalho de campo próprio, mas da formulação explícita das questões, da identificação do corpus documental analisado, da correspondência entre afirmações e fontes, da distinção entre resultados empíricos e escolhas normativas, da consideração de evidência divergente e da explicitação das limitações.

3.1. Desenho, fontes e instrumentos

O trabalho foi desenvolvido em cinco operações articuladas: delimitação do problema; construção de um conjunto normativo, científico e estatístico de fontes; comparação das alternativas por critérios comuns; formulação e análise de situações limite; estimativa de custos e requisitos de implementação. A revisão da literatura é narrativa e estruturada, não uma revisão sistemática com protocolo PRISMA. A transparência é assegurada pela identificação das fontes, pela explicitação do peso atribuído a cada tipo de evidência e pela declaração das limitações (Gough et al., 2017).

Operação	Instrumento	Resultado utilizado no estudo
Regime e direitos	Análise documental e normativa	Descrição do direito vigente e das alterações necessárias
Efeitos e mecanismos	Revisão de investigação portuguesa e internacional	Fundamentação do cuidado, da partilha, das desigualdades e dos riscos
Alternativas	Matriz comparativa multidimensional	Diferenças entre petição, PSD, CareChild, OCDE e APIPDF
Situações limite	Cenários jurídicos e administrativos	Progenitor único, segundo titular sem cobertura, adoção, suspensões e transição
Custos	Modelo paramétrico com cenários	Ordens de grandeza, decomposição e sensibilidade

3.2. Critérios de decisão

Critério	Pergunta aplicada ao modelo
Cuidado	A criança pode beneficiar de 180 dias cronológicos desde o nascimento?
Corresponsabilidade	Cada progenitor dispõe de um período próprio e efetivamente exercível?
Universalidade	O direito subsiste sem carreira contributiva ou rendimento do agregado?
Suficiência	A prestação evita que o direito exista apenas para quem pode perder rendimento?
Igualdade material	Progenitor único e estatutos mistos não reduzem a proteção da criança?
Exequibilidade	Famílias, empresas e administração conseguem compreender e executar a regra?
Proporcionalidade	O custo e os apoios são focalizados, controláveis e avaliáveis?

CrITÉrio	Pergunta aplicada ao modelo
Rigor	A proposta distingue evidência, inferência, escolha política e incerteza?

3.3. Fontes e apreciação da evidência

O regime português é descrito com base na Constituição, no Código do Trabalho, nos Decretos-Leis n.os 91/2009 e 89/2009, nos guias do Instituto da Segurança Social e nos documentos parlamentares disponíveis. Os dados do INE e da execução orçamental enquadram as dimensões demográfica, empresarial e financeira. A informação legislativa, parlamentar e estatística suscetível de atualização foi verificada até agosto de 2026.

A fundamentação científica utiliza o CareChild, investigação portuguesa sobre pais em licença autónoma, desigualdades de carreira e monoparentalidade estatística, bem como revisões e estudos internacionais. A OCDE e a revisão anual da Leave Network permitem comparar mecanismos. A evidência divergente ou delimitadora inclui González, Guirola e Hospido (2026), Boll e Nikolka (2026), González e Zoabi (2026) e Farré et al. (2026). Estes trabalhos mostram que direitos individuais e incentivos podem ter utilizações, efeitos heterogêneos e efeitos intergeracionais de duração limitada, pelo que são mobilizados para avaliar criticamente o modelo, não para produzir uma conclusão binária.

A hierarquia é explícita. Normas e estatísticas oficiais sustentam descrições jurídicas e quantitativas; estudos causais sustentam efeitos dentro dos respetivos desenhos; estudos qualitativos ajudam a compreender mecanismos e experiências; documentos de política fundamentam recomendações, não verdades científicas. As escolhas de 180 dias, 1,5 IAS, 75% para microempresas e entrada em vigor em 2028 são opções da APIPDF informadas por evidência, não resultados impostos pela literatura.

3.4. Comparação crítica das alternativas

A comparação incide sobre alternativas reais, incluindo a manutenção do regime vigente, a proposta dos peticionários, a solução apresentada pelo PSD, as recomendações do CareChild e os mecanismos identificados pela OCDE. As alternativas são avaliadas pelas mesmas dimensões: duração cronológica, taxa de substituição, titularidade, transferência, simultaneidade, cobertura social, progenitor único, estatutos mistos, impacto empresarial e custo. Esta matriz evita comparar apenas o número nominal de semanas, porque sistemas com igual duração podem produzir calendários, rendimentos e incentivos muito diferentes (Dobrotić et al., 2025; OCDE, 2025; Weimer & Vining, 2011).

A avaliação crítica confronta a proposta com resultados que podem contrariar as suas expectativas, explicações alternativas, casos limite e incerteza paramétrica. A evidência espanhola levou a rejeitar blocos finais fragmentáveis ou sobrepostos e a formular a igualdade laboral como hipótese a avaliar, não como consequência automática. A literatura demográfica levou a abandonar qualquer promessa de aumento dos nascimentos e a enquadrar a licença como uma política entre outras (Duvander et al., 2020; González et al., 2026; OCDE, 2024).

A abordagem adotada não visa confirmar uma preferência previamente definida, mas identificar as condições em que o modelo pode falhar, os efeitos que devem ser observados e os elementos suscetíveis de correção. A recomendação final mantém, por essa razão, uma separação explícita entre evidência, inferência, escolha política e requisito de implementação.

3.5. Modelização financeira

A estimativa orçamental é anual, por coorte de nascimentos e adoções, e expressa acréscimos face ao regime de referência. Separa prestação contributiva, prestação social autónoma e apoio à continuidade empresarial. Os cenários baixo, central e alto variam adesão, remuneração de referência, utilização dos blocos, cobertura social, substituição e custos empresariais elegíveis (APIPDF, 2026a).

O corpo do estudo apresenta os resultados necessários à decisão, a respetiva comparação com a despesa atual e a amplitude da incerteza. O Anexo A documenta o perímetro, as relações de cálculo, a decomposição por componente, os cenários e os dados necessários à validação. O ficheiro eletrónico de modelização funciona como suporte de cálculo, sem substituir a explicação metodológica constante do relatório.

Os cálculos não usam microdados individuais do ISS/IGFSS e não constituem previsão de caixa para 2028. Servem para verificar coerência, decompor o custo e fixar uma ordem de grandeza. A decisão orçamental exige recálculo oficial, atualização para os valores de 2028, identificação de sistemas e recursos humanos e eliminação de dupla contagem.

3.6. Limitações

- Os dados do CareChild relacionam beneficiários e nados-vivos, mas não seguem cada criança nem todos os estatutos familiares.
- A duração da licença não permite, por si só, observar a qualidade do cuidado; a lei estrutura tempo e condições de exercício, não relações afetivas.
- Resultados estrangeiros não são automaticamente transportáveis para Portugal; servem para avaliar mecanismos e riscos.
- Os custos empresariais dependem de contratação, salários, sectores e regras de elegibilidade ainda não observados em microdados integrados.
- Os potenciais benefícios futuros em saúde, educação, emprego, produtividade ou fecundidade não são monetizados.
- A análise jurídica é estrutural e não substitui o parecer necessário para o articulado, auxílios de Estado e proteção de dados.

Critério de interpretação da evidência

Quando o texto afirma que a evidência indica ou sugere um efeito, a conclusão está limitada ao estudo citado. Quando estabelece 180 dias, 1,5 IAS, blocos sucessivos ou apoio à continuidade empresarial, apresenta uma escolha política da APIPDF. Quando apresenta custos, trata-os como estimativas paramétricas a confirmar.

3.7. Utilização de inteligência artificial e responsabilidade editorial

A inteligência artificial generativa foi utilizada como ferramenta auxiliar, em conformidade com o Protocolo de Inteligência Artificial da APIPDF. O ChatGPT, da OpenAI, apoiou tarefas de pesquisa orientada, organização documental, comparação de alternativas, sistematização da evidência, verificação da modelização paramétrica, identificação de situações limite e revisão textual (APIPDF, 2026b; OpenAI, 2026). O trabalho decorreu durante agosto de 2026 e foi sujeito a verificações e revisões humanas sucessivas.

O sistema não constituiu fonte probatória nem substituiu o juízo científico, jurídico ou político. As respostas foram tratadas como material de trabalho sujeito a confirmação; a correspondência entre afirmações e fontes, a distinção entre evidência e escolha política, a interpretação e a redação final tiveram supervisão humana.

Ricardo Simões, Secretário-Geral da APIPDF, coordenou o processo, definiu e validou as opções e submeteu esta versão à aprovação institucional. A responsabilidade pela versão final e pelas opções políticas pertence à Direção da APIPDF; a transparência sobre a ferramenta não transfere a autoria nem dilui a prestação de contas.

3.8. Siglas

Sigla	Designação
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
CPAS	Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

4. Regime português e diagnóstico do problema

Portugal dispõe já de um regime de parentalidade relativamente desenvolvido, que reconhece uma licença parental inicial remunerada, protege a recuperação materna, reserva períodos ao pai e incentiva determinadas formas de partilha. A insuficiência identificada situa-se na distância entre a consagração jurídica dos direitos e a possibilidade efetiva de todas as crianças beneficiarem de seis meses de cuidado parental com rendimento adequado, independentemente do vínculo laboral ou da composição familiar.

4.1. Duração e remuneração

A licença parental inicial pode ter 120 ou 150 dias consecutivos e ser partilhada depois do parto. O acréscimo de 30 dias depende, em regra, de cada progenitor gozar em exclusivo 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias consecutivos. No plano prestacional, porém, as opções não são equivalentes: o regime contributivo paga 120 dias a 100% da remuneração de referência, 150 dias sem partilha a 80%, 150 dias com a partilha legalmente qualificada a 100% e 180 dias com partilha a 83%. Desde 2023, os 180 dias podem ser pagos a 90% quando o pai goze pelo menos 60 dias consecutivos, ou dois períodos de 30 dias, para além da licença exclusiva do pai (Decreto-Lei n.º 91/2009, 2009; ISS, 2026a).

O regime vigente incorpora, assim, dois princípios relevantes: a duração pode aumentar quando ambos os progenitores exercem o cuidado e uma taxa de substituição mais elevada pode facilitar o gozo pelo segundo titular. Não assegura, todavia, 180 dias a 100%, nem garante que os últimos 60 dias correspondam a 60 dias cronológicos adicionais de cuidado, uma vez que a modalidade de utilização e a possibilidade de simultaneidade permanecem determinantes.

Modalidade contributiva	Taxa em 2026	Condição central
120 dias	100% da remuneração de referência	Opção base.
150 dias	80%	Sem partilha qualificada.
150 dias	100%	Cada progenitor goza 30 dias ou dois períodos de 15 dias em exclusivo.
180 dias	83%	Acréscimo de 30 dias por partilha qualificada.
180 dias	90%	O pai goza pelo menos 60 dias, além da licença exclusiva do pai.

Fonte: Decreto-Lei n.º 91/2009, artigo 30.º, versão consolidada consultada em 20 de agosto de 2026. Não se incluem nesta síntese os acréscimos por prematuridade, internamento, nascimentos múltiplos e outros casos especiais.

4.2. Pré-natal, recuperação da mãe e dias do pai

A mãe pode utilizar até 30 dias da licença parental inicial antes do parto e deve gozar 42 dias consecutivos após o nascimento. No regime atual, o período pré-natal integra a duração global escolhida, pelo que a utilização dos 30 dias antes do parto numa modalidade de 180 dias reduz o tempo remanescente após o nascimento. É esta a razão pela qual a proposta autonomiza o pré-natal: a proteção da gravidez não deverá reduzir a garantia de seis meses de cuidado da criança depois de nascer (Lei n.º 7/2009, 2009, arts. 41.º a 43.º).

O pai deve gozar 28 dias, seguidos ou interpolados em períodos mínimos de sete dias, nos 42 dias posteriores ao nascimento; sete desses dias são consecutivos e imediatamente subsequentes ao parto. Pode ainda gozar sete dias facultativos em simultâneo com a licença da mãe. A proposta parlamentar em discussão em 2026 reforça para 14 os dias consecutivos imediatamente posteriores ao nascimento, mantendo o total obrigatório de 28 dias. A APIPDF acompanha esse reforço, distinguindo-o, porém, do bloco final de 30 dias: os primeiros dias respondem às necessidades do pós-parto e da organização familiar, enquanto o bloco final visa criar uma

experiência autónoma de cuidado e prolongar a cobertura cronológica da criança (Lei n.º 7/2009, 2009, art. 43.º).

Articulação dos períodos no calendário pós-natal

Na proposta da APIPDF, os até 30 dias pré-natais ficam excluídos do contador por ocorrerem antes do nascimento. Os 28 dias obrigatórios do pai decorrem dentro dos primeiros 180 dias e podem coincidir com a licença da mãe, não sendo adicionados no final do calendário. A duração pós-natal máxima é, portanto, de 180 dias, e não de 208 ou 238 dias.

4.3. Acesso à prestação

O subsídio contributivo exige, em regra, seis meses com registo de remunerações. Pessoas trabalhadoras independentes e abrangidas pelo seguro social voluntário estão ainda sujeitas a regras de regularidade contributiva. Até 30 de dezembro de 2026, quem não reúne o prazo de garantia pode pedir o subsídio social parental, dependente do rendimento e do património do agregado e calculado por referência ao IAS (Decreto-Lei n.º 91/2009, 2009; ISS, 2026a, 2026b).

O Decreto-Lei n.º 166/2026, de 13 de agosto, altera este quadro com efeitos em 31 de dezembro de 2026. O subsídio social parental é extinto por incorporação na Prestação Social Única. A PSU é uma prestação mensal diferencial, sujeita à insuficiência de recursos do agregado e a condições de ativação. A majoração por parentalidade dirige-se ao requerente, titular ou membro do agregado que seja beneficiário do regime geral e não tenha a prestação contributiva por falta de prazo de garantia. Corresponde à diferença entre 80% do IAS e a parcela da PSU imputada à pessoa. Não constitui, por isso, uma prestação individual universal de cuidado (Decreto-Lei n.º 166/2026, 2026, arts. 16.º, 18.º, 20.º, 25.º e 26.º).

O CareChild analisou o sistema anterior com base em dados do ISS relativos a 2014–2023. Para 2023, estimou que o subsídio contributivo correspondia a 74 % dos nados-vivos, o subsídio social a 9 % e que 17 % não estavam associados a qualquer subsídio parental inicial. As unidades estatísticas não coincidem integralmente com pessoas ou crianças, e a PSU alterará a base de comparação aplicável em 2028. Estes dados mantêm valor enquanto diagnóstico histórico da lacuna de cobertura, mas não devem ser utilizados como projeção direta da cobertura futura (Atalaia et al., 2026).

4.4. A reforma da Prestação Social Única e a resposta APIPDF

A reforma de agosto de 2026 torna mais clara a distinção entre duas finalidades de proteção. A PSU dirige-se a agregados em situação de insuficiência de recursos e articula rendimento, composição familiar e ativação; o *Modelo Igualdade Parental* protege um período individual de cuidado da criança e atribui a prestação à pessoa que o exerce, independentemente do rendimento de terceiros. A integração integral do direito proposto na PSU faria depender a universalidade da insuficiência económica do agregado e poderia excluir estudantes, pessoas inativas ou cuidadores sem o enquadramento pessoal exigido pela majoração.

Regime	Lógica de acesso	Montante parental	Relação com o <i>Modelo Igualdade Parental</i>
Subsídio social até 30.12.2026	Condição de recursos e insuficiência de carreira contributiva.	Percentagem do IAS dependente da modalidade.	Referência histórica usada na modelização inicial.
PSU desde 31.12.2026	Insuficiência de recursos do agregado e condições pessoais específicas.	Majoração diferencial com referência a 80% do IAS.	Nova linha de base jurídica e orçamental a simular pelo ISS e pelo IGFSS.
Proposta APIPDF para 2028	Cuidado efetivo, sem prestação contributiva correspondente.	Prestação autónoma de 1,5 IAS, sem condição de recursos.	Direito individual ligado à criança, coordenado com a PSU e sem dupla prestação.

A solução legislativa proposta prevê, no Decreto-Lei n.º 91/2009, uma prestação social autónoma de cuidado parental, exclui esse montante do cálculo da PSU, suspende as obrigações de ativação do cuidador durante o período reconhecido e impede a acumulação com a majoração por parentalidade relativamente aos mesmos dias.

Esta autonomia constitui uma opção institucional da APIPDF e deverá ser objeto de simulação financeira e de revisão jurídica específicas.

4.5. Uma arquitetura avançada, mas incompleta

O que o regime já faz	O que continua por resolver
Protege 42 dias pós-parto da mãe e reserva 28 dias ao pai.	Separar o pré-natal para garantir seis meses completos após o nascimento.
Permite partilha e melhora a taxa em algumas modalidades.	Transformar os últimos 60 dias em blocos sucessivos e verdadeiramente individuais.
Compensa a perda de rendimento através da Segurança Social.	Pagar 180 dias a 100% e criar um mínimo que torne o direito exercível.
A PSU cria uma majoração parental a partir de 31 de dezembro de 2026.	Criar uma prestação de cuidado individual, universal e autónoma da condição de recursos.
Prevê regras para adoção e casos especiais.	Assegurar equivalência material, progenitor único e segundo cuidador sem cobertura.

O regime apresenta ainda um problema de legibilidade. A família tem de articular duração, taxa, períodos exclusivos, simultaneidade, comunicação às entidades empregadoras, situação contributiva e exceções. Esta complexidade possui consequências distributivas, por favorecer quem dispõe de maior informação, estabilidade contratual e margem financeira para absorver erros ou atrasos. A simplificação do modelo e do procedimento de requerimento integra, por isso, o próprio objetivo de igualdade de acesso.

Em agosto de 2026, o Projeto de Lei n.º 176/XVII/1.^a, de iniciativa de cidadãos, encontrava-se em apreciação na especialidade e os textos podiam ainda mudar. O capítulo 5 compara as propostas disponíveis nesse mês, sem as tratar como Direito vigente. A reforma da PSU, publicada em 13 de agosto, está refletida; qualquer alteração legislativa posterior deve ser considerada durante o processo parlamentar.

5. Análise crítica das alternativas

A formulação «180 dias a 100%» é insuficiente para caracterizar uma política pública, uma vez que permanecem por definir o universo de beneficiários, o papel da partilha, a possibilidade de sobreposição dos períodos, a eventual extensão para 210 ou 240 dias, a proteção do progenitor único e as respostas destinadas a baixos rendimentos e pequenas empresas. A proposta da APIPDF aproxima-se de algumas soluções em discussão e distingue-se delas precisamente nestas opções de desenho.

5.1. Padrão europeu

A Diretiva (UE) 2019/1158 estabelece mínimos: dez dias úteis de licença de paternidade por ocasião do nascimento e quatro meses de licença parental individual por trabalhador, dos quais dois não transferíveis, além de requisitos de remuneração ou subsídio em períodos determinados. Portugal já oferece proteção superior em várias dimensões e pode continuar a fazê-lo (União Europeia, 2019).

A relevância da diretiva para este debate não reside na definição de uma duração ideal para Portugal, mas no reconhecimento da titularidade individual e da não transferência como instrumentos estruturais de igualdade. A APIPDF incorpora esse mecanismo numa licença inicial concentrada nos primeiros seis meses, sem reproduzir necessariamente a extensão de outros regimes parentais.

5.2. Petição e Projeto de Lei de cidadãos

O movimento que esteve na origem da iniciativa de cidadãos introduziu no debate a licença de seis meses, a saúde materno-infantil e a amamentação. O Projeto de Lei n.º 176/XVII/1.^a propõe 180 dias a 100% sem subordinar a duração à partilha e contempla modalidades suscetíveis de atingir 210 ou 240 dias, reforçando direitos exclusivos e mobilizando a proteção da maternidade e da criança como fundamentos centrais (Assembleia da República, 2026a).

A APIPDF converge com esta iniciativa quanto ao pagamento integral e à defesa de seis meses de cuidado, mas diverge quanto ao sujeito e ao mecanismo da proteção. Não configura os 180 dias como extensão incondicional da ausência materna, não funda o direito exclusivamente na amamentação e não inclui durações de 210 ou 240 dias na proposta para 2028. Quando existem dois progenitores, os últimos 60 dias dependem do exercício de 30 dias por cada titular; perante progenitor único, os 180 dias são assegurados sem exigir uma partilha materialmente impossível.

5.3. Proposta de alteração do PSD

No processo parlamentar consultado em julho de 2026, o PSD propôs 180 dias pagos a 100% quando os últimos 60 dias sejam divididos em períodos iguais entre os progenitores. Reforçou também para 14 os dias consecutivos do pai imediatamente após o nascimento, mantendo 28 dias obrigatórios. Esta solução aproxima-se da APIPDF ao ligar o pagamento integral dos seis meses a uma divisão de 30 + 30 (Assembleia da República, 2026a; Grupo Parlamentar do PSD, 2026).

A diferença essencial reside na cronologia do gozo. O texto do PSD admite, como regra supletiva, a simultaneidade dos períodos adicionais, salvo comunicação em contrário. Dois blocos de 30 dias exercidos em sobreposição correspondem a apenas 30 dias adicionais no calendário e podem limitar a cobertura da criança a cerca de 150 dias. A APIPDF exige, por isso, sucessividade e ausência de sobreposição. Afasta igualmente qualquer dependência de acordo patronal quando ambos os progenitores trabalham na mesma microempresa, tratando a dificuldade organizacional através do apoio à continuidade empresarial, e não mediante um poder de veto.

Distinção relevante para o debate público

A proposta da APIPDF não corresponde a um acréscimo de 60 dias atribuído à mãe nem a um período de 30 dias destinado apenas a apoiar a recuperação materna. **Estrutura-se como um calendário de cuidado da criança: 120 dias iniciais, seguidos de 30 dias exercidos por um progenitor e de 30 dias exercidos pelo outro. A ordem pertence à esfera familiar; a sucessividade resulta da lei.**

5.4. CareChild, convergências e diferenças

O CareChild assume particular relevância por constituir um projeto português recente, interdisciplinar e orientado para políticas públicas, apoiado pelo programa Science4Policy e desenvolvido pelo ICS-ULisboa em parceria com a CITE. A combinação de dados administrativos, análise jurídica, grupos focais e entrevistas permite relacionar a arquitetura formal da proteção com precariedade, rendimento, práticas institucionais e experiências familiares. Esta triangulação reforça o seu valor diagnóstico, sem converter as respetivas recomendações em conclusões vinculativas nem demonstrar os efeitos futuros da proposta da APIPDF (Atalaia et al., 2026).

O projeto formula de modo particularmente próximo o princípio que orienta a APIPDF: reconhecer a criança como referencial das políticas de parentalidade, reduzir desigualdades no acesso, melhorar o valor da via social e garantir tempo de cuidado. Recomenda 180 dias a 100% e admite uma bonificação de até 60 dias quando exista partilha, podendo o total chegar a 240 dias. Para o regime social, propõe um mínimo de 1,5 IAS e a subida do limiar de recursos de 0,8 para 1,5 IAS. Para o regime contributivo, propõe um mínimo equivalente ao salário mínimo nacional e um máximo de 2,5 vezes esse valor.

A APIPDF converge com o CareChild na centralidade da criança, na duração de 180 dias, na remuneração integral e no valor de 1,5 IAS para a via social autónoma. Diverge, contudo, ao integrar os últimos 60 dias na própria duração de 180 dias, ao limitar a duração comum a seis meses, ao eliminar integralmente a condição de recursos, ao não introduzir um teto contributivo e ao adotar a categoria de progenitor único em vez da de agregado monoparental. O CareChild constitui um fundamento científico relevante e um termo de comparação; o *Modelo Igualdade Parental* permanece uma proposta institucional autónoma da APIPDF.

5.5. OCDE, mecanismos e critérios

O relatório Paid Leave for Fathers da OCDE (2025) descreve a expansão dos direitos reservados aos pais e sintetiza fatores de utilização. Entre 2014 e 2024, o número de países da OCDE com licença paga reservada ao pai ou segundo progenitor aumentou de 28 para 35, e a duração média passou de nove para 12,7 semanas. O relatório não recomenda 180 dias para Portugal nem fixa uma duração universal (OCDE, 2025).

A principal utilidade do relatório da OCDE reside na identificação de mecanismos: remuneração adequada, quotas ou bonificações, direitos próprios, cultura laboral, informação, monitorização e períodos que favoreçam cuidado contínuo e autónomo. A OCDE assinala que flexibilidade excessiva pode conduzir a ausências curtas ou ocasionais e conservar o pai numa função predominantemente auxiliar. A APIPDF converge com esta leitura ao prever blocos contínuos e sucessivos, mantendo a configuração 120 + 30 + 30 como opção específica do contexto português.

5.6. Comparação sintética

Referencial	Arquitetura	Diferença face à APIPDF
Petição / PJJ 176	180 dias a 100% sem partilha como condição; modalidades de 210/240 dias.	APIPDF limita a 180, centra a criança e condiciona os últimos 60 à partilha efetiva.
Alteração PSD	180 dias a 100% com divisão igual dos últimos 60; simultaneidade supletiva.	APIPDF exige sucessividade e elimina dependência de acordo patronal.
CareChild	180 dias a 100%; bónus até 60, podendo chegar a 240; mínimo social de 1,5 IAS com limiar de recursos.	APIPDF não excede 180, elimina condição de recursos e usa progenitor único jurídico.
OCDE 2025	Sem número universal; remuneração, direitos reservados, continuidade, cultura e dados.	É referencial de desenho, não proposta concorrente nem validação da duração.
APIPDF	120 + 30 + 30 a 100%; blocos finais individuais, contínuos, sucessivos e não transferíveis.	180 para progenitor único; prestação social autónoma universal; piso de 1,5 IAS; apoio empresarial.

Estado das propostas parlamentares verificado até agosto de 2026. Os textos em especialidade podem mudar; alterações posteriores não estão refletidas nesta comparação.

5.7. Evidência divergente e heterogeneidade

González, Guirola e Hospido (2026) analisam o regime espanhol num período em que cada progenitor dispunha de 16 semanas individuais, não transferíveis e remuneradas a 100% até um teto. As primeiras seis semanas eram obrigatórias, a tempo inteiro e simultâneas; as dez restantes podiam ser repartidas ao longo do primeiro ano e utilizadas a tempo parcial. O caso oferece, assim, um teste particularmente exigente à hipótese de que direitos formalmente iguais produzem comportamentos igualmente simétricos (González et al., 2026).

Cerca de 50% dos pais, contra 6% das mães, repartiam a licença; cerca de 10% dos pais, contra menos de 2% das mães, usavam-na a tempo parcial. Os pais concentravam mais períodos no verão. Durante o Mundial de futebol de 2022, a estimativa central aponta para cerca de 1 140 pais adicionais por dia em licença: aproximadamente 1,3% do número médio diário, sobretudo por deslocação do calendário. As extensões entre 2017 e 2021 não reduziram a diferença observada de rendimentos entre mães e pais no horizonte estudado.

Estes resultados não permitem concluir que os pais utilizem a licença para fins alheios ao cuidado: o efeito associado ao Mundial é limitado, os dados não observam a totalidade das tarefas e o artigo não mede todos os resultados infantis. Sustentam, contudo, uma conclusão mais delimitada: flexibilidade e simetria formal não asseguram, por si sós, padrões equivalentes de utilização, cuidado autónomo ou igualdade laboral.

A reforma alemã *ElterngeldPlus* oferece um segundo ponto de comparação. A avaliação quase experimental de Boll e Nikolka (2026) encontrou maior utilização entre pais com formação superior e redução das suas horas de trabalho, mas não observou uma alteração significativa da divisão do cuidado no conjunto analisado. O estudo destaca heterogeneidade de recursos, orientações de género e restrições na oferta de cuidados formais.

O *working paper* de González e Zoabi (2026) analisa a licença de paternidade espanhola de duas semanas introduzida em 2007. Os resultados médios ocultam diferenças entre casais: no grupo com diferença salarial intermédia, aumentaram o trabalho doméstico e o cuidado paternos e o emprego materno, observando-se simultaneamente menos segundos nascimentos e mais divórcios. Tratando-se de um documento de trabalho recente, os resultados devem ser interpretados com prudência; a sua principal relevância para a presente proposta reside em mostrar que efeitos agregados reduzidos podem coexistir com respostas familiares muito diferenciadas.

Farré et al. (2026) analisam uma dimensão distinta da reforma espanhola de 2007: a transmissão intergeracional de normas de género. A exposição à licença do pai associou-se, no início da adolescência, a atitudes mais igualitárias e a maior participação em tarefas domésticas não estereotipadas, embora os efeitos tenham diminuído no final da adolescência. A proximidade cultural e institucional entre Espanha e Portugal reforça a pertinência do mecanismo para o desenho português, sem que o estatuto de *discussion paper*, a dimensão dos efeitos e a sua persistência limitada permitam inferir uma transformação social permanente.

5.8. Implicações para o desenho português

Risco revelado	Resposta APIPDF	O que continua incerto
Fragmentação e calendarização estratégica	Blocos finais contínuos dentro dos primeiros 180 dias.	A lei não observa diretamente a qualidade do cuidado.
Direitos iguais sem cuidado autónomo	Sucessividade e ausência de sobreposição.	Pode persistir divisão desigual de tarefas durante e depois.
Sem redução imediata da diferença salarial	100%, apoio à continuidade empresarial e proteção contra retaliação atuam sobre mecanismos adicionais.	O efeito laboral deve ser medido; não é garantido.
Cultura e chefia condicionam uso	Direito independente de autorização, fiscalização e dados.	Mudança cultural pode ser lenta e desigual por sector.

A evidência divergente não invalida a proposta, mas impede a formulação de uma cadeia causal simplificada. A APIPDF não pressupõe que uma quota igual produza automaticamente igualdade de resultados; sustenta, antes, que remuneração adequada, titularidade individual, continuidade, sucessividade, apoio organizacional e fiscalização formam um desenho mais coerente com os objetivos definidos, cujos efeitos deverão ser avaliados face a hipóteses alternativas e a resultados imprevistos.

6. Modelo Igualdade Parental 120 + 30 + 30

O modelo da APIPDF estabelece uma cobertura pós-natal máxima de 180 dias e condiciona os últimos 60 dias à participação efetiva dos dois titulares, exceto perante progenitor único ou impossibilidade objetiva legalmente reconhecida. O direito da criança ao cuidado constitui o núcleo normativo da proposta, articulando-se com a proteção da recuperação física da mãe e com a criação de tempo autónomo para cada progenitor.

6.1. Calendário pós-natal

O dia do nascimento corresponde ao primeiro dia do período pós-natal. A fórmula 120 + 30 + 30 representa três fases consecutivas no calendário de cuidado da criança, e não três licenças suscetíveis de decorrer integralmente em paralelo.

Os dias 1 a 120 constituem a fase inicial. Durante esse período, a mãe goza os primeiros 42 dias após o parto, destinados à proteção da recuperação física, e o pai ou outro progenitor dispõe de 28 dias obrigatórios dentro dos primeiros 42 dias, podendo existir coincidência entre ambos. A APIPDF acompanha o reforço para 14 dias consecutivos imediatamente após o nascimento, dentro do total obrigatório de 28 dias. Esta coincidência não reduz a duração da fase inicial, cujo termo se mantém no 120.º dia.

Entre os dias 121 e 150, um dos progenitores exerce o seu bloco individual de 30 dias; entre os dias 151 e 180, o outro progenitor exerce o segundo bloco. A ordem é definida pelos titulares, sem possibilidade de sobreposição, fracionamento em dias dispersos ou transferência do período não utilizado.

Momento	Quem cuida e como se organiza	Efeito no calendário
Até 30 dias antes do nascimento	Proteção pré-natal da mãe.	Fora do contador pós-natal.
Dias 1 a 42	Mãe em gozo obrigatório; 28 dias obrigatórios do outro progenitor podem coincidir.	Cada dia civil conta uma vez nos 120 dias.
Dias 43 a 120	Fase inicial organizada segundo as regras de partilha aplicáveis.	Termina sempre no 120.º dia.
Dias 121 a 150	Bloco individual contínuo de um progenitor, escolhido pela família.	Acrescenta 30 dias de cuidado.
Dias 151 a 180	Bloco individual contínuo do outro progenitor.	Completa os seis meses.

6.2. O que significa depender da partilha

Quando existem dois titulares em condições de prestar cuidado, a cobertura de 180 dias depende do exercício do respetivo bloco de 30 dias por cada um. Esta condição não implica uma divisão igualitária da totalidade da licença, mas apenas a reserva, em partes iguais, dos últimos 60 dias a dois cuidadores diferentes.

Situação	Resultado
Ambos os titulares gozam o seu bloco	A criança beneficia dos 180 dias completos.
Apenas um titular goza o respetivo bloco	A cobertura termina ao 150.º dia; o bloco recusado não se transfere.
Nenhum titular goza os blocos finais	A cobertura termina ao 120.º dia.
Segundo titular sem emprego, prestação ou carreira bastante	Conserva o bloco, cuida efetivamente e recebe 1,5 IAS pela via social autónoma.
Progenitor único ou impossibilidade objetiva do segundo titular	Um só titular pode assegurar os 180 dias, nos termos legalmente definidos.

A regra não exige que ambos os titulares tenham emprego ou carreiras contributivas equivalentes. O progenitor desempregado sem prestação, inativo, estudante ou abrangido por regime laboral distinto conserva o bloco e recebe proteção através da via social autónoma. A condição incide sobre o exercício efetivo do cuidado, e não sobre o estatuto profissional.

A consequência associada ao não exercício voluntário de um bloco é deliberada: se o período fosse sempre transferível, a titularidade individual perderia eficácia enquanto incentivo ao envolvimento do segundo progenitor e a licença poderia voltar a concentrar-se num único cuidador. A exceção não assenta em conveniência familiar ou em negociação assimétrica, mas na existência de progenitor único ou de impossibilidade objetiva devidamente comprovada.

A tabela pressupõe que, quando apenas um bloco final é efetivamente utilizado, este ocupa os dias 121 a 150. Se a falta de gozo pelo outro titular for conhecida antes da fase final, o ISS deverá poder antecipar o bloco que será exercido, sem transferir a titularidade nem prolongar o calendário. Alterações supervenientes exigem decisão urgente. Esta solução evita intervalos artificiais sem converter o bloco recusado em direito do outro progenitor.

6.3. Onde existe flexibilidade e onde ela termina

A proposta preserva flexibilidade nas componentes do calendário em que esta não compromete os objetivos do modelo. Nos primeiros 120 dias, a fase inicial pode ser distribuída por períodos exclusivos ou sucessivos, respeitando os dias obrigatórios e as sobreposições expressamente admitidas. Não existem dois direitos paralelos de 120 dias, e a família mantém liberdade para definir a ordem dos dois blocos finais. A proposta não associa cada bloco a um sexo, nem condiciona a ordem ao nível de participação de cada progenitor durante a fase inicial.

A flexibilidade termina em três elementos estruturais: cada bloco final compreende 30 dias contínuos, os dois blocos são sucessivos e nenhum é transferível. A sobreposição reduziria a cobertura cronológica de 180 para 150 dias; a fragmentação aumentaria a complexidade para famílias, entidades empregadoras e ISS e favoreceria utilizações episódicas ou sazonais; a transferência, por sua vez, diminuiria a eficácia da responsabilidade individual.

O custo prestacional dos 60 dias não depende, em princípio, da ordem escolhida. A fragmentação ou o tempo parcial poderiam, contudo, alterar a duração civil, os fluxos de pagamento, a substituição no trabalho e os custos administrativos, exigindo regras e simulações específicas que não integram a presente proposta. A opção adotada combina liberdade de ordem, continuidade dentro de cada bloco e sucessividade entre ambos.

6.4. A opção por 180 dias e a rejeição de 210 dias pós-natais

Os até 30 dias pré-natais são autonomamente protegidos por responderem à gravidez e ocorrerem antes do nascimento. Não reduzem os seis meses destinados à criança após o nascimento, nem transformam a proposta numa licença pós-natal de 210 dias. Do mesmo modo, os 28 dias obrigatórios do outro progenitor não são adicionados no final, uma vez que decorrem dentro dos primeiros 180 dias.

Regra de leitura

Até 30 dias pré-natais protegidos + máximo de 180 dias desde o nascimento. Não existe uma soma de 30 + 28 + 180 dias.

6.5. Progenitor único e impossibilidade objetiva

Nos Censos, um núcleo monoparental descreve coabitação: uma mãe ou um pai vive com filhos sem cônjuge ou parceiro no mesmo núcleo. **Não informa necessariamente se existe outro progenitor legal, se este exerce responsabilidades, se a criança alterna residência ou se há cuidado regular fora da habitação recenseada.** Marinho (2024) mostra que os Censos 2021 não mediram a biparentalidade nem as diferentes formas de residência das crianças (INE, 2023; Marinho, 2024).

O crescimento, entre 2011 e 2021, dos núcleos constituídos por pai sem cônjuge ou parceiro pode ser parcialmente explicado pela residência alternada, incluindo situações em que o pai declarou a sua habitação como residência habitual da criança. Uma mesma realidade parental pode, assim, ser classificada

estatisticamente como núcleo de pai só sem que exista um único cuidador. A utilização automática desta categoria para atribuir ambos os blocos a uma pessoa produziria desigualdade e enfraqueceria o princípio de partilha (Marinho, 2024).

Para efeitos da proposta, progenitor único é a pessoa que, em virtude de situação juridicamente reconhecida, não dispõe de um segundo titular capaz de exercer o direito no período relevante. O estado civil, a ausência de coabitação, a residência principal da criança ou a situação fiscal não são, isoladamente, suficientes. A lei deverá estabelecer uma enumeração fechada ou suficientemente determinada, complementada por uma cláusula de impossibilidade objetiva sujeita a prova e decisão célere.

Os progenitores separados, divorciados ou que nunca coabitaram conservam os mesmos blocos individuais. A organização concreta do cuidado pode ser ajustada, por acordo ou decisão judicial urgente, às necessidades da criança, considerando, entre outros fatores, idade, amamentação, rotinas e distância, sem que a separação determine automaticamente sobreposição, fragmentação ou transferência dos períodos.

Em contextos de violência, a conversão de um bloco pressupõe medida ou decisão formal que impeça o cuidado ou reconheça risco grave. Uma denúncia, por si só, não produz automaticamente essa conversão, sem prejuízo da adoção imediata de procedimentos de segurança e da necessidade de decisão provisória urgente. Este requisito procura conciliar a proteção da vítima e da criança com a estabilidade da titularidade do direito.

Situação	Regra de acesso aos 180 dias	Salvaguarda
Filiação estabelecida quanto a uma só pessoa	180 dias ao progenitor único.	Prova por registo civil; sem declaração de segundo titular.
Morte do outro progenitor	Conversão do período remanescente até 180 dias.	Procedimento oficioso sempre que possível.
Incapacidade física ou psíquica certificada	Dispensa da partilha durante a impossibilidade.	Certificação proporcional; revisão se a situação cessar.
Inibição, suspensão ou exercício exclusivo relevante	180 dias se a decisão impedir o exercício do bloco.	Aceitação de decisões provisórias no período urgente.
Violência doméstica, risco ou proibição de contactos	Sem exigência de contacto ou declaração conjunta.	Segurança prevalece; prova adequada à urgência.
Separação ou residências diferentes com dois cuidadores	Mantém-se a regra 120 + 30 + 30.	Planeamento sem depender de coabitação.
Mera recusa do outro progenitor	O bloco não se transfere automaticamente.	Mantém consequência do direito não transferível.

O progenitor único beneficia da totalidade dos 180 dias segundo a fórmula contributiva ou social aplicável. A exceção não procura reproduzir artificialmente a existência de dois cuidadores, mas assegurar à criança idêntica duração de cuidado à prevista para crianças com dois progenitores que exercem os blocos reservados. Na adoção, a mesma lógica deverá abranger o candidato adotante único e as situações em que apenas um titular exerce juridicamente o cuidado.

A existência de um segundo progenitor sem cobertura laboral ou prestacional não determina, por si só, uma situação de progenitor único. A proposta visa precisamente permitir que essa pessoa exerça o respetivo bloco mediante reconhecimento do período de cuidado e acesso à prestação social autónoma. Apenas uma impossibilidade efetiva de cuidar ou de manter contacto pode justificar a conversão da condição.

Fundamento e limites da exceção

A exceção não estabelece um privilégio associado a determinado tipo de agregado, mas procura impedir que a criança perca 60 dias de proteção quando a partilha entre dois titulares seja objetivamente impossível. A regra geral mantém-se assente na partilha; a exceção visa assegurar igualdade material.

6.6. Adoção, suspensões e situações especiais

A adoção deve receber proteção materialmente equivalente, incluindo o adotante único e o período de integração da criança. Prematuridade, internamento, nascimento ou adoção múltipla, morte, incapacidade, violência, suspensão e interrupção exigem regras de saldo e retoma que preservem os acréscimos já reconhecidos no direito vigente.

O modelo não reduz as proteções especiais já existentes. O articulado deverá coordenar cada acréscimo com a sequência 120 + 30 + 30 e impedir que uma suspensão clinicamente ou juridicamente justificada determine a caducidade do bloco subsequente. Em situações urgentes, o ISS deverá poder adotar decisão provisória e proceder a revisão posterior, evitando interrupções de rendimento decorrentes de atraso administrativo.

6.7. Procedimento urgente e salvaguardas

A eficácia da definição legal depende de uma decisão administrativa em tempo útil. O ISS deverá poder reconhecer oficiosamente situações evidentes, admitir medidas provisórias e decidir em prazo curto. Em casos de violência ou risco formalmente reconhecidos, a pessoa protegida não deverá ser obrigada a contactar o outro progenitor nem a obter declaração conjunta. Perante dúvida não imputável ao requerente, deverá ser possível uma concessão provisória, sem prejuízo de revisão e da recuperação de quantias indevidamente pagas quando exista falsidade, duplicação ou pagamento materialmente indevido.

7. Proteção económica e universalidade

A efetividade do direito ao tempo depende da existência de rendimento durante o período de cuidado. A proposta distingue a licença laboral, que protege a ausência relativamente a um emprego, da prestação, que substitui rendimento ou assegura um mínimo social à pessoa cuidadora. Quando não existe emprego, pode não ser necessária uma dispensa laboral, mas subsiste a necessidade de garantir cuidado à criança e meios materiais a quem o presta.

Após a publicação do Decreto-Lei n.º 166/2026, esta distinção deve ser articulada com uma terceira dimensão: a PSU protege situações de insuficiência de recursos do agregado, ao passo que a prestação proposta pela APIPDF protege um período individual de cuidado. A via não contributiva é, por essa razão, configurada como prestação social autónoma, embora gerida pelo ISS e coordenada com a PSU.

7.1. Duas vias de pagamento

Via	Fórmula proposta	Titularidade
Contributiva	100% da remuneração de referência, com mínimo mensal de 1,5 IAS.	Pessoa com carreira contributiva bastante; pagamento individual nos dias efetivamente gozados.
Social autónoma	1,5 IAS por mês, sem condição de recursos.	Toda a pessoa que cuide efetivamente e não tenha direito à prestação contributiva correspondente.
Estatutos mistos	Cada cuidador recebe pela fórmula correspondente ao seu estatuto.	O bloco do segundo progenitor mantém-se próprio e não transferível; o ISS certifica o cuidado.

A expressão «180 dias a 100 %» é tecnicamente completa apenas no regime contributivo, em que existe uma remuneração de referência. Na via social autónoma, é necessário definir um montante de prestação. Com o IAS de 2026, 1,5 IAS corresponde a 805,70 euros mensais. A proposta mantém a fórmula indexada, devendo o valor em euros ser atualizado no ano de entrada em vigor considerado no estudo, 2028. O mesmo patamar funciona como mínimo no regime contributivo: quando 100 % da remuneração de referência seja inferior, a prestação é elevada até 1,5 IAS; quando seja superior, mantém-se o valor da remuneração de referência.

A eliminação da condição de recursos constitui uma opção autónoma de política pública. O modelo 120 + 30 + 30 poderia ser adotado mantendo as atuais condições relativas a rendimento e património, mas a duração do cuidado continuaria dependente da situação financeira de outros membros do agregado. A APIPDF afasta essa solução por entender que a prestação deve acompanhar o exercício efetivo do cuidado, e não a demonstração administrativa de insuficiência económica da família.

7.2. Prestação social autónoma sem condição de recursos

A pessoa que exerça efetivamente o cuidado e não tenha direito à correspondente prestação contributiva deverá beneficiar da prestação social autónoma de cuidado parental, sem condição de recursos. A prestação não remunera a mera inatividade laboral; encontra-se associada a um período certificado de cuidado da criança e sujeita a regras de incompatibilidade e não acumulação.

Até ao final de 2026, a condição de recursos do subsídio social pode excluir a criança em função do rendimento de outros membros do agregado. A partir de 31 de dezembro, a PSU mantém uma lógica agregada e acrescenta requisitos pessoais e de ativação, embora preveja uma majoração por parentalidade. A proposta da APIPDF autonomiza o período de cuidado desta lógica: a prestação de 1,5 IAS é atribuída ao cuidador, não depende da insuficiência de recursos do agregado e não é neutralizada no cálculo da PSU. Esta universalidade procura reduzir o risco de exclusão, prevenir situações de pobreza no início da vida e tornar materialmente exercível o bloco reservado ao segundo progenitor (Atalaia et al., 2026; UNICEF, 2019; Decreto-Lei n.º 166/2026, 2026).

O CareChild (Atalaia et al., 2026) coloca a criança no centro da política, recomenda a universalização do acesso, propõe 180 dias a 100% e estabelece, para o subsídio social, um mínimo de 1,5 IAS. A APIPDF converge com estes objetivos, embora o desenho operacional seja distinto. O CareChild propõe elevar o limiar de rendimento

per capita de 0,8 IAS para 1,5 IAS, mantendo uma condição de recursos para trabalhadores sem direito contributivo; a APIPDF elimina essa condição. O CareChild propõe ainda um mínimo contributivo equivalente ao salário mínimo e um máximo de 2,5 salários mínimos, enquanto a APIPDF adota um mínimo de 1,5 IAS e não introduz, neste modelo, um teto contributivo.

Esta divergência deve ser explicitada, uma vez que produz efeitos distributivos e orçamentais distintos. O CareChild não fundamenta integralmente a fórmula adotada pela APIPDF: o diagnóstico, o patamar social e a centralidade da criança encontram apoio nesse projeto, enquanto a universalidade sem condição de recursos e o mínimo contributivo de 1,5 IAS constituem opções adicionais da APIPDF, sujeitas a simulação oficial.

Matéria	CareChild	APIPDF
Duração base	180 dias a 100%; possível bónus até 60 dias.	180 dias máximos na proposta APIPDF; últimos 60 dependem de partilha.
Montante social	Mínimo de 1,5 IAS.	1,5 IAS.
Condição de recursos	Limiar <i>per capita</i> elevado para 1,5 IAS.	Sem condição de recursos.
Piso contributivo	Salário mínimo; teto de 2,5 salários mínimos.	Mínimo de 1,5 IAS; sem teto novo no modelo.
Monoparentalidade	Protege «famílias monoparentais».	Protege o progenitor único juridicamente definido.

7.3. Segundo progenitor sem proteção equivalente

Uma situação particularmente relevante ocorre quando existem dois progenitores, mas um deles se encontra desempregado sem prestação, inativo, a estudar ou abrangido por um regime que não reconhece licença e subsídio equivalentes. Se a lei atender apenas à existência formal de dois titulares, a criança poderá não beneficiar dos 180 dias por impossibilidade jurídica ou material de exercício do bloco por um deles. A transferência automática para o outro progenitor, por seu turno, neutralizaria o incentivo associado à titularidade individual.

A solução da APIPDF reconhece os 30 dias como período efetivo de cuidado, preserva a sua natureza não transferível e assegura cobertura social quando não exista prestação contributiva correspondente. A carreira contributiva anterior pode relevar para determinar a via prestacional e coordenar direitos, mas não deve conduzir à exclusão integral da proteção. O princípio subjacente é que o exercício do cuidado preserva a cobertura da criança; a forma de pagamento e a articulação com desemprego, estudo, residência e outros regimes exigem validação técnica do ISS e redação jurídica precisa.

Universalidade e prevenção de dupla prestação

Cada período é pago à pessoa que o exerce, de acordo com a fórmula aplicável ao respetivo estatuto. Não há lugar a duas prestações para o mesmo cuidador e pelos mesmos dias, nem à transferência de um bloco social para o progenitor abrangido pelo regime contributivo. A interoperabilidade deverá prevenir acumulações indevidas e permitir adiantamento quando a decisão administrativa não seja proferida antes do início do período.

7.4. Operacionalização e prevenção de exclusões

- Pedido único de licença e prestação, com determinação oficiosa da via contributiva ou social autónoma.
- Certificação pelo ISS do calendário e do cuidador, sem depender de autorização do empregador.
- Cálculo diário uniforme para meses incompletos e atualização automática pelo IAS do ano aplicável.
- Adiantamento provisório quando o início do bloco ocorrer antes da decisão definitiva, com acerto posterior.
- Coordenação com desemprego, doença, CPAS, regimes públicos, trabalho independente e proteção noutra Estado.
- Dados desagregados por progenitor, sexo, vínculo, rendimento, via prestacional, dias, região e dimensão empresarial.

7.5. Suficiência, sustentabilidade e avaliação do montante

O valor de 1,5 IAS constitui uma opção de política pública orientada para a entrada em vigor em 2028, funcionando simultaneamente como montante da via social autónoma e como mínimo do regime contributivo. O objetivo é reforçar materialmente a suficiência da proteção face ao regime atual, sem pressupor equivalência integral com o salário de cada cuidador.

O montante deverá permanecer indexado ao IAS aplicável no ano do pagamento e ser periodicamente reavaliado à luz do custo de vida, da utilização efetiva e da simulação oficial. A universalidade não elimina mecanismos de controlo: pressupõe certificação do período e do cuidador, coordenação com outras prestações, cálculo diário proporcional e recuperação das quantias apenas em situações de cumulação ou pagamento materialmente indevido devidamente comprovado.

8. Continuidade empresarial nas micro e pequenas empresas

Embora a prestação parental seja suportada pela Segurança Social, a ausência temporária de um trabalhador pode produzir efeitos organizacionais relevantes. Numa equipa de cinco pessoas, essa ausência pode retirar uma competência crítica, exigir a formação de um substituto ou reduzir temporariamente a capacidade produtiva. O reconhecimento deste impacto não atribui à entidade empregadora poder para impedir o exercício do direito, mas fundamenta a intervenção pública sobre uma das barreiras organizacionais à partilha.

8.1. Custo empresarial relevante

Durante a licença, a empresa não suporta o pagamento do subsídio parental; os custos adicionais decorrem das necessidades de continuidade, incluindo recrutamento, seleção, formação, sobreposição para transmissão de funções, contrato de substituição, trabalho temporário, horas adicionais, serviço externo, redistribuição de tarefas ou perda de atividade que não possa ser evitada. Alguns destes custos são diretamente monetários e documentáveis, ao passo que outros correspondem a efeitos operacionais de mensuração mais difícil (Decreto-Lei n.º 91/2009, 2009).

O regime proposto limita-se a custos adicionais, necessários, efetivamente suportados e comprovados. Não reembolsa a remuneração da pessoa ausente, não compensa de forma genérica toda a redução de produtividade e não financia despesas que ocorreriam independentemente da licença. Esta delimitação é relevante para assegurar proporcionalidade, controlo orçamental e conformidade com as regras europeias em matéria de auxílios.

8.2. Dimensão da empresa e capacidade de absorção

O impacto relativo de uma ausência varia significativamente com a dimensão da organização. Empresas de maior dimensão dispõem, em regra, de mais funções equivalentes, estruturas especializadas de recursos humanos e maior capacidade de redistribuição interna. Numa microempresa, pelo contrário, uma única pessoa pode concentrar funções de faturação, atendimento, produção, programação ou determinada qualificação legalmente exigida, tornando proporcionalmente mais elevado o custo fixo de recrutamento e formação.

Os dados do INE (2025b) relativos a 2024 identificam 1 593 415 empresas ativas. A decomposição por dimensão adotada no *Modelo Igualdade Parental* inclui 1 530 711 microempresas, 52 027 pequenas empresas e 8 954 médias empresas. As micro e pequenas empresas representam, em conjunto, cerca de 99,3% do universo. Este peso numérico não significa que todas tenham trabalhadores, registem um nascimento em cada ano ou preencham os requisitos do apoio; evidencia, contudo, que um regime indiferenciado seria pouco ajustado à estrutura empresarial portuguesa.

Dimensão: 2024	Número de empresas	Função no regime proposto
Micro	1 530 711	Apoio direto mais intenso e isenção contributiva do substituto.
Pequena	52 027	Redução contributiva temporária do substituto.
Média	8 954	Sem apoio à continuidade empresarial.
Grande	Remanescente do total	Sem apoio à continuidade empresarial.

Fonte: INE, *Empresas em Portugal: 2024*. A classificação individual e a «empresa única» para efeitos de auxílios devem ser verificadas pelo IAPMEI e pelos sistemas competentes.

8.3. Apoio proposto

Empresa	Instrumento	Período elegível
Microempresa	75% dos custos adicionais elegíveis e comprovados de continuidade ou substituição, mais isenção de 100% da contribuição patronal relativa ao trabalhador substituto.	Apenas durante a licença abrangida, com sobreposição técnica curta apenas se a regulamentação a admitir.
Pequena empresa	Redução temporária de 50% da contribuição patronal relativa ao trabalhador substituto.	Período efetivo da substituição por licença.
Média ou grande	Sem apoio à continuidade empresarial.	Não aplicável; mantêm-se as obrigações laborais gerais.

A intensidade de 75% prevista para as microempresas constitui uma escolha política da APIPDF, dirigida às situações em que o impacto organizacional relativo é maior e a capacidade de absorção de custos fixos é menor. A isenção contributiva incide sobre uma base distinta, correspondente ao custo do trabalhador contratado para substituição. A coexistência de ambas as componentes exige que a regulamentação deduza do custo elegível a isenção e quaisquer outros apoios, prevenindo a dupla participação.

Nas pequenas empresas, a redução de 50% da contribuição patronal constitui um instrumento menos intenso e administrativamente mais simples. A sua duração coincide com a licença por ser esse o facto justificativo do apoio. O prolongamento após o regresso converteria a medida num subsídio à contratação sem ligação necessária ao cuidado, ressalvada eventual sobreposição breve e documentada destinada à transmissão de funções, se admitida na regulamentação.

Os limites por nascimento ou adoção e por empresa devem ser previstos, sem ficarem rigidamente fixados na lei principal. O diploma deverá impor a respetiva definição regulamentar, revisão periódica, proibição de dupla participação, verificação do conceito de empresa única e recuperação do indevido. Esta solução permite ajustar os valores à evolução das remunerações e da utilização sem alterar o núcleo legal do regime.

8.4. Instrumentos de substituição existentes

O Código do Trabalho já admite contrato a termo para substituição direta ou indireta de pessoa temporariamente ausente e contempla o recurso a trabalho temporário para esse fim. O apoio à continuidade empresarial não cria um vínculo excecional nem reduz os direitos do trabalhador substituto. Deve apoiar-se em instrumentos existentes, identificar a pessoa e o período substituídos, exigir regularidade remuneratória e contributiva e admitir soluções de continuidade sem contratação apenas quando correspondam a custos adicionais verificáveis (Lei n.º 7/2009, 2009).

A simplificação administrativa deve evitar a repetição de prova já disponível na administração: o ISS dispõe de informação sobre a licença, o IAPMEI pode certificar a dimensão da empresa e a Segurança Social conhece remunerações e contribuições. A interoperabilidade pode, deste modo, reduzir tempos de processamento e permitir controlo baseado em risco, aspeto particularmente relevante para microempresas sem estruturas jurídicas ou de recursos humanos especializadas.

8.5. Precedentes internacionais

A Dinamarca opera o Barsel.dk, um mecanismo de compensação financiado por contribuições dos empregadores privados. Quando a empresa continua a pagar salário durante a licença, pode receber o benefício público e uma compensação complementar do fundo, dentro de taxas e períodos definidos. Em 2026, o sistema oficial explicita reembolsos horários, semanas reservadas e partilhadas e processamento através das plataformas públicas (Business in Denmark, 2026).

A Coreia do Sul tem recorrido a subsídios de estabilidade do emprego e a apoios à substituição em situações associadas à maternidade e ao cuidado. No Japão, programas nacionais e locais apoiam a criação de condições para o gozo de licenças, incluindo a contratação de substitutos; Tóquio aplicou mecanismos sectoriais em serviços com necessidades acrescidas de continuidade. Embora os desenhos sejam distintos, partilham o princípio de que parte do custo organizacional da licença pode ser socializada sem reduzir o direito do

trabalhador (Korea Employment Insurance, 2026; Ministry of Health, Labour and Welfare, 2026; Tokyo Metropolitan Government, 2026).

Estes precedentes não demonstram que a taxa portuguesa deva ser fixada em 75%, nem que o Barsel.dk seja diretamente transferível para Portugal. Mostram, contudo, que compensações empresariais, fundos coletivos e apoios à substituição dispõem de precedentes institucionais comparáveis. A percentagem, os limites e a focalização propostos pela APIPDF continuam, por isso, a exigir dados e avaliação nacionais.

Independência entre apoio empresarial e exercício da licença

O acesso da empresa ao apoio à continuidade empresarial não condiciona o início, a ordem ou a duração da licença. A pessoa comunica o exercício do direito, cabendo à empresa organizar a continuidade e requerer o apoio aplicável. O eventual incumprimento dos requisitos ou a insuficiência de dotação do apoio empresarial não reduzem a duração da licença reconhecida ao trabalhador.

8.6. Gestão, auxílios de Estado e avaliação

O ISS deverá gerir e pagar o apoio, uma vez que já reconhece a licença e os respetivos dias. O IGFSS acompanha a dotação e os fluxos financeiros; o IAPMEI certifica a dimensão empresarial; e a ACT e a CITE fiscalizam situações de pressão ou discriminação. O desenho deverá ser validado à luz do Regulamento (UE) 2023/2831 *de minimis*, incluindo o limite de 300 mil euros em três anos por empresa única, as regras de cumulação e registo e o equivalente-subvenção das reduções contributivas (Regulamento (UE) 2023/2831, 2023).

A avaliação não deverá limitar-se ao número de empresas beneficiárias. Importa comparar a substituição efetiva, o tempo de decisão, o custo por caso, situações de não renovação, a pressão sobre os trabalhadores, a continuidade da atividade e as diferenças entre empresas apoiadas e não apoiadas. Se o apoio não estiver associado a maior capacidade de substituição ou a redução de pressão, o desenho deverá ser revisto.

9. Impacto orçamental

A decisão política exige uma estimativa da ordem de grandeza da reforma, da sua relação com a despesa atual e da amplitude da incerteza. O presente capítulo sintetiza esses resultados, remetendo para o Anexo A o método de cálculo, os pressupostos, a decomposição das componentes e os requisitos de validação.

9.1. Acréscimo anual estimado

Os cenários baixo, central e alto aplicam o mesmo modelo jurídico, variando apenas pressupostos ainda incertos. O cenário baixo combina hipóteses prudentes de adesão, remuneração e custos empresariais; o cenário central constitui a referência de planeamento; e o cenário alto testa níveis superiores de utilização e custo. Em cada caso, o total resulta da soma do acréscimo contributivo, do acréscimo social e do apoio à continuidade empresarial. A identidade de cálculo e a origem das componentes constam do Anexo A.2; os parâmetros completos, do Anexo A.4.

Componente	Cenário baixo	Cenário central	Cenário alto
Prestação contributiva	€31,1 M	€73,6 M	€153,9 M
Prestação social autónoma	€59,3 M	€78,2 M	€100,3 M
Subtotal de prestações	€90,4 M	€151,8 M	€254,2 M
Continuidade empresarial	€17,2 M	€37,6 M	€67,3 M
Total do modelo	€107,6 M	€189,3 M	€321,5 M

Fonte: modelização APIPDF (2026a). Acréscimos anuais face ao regime de referência, a preços de 2026. Os totais podem apresentar diferenças residuais devido a arredondamentos.

No cenário central, o acréscimo anual estabilizado é estimado em 189,3 milhões de euros, dos quais 151,8 milhões correspondem a prestações e 37,6 milhões ao apoio à continuidade empresarial. Os três cenários não representam alternativas políticas distintas: mantêm o mesmo desenho e variam os parâmetros mais incertos, designadamente adesão, remuneração de referência, utilização dos blocos, cobertura social, contratação de substitutos e custos elegíveis.

A amplitude entre 107,6 e 321,5 milhões de euros é material, pelo que o cenário central deve ser interpretado como uma ordem de grandeza para efeitos de planeamento, e não como previsão pontual. A universalização da via social explica uma parcela relevante do acréscimo, por abranger pessoas que atualmente não recebem prestação, em coerência com o princípio de que o direito da criança ao cuidado não depende da carreira contributiva dos progenitores.

A modelização foi construída com a linha de base anterior à PSU e com a distribuição CareChild relativa a 2023. O Decreto-Lei n.º 166/2026 altera, a partir do final de 2026, a despesa de referência, o universo elegível e a articulação entre prestações. Os valores mantêm utilidade como teste de escala do desenho da APIPDF, mas não correspondem ao acréscimo líquido face ao regime que vigorará em 2028. Esse diferencial deverá ser recalculado pelo ISS e pelo IGFSS tomando como referência a PSU e a respetiva majoração por parentalidade.

9.2. Comparação com a despesa atual

A Síntese da Execução Orçamental de dezembro de 2025 registou 1 009,5 milhões de euros em prestações de parentalidade e 39 387,1 milhões de euros de despesa efetiva total da Segurança Social. Embora estes agregados possuam perímetros mais amplos do que o modelo, permitem contextualizar a escala do investimento adicional estimado (Entidade Orçamental, 2026).

O acréscimo total do cenário central equivale a cerca de 18,75 % da despesa de 2025 em prestações de parentalidade; considerando apenas as novas prestações, a cerca de 15,03 %. Em relação à despesa efetiva total da Segurança Social, representa aproximadamente 0,48 %. Estas percentagens servem exclusivamente para

contextualizar a ordem de grandeza, não identificando uma fonte de financiamento nem significando que a despesa existente esteja disponível para reafetação.

Comparador	Relação com o cenário central	Interpretação
Prestações de parentalidade em 2025: €1 009,5 M	Total: 18,75%; prestações: 15,03%	Indicador de escala com perímetros não coincidentes.
Despesa efetiva da Segurança Social em 2025: €39 387,1 M	Total: cerca de 0,48%	Peso relativo no sistema; não prova disponibilidade financeira.
PIB nominal de 2025	Total: cerca de 0,062%	Indicador macroeconómico; não constitui receita orçamental.

9.3. Planeamento para o Orçamento do Estado de 2028

O Orçamento do Estado para 2028 deverá distinguir a dotação destinada às prestações da dotação afeta à continuidade empresarial. Esta separação permite acompanhar autonomamente cada instrumento, evita que a procura de apoios empresariais concorra administrativamente com prestações legalmente devidas aos cuidadores e reforça a transparência da execução.

Para o apoio à continuidade empresarial, recomenda-se uma dotação inicial de planeamento de 70 milhões de euros, acompanhada de autorização de reforço até ao limite total de 90 milhões. O valor inicial supera o cenário alto, estimado em 67,3 milhões. O limite de reforço não constitui uma previsão de despesa, mas uma margem prudencial sujeita a custos comprovados, limites regulamentares, regras de não cumulação e controlo de auxílios de Estado.

O custo anual estabilizado não coincide necessariamente com a despesa de caixa de 2028. A execução no primeiro ano dependerá da data de produção de efeitos, da distribuição mensal de nascimentos e adoções, dos prazos de processamento, dos acertos e da curva de adesão. A dotação final deverá resultar da simulação oficial do ISS e do IGFSS e ser atualizada para os preços e parâmetros aplicáveis em 2028.

9.4. Incerteza, benefícios e validação oficial

- A modelização não utiliza microdados individuais do ISS ou do IGFSS e, por essa razão, não permite obter uma previsão pontual com robustez suficiente para uma inscrição orçamental definitiva.
- A entrada em vigor da PSU em 31 de dezembro de 2026 altera a linha de base, pelo que a simulação oficial deverá comparar separadamente o regime da APIPDF com a PSU base, a majoração por parentalidade e a despesa contributiva que seriam aplicáveis em 2028.
- Os potenciais benefícios futuros associados à criança, à participação laboral, à produtividade, à saúde, à educação ou à demografia não são contabilizados como poupança financeira.
- O custo da inação também não é monetizado. A desigualdade de acesso, a penalização profissional e a pressão sobre famílias e empresas são dimensões relevantes, mas o presente estudo não dispõe de uma estimativa portuguesa que permita convertê-las numa poupança líquida comparável.
- A licença parental integra uma política demográfica mais ampla, mas a evidência disponível não permite afirmar que, isoladamente, aumentará a fecundidade. Os resultados imediatos e avaliáveis incidem sobre o cuidado, a suficiência do rendimento e a efetividade da partilha.
- Antes da fixação do compromisso orçamental final, o ISS e o IGFSS deverão recalculer o modelo, publicar os pressupostos agregados e apresentar o custo anual estabilizado, a despesa de caixa prevista para 2028, a distribuição mensal e uma análise de sensibilidade.

Interpretação dos resultados

Os valores apresentados permitem aferir a compatibilidade da ordem de grandeza com a prioridade política e preparar o pedido de simulação oficial. Não substituem a dotação calculada com microdados, regras regulamentares fechadas e parâmetros atualizados para 2028.

10. Viabilidade jurídica e implementação

A arquitetura da proposta apresenta, em abstrato, fundamento jurídico defensável: concretiza a proteção da parentalidade, reforça a igualdade material entre crianças e recorre a direitos individuais não transferíveis compatíveis com a orientação europeia. A aplicação do regime exige, contudo, alterações coordenadas em matéria laboral e de proteção social, validação dos auxílios de Estado, salvaguardas de dados, preparação dos sistemas e transição prospetiva. O capítulo identifica esses requisitos, sem substituir parecer jurídico especializado.

10.1. Enquadramento constitucional e europeu

A Constituição reconhece o direito à segurança social e atribui ao Estado deveres de proteção da família, da parentalidade e da infância, incluindo a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e a proteção das crianças com vista ao seu desenvolvimento integral (artigos 63.º e 67.º a 69.º). A proposta articula estes deveres: garante tempo de cuidado, rendimento, igualdade entre crianças e condições para que o segundo cuidador exerça um direito próprio (Constituição da República Portuguesa, 1976, arts. 63.º e 67.º a 69.º).

A diferenciação entre progenitor único e situações com dois titulares deve obedecer à igualdade e à proporcionalidade. A razão para atribuir 180 dias ao único titular não é favorecer um estado civil; é impedir que a criança perca proteção por ser objetivamente impossível cumprir uma condição de partilha. Inversamente, quando existem dois titulares capazes de exercer o direito, a reserva de blocos individuais prossegue a corresponsabilização. A definição e a prova das situações equiparadas serão determinantes para evitar arbitrariedade.

A Diretiva (UE) 2019/1158 garante dez dias úteis de licença de paternidade por ocasião do nascimento e exige que pelo menos dois meses da licença parental sejam não transferíveis. A APIPDF propõe um regime nacional mais favorável, preservando 28 dias obrigatórios do pai e criando dois blocos de 30 dias não transferíveis. A diretiva não obsta a esta solução, embora também não resolva os aspetos de articulação entre a licença parental inicial portuguesa, os direitos autónomos e as prestações, que deverão ser revistos no ordenamento interno (União Europeia, 2019).

10.2. Diplomas e matérias a alterar

Instrumento	Alteração necessária	Ponto crítico
Código do Trabalho	Redefinir duração e sequência 120 + 30 + 30; separar pré-natal; disciplinar comunicações, sucessividade, não transferência, progenitor único e adoção.	Compatibilizar com 42 dias da mãe, 28 dias do pai, acréscimos, suspensões e proteção laboral.
Decreto-Lei n.º 91/2009	Alterar a fórmula contributiva e criar prestação social autónoma de 1,5 IAS, sem condição de recursos, para o cuidado certificado.	Evitar lacunas em estatutos mistos, meses incompletos e acumulações.
Decreto-Lei n.º 166/2026	Coordenar a prestação autónoma com a PSU, excluir dupla majoração, impedir absorção do montante e suspender ativação durante o cuidado.	Preservar a universalidade individual sem duplicar o mesmo interesse protegido.
Decreto-Lei n.º 89/2009 e regimes convergentes	Adaptar a proteção na Administração Pública e assegurar equivalência material entre regimes.	Impedir diferenças de duração ou pagamento por sector de emprego.
Diploma autónomo de apoio à continuidade empresarial e regulamentação	Definir beneficiários empresariais, custos, intensidades, tetos, prova, pagamento, cumulação, fiscalização e recuperação.	Auxílios de Estado, empresa única, de minimis e separação entre apoio e direito à licença.
Orçamento do Estado para 2028	Autorizar a despesa, transferências, dotação do apoio empresarial, reforço e meios administrativos.	Produção de efeitos compatível com o artigo 167.º, n.º 2, da Constituição e sustentabilidade orçamental.

A reforma poderá ser distribuída por vários diplomas ou concentrada numa lei que integre alterações conexas. Em qualquer solução, deverá evitar-se a alteração isolada do Código do Trabalho sem correspondência prestacional, bem como a modificação das prestações sem direito laboral equivalente. A efetividade do modelo depende da articulação entre licença, prestação e capacidade administrativa de execução.

A administração pública, os regimes profissionais não integrados na Segurança Social, o trabalho independente e as situações transnacionais exigem disposições próprias ou normas de coordenação. A APIPDF propõe equivalência material da proteção, sem pressupor a fusão de todos os regimes. No caso da CPAS e de outros sistemas próprios, será necessária uma solução de articulação que impeça a perda de cobertura da criança.

10.3. Matérias a regulamentar

A lei deve fixar o núcleo político: 180 dias desde o nascimento, pré-natal autónomo, blocos de 30 dias sucessivos e não transferíveis, equivalência do progenitor único, fórmulas prestacionais, intensidades do apoio à continuidade empresarial, entidade gestora, entrada em vigor e proibição de dupla participação. A regulamentação deve concretizar elementos mutáveis e processuais, sem poder reduzir o direito.

Área	Regulamentação necessária
Calendário e comunicações	Prazos, formulário conjunto, ordem dos blocos, alteração por motivo superveniente, silêncio, prova e comunicação às empresas.
Progenitor único e impossibilidade	Definições, meios de prova, decisão provisória urgente, violência, morte, incapacidade, filiação e revisão da decisão.
Saldos e suspensões	Internamento, prematuridade, incapacidade, morte, interrupção, nascimentos/adoções múltiplos e retoma dos blocos.
Estatutos profissionais	Independentes, desemprego, estudantes, inatividade, trabalho no estrangeiro, CPAS e coordenação europeia/internacional.
Cálculo e PSU	Equivalência diária de 1,5 IAS, meses incompletos, não absorção pela PSU, majoração, acumulações e acertos.
Apoio à continuidade empresarial	Custos elegíveis, tetos, empresa única, contratação do substituto, período de transmissão, documentos, adiantamentos, decisão, pagamento e recuperação.

Limite da regulamentação

Remeter os tetos do apoio empresarial para regulamento torna-os mais fáceis de atualizar. Essa flexibilidade não autoriza o Governo a eliminar o apoio ou alterar as intensidades definidas politicamente. A lei deve impor os tetos, identificar os seus eixos e fixar os princípios de proporcionalidade, prova, não acumulação e recuperação.

10.4. Dados, interoperabilidade e garantias

O modelo exige que o ISS reconheça a relação entre a criança, os titulares, o calendário e o regime de cada cuidador. Para o apoio à continuidade empresarial, acrescenta-se informação sobre a empresa, o substituto, custos, contribuições e outros auxílios. A interoperabilidade pode reduzir documentos e fraude, mas aumenta a necessidade de delimitar finalidades, acessos e prazos de conservação.

A implementação deve cumprir o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e a legislação nacional, adotando minimização, perfis de acesso, registos de consulta, segurança, transparência e mecanismos de correção. Situações de saúde, incapacidade e violência podem envolver dados especialmente sensíveis e exigem circuitos restritos. Antes do desenvolvimento, deve ser realizada uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados, sobretudo se houver decisões automatizadas, cruzamentos extensos ou sinalização de risco (Regulamento (UE) 2016/679, 2016).

A decisão sobre o direito não deve ser integralmente automatizada em casos complexos. Regras simples podem apoiar a instrução; morte, violência, impossibilidade, estatutos transnacionais e recuperação de apoios exigem

revisão humana, fundamentação e via de reclamação. A criança e o cuidador não podem perder dias porque dois sistemas não comunicaram em tempo útil.

10.5. Entrada em vigor e regime transitório

A produção de efeitos é proposta para 1 de janeiro de 2028, em articulação com o Orçamento do Estado desse ano. O intervalo temporal permite simular a despesa, concluir a revisão jurídica, regulamentar os apoios, adaptar sistemas, formar serviços e informar famílias e empresas. A data deverá constar expressamente do diploma, evitando uma remissão indeterminada para regulamentação futura num regime cujo calendário se inicia com o nascimento.

Recomenda-se uma transição prospetiva: o novo regime aplica-se a nascimentos e situações de confiança com vista à adoção constituídas a partir da data de produção de efeitos. Licenças iniciadas antes dessa data mantêm o regime anterior, incluindo duração, taxa e partilha. Esta solução evita recalcular prestações em curso, reabrir opções familiares tomadas sob outras regras e impor às empresas alterações retroativas de calendário.

A regra deve tratar expressamente partos cuja data prevista atravessasse a entrada em vigor e períodos pré-natais começados em 2027. A solução mais coerente com o marco pós-natal é aplicar o novo regime quando o nascimento ocorra em ou depois de 1 de janeiro de 2028, reconhecendo o pré-natal correspondente segundo uma norma técnica de coordenação. Este detalhe deve ser validado pelo ISS para evitar pagamentos duplicados ou períodos sem cobertura.

10.6. Roteiro de implementação

Período	Trabalho principal	Condição de passagem
4.º trimestre de 2026	Aprovar a proposta e formalizar os pedidos de dados e de simulação.	Orientação política, requisitos técnicos e entidades responsáveis identificadas.
1.º semestre de 2027	Simulação ISS/IGFSS; parecer jurídico; análise de auxílios; avaliação de impacto de dados.	Custo, opções normativas e riscos documentados.
2.º semestre de 2027	Aprovar diplomas e OE 2028; regulamentar; desenvolver sistemas; preparar comunicação e formação.	Ensaio concluído, dotação inscrita e regulamentos publicados antes da produção de efeitos.
1 de janeiro de 2028	Entrada em vigor prospetiva e abertura dos pedidos de prestações e de apoio à continuidade empresarial.	Planos de contingência, apoio aos utilizadores e monitorização diária do arranque.
2028 a 2029	Acompanhamento, correções operacionais e primeira avaliação independente.	Relatório público com utilização, custos, partilha, acesso e efeitos empresariais.

A regulamentação e os sistemas não devem ser deixados para depois da aprovação do direito. O calendário dos progenitores tem de ser conhecido cedo, o pagamento social deve começar sem interrupção de rendimento e as empresas pequenas precisam de saber antecipadamente que documentos e custos são aceites. Um ensaio operacional com processos fictícios e situações limite é indispensável.

A comunicação pública deve abandonar a fórmula ambígua «180 dias a 100%» e explicar as duas vias de pagamento, a sequência, a consequência da recusa voluntária, a proteção do cuidador sem regime contributivo e o estatuto do progenitor único. Devem existir simuladores de calendário e prestação, exemplos por estatuto e atendimento capaz de resolver casos urgentes.

11. Discussão, transferibilidade e avaliação

O *Modelo Igualdade Parental* é compatível com a evidência que favorece períodos adequadamente remunerados, direitos próprios e redução de barreiras ao exercício. A mesma literatura impõe, contudo, prudência quanto aos resultados esperados: duração legal, titularidade e pagamento criam condições de possibilidade, mas não determinam, por si sós, a qualidade do cuidado, a igualdade intrafamiliar, a trajetória profissional ou a decisão de ter filhos.

11.1. Resultados que a proposta pode procurar

Os resultados imediatos são suscetíveis de observação direta: aumento do número de crianças com 180 dias cronológicos de cuidado, maior utilização de períodos próprios pelos dois progenitores, redução da exclusão associada à insuficiência contributiva, menor perda de rendimento e maior capacidade de substituição nas pequenas organizações. Estes objetivos mantêm relevância própria, mesmo que os efeitos de longo prazo se revelem modestos.

Os resultados intermédios assumem a natureza de hipóteses: maior autonomia do segundo cuidador, menor concentração do cuidado na mãe, redução da penalização profissional e maior normalização, nas organizações, da ausência de homens por motivos de cuidado. A literatura portuguesa sustenta a plausibilidade destes mecanismos, mas evidencia também diversidade de experiências (Wall & Leitão, 2017; Leitão, 2019).

11.2. Heterogeneidade e transferibilidade

Os estudos espanhol, alemão e australiano convergem na conclusão de que o desenho legal interage com educação, rendimento, diferença salarial entre parceiros, oferta de cuidados formais, cultura laboral e negociação familiar. Os efeitos médios observados noutro país não devem, por isso, ser transferidos mecanicamente para Portugal (Boll & Nikolka, 2026; González et al., 2026; González & Zoabi, 2026; Hokke et al., 2026).

A opção por blocos contínuos e sucessivos procura responder aos riscos de fragmentação e utilização oportunista, sem eliminar desigualdades de recursos. A via social autónoma, o mínimo de 1,5 IAS e o apoio às empresas atuam precisamente sobre algumas dessas condicionantes. A avaliação deverá apurar se o desenho alcança igualmente cuidadores com baixos rendimentos, vínculos precários e menor capacidade negocial.

11.3. O que o estudo não demonstra

O estudo não demonstra que seis meses produzam, isoladamente, uma vinculação segura, nem que cada dia de licença corresponda a cuidado de qualidade. Também não demonstra que os 30 dias reservados eliminem diferenças salariais ou redistribuam de forma permanente o trabalho doméstico. Não prevê uma variação determinada da fecundidade nem monetiza benefícios futuros em saúde, educação ou produtividade.

O estudo também não demonstra que o apoio empresarial origine, em todos os casos, uma nova contratação. Algumas empresas poderão reorganizar equipas, recorrer a trabalho temporário ou suportar outros custos adicionais. Por essa razão, os custos elegíveis exigem prova e o sucesso da medida deverá ser aferido pela continuidade operacional e pela redução de pressão sobre quem exerce a licença, e não apenas pelo número de apoios concedidos.

11.4. Monitorização e avaliação

A avaliação não deverá limitar-se ao número de licenças atribuídas. Importa determinar se a criança beneficiou efetivamente de 180 dias cronológicos, quem exerceu cada bloco, se a proteção económica permitiu o gozo, se persistem desigualdades associadas ao vínculo ou ao rendimento e se o apoio à continuidade empresarial reduziu barreiras operacionais sem sobrecompensar custos. Os indicadores deverão ser definidos antes da entrada em vigor, de modo a assegurar uma linha de base comparável.

Dimensão	Indicadores mínimos	Periodicidade
Criança e calendário	Dias cronológicos cobertos; percentagem que chega a 150 e 180; interrupções; adoção e casos especiais.	Trimestral e anual
Partilha	Utilização de cada bloco; ordem; recusa voluntária; sobreposição inicial; diferenças por sexo e rendimento.	Trimestral e anual
Acesso e rendimento	Contributivo/social/misto; valor médio; aplicação do piso; tempo até pagamento; pessoas sem prestação.	Mensal e anual
Empresas apoiadas	Pedidos, aprovação, custo elegível, intensidade, dimensão, sector, região, substituição e recuperação.	Mensal e anual
Trabalho e igualdade	Queixas, não renovação, despedimento, progressão, pressão para não gozar e atuação ACT/CITE.	Anual
Implementação	Prazo de decisão, erros, reclamações, indisponibilidade dos sistemas e custo administrativo.	Mensal no arranque

Uma primeira avaliação de processo deverá ocorrer durante 2028, permitindo corrigir formulários, prazos e mecanismos de interoperabilidade sem alterar prematuramente o núcleo do modelo. A avaliação de resultados deverá abranger pelo menos uma coorte completa e compará-la com a linha de base anterior. A análise deverá testar os pressupostos do desenho, incluindo utilização efetiva do tempo, fragmentação, sazonalidade, desigualdades e efeitos imprevistos, evitando uma lógica meramente confirmatória.

A relação com a natalidade deverá ser acompanhada apenas no quadro de uma avaliação demográfica mais ampla. Não é metodologicamente adequado atribuir ao regime variações anuais do número de nascimentos sem um desenho causal que considere habitação, emprego, rendimento, oferta de creche e composição etária. O critério imediato de sucesso permanece a proteção efetiva da criança e a distribuição do cuidado.

11.5. Dimensão demográfica

O número anual de nascimentos não constitui, isoladamente, um indicador adequado de sucesso. No curto prazo, deverão ser avaliados cobertura, rendimento, dias de cuidado, utilização por titular, situações de progenitor único, pressão laboral, retorno ao emprego e apoio empresarial, resultados diretamente relacionados com os mecanismos da reforma e observáveis através de dados administrativos.

A fecundidade deverá integrar a avaliação de médio prazo, considerando habitação, emprego, oferta de creches, migração e composição etária e recorrendo, sempre que possível, a desenhos causais. A estabilidade ou a variação do número de nascimentos não permite, por si só, atribuir sucesso ou insucesso à licença.

12. Conclusões e recomendações

A garantia de seis meses cronológicos de cuidado após o nascimento não exige a adoção de uma licença pós-natal de 210 dias, desde que a duração seja articulada com partilha efetiva, proteção do rendimento, universalidade, garantias laborais e uma resposta proporcional aos efeitos organizacionais nas micro e pequenas empresas.

12.1. Conclusões

1. O referencial central da política deve ser o direito da criança ao cuidado inicial, mantendo-se a proteção específica da mãe durante a gravidez, o parto e o puerpério sem que esta esgote o âmbito da parentalidade protegida.
2. Os 180 dias deverão ser contados desde o nascimento. Os até 30 dias pré-natais permanecem autonomizados, enquanto os 28 dias obrigatórios do pai ou de outro progenitor integram o período pós-natal e não são adicionados ao seu termo.
3. Quando existem dois progenitores em condições de exercer o cuidado, os últimos 60 dias dependem de dois blocos individuais de 30 dias, contínuos, sucessivos, não sobrepostos e não transferíveis. O não exercício voluntário de um bloco não determina a sua transferência para o outro titular.
4. O progenitor único juridicamente qualificado beneficia dos 180 dias. A categoria estatística de família monoparental não é, por si só, suficiente para esse efeito, uma vez que a coabitação e a residência habitual não demonstram a inexistência de um segundo progenitor (INE, 2023; Marinho, 2024).
5. A universalidade pressupõe duas fórmulas complementares: no regime contributivo, 100% da remuneração de referência, com mínimo mensal de 1,5 IAS; na via social autónoma, 1,5 IAS sem condição de recursos para quem exerça o cuidado sem direito à correspondente prestação contributiva.
6. O segundo progenitor sem proteção laboral ou prestacional equivalente conserva um bloco próprio, remunerado através da via social autónoma. A solução preserva a cobertura da criança sem equiparar automaticamente o agregado a uma situação de progenitor único.
7. A titularidade individual não garante, por si só, igualdade de utilização ou de trajetórias profissionais. A evidência espanhola sustenta a necessidade de continuidade, sucessividade, fiscalização e avaliação de resultados, sem permitir generalizações sobre o comportamento do conjunto dos pais (González et al., 2026).
8. O apoio à continuidade empresarial responde a uma barreira organizacional específica do tecido empresarial português, devendo apresentar maior intensidade nas microempresas, ser mais limitado nas pequenas, não abranger médias e grandes empresas e permanecer juridicamente separado do direito do trabalhador à licença.
9. O cenário central, estimado em 189,3 milhões de euros, constitui uma ordem de grandeza para efeitos de planeamento, e não um custo oficial. A amplitude entre 107,6 e 321,5 milhões, juntamente com a nova linha de base criada pela PSU, exige atualização dos parâmetros, microdados e simulação do ISS e do IGFSS (APIPDF, 2026a; Decreto-Lei n.º 166/2026, 2026).
10. A licença pode integrar uma estratégia de resposta ao declínio demográfico, mas não deve ser tratada como causa suficiente de um aumento da fecundidade. A avaliação imediata deverá incidir sobre cuidado, acesso, rendimento e partilha, enquanto a dimensão demográfica requer articulação com outras políticas e avaliação de médio prazo (Duvander et al., 2020; OCDE, 2024).

12.2. Recomendações ao legislador

Nível	Recomendação
Lei laboral	Fixar os 180 dias desde o nascimento, os blocos 120 + 30 + 30, a sucessividade, a não transferência, a adoção equivalente e o progenitor único.

Nível	Recomendação
Proteção social	Alterar a fórmula contributiva, criar a prestação social autónoma de 1,5 IAS e coordená-la com a PSU sem condição de recursos nem dupla cobertura.
Empresas	Criar o apoio à continuidade empresarial com comparticipação de 75% e isenção contributiva nas microempresas, redução contributiva de 50% nas pequenas e proibição de dupla comparticipação.
Orçamento	Inscriver a reforma no OE 2028, separar a dotação prestacional da dotação empresarial e autorizar o reforço desta última até 90 milhões de euros.
Regulamentação	Definir tetos, custos elegíveis, prova, prazos, equivalência diária, transição, suspensões, situações urgentes e recuperação do indevido.
Administração	Atribuir gestão e pagamento ao ISS, fluxos ao IGFSS, certificação empresarial ao IAPMEI e fiscalização laboral à ACT/CITE.
Dados	Criar interoperabilidade proporcional, avaliação de impacto, revisão humana de casos complexos e indicadores públicos desde a entrada em vigor.
Avaliação	Medir dias efetivos, uso por titular, rendimento, carreiras, pressão laboral, substituição, custos, desigualdades e efeitos imprevistos.

12.3. Validações técnicas necessárias à concretização

Os capítulos seguintes traduzem as opções aprovadas pela Direção da APIPDF numa proposta legislativa articulada, permitindo avaliar conjuntamente duração, titularidade, prestações, apoio às empresas, transição, dados e enquadramento orçamental.

A concretização legislativa exige quatro validações técnicas: simulação pelo ISS e pelo IGFSS, incluindo a nova base de comparação criada pela PSU; revisão jurídica nos domínios laboral, da segurança social e dos regimes profissionais; análise do enquadramento em matéria de auxílios de Estado e *de minimis*; e avaliação de impacto sobre a proteção de dados. Estas validações poderão aperfeiçoar numeração, remissões, procedimentos, limites, prazos e técnica normativa, sem alterar as opções políticas aprovadas pela Direção da APIPDF.

Síntese final. A proposta da APIPDF não atribui automaticamente 180 dias a qualquer configuração familiar. Prevê 120 dias iniciais e dois blocos próprios de 30 dias quando existem dois progenitores, assegura 180 dias ao progenitor único e nas situações de impossibilidade objetiva e procura tornar o cuidado materialmente exercível através de remuneração, universalidade e apoio proporcional à continuidade empresarial.

13. Sugestão de alterações legislativas

O presente capítulo reúne a proposta institucional de alterações legislativas aprovada pela APIPDF no âmbito da reforma das licenças parentais. Dirige-se aos partidos políticos, aos deputados e aos demais titulares de iniciativa legislativa, encontrando-se estruturado como base de trabalho suscetível de aperfeiçoamento pelos serviços parlamentares.

As remissões e a redação foram confrontadas com as versões consolidadas disponíveis até agosto de 2026. Eventuais alterações legislativas posteriores, regimes profissionais, especificidades das regiões autónomas, coordenação internacional, proteção de dados e auxílios de Estado deverão ser verificados e articulados durante o processo legislativo. Esta validação técnica não altera o conteúdo político da proposta.

13.1. Exposição de motivos

A proteção na parentalidade deve ser organizada a partir da criança. A gravidez, o parto e o puerpério justificam direitos específicos da mãe, incluindo proteção pré-natal e 42 dias consecutivos de licença obrigatória após o parto. Fora dessas necessidades biologicamente determinadas, o objetivo da política pública deve ser assegurar à criança cuidado continuado, rendimento familiar suficiente e participação efetiva dos dois progenitores quando ambos existam e possam cuidar.

O regime português reconhece atualmente licenças parentais, períodos obrigatórios e direitos de partilha. Permanece, porém, uma diferença relevante entre a duração nominal e a possibilidade material de exercício. O valor da prestação varia com a modalidade escolhida e um progenitor sem vínculo laboral ou proteção prestacional pode não conseguir converter o seu tempo de cuidado num bloco juridicamente reconhecido e economicamente protegido.

O Decreto-Lei n.º 166/2026, de 13 de agosto, criou a Prestação Social Única e determinou a incorporação do subsídio social parental nesse regime a partir de 31 de dezembro de 2026. A majoração por parentalidade da PSU continua dependente da insuficiência de recursos do agregado, dirige-se a beneficiários do regime geral sem prazo de garantia e é calculada por referência a 80 % do IAS. Essa reforma altera o ponto de partida jurídico para 2028, mas não realiza a universalidade centrada na criança defendida pela APIPDF.

O *Modelo Igualdade Parental* responde a estas limitações através de uma arquitetura simples. Os primeiros 120 dias após o nascimento constituem a fase inicial, dentro da qual se preservam os 42 dias obrigatórios da mãe e os 28 dias obrigatórios do pai ou do outro progenitor. Seguem-se dois blocos de 30 dias. Cada bloco pertence a um titular diferente, deve ser gozado de forma contínua, os blocos são sucessivos e não podem sobrepor-se nem ser transferidos. A ordem cabe aos progenitores.

Esta solução não transforma a licença num direito indiferenciado de uma só pessoa. Quando existem dois titulares aptos a cuidar, a criança só beneficia dos 180 dias completos se ambos exercerem o respetivo bloco. A mera recusa de um deles não autoriza a transferência. O direito individual tem, assim, uma consequência real e cria condições para que o segundo cuidador assuma tempo próprio de cuidado.

A exceção aplica-se ao progenitor único e às situações de impossibilidade objetiva legalmente reconhecida. A expressão progenitor único não é sinónimo de agregado monoparental, residência separada ou declaração fiscal. Refere-se à criança cuja filiação se encontra estabelecida quanto a uma só pessoa ou à adoção por uma só pessoa. A separação, o divórcio ou a ausência de coabitação mantêm os blocos próprios de ambos os progenitores, podendo o modo de exercício ser adaptado por acordo ou por decisão judicial urgente às necessidades e ao superior interesse da criança. A morte, a incapacidade total durante o período relevante, a inibição, a suspensão ou limitação judicial das responsabilidades parentais, uma medida de proibição de contactos ou uma decisão judicial que reconheça risco grave podem justificar tratamento equivalente. O desemprego, a inatividade, a frequência de estudos ou a falta de proteção laboral e prestacional não constituem impossibilidade de cuidar. Em contexto de violência, uma denúncia isolada não determina a conversão do bloco, sem prejuízo das medidas urgentes de proteção e decisão provisória.

Os até 30 dias anteriores ao parto são autonomizados. O seu gozo não reduz os 180 dias posteriores ao nascimento. Esta separação protege a mãe sem retirar à criança parte dos seis meses de cuidado após nascer.

A adoção recebe proteção materialmente equivalente. A janela de 180 dias conta-se desde a confiança judicial ou administrativa, aplicando-se a mesma estrutura de 120 + 30 + 30. O período de transição e acompanhamento anterior à confiança permanece autonomamente protegido. O adotante único e as situações de impossibilidade objetiva beneficiam da totalidade do período.

O tempo só é um direito efetivo quando existe rendimento. No sistema contributivo propõe-se o pagamento de 100 % da remuneração de referência durante os períodos abrangidos, com um mínimo mensal correspondente a 1,5 vezes o indexante dos apoios sociais. Não se propõe um novo limite máximo.

Para quem não tenha direito à prestação contributiva correspondente, propõe-se uma prestação social autónoma de cuidado parental no valor mensal de 1,5 vezes o indexante dos apoios sociais, sem condição de recursos. Esta prestação não integra a PSU e não está sujeita a obrigações de emprego ou ativação durante o período certificado. Não se trata de pagar uma licença laboral a quem não trabalha. Trata-se de garantir que a criança não perde cuidado por o respetivo cuidador não dispor de carreira contributiva suficiente, estar desempregado sem prestação, inativo, a estudar ou abrangido por um regime sem proteção equivalente.

Esta universalidade não permite pagamento duplicado. Cada dia é pago à pessoa que efetivamente exerce o cuidado, segundo a via contributiva ou a prestação social autónoma aplicável ao seu estatuto. A majoração por parentalidade da PSU não se acumula pelos mesmos dias, mas a prestação autónoma não deve ser absorvida no cálculo da PSU base. O pedido deve ser único e o Instituto da Segurança Social, I. P., deve determinar officiosamente a via correta, evitando que o indeferimento contributivo obrigue à apresentação de um segundo processo.

O desenho converge com a centralidade da criança, a suficiência económica e a necessidade de reduzir desigualdades de acesso identificadas pelo projeto CareChild. Vai além dessa proposta ao eliminar a condição de recursos no subsídio parental social. A literatura comparada e a OCDE mostram ainda a importância de direitos individuais, remuneração adequada, continuidade do gozo, cultura organizacional, informação e monitorização. Não existe, contudo, fundamento para afirmar que uma licença, isoladamente, produzirá igualdade dentro de todas as famílias ou inverterá a tendência demográfica. A licença deve ser entendida como uma componente necessária de uma política mais ampla para a infância, a conciliação, a igualdade e a sustentabilidade demográfica.¹

A partilha encontra uma das suas principais barreiras na organização do trabalho. A licença é paga pela Segurança Social, mas uma microempresa pode suportar custos relevantes de recrutamento, formação, substituição, trabalho temporário, redistribuição e continuidade. Numa equipa pequena, a ausência temporária de uma pessoa pode retirar uma competência essencial e intensificar a resistência ao gozo pelo segundo progenitor.

Por essa razão, propõe-se um apoio focalizado. As microempresas recebem 75 % dos custos adicionais elegíveis e comprovados de continuidade ou substituição, acrescidos da isenção das contribuições a cargo da entidade empregadora relativas ao trabalhador substituto. As pequenas empresas beneficiam de uma redução de 50 % dessas contribuições. As médias e grandes empresas não recebem este apoio específico. O apoio nunca confere ao empregador poder de autorizar, adiar ou reduzir a licença.

Os custos elegíveis, os tetos por nascimento ou adoção e por empresa, os documentos de prova e uma eventual sobreposição técnica curta devem ser definidos por regulamentação. A lei fixa as intensidades, os beneficiários, a duração ligada à licença, a proibição de dupla participação, a recuperação do indevido e o respeito pelas regras europeias de auxílios de Estado. Esta técnica permite atualizar os limites sem alterar o núcleo do direito.

A gestão deve caber ao Instituto da Segurança Social, I. P., porque a entidade já reconhece a licença e os dias. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., assegura o acompanhamento financeiro, o IAPMEI confirma a dimensão empresarial e a Autoridade para as Condições do Trabalho e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego fiscalizam pressão, discriminação e retaliação.

A modelização da APIPDF, a preços de 2026, estima um acréscimo anual estabilizado de 189,3 milhões de euros no cenário central. O intervalo de sensibilidade situa-se entre 107,6 e 321,5 milhões de euros. No cenário

1 Ver Atalaia et al. (2026), projeto CareChild; OCDE (2025), *Paid leave for fathers*; González, Guirola e Hospido (2026); Boll e Nikolka (2026); González e Zoabi (2026). A evidência é usada para testar mecanismos e limites, não para transportar automaticamente resultados de outros países para Portugal.

central, 151,8 milhões respeitam a prestações e 37,6 milhões ao apoio à continuidade empresarial. Estes valores representam uma ordem de grandeza e não substituem uma simulação oficial com microdados do Instituto da Segurança Social, I. P., e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.²

Para a componente empresarial, recomenda-se que o Orçamento do Estado para 2028 preveja uma dotação inicial de 70 milhões de euros e autorização de reforço até um limite total de 90 milhões de euros. A dotação prestacional deve ser separada e apurada pela simulação oficial. A insuficiência de uma dotação empresarial nunca pode limitar a licença ou a prestação devida à pessoa cuidadora.

Por razões constitucionais, orçamentais e administrativas, os efeitos materiais devem iniciar-se em 1 de janeiro de 2028. A lei deve entrar em vigor antes dessa data para permitir regulamentação, adaptação dos sistemas, formação, informação pública, avaliação de impacto sobre a proteção de dados e preparação orçamental. Os nascimentos e as confianças com vista à adoção anteriores a 1 de janeiro de 2028 permanecem sujeitos ao regime anterior. Uma regra própria protege o pré-natal iniciado em 2027 quando o nascimento ocorra já em 2028.

A proposta concretiza os deveres constitucionais de proteção da família, da parentalidade, da infância, da segurança social e da conciliação entre vida profissional e familiar. Respeita igualmente a orientação europeia de direitos individuais e não transferíveis, sem impedir que o direito nacional estabeleça proteção mais favorável.³

Assim:

A Associação Portuguesa para a Igualdade Parental e Direitos dos Filhos apresenta aos partidos políticos representados na Assembleia da República e aos demais titulares de iniciativa legislativa a seguinte sugestão de alterações legislativas.

13.2. Sugestão de texto legislativo

A proposta altera de forma coordenada o Código do Trabalho, o regime geral de proteção social na parentalidade (Decreto-Lei n.º 91/2009), o regime de proteção social convergente (Decreto-Lei n.º 89/2009) e a articulação com a Prestação Social Única (Decreto-Lei n.º 166/2026). Cria ainda a prestação social autónoma de cuidado parental, o apoio à continuidade das micro e pequenas empresas e as normas de regulamentação, transição, avaliação e financiamento necessárias à produção de efeitos em 2028.

Título

Estabelece o regime de licença parental inicial e de proteção social na parentalidade, garantindo 180 dias de cuidado após o nascimento ou a confiança com vista à adoção, e cria um regime de apoio à continuidade das micro e pequenas empresas

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

1. A presente lei estabelece o regime de licença parental inicial e de proteção social na parentalidade, assegurando um período base de 180 dias de cuidado após o nascimento ou a confiança judicial ou administrativa com vista à adoção.
2. Para efeitos do número anterior, a presente lei:
 1. Altera o Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro;
 2. Altera o Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, que regula a proteção social contributiva na parentalidade, e cria nesse diploma uma prestação social autónoma de cuidado parental;

2 APIPDF (2026), *Licenças Parentais*, Anexo A, modelização orçamental. Estimativas anuais adicionais a preços de 2026: cenário baixo, 107,6 milhões de euros; cenário central, 189,3 milhões; cenário alto, 321,5 milhões.

3 Constituição da República Portuguesa, artigos 63.º e 67.º a 69.º; Diretiva (UE) 2019/1158; Código do Trabalho; Decreto-Lei n.º 91/2009; Decreto-Lei n.º 89/2009; Decreto-Lei n.º 166/2026.

3. Altera o Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril, que regulamenta a proteção na parentalidade no regime de proteção social convergente;
 4. Altera o Decreto-Lei n.º 166/2026, de 13 de agosto, que cria a Prestação Social Única;
 5. Cria um regime de apoio à continuidade das micro e pequenas empresas durante a licença parental inicial e a licença por adoção;
 6. Estabelece regras de regulamentação, transição, acompanhamento e avaliação.
3. A presente lei não prejudica os acréscimos, suspensões e proteções especiais já reconhecidos por nascimento ou adoção múltipla, internamento hospitalar, prematuridade, risco clínico, incapacidade, morte, violência ou outra situação especialmente protegida.

Alterações ao Código do Trabalho

Artigo 2.º

Alteração ao Código do Trabalho

Os artigos 39.º a 44.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

Artigo 39.º

Modalidades de licença parental

A licença parental compreende as seguintes modalidades:

- 1) Licença parental inicial;
- 2) Licença parental inicial exclusiva da mãe, incluindo o período pré-natal autónomo;
- 3) Licença parental inicial a gozar pelo progenitor único ou por um progenitor em caso de impossibilidade objetiva do outro;
- 4) Licença parental exclusiva do pai ou do outro progenitor.

Artigo 40.º

Licença parental inicial

1. Por nascimento de filho, os trabalhadores progenitores têm direito a licença parental inicial inserida num período base de 180 dias consecutivos, contado desde o dia do nascimento, inclusive, sem prejuízo dos direitos da mãe previstos no artigo seguinte e dos acréscimos e suspensões legalmente aplicáveis.
2. Os primeiros 120 dias do período previsto no número anterior constituem a fase inicial e podem ser distribuídos pelos progenitores em períodos exclusivos ou sucessivos, sem prejuízo dos períodos de gozo obrigatório previstos nos artigos 41.º e 43.º e das sobreposições expressamente admitidas por lei.
3. Os dias 121 a 180 correspondem a dois blocos individuais de 30 dias consecutivos, gozados sucessivamente, sem sobreposição, pertencendo cada bloco a um progenitor diferente.
4. A ordem dos blocos previstos no número anterior é escolhida pelos progenitores e comunicada nos termos do n.º 13, podendo a entidade gestora corrigi-la antes do início da fase final para evitar uma interrupção, sem alterar a titularidade, transferir qualquer bloco ou ultrapassar o 180.º dia.
5. Os blocos referidos no n.º 3 são direitos próprios e não transferíveis, não podendo a falta de gozo por um progenitor determinar o seu exercício pelo outro, sem prejuízo do disposto no artigo 42.º.
6. Quando existam dois titulares em condições de exercer o direito, a duração integral de 180 dias depende do gozo efetivo de um bloco por cada titular.
7. O gozo simultâneo legalmente permitido durante os primeiros 120 dias não prolonga a data final do período base, contando cada dia civil uma única vez para esse efeito.
8. O gozo simultâneo legalmente previsto por progenitores que trabalhem na mesma empresa, qualquer que seja a sua dimensão, não depende de acordo ou autorização do empregador.

9. No caso de nascimentos múltiplos, o período previsto nos números anteriores é acrescido de 30 dias por cada gémeo além do primeiro.
10. Em situação de internamento hospitalar da criança imediatamente após o período recomendado de internamento posterior ao parto, devido a necessidade de cuidados médicos especiais, o período referido no n.º 1 é acrescido do tempo de internamento, até ao limite de 30 dias, sem prejuízo dos números seguintes.
11. Quando o parto ocorra até às 33 semanas, inclusive, o período referido no n.º 1 é acrescido de todo o período de internamento da criança e de 30 dias após a alta hospitalar.
12. Os acréscimos e suspensões previstos nos n.os 9 a 11 preservam o saldo e a sequência dos blocos individuais, diferindo o respetivo início ou termo pelo período aplicável.
13. Cada progenitor informa o respetivo empregador, até sete dias após o parto ou, havendo internamento, até sete dias após a alta, do início e termo dos períodos que pretende gozar, mediante declaração conjunta ou comunicações individuais compatíveis.
14. A falta de declaração conjunta não impede o exercício de um direito individual nem permite ao empregador exigir prova do estatuto profissional, contributivo ou prestacional do outro progenitor.
15. Na ausência de qualquer comunicação relativa aos primeiros 120 dias, e sem prejuízo dos direitos próprios do outro progenitor, presume-se que o período não obrigatório é gozado pela mãe, podendo o calendário ser corrigido por comunicação posterior dentro do período legalmente disponível.
16. O empregador não pode recusar, condicionar, adiar ou alterar o calendário comunicado nos termos do presente artigo, sem prejuízo da correção de incompatibilidades objetivas entre as comunicações, a efetuar pelo Instituto da Segurança Social, I. P., ou pela entidade gestora competente.
17. Constitui contraordenação muito grave a violação do disposto nos n.os 1 a 6, 8, 13, 14 ou 16.

Artigo 41.º

Períodos de licença parental exclusiva da mãe

1. A mãe pode gozar até 30 dias de licença parental exclusiva antes do parto.
2. O período previsto no número anterior é autónomo e não integra nem reduz o período pós-natal de 180 dias previsto no artigo 40.º.
3. É obrigatório o gozo, por parte da mãe, de 42 dias consecutivos de licença a seguir ao parto, os quais se integram nos primeiros 120 dias do período pós-natal.
4. A trabalhadora que pretenda gozar parte da licença antes do parto informa o empregador e apresenta atestado médico que indique a data previsível do parto, com a antecedência de 10 dias ou, em caso de urgência medicamente comprovada, logo que possível.
5. O nascimento ocorrido antes da data previsível indicada no atestado não prejudica o período pós-natal nem determina a restituição de qualquer prestação pré-natal regularmente recebida.
6. Constitui contraordenação muito grave a violação do disposto nos n.os 1 a 3.

Artigo 42.º

Exercício pelo progenitor único ou por impossibilidade objetiva do outro progenitor

1. O progenitor único tem direito a gozar a totalidade do período de 180 dias previsto no artigo 40.º, incluindo ambos os blocos individuais.
2. Para efeitos do número anterior, considera-se progenitor único a pessoa relativamente à qual a filiação da criança se encontre estabelecida sem que exista um segundo vínculo de filiação, bem como o candidato a adotante único.
3. O progenitor tem ainda direito a gozar o período remanescente e, quando necessário para assegurar os 180 dias à criança, o bloco do outro progenitor, em caso de impossibilidade objetiva deste, designadamente por:
 1. Morte;

2. Incapacidade física ou psíquica certificada que abranja a totalidade do período relevante;
3. Inibição ou suspensão total do exercício das responsabilidades parentais;
4. Decisão judicial ou administrativa que impeça o cuidado ou o contacto durante o período relevante;
5. Desaparecimento declarado ou paradeiro desconhecido após diligências adequadas;
6. Aplicação de medida de coação ou pena acessória de proibição de contactos, ou decisão judicial que reconheça risco grave para os direitos ou a segurança da criança ou da vítima, incompatível com o exercício do bloco.

A denúncia, a queixa, o auto ou o estatuto de vítima, isoladamente, não determinam a conversão do bloco, sem prejuízo da adoção imediata de medidas de segurança processual e da decisão provisória urgente pela entidade competente.

4. A impossibilidade temporária só produz efeitos durante o período em que se encontre comprovada e não determina a transferência definitiva de um bloco quando o outro progenitor ainda o possa exercer no período legalmente disponível.
5. Não constituem impossibilidade objetiva, por si só, a separação, a residência em habitações diferentes, a falta de coabitação, o desemprego, a inatividade, a frequência de estudos, a ausência de proteção laboral ou prestacional, a mera recusa ou o não exercício voluntário do direito.

A separação, o divórcio ou a ausência de coabitação não alteram a continuidade, a sucessividade e a não transferência dos blocos. O modo concreto de exercício é estabelecido por acordo ou, na sua falta, por decisão judicial urgente, atendendo à idade, à amamentação quando exista, às rotinas, à distância e ao superior interesse da criança.

6. Nas situações previstas nas alíneas c) a f) do n.º 3, não pode ser exigida declaração conjunta, contacto com o outro progenitor ou comunicação que comprometa a segurança da pessoa protegida ou da criança.
7. O trabalhador comunica ao empregador a situação logo que possível, apresentando apenas certificação da entidade gestora competente quanto ao período reconhecido, sem divulgação de dados de saúde, de violência ou de processo judicial que não sejam necessários à relação laboral.
8. O Instituto da Segurança Social, I. P., ou a entidade gestora competente decide provisoriamente no prazo máximo de cinco dias úteis quando a demora possa fazer perder o período de licença, sem prejuízo de revisão posterior.
9. Constitui contraordenação muito grave a violação do disposto nos n.os 1, 3, 6 ou 7.

Artigo 43.º

Licença parental exclusiva do pai ou do outro progenitor

1. É obrigatório o gozo pelo pai ou pelo outro progenitor de uma licença parental de 28 dias, dos quais:
 1. 14 dias consecutivos são gozados imediatamente após o nascimento;
 2. Os restantes 14 dias são gozados de forma consecutiva ou em dois períodos de, pelo menos, sete dias, dentro dos 42 dias seguintes ao nascimento.
2. Após o gozo da licença prevista no número anterior, o respetivo titular tem ainda direito a sete dias de licença, consecutivos ou interpolados, desde que gozados em simultâneo com o gozo da licença parental inicial por parte da mãe ou do titular que exerça a fase inicial.
3. Os períodos previstos nos números anteriores integram a janela pós-natal de 180 dias, podem coincidir com o gozo da mãe e não prolongam o termo do período base.
4. Em caso de internamento hospitalar da criança durante o período posterior ao parto, a licença referida no n.º 1 suspende-se, a pedido do titular, pelo tempo de duração do internamento, preservando-se o respetivo saldo.
5. No caso de nascimentos múltiplos, aos períodos previstos nos n.os 1 e 2 acrescem dois dias por cada gémeo além do primeiro.

6. O trabalhador avisa o empregador com a antecedência possível, não podendo a falta de antecedência decorrente do nascimento ou de urgência comprovada prejudicar o direito.
7. Constitui contraordenação muito grave a violação do disposto nos n.os 1, 2, 4 ou 5.

Artigo 44.º

Licença por adoção

1. Em caso de adoção de menor de 15 anos, o candidato a adotante tem direito a uma licença de 180 dias consecutivos, contados desde a confiança judicial ou administrativa, com a estrutura prevista nos n.os 2 a 6 do artigo 40.º, com as necessárias adaptações.
2. Havendo dois candidatos a adotantes, os dias 121 a 180 correspondem a dois blocos individuais de 30 dias, contínuos, sucessivos, não sobrepostos e não transferíveis, pertencendo um bloco a cada candidato.
3. O candidato a adotante único tem direito à totalidade dos 180 dias e, em caso de impossibilidade objetiva do outro candidato, aplica-se o artigo 42.º, com as necessárias adaptações.
4. O candidato a adotante pode gozar até 30 dias de licença durante o período de transição e acompanhamento anterior à confiança, não sendo esse período deduzido aos 180 dias previstos no n.º 1.
5. Havendo dois candidatos, aplica-se a um deles, por escolha dos próprios, o disposto no artigo 43.º, com as necessárias adaptações, sem prejuízo dos blocos individuais previstos no n.º 2.
6. No caso de adoções múltiplas, o período de licença é acrescido de 30 dias e o período referido no número anterior é acrescido de dois dias por cada adoção além da primeira.
7. O candidato a adotante não tem direito à licença prevista no n.º 1 em caso de adoção de filho do cônjuge ou de pessoa com quem viva em união de facto, sem prejuízo de direito mais favorável previsto noutra disposição legal.
8. Em caso de incapacidade ou falecimento do candidato a adotante durante a licença, o outro candidato ou o cônjuge sobrevivente que viva com a criança tem direito ao período remanescente ou a um mínimo de 14 dias, sem prejuízo do regime mais favorável previsto no artigo 42.º.
9. Quando a confiança administrativa consista na confirmação da permanência da criança a cargo do adotante, este tem direito ao período remanescente, desde que a data em que a criança ficou *de facto* a seu cargo tenha ocorrido antes do termo da licença.
10. Em caso de internamento hospitalar do candidato a adotante ou da criança, o período de licença suspende-se durante o internamento, mediante declaração do estabelecimento hospitalar.
11. Os candidatos informam os respetivos empregadores com a antecedência de 10 dias ou, em caso de urgência comprovada, logo que possível, indicando o início e o termo dos períodos individuais por declaração conjunta ou comunicações individuais compatíveis.
12. A falta de declaração conjunta ou de acordo do empregador não impede o exercício de um direito individual.
13. O disposto no presente artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, às famílias de acolhimento nos casos em que a lei reconheça proteção equivalente.
14. Constitui contraordenação muito grave a violação do disposto nos n.os 1 a 6, 8, 10 a 12.

Artigo 3.º**Aditamento ao Código do Trabalho**

É aditado ao Código do Trabalho o artigo 39.º-A, com a seguinte redação:

Artigo 39.º-A*Princípios de contagem e titularidade*

1. O dia do nascimento constitui o primeiro dia do período pós-natal de 180 dias.
2. O período referido no número anterior é um período base cronológico, cujo termo é diferido pelos acréscimos e suspensões especialmente previstos na lei.
3. O gozo dos blocos individuais corresponde a cuidado efetivo da criança pelo respetivo titular, sem prejuízo da frequência de cuidados de saúde, da permanência em estabelecimento educativo ou de apoio e das rotinas normais compatíveis com a idade.
4. O bloco individual não pode ser cedido, convertido em dias de outro titular, fragmentado, sobreposto ao outro bloco ou substituído por trabalho a tempo parcial.
5. O reconhecimento de um período equivalente de cuidado a pessoa sem vínculo laboral produz os efeitos prestacionais previstos em legislação própria, mas não cria uma relação de trabalho nem uma licença laboral fictícia.
6. A licença e a prestação constituem direitos autónomos do apoio empresarial, não podendo a falta de dotação, o indeferimento ou o atraso desse apoio afetar o trabalhador ou a pessoa cuidadora.

Alterações ao regime geral e criação da prestação social autónoma**Artigo 4.º****Alteração ao Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril**

Os artigos 1.º, 11.º a 15.º, 17.º, 30.º, 34.º, 38.º, 66.º, 69.º, 71.º, 72.º, 79.º e 81.º do Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, na redação resultante do Decreto-Lei n.º 166/2026, de 13 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

Artigo 1.º*Objeto e âmbito*

1. O presente decreto-lei define e regulamenta a proteção na parentalidade no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção do sistema previdencial.
2. O presente decreto-lei cria ainda a prestação social autónoma de cuidado parental para quem exerça um período legalmente reconhecido de cuidado e não tenha direito à correspondente prestação contributiva.
3. A prestação prevista no número anterior não integra a Prestação Social Única e não depende de insuficiência de recursos, património ou composição do agregado familiar.

Artigo 11.º*Subsídio parental*

O subsídio parental compreende as seguintes modalidades:

- 1) Subsídio parental inicial;
- 2) Subsídio parental inicial exclusivo da mãe, incluindo o período pré-natal autónomo;
- 3) Subsídio parental inicial de progenitor único ou de um progenitor em caso de impossibilidade objetiva do outro;
- 4) Subsídio parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor.

Artigo 12.º

Subsídio parental inicial

1. O subsídio parental inicial é concedido durante um período base de 180 dias consecutivos contado desde o dia do nascimento, inclusive, sem prejuízo dos acréscimos e suspensões legalmente aplicáveis.
2. Nos primeiros 120 dias, o subsídio é concedido ao beneficiário ou aos beneficiários que gozem a correspondente licença, podendo existir pagamento simultâneo quando ambos se encontrem em gozo legalmente reconhecido.
3. Os dias 121 a 180 correspondem a dois períodos individuais de 30 dias consecutivos, sucessivos e não sobrepostos, sendo o subsídio de cada período concedido a um progenitor diferente.
4. Os períodos previstos no número anterior não são transferíveis e a duração integral de 180 dias, quando existam dois titulares em condições de cuidar, depende do exercício efetivo de um período por cada titular.
5. Ao progenitor único e ao beneficiário que substitua o outro por impossibilidade objetiva é concedido o subsídio pelo período integral ou remanescente nos termos do artigo 14.º.
6. A concessão do subsídio nos dias 121 a 180 não depende da existência de vínculo laboral, sendo reconhecido um período equivalente de cuidado nos termos do artigo 44.º-E quando o titular não necessite de dispensa de trabalho.
7. No caso de nascimentos múltiplos, ao período previsto nos números anteriores acrescem 30 dias por cada gémeo além do primeiro.
8. Em situação de internamento hospitalar da criança imediatamente após o período recomendado de internamento posterior ao parto, devido a necessidade de cuidados médicos especiais, acresce o período de internamento, até ao limite de 30 dias.
9. Quando o parto ocorra até às 33 semanas, inclusive, acrescem todo o período de internamento da criança e 30 dias após a alta hospitalar.
10. Os acréscimos e suspensões preservam a sequência e o saldo dos períodos individuais, diferindo o respetivo início ou termo.
11. A concessão do subsídio depende da declaração do calendário de gozo ou de cuidado, apresentada em conjunto ou individualmente por cada titular.
12. A falta de declaração conjunta não impede a concessão de um direito individual, cabendo à entidade gestora compatibilizar as comunicações e impedir sobreposição indevida dos períodos dos dias 121 a 180.
13. O subsídio correspondente ao período base e aos acréscimos por nascimento múltiplo, internamento ou prematuridade é concedido apenas no caso de nado-vivo, sem prejuízo das demais prestações devidas por interrupção da gravidez ou luto gestacional.

Artigo 13.º

Subsídio parental inicial exclusivo da mãe

1. O subsídio parental inicial exclusivo da mãe é concedido:
 1. Facultativamente, até 30 dias antes do parto;
 2. Obrigatoriamente, durante 42 dias consecutivos após o parto.
2. O período previsto na alínea a) do número anterior é autónomo e não integra nem reduz o período pós-natal de 180 dias.
3. O período previsto na alínea b) do n.º 1 integra os primeiros 120 dias do período pós-natal.
4. Ao período pré-natal é aplicável a mesma percentagem da remuneração de referência e o mesmo montante mínimo previstos para o subsídio parental inicial.

Artigo 14.º

Subsídio de progenitor único ou de um progenitor em caso de impossibilidade objetiva do outro

1. O subsídio é concedido ao progenitor único pela totalidade do período de 180 dias, incluindo ambos os períodos individuais.
2. Em caso de impossibilidade objetiva do outro progenitor, o subsídio é concedido até ao limite do período remanescente, incluindo o período individual do titular impossibilitado quando tal seja necessário para completar os 180 dias.
3. Para efeitos do presente artigo, constituem impossibilidade objetiva as situações previstas no n.º 3 do artigo 42.º do Código do Trabalho, desde que certificadas ou comprovadas por meio adequado.
4. Não constituem impossibilidade objetiva as situações previstas no n.º 5 do artigo 42.º do Código do Trabalho.
5. Em caso de morte ou incapacidade da mãe, o subsídio a conceder ao outro progenitor tem a duração mínima de 30 dias, sem prejuízo do período mais favorável que resulte dos números anteriores.
6. Quando a impossibilidade seja temporária, o subsídio é concedido apenas pelo período comprovado, preservando-se o exercício posterior do direito próprio sempre que ainda seja legalmente possível.

Artigo 15.º

Subsídio parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor

1. O subsídio parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor é concedido pelos seguintes períodos:
 1. 28 dias de gozo obrigatório, dos quais 14 consecutivos imediatamente após o nascimento e os restantes 14 consecutivos ou divididos em dois períodos de, pelo menos, sete dias, nos 42 dias seguintes ao nascimento;
 2. Sete dias de gozo facultativo, consecutivos ou interpolados, em simultâneo com o gozo da fase inicial pelo outro titular.
2. Os períodos previstos no número anterior integram a janela pós-natal de 180 dias e o respetivo pagamento simultâneo com o subsídio da mãe não prolonga o período base.
3. No caso de nascimentos múltiplos, aos períodos previstos no n.º 1 acrescem dois dias por cada gémeo além do primeiro.
4. A concessão depende de declaração dos períodos a gozar ou gozados pelo titular.
5. Em caso de internamento hospitalar da criança, o período obrigatório suspende-se a pedido do titular pelo tempo de duração do internamento, preservando-se o saldo.

Artigo 17.º

Subsídio por adoção

1. O subsídio por adoção é concedido ao candidato a adotante de menor de 15 anos durante um período base de 180 dias contado desde a confiança judicial ou administrativa e corresponde, com as necessárias adaptações, ao subsídio parental inicial, ao subsídio parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor e ao subsídio parental alargado.
2. Havendo dois candidatos, os dias 121 a 180 correspondem a dois períodos individuais de 30 dias, pertencendo um a cada candidato, nos termos do artigo 12.º.
3. Ao candidato a adotante único e às situações de impossibilidade objetiva aplica-se o artigo 14.º, com as necessárias adaptações.
4. Pode ser concedido até 30 dias de subsídio durante o período de transição e acompanhamento anterior à confiança, sem dedução ao período previsto no n.º 1.
5. Em caso de incapacidade ou morte do beneficiário candidato a adotante, o outro candidato ou o cônjuge que viva com a criança tem direito ao período remanescente ou a um mínimo de 14 dias, sem prejuízo de período mais favorável nos termos do artigo 14.º.

6. No caso de adoções múltiplas, acrescem 30 dias e dois dias, respetivamente, por cada adoção além da primeira.
7. O disposto no presente artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, às famílias de acolhimento quando a lei reconheça proteção equivalente.

Artigo 30.º

Montante do subsídio parental inicial

1. O montante diário do subsídio parental inicial, incluindo os períodos individuais dos dias 121 a 180 e os períodos acrescidos, é igual a 100 % da remuneração de referência do beneficiário.
2. Nas situações de gozo simultâneo legalmente permitido, cada beneficiário recebe o montante calculado com base na respetiva remuneração de referência pelos dias em que exerça o direito.
3. O montante previsto nos números anteriores não está sujeito a limite máximo específico, sem prejuízo das regras gerais de determinação da remuneração de referência.

Artigo 34.º

Montante do subsídio por adoção

O montante diário do subsídio por adoção é igual a 100 % da remuneração de referência do beneficiário, sendo aplicáveis os artigos 31.º e 32.º aos períodos correspondentes e às adoções múltiplas.

Artigo 38.º

Montante mínimo

1. O montante diário mínimo dos subsídios parental inicial, parental inicial exclusivo da mãe, parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor, de progenitor único, de um progenitor em caso de impossibilidade do outro e por adoção não pode ser inferior a 1,5 vezes um trigésimo do valor do indexante dos apoios sociais.
2. O montante diário mínimo dos restantes subsídios previstos no presente capítulo não pode ser inferior a 80 % de um trigésimo do valor do indexante dos apoios sociais, sem prejuízo do número seguinte.
3. O montante diário mínimo do subsídio parental alargado não pode ser inferior a 40 % de um trigésimo do valor do indexante dos apoios sociais.

Artigo 66.º

Requerimento e prazo

1. A atribuição dos subsídios depende de requerimento único, apresentado junto da entidade competente ou por via eletrónica, que permite à entidade gestora determinar oficiosamente a prestação contributiva, prestação social autónoma ou a combinação aplicável a cada titular e período.
2. O requerimento identifica a criança, os titulares, o calendário pretendido, a eventual condição de progenitor único ou impossibilidade objetiva e, quando aplicável, os empregadores.
3. Cada titular pode apresentar a sua comunicação individualmente, não podendo a falta de subscrição conjunta impedir a instrução ou decisão do respetivo direito.
4. O requerimento deve ser apresentado no prazo de seis meses a contar do facto determinante ou do início do período, aplicando-se às apresentações tardias o regime geral previsto no presente decreto-lei.
5. O requerimento de prestação contributiva vale, sem nova formalidade, como requerimento da correspondente prestação social autónoma quando a primeira não seja devida.
6. A entidade gestora comunica eletronicamente ao empregador apenas o período de licença reconhecido e as alterações relevantes, sem transmitir o montante da prestação, a via contributiva ou social autónoma, dados de saúde, informação sobre violência ou outros dados não necessários.

Artigo 69.º

Dispensa de apresentação de meios de prova

1. É dispensada a apresentação de prova que possa ser obtida oficiosamente através do registo civil, da segurança social, da administração tributária, do emprego público, do sistema de saúde, do IAPMEI ou de outra entidade pública competente.
2. A interoperabilidade deve obedecer aos princípios da finalidade, minimização, exatidão, segurança e limitação da conservação dos dados.
3. O requerente só pode ser chamado a apresentar documento que não se encontre disponível ou cuja obtenção oficiosa não seja possível em tempo compatível com o exercício do direito.

Artigo 71.º

Meios de prova dos subsídios parentais iniciais

1. A prova do nascimento é efetuada oficiosamente através do registo civil ou, quando necessário, por declaração do estabelecimento ou serviço de saúde.
2. O calendário e o titular de cada período são comprovados pelas comunicações apresentadas e pela informação disponível na entidade gestora.
3. O reconhecimento do período equivalente de cuidado não depende de declaração do empregador e pode basear-se em declaração do titular, sem prejuízo de controlo posterior por indícios objetivos de incompatibilidade.

Artigo 72.º

Meios de prova do progenitor único e da impossibilidade objetiva

1. A condição de progenitor único é comprovada oficiosamente através do registo civil ou do título de confiança ou adoção.
2. A impossibilidade objetiva é comprovada por certidão de óbito, certificação médica ou decisão judicial ou administrativa que produza os efeitos previstos no artigo 42.º do Código do Trabalho. Em contexto de violência ou risco, exige-se medida de coação ou pena acessória de proibição de contactos, decisão provisória ou definitiva que limite, suspenda ou iniba o exercício das responsabilidades parentais, ou decisão judicial que reconheça risco grave para os direitos ou a segurança da criança ou da vítima. A denúncia, o auto ou o estatuto de vítima, isoladamente, não determinam a conversão do bloco.
3. Em situação de violência ou risco, não é exigível declaração, consentimento ou contacto com o outro progenitor.
4. A entidade gestora limita a informação comunicada ao empregador ao reconhecimento do período e à respetiva duração.

Artigo 79.º

Articulação e interoperabilidade

1. As entidades gestoras articulam-se com os serviços competentes para comprovar os requisitos, coordenar regimes, impedir sobreposição indevida e assegurar continuidade de pagamento.
2. A decisão sobre a via contributiva ou social autónoma, a condição de progenitor único, a impossibilidade objetiva, a violência, a incapacidade ou situações transnacionais não pode ser integralmente automatizada quando exija apreciação de prova ou ponderação jurídica.
3. O titular tem direito a conhecer os dados utilizados, obter correção, receber decisão fundamentada e requerer intervenção humana.
4. Antes do tratamento alargado ou da interconexão de dados, é realizada avaliação de impacto sobre a proteção de dados, nos termos da legislação aplicável.

Artigo 81.º

Pagamento dos subsídios

1. Os subsídios são pagos mensalmente ao respetivo titular ou representante legal, com cálculo diário nos meses incompletos.
2. Não pode haver pagamento de duas prestações ao mesmo titular pelos mesmos dias e pelo mesmo interesse protegido.
3. O pagamento simultâneo a titulares diferentes é permitido quando corresponda a períodos de licença legalmente sobrepostos, designadamente os previstos no artigo 15.º.
4. O atraso administrativo não reduz a duração, devendo os montantes vencidos ser pagos retroativamente desde o primeiro dia reconhecido.

Artigo 5.º

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril

São aditados ao Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, o capítulo II-A, compreendendo os artigos 44.º-A a 44.º-I, e os artigos 66.º-A e 72.º-A, com a seguinte redação:

CAPÍTULO II-A

Prestação social autónoma de cuidado parental

Artigo 44.º-A

Natureza e finalidade

1. A prestação social autónoma de cuidado parental garante rendimento durante um período legalmente reconhecido de cuidado da criança quando o respetivo titular não tenha direito à correspondente prestação contributiva.
2. A prestação é individual, temporária e determinada pelo nascimento, pela confiança com vista à adoção ou por outro facto parental especialmente protegido.
3. A atribuição não depende de condição de recursos, património, composição do agregado familiar, emprego ou prazo de garantia.
4. A prestação é financiada por transferências do Orçamento do Estado para o orçamento da segurança social e gerida pelo Instituto da Segurança Social, I. P., sem prejuízo das competências próprias das Regiões Autónomas.

Artigo 44.º-B

Âmbito pessoal e condições

1. A prestação abrange os cidadãos nacionais e os cidadãos estrangeiros, refugiados e apátridas residentes em território nacional, sem prejuízo do direito da União Europeia e dos instrumentos internacionais aplicáveis.
2. Têm direito à prestação as pessoas que não reúnam as condições da correspondente prestação contributiva ou não disponham de proteção materialmente equivalente noutro regime.
3. A proteção abrange quem esteja desempregado sem prestação, inativo, a estudar, sem vínculo laboral ou integrado em estatuto profissional sem proteção equivalente.
4. O direito depende da identificação da criança e do titular, do calendário reconhecido, do cuidado efetivo e da inexistência de prestação contributiva correspondente pelos mesmos dias.

Artigo 44.º-C

Modalidades e duração

1. A prestação social autónoma compreende as modalidades parental inicial, parental inicial exclusiva da mãe, parental inicial exclusiva do pai ou do outro progenitor, de progenitor único ou de um progenitor por impossibilidade objetiva do outro e por adoção.

2. À duração, contagem, titularidade, sequência, não transferibilidade, acréscimos e suspensões aplicam-se, com as necessárias adaptações, os artigos 12.º a 17.º.
3. O período até 30 dias anterior ao parto é autónomo e não reduz os 180 dias posteriores ao nascimento.
4. Os dias 121 a 180 dependem do exercício dos dois períodos individuais quando existam dois titulares em condições de cuidar, aplicando-se ao progenitor único e à impossibilidade objetiva o artigo 14.º.

Artigo 44.º-D

Montante

1. O montante diário da prestação é igual a 1,5 vezes um trigésimo do valor do indexante dos apoios sociais.
2. O montante previsto no número anterior aplica-se ao período pré-natal, aos primeiros 120 dias, aos períodos individuais dos dias 121 a 180, ao progenitor único, à impossibilidade objetiva, à adoção e aos acréscimos legalmente previstos.
3. O pagamento relativo a mês incompleto é calculado por dia e o montante atualiza-se automaticamente com o IAS aplicável ao período.

Artigo 44.º-E

Período equivalente de cuidado parental

1. A pessoa sem vínculo laboral ou sem regime que lhe reconheça licença mantém o direito ao respetivo período através do reconhecimento, pela entidade gestora, de um período equivalente de cuidado parental.
2. O período equivalente é individual, contínuo e não transferível, corresponde ao cuidado efetivo da criança e é considerado para a sequência 120 + 30 + 30.
3. O reconhecimento não cria vínculo laboral, remuneração ou direito contra entidade empregadora inexistente.
4. O desemprego, a inatividade, a frequência de estudos ou a ausência de proteção laboral não permitem transferir o período para o outro progenitor.

Artigo 44.º-F

Requerimento e determinação oficiosa da via

1. O requerimento apresentado para a prestação contributiva vale, sem nova formalidade, como requerimento da prestação social autónoma quando a primeira não seja devida.
2. A entidade gestora determina oficiosamente a via aplicável a cada titular e período e comunica a decisão sem exigir a repetição de elementos já disponíveis.
3. Cada titular pode apresentar a sua comunicação individualmente e a falta de declaração conjunta não impede a instrução ou decisão do direito individual.
4. O reconhecimento do período equivalente de cuidado não depende de declaração de empregador.

Artigo 44.º-G

Coordenação, não acumulação e Prestação Social Única

1. A prestação não é acumulável, para o mesmo titular e pelos mesmos dias, com prestação contributiva correspondente ou com a majoração por parentalidade da Prestação Social Única.
2. O pagamento simultâneo a titulares diferentes é permitido apenas quando corresponda a períodos legalmente sobrepostos.
3. A prestação social autónoma de cuidado parental não é considerada rendimento para a atribuição ou o cálculo da Prestação Social Única.
4. O titular da Prestação Social Única fica dispensado das condições específicas de ativação durante o período de cuidado reconhecido, sem prejuízo das obrigações gerais de comunicação.

5. A articulação com desemprego, doença, regimes profissionais e prestações de outros Estados deve preservar a continuidade do rendimento e impedir duplicação pelo mesmo interesse protegido.

Artigo 44.º-H

Prova e proteção de dados

1. A entidade gestora verifica oficiosamente o nascimento, a filiação, a residência, o calendário e a inexistência de prestação contributiva correspondente, sempre que a informação esteja legalmente disponível.
2. Não é recolhida informação sobre rendimentos, património ou composição do agregado familiar para atribuição da prestação.
3. A declaração de cuidado pode ser sujeita a controlo posterior por indícios objetivos de incompatibilidade, sem vigilância intrusiva da vida familiar.
4. O tratamento de dados observa a finalidade, minimização, exatidão, segurança, limitação da conservação e intervenção humana nos casos que exijam apreciação jurídica.

Artigo 44.º-I

Pagamento e efeitos da decisão

1. A prestação é paga mensalmente ao titular, com cálculo diário nos meses incompletos.
2. O direito constitui-se desde o primeiro dia do período reconhecido, independentemente da data da decisão administrativa, sem prejuízo do prazo de requerimento.
3. O atraso administrativo não reduz a duração e os montantes vencidos são pagos retroativamente.

Artigo 66.º-A

Decisão provisória urgente

1. Quando a falta de decisão antes do início do período possa comprometer o cuidado ou o rendimento, a entidade gestora profere decisão provisória no prazo de cinco dias úteis após dispor dos elementos essenciais.
2. A decisão provisória mantém-se até à decisão final e determina o adiantamento da prestação, sem prejuízo de acerto posterior.
3. A recuperação só tem lugar por duplicação, falsidade ou pagamento materialmente indevido, mediante decisão fundamentada e com respeito pela proporcionalidade e pelo mínimo de subsistência.

Artigo 72.º-A

Salvaguarda em situação de violência ou risco

1. O pedido e as medidas de proteção processual podem ser apresentados e decididos sem declaração conjunta e sem contacto entre os progenitores quando existam indícios documentados de violência doméstica, risco grave ou proibição de contactos.
2. Os serviços utilizam circuitos de acesso restrito e não revelam morada, contacto, dados de saúde ou localização da pessoa protegida.
3. As medidas de segurança processual podem apoiar-se em auto, estatuto de vítima, declaração de entidade competente ou outro indício documentado. A atribuição ao requerente do bloco do outro progenitor depende, porém, da comprovação formal da impossibilidade objetiva nos termos do artigo 42.º do Código do Trabalho e do artigo 72.º do presente decreto-lei.

Artigo 6.º**Alteração ao Decreto-Lei n.º 166/2026, de 13 de agosto**

Os artigos 16.º, 20.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 166/2026, de 13 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

Artigo 16.º*Prestações sociais*

1. Consideram-se prestações sociais todas as prestações, subsídios ou apoios sociais atribuídos de forma continuada, com exceção das prestações por encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e encargos no domínio da dependência do subsistema de proteção familiar, bem como da prestação social autónoma de cuidado parental.
2. O valor das prestações sociais a considerar é o montante que se encontra a ser pago à data da apresentação do requerimento da PSU, não sendo considerados os montantes correspondentes a retroativos relativos a meses anteriores.

Artigo 20.º*Dispensa das condições específicas*

1. Encontram-se dispensados das condições específicas referidas no artigo 18.º o requerente e os membros do seu agregado familiar que se encontrem numa das seguintes situações:
 - a) [...];
 - b) [...];
 - c) [...];
 - d) [...];
 - e) [...];
 - f) [...];
 - g) [...];
 - h) Em gozo de período reconhecido para atribuição da prestação social autónoma de cuidado parental, durante esse período.
2. [...]
3. [...]
4. [...]
5. [...]

Artigo 26.º*Majoração por parentalidade*

1. O requerente ou titular da PSU ou elemento do seu agregado familiar que seja beneficiário do regime geral de segurança social e não tenha direito ao subsídio por risco clínico durante a gravidez, por risco específico ou por interrupção da gravidez, por não ter cumprido o respetivo prazo de garantia, tem direito à majoração calculada nos termos do número seguinte, pelos períodos legalmente previstos.
2. A majoração corresponde à diferença entre 80 % do IAS e o valor resultante da aplicação da ponderação prevista no n.º 2 do artigo 24.º, relativa ao beneficiário da majoração, ao valor de referência da PSU.
3. A majoração não é acumulável com outras majorações previstas no presente decreto-lei, nem com subsídios de idêntica natureza atribuídos por outro regime, por referência ao mesmo beneficiário e período.
4. Os períodos parental inicial, parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor e por adoção são protegidos pela prestação social autónoma de cuidado parental quando não exista correspondente prestação contributiva, não havendo lugar à majoração prevista no presente artigo pelos mesmos dias.

Alterações ao regime de proteção social convergente

Artigo 7.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril

Os artigos 11.º a 15.º, 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

Artigo 11.º

Subsídio parental inicial

1. O subsídio parental inicial é atribuído durante um período base de 180 dias consecutivos contado desde o dia do nascimento, inclusive.
2. Os primeiros 120 dias podem ser partilhados pelos progenitores, sem prejuízo dos períodos obrigatórios da mãe e do pai ou do outro progenitor.
3. Os dias 121 a 180 correspondem a dois períodos individuais de 30 dias consecutivos, sucessivos, não sobrepostos e não transferíveis, sendo cada período gozado por um progenitor diferente.
4. A duração integral de 180 dias, quando existam dois titulares em condições de cuidar, depende do exercício efetivo de um período individual por cada titular.
5. Ao progenitor único e às situações de impossibilidade objetiva aplica-se o artigo 13.º.
6. No caso de nascimentos múltiplos, acrescem 30 dias por cada gémeo além do primeiro.
7. Em caso de internamento hospitalar da criança imediatamente após o período recomendado de internamento posterior ao parto, acresce o período de internamento até ao limite de 30 dias.
8. Quando o parto ocorra até às 33 semanas, inclusive, acrescem todo o período de internamento da criança e 30 dias após a alta hospitalar.
9. Os acréscimos e suspensões preservam a sequência e o saldo dos períodos individuais.
10. A atribuição depende de declaração do calendário, apresentada em conjunto ou individualmente, não podendo a falta de declaração conjunta impedir o exercício de um direito individual.

Artigo 12.º

Subsídio parental inicial exclusivo da mãe

1. O subsídio parental inicial exclusivo da mãe é atribuído facultativamente até 30 dias antes do parto e obrigatoriamente durante 42 dias consecutivos após o parto.
2. O período pré-natal é autónomo e não integra nem reduz o período pós-natal de 180 dias.
3. Os 42 dias posteriores ao parto integram os primeiros 120 dias do período pós-natal.

Artigo 13.º

Subsídio de progenitor único ou de um progenitor em caso de impossibilidade objetiva do outro

1. Ao progenitor único é atribuído o subsídio pela totalidade dos 180 dias, incluindo ambos os períodos individuais.
2. Em caso de impossibilidade objetiva do outro progenitor, é atribuído o período remanescente e, quando necessário para assegurar 180 dias, o período individual do titular impossibilitado.
3. Para efeitos do presente artigo, aplicam-se as situações de impossibilidade objetiva e as exclusões previstas no artigo 42.º do Código do Trabalho.
4. A impossibilidade temporária só produz efeitos durante o período comprovado.
5. Em situação de violência ou risco, não é exigida declaração conjunta ou contacto com o outro progenitor.

Artigo 14.º

Subsídio parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor

1. O subsídio é atribuído por 28 dias de gozo obrigatório, dos quais 14 consecutivos imediatamente após o nascimento e os restantes 14 consecutivos ou divididos em dois períodos de, pelo menos, sete dias, nos 42 dias seguintes ao nascimento.
2. Após o período obrigatório, o titular tem direito a sete dias facultativos, consecutivos ou interpolados, em simultâneo com o gozo da fase inicial pelo outro titular.
3. Os períodos previstos nos números anteriores integram a janela pós-natal de 180 dias e não a prolongam.
4. No caso de nascimentos múltiplos, acrescem dois dias por cada gêmeo além do primeiro.
5. Em caso de internamento hospitalar da criança, o período obrigatório suspende-se a pedido do titular pelo tempo de duração do internamento.

Artigo 15.º

Subsídio por adoção

1. O subsídio por adoção é atribuído por um período base de 180 dias contado desde a confiança judicial ou administrativa, com a estrutura prevista no artigo 11.º.
2. Havendo dois candidatos, os dias 121 a 180 correspondem a dois períodos individuais de 30 dias, pertencendo um a cada candidato.
3. O candidato a adotante único tem direito à totalidade do período e, em caso de impossibilidade objetiva do outro candidato, aplica-se o artigo 13.º.
4. Pode ser atribuído até 30 dias de subsídio durante a transição e acompanhamento anterior à confiança, sem dedução ao período previsto no n.º 1.
5. No caso de adoções múltiplas, acrescem 30 dias e dois dias, respetivamente, por cada adoção além da primeira.
6. O disposto no presente artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, às famílias de acolhimento quando a lei reconheça proteção equivalente.

Artigo 23.º

Montante dos subsídios

1. O montante diário dos subsídios por risco clínico durante a gravidez, riscos específicos, necessidade de deslocação para realização do parto e acompanhamento e interrupção da gravidez corresponde a 100 % da remuneração de referência dos beneficiários.
2. O montante diário do subsídio parental inicial, incluindo o período pré-natal autónomo, os períodos individuais dos dias 121 a 180, o período de progenitor único ou de impossibilidade objetiva e o subsídio por adoção, corresponde a 100 % da remuneração de referência do beneficiário.
3. O montante diário dos períodos acrescidos por nascimento ou adoção múltipla, internamento e prematuridade corresponde a 100 % da remuneração de referência do beneficiário.
4. O montante diário do subsídio parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor corresponde a 100 % da remuneração de referência do beneficiário.
5. Mantêm-se as percentagens legalmente previstas para os restantes subsídios não alterados pela presente lei.

Artigo 24.º

Montante mínimo dos subsídios

1. O montante diário mínimo dos subsídios parental inicial, parental inicial exclusivo da mãe, parental inicial exclusivo do pai ou do outro progenitor, de progenitor único, de um progenitor em caso de impossibilidade do outro e por adoção não pode ser inferior a 1,5 vezes um trigésimo do valor do indexante dos apoios sociais.

2. O montante diário mínimo dos restantes subsídios não pode ser inferior a 80 % de um trigésimo do valor do indexante dos apoios sociais, sem prejuízo do número seguinte.
3. O montante diário mínimo do subsídio parental alargado não pode ser inferior a 40 % de um trigésimo do valor do indexante dos apoios sociais.

Apoio à continuidade das micro e pequenas empresas

Artigo 8.º

Objeto e autonomia do apoio

1. É criado um regime de apoio à continuidade das micro e pequenas empresas durante a ausência de trabalhador por licença parental inicial ou por adoção abrangida pela presente lei.
2. O apoio tem por finalidade participar custos adicionais, necessários e comprovados de continuidade ou substituição e reduzir o efeito organizacional da ausência, sem financiar a retribuição do trabalhador ausente.
3. O apoio não constitui condição de exercício da licença, não depende de autorização prévia do empregador e não confere à empresa poder para recusar, adiar, fracionar ou alterar qualquer período de licença.
4. O indeferimento, atraso, suspensão, esgotamento ou insuficiência da dotação do apoio não afeta a licença nem a prestação devida ao trabalhador ou cuidador.

Artigo 9.º

Definições

Para efeitos do presente regime, entende-se por:

- 1) «Microempresa» e «pequena empresa», as empresas certificadas segundo o Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual, e os critérios europeus aplicáveis;
- 2) «Empresa única», o conjunto de empresas relacionadas nos termos das regras da União Europeia relativas aos auxílios de Estado;
- 3) «Trabalhador substituto», a pessoa contratada ou afeta de forma documentada para substituir direta ou indiretamente o trabalhador em licença, através de modalidade laboral legalmente admissível;
- 4) «Custos adicionais elegíveis», as despesas que não ocorreriam sem a licença e que sejam necessárias, proporcionais, efetivamente pagas e documentalmente comprovadas;
- 5) «Período apoiado», o período de ausência efetiva do trabalhador por licença parental inicial ou por adoção, acrescido apenas de eventual sobreposição técnica curta que venha a ser admitida na regulamentação para transmissão de funções.

Artigo 10.º

Apoio às microempresas

1. A microempresa tem direito a uma comparticipação correspondente a 75 % dos custos adicionais elegíveis de continuidade ou substituição.
2. Quando exista contratação de trabalhador substituto, a microempresa beneficia ainda de isenção de 100 % das contribuições a cargo da entidade empregadora relativas a esse trabalhador durante o período apoiado.
3. A isenção prevista no número anterior abrange apenas a parte da remuneração correspondente ao período e à percentagem de afetação efetiva à substituição.
4. O valor da isenção e de qualquer outro apoio recebido para a mesma despesa é deduzido à base de custos elegíveis antes da aplicação da taxa prevista no n.º 1.
5. O apoio não abrange a retribuição do trabalhador ausente, custos correntes não incrementais, sanções, juros, impostos recuperáveis, perda estimada de produtividade ou receita não realizada.

Artigo 11.º

Apoio às pequenas empresas

1. A pequena empresa que contrate trabalhador substituto beneficia de redução de 50 % das contribuições a cargo da entidade empregadora relativas ao substituto durante o período apoiado.
2. A redução abrange apenas a parte da remuneração correspondente ao período e à percentagem de afetação efetiva à substituição.
3. A pequena empresa não beneficia da comparticipação direta prevista no n.º 1 do artigo anterior.

Artigo 12.º

Custos elegíveis e duração

1. Podem constituir custos elegíveis da microempresa, nos termos a regulamentar:
 1. Recrutamento e seleção do substituto;
 2. Formação indispensável e transmissão de funções;
 3. Retribuição e encargos do trabalhador substituto na parte não coberta por isenção ou outro apoio;
 4. Trabalho temporário ou prestação externa estritamente necessária à continuidade;
 5. Trabalho suplementar ou acréscimo temporário de horas de outros trabalhadores, dentro dos limites legais;
 6. Outras soluções de continuidade adicionais, necessárias e comprováveis que a regulamentação identifique.
2. A contribuição é isenta ou reduzida apenas durante a substituição efetiva coincidente com a licença.
3. A regulamentação pode admitir uma sobreposição técnica curta para formação e transmissão de funções, fixando duração máxima, prova e proporcionalidade, sem permitir a continuação do benefício como incentivo geral à contratação após o regresso do trabalhador.
4. A duração do apoio nunca excede a duração da licença e da sobreposição técnica expressamente autorizada.

Artigo 13.º

Condições de acesso

1. Podem aceder ao apoio as micro e pequenas empresas que:
 1. Tenham a situação tributária e contributiva regularizada ou abrangida por plano legalmente autorizado;
 2. Identifiquem o trabalhador em licença, o período, o substituto ou a solução de continuidade e a relação entre ambos;
 3. Mantenham registos contabilísticos e laborais suficientes para comprovar os custos;
 4. Não tenham restituições vencidas relativas ao presente regime;
 5. Cumpram as regras laborais, contributivas e de auxílios de Estado aplicáveis.
2. A certificação da dimensão empresarial é efetuada ou confirmada pelo IAPMEI, preferencialmente por interoperabilidade.
3. A existência de infração laboral imputável à empresa não prejudica os direitos do trabalhador, podendo determinar suspensão ou exclusão do apoio nos termos regulamentares e com respeito pelo princípio da proporcionalidade.

Artigo 14.º

Tetos, não acumulação e auxílios de Estado

1. O apoio está sujeito a tetos máximos por nascimento ou adoção e por empresa, a fixar por regulamentação.

2. Os tetos devem atender à dimensão, ao número de trabalhadores, ao custo efetivo, à duração da licença, à intensidade do apoio, à empresa única e à necessidade de evitar concentração desproporcionada.
3. Não é permitida dupla participação da mesma despesa ou contribuição.
4. O requerente declara os apoios recebidos para os mesmos custos e os auxílios relevantes, cabendo à entidade gestora proceder à dedução e verificar os limites aplicáveis.
5. A atribuição observa o Regulamento (UE) 2023/2831 relativo aos auxílios *de minimis* ou outra base jurídica válida, incluindo as regras próprias aplicáveis a sectores excluídos ou sujeitos a regime especial.
6. Quando o apoio não possa ser atribuído ao abrigo *de minimis*, a entidade gestora aprecia a possibilidade de enquadramento noutra base jurídica, sem suspender ou reduzir o direito do trabalhador.

Artigo 15.º

Gestão, financiamento e pagamento

1. A gestão, decisão e pagamento do apoio competem ao Instituto da Segurança Social, I. P., sem prejuízo das competências das entidades das regiões autónomas.
2. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., assegura a gestão financeira, o registo das dotações e o acompanhamento da execução.
3. O IAPMEI assegura a certificação ou confirmação da dimensão empresarial e coopera no controlo de empresa única.
4. A informação já disponível na Administração Pública não pode ser novamente exigida à empresa, devendo ser obtida por interoperabilidade nos termos da legislação de proteção de dados.
5. O pedido é apresentado em formulário eletrónico simplificado após o reconhecimento da licença ou em simultâneo com a comunicação empresarial, sem interferir no processo do trabalhador.
6. A decisão deve ser proferida no prazo máximo de 30 dias após a receção dos elementos necessários, sem prejuízo de verificação posterior.

Artigo 16.º

Fiscalização, recuperação e garantias

1. A fiscalização compete, no âmbito das respetivas atribuições, ao Instituto da Segurança Social, I. P., à Autoridade para as Condições do Trabalho, à Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, à Autoridade Tributária e Aduaneira, ao IAPMEI e às entidades das regiões autónomas.
2. A Autoridade para as Condições do Trabalho e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego prestam especial atenção a pressão, retaliação, não renovação, discriminação ou condicionamento do gozo da licença.
3. O apoio indevidamente recebido é recuperado mediante decisão fundamentada, distinguindo erro administrativo, inexactidão corrigível, incumprimento material e fraude.
4. A recuperação respeita a proporcionalidade e incide apenas sobre o montante indevido, acrescido de juros quando legalmente devidos.
5. A falsificação, ocultação ou simulação dolosa determina exclusão do regime pelo período a fixar na regulamentação, sem prejuízo de responsabilidade contraordenacional, civil ou criminal.
6. A empresa dispõe de audiência prévia, reclamação e impugnação nos termos gerais.

Artigo 17.º

Dados, transparência e avaliação

1. O tratamento de dados limita-se às finalidades de atribuição, pagamento, controlo, avaliação e prevenção de fraude previstas na lei.
2. Os dados de saúde, violência e processo judicial do trabalhador ou da família não são disponibilizados à empresa nem usados para avaliar o pedido empresarial, salvo a indicação estritamente necessária da existência e duração da licença.

3. O Governo publica, até 30 de junho de cada ano, informação agregada e desagregada, quando estatisticamente segura, sobre:
 1. Pedidos, decisões, montantes e tempos de resposta;
 2. Dimensão, sector, região e modalidade de substituição;
 3. Duração das licenças e utilização dos blocos individuais;
 4. Contratação de substitutos e continuidade da atividade;
 5. Incumprimento, recuperação e reclamações;
 6. Indícios de pressão ou discriminação associados ao gozo.
 7. Distribuição do gozo por titular, sexo, ordem dos blocos, vínculo, escalão de rendimento, via contributiva ou social, região e dimensão da empresa.
4. A primeira avaliação independente é concluída até 30 de junho de 2030 e compara, sempre que metodologicamente possível, empresas apoiadas e não apoiadas, utilização da licença, substituição efetiva, custo por caso e resultados laborais.

Regulamentação, transição e vigência

Artigo 18.º

Regulamentação e preparação administrativa

1. O Governo regulamenta a presente lei no prazo de 180 dias após a sua publicação e, em qualquer caso, até 30 de junho de 2027.
2. A regulamentação define, designadamente:
 1. O procedimento de pedido único e de reconhecimento do período equivalente de cuidado;
 2. Os meios de prova de progenitor único, impossibilidade objetiva e situações de violência ou risco;
 3. Os procedimentos de decisão provisória e adiantamento;
 4. A coordenação com desemprego, doença, trabalho independente, Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, emprego público, proteção noutro Estado e outros regimes obrigatórios;
 5. Os custos elegíveis do apoio empresarial e a respetiva documentação;
 6. Os tetos por nascimento ou adoção e por empresa;
 7. A duração e as condições de eventual sobreposição técnica curta;
 8. A não acumulação, o registo de auxílios, o controlo de empresa única e a recuperação;
 9. A interoperabilidade, os perfis de acesso, os prazos de conservação e as garantias de proteção de dados;
 10. Os indicadores, os formatos de publicação e a avaliação do regime.
3. O Instituto da Segurança Social, I. P., e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., concluem até 31 de março de 2027 uma simulação oficial com microdados, incluindo custo anual estabilizado, despesa de caixa em 2028, distribuição mensal e análise de sensibilidade.
4. Até 30 de setembro de 2027 são concluídos a adaptação dos sistemas, os testes de interoperabilidade, a formação dos serviços, os formulários, as orientações públicas e a avaliação de impacto sobre a proteção de dados.
5. As entidades empregadoras e o público devem dispor de informação clara e simuladores pelo menos 90 dias antes do início da produção de efeitos.

Artigo 19.º

Cobertura orçamental

1. O Orçamento do Estado para 2028 assegura dotações específicas e separadas para:
 1. Os subsídios contributivos e sociais de parentalidade;
 2. O apoio à continuidade das micro e pequenas empresas;
 3. A adaptação e administração dos sistemas.
2. A dotação prestacional é fixada com base na simulação oficial prevista no n.º 3 do artigo anterior e nos parâmetros económicos de 2028.
3. A dotação empresarial é acompanhada de mecanismo de reforço, sem possibilidade de transferência que prejudique o pagamento das prestações devidas aos cuidadores.
4. O Governo apresenta à Assembleia da República relatórios trimestrais de execução durante o primeiro ano de aplicação.

Artigo 20.º

Regime transitório

1. O novo regime aplica-se aos nascimentos ocorridos e às confianças judiciais ou administrativas constituídas em ou após 1 de janeiro de 2028.
2. As licenças e prestações relativas a nascimentos ou confianças anteriores à data prevista no número anterior mantêm-se integralmente sujeitas ao regime anterior, ainda que estejam em curso.
3. Quando a mãe inicie o período pré-natal antes de 1 de janeiro de 2028 e o nascimento ocorra nessa data ou posteriormente:
 1. Os dias pré-natais decorridos até 31 de dezembro de 2027 são pagos segundo o regime anterior;
 2. Os dias pré-natais decorridos a partir de 1 de janeiro de 2028 são pagos segundo o novo regime;
 3. Nenhum dia pré-natal é deduzido ao período pós-natal de 180 dias;
 4. O empregador e a entidade gestora corrigem oficiosamente o calendário, sem necessidade de novo requerimento.
4. O apoio empresarial aplica-se apenas a licenças determinadas por nascimento ou confiança abrangidos pelo n.º 1.
5. Os pedidos apresentados antes de 1 de janeiro de 2028 podem ser convertidos oficiosamente quando o facto determinante ocorra depois dessa data.
6. A regulamentação estabelece regras de acerto para situações transnacionais, mudança de regime ou erro de enquadramento, preservando os dias e evitando interrupção de rendimento não imputável ao titular.

Artigo 21.º

Entrada em vigor e produção de efeitos

1. A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.
2. **Os artigos 18.º e 19.º produzem efeitos imediatamente para fins de regulamentação, preparação administrativa, simulação e inscrição orçamental.**
3. As alterações aos direitos, prestações e apoios previstas nos artigos 2.º a 17.º produzem efeitos em 1 de janeiro de 2028.
4. O disposto no número anterior fica salvaguardado por inscrição das dotações necessárias no Orçamento do Estado para 2028, em cumprimento do n.º 2 do artigo 167.º da Constituição.

14. Norma orçamental e nota de técnica legislativa

O financiamento das prestações de parentalidade deverá ser apurado e inscrito no orçamento da segurança social com base em simulação oficial. A componente destinada à continuidade empresarial requer uma norma orçamental autónoma, de modo a assegurar que a respetiva dotação não concorra com as prestações legalmente devidas às pessoas cuidadoras.

14.1. Sugestão de norma para o Orçamento do Estado para 2028

A norma seguinte deverá acompanhar a iniciativa legislativa permanente ou ser apresentada no âmbito do Orçamento do Estado. Os valores indicados respeitam exclusivamente à componente de continuidade empresarial e não substituem a dotação necessária ao pagamento das prestações de parentalidade.

Artigo [X].º

Financiamento do apoio à continuidade empresarial na parentalidade

1. É inscrita no orçamento da segurança social uma dotação inicial de 70 milhões de euros destinada ao regime de apoio à continuidade das micro e pequenas empresas durante a licença parental inicial e por adoção.
2. O Governo fica autorizado a reforçar a dotação prevista no número anterior até ao limite total de 90 milhões de euros, em função da execução, dos custos elegíveis comprovados e das necessidades previstas para o remanescente do ano.
3. A dotação é gerida pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., e executada pelo Instituto da Segurança Social, I. P., em rubrica autónoma das prestações de parentalidade.
4. A dotação não pode ser reforçada por redução de verbas necessárias ao pagamento de licenças ou subsídios de parentalidade legalmente devidos.
5. O Governo comunica trimestralmente à Assembleia da República o número de pedidos, o montante autorizado, pago e comprometido, a distribuição por dimensão e sector e a previsão de execução anual.
6. O disposto no presente artigo não dispensa o cumprimento das regras da União Europeia em matéria de auxílios de Estado.

14.2. Validação e aperfeiçoamento técnico-legislativo

No decurso do processo legislativo, recomenda-se:

1. Atualizar o número ordinal das alterações de cada diploma e conferir todas as remissões à data da iniciativa.
2. Harmonizar o uso das expressões «pai», «outro progenitor», «titular do direito de parentalidade» e «pessoa parturiente» com a terminologia considerada adequada pelos serviços legislativos, sem alterar os direitos associados à condição biológica da mãe.
3. Confirmar a articulação com o regime de proteção social convergente, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, os regimes das regiões autónomas, o desemprego, a doença, o trabalho independente e os mecanismos de coordenação europeia e internacional.
4. Submeter a componente empresarial a verificação especializada em matéria de auxílios de Estado, incluindo o conceito de empresa única, os limites aplicáveis, os sectores especiais, a cumulação e o equivalente-subvenção da isenção ou redução contributiva.
5. Concluir a simulação oficial do Instituto da Segurança Social, I. P., e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., antes da fixação da dotação prestacional no Orçamento do Estado para 2028.
6. Realizar uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados antes da implementação de mecanismos de interoperabilidade ou de qualquer decisão parcialmente automatizada.

7. Ouvir os parceiros sociais, as organizações de infância, as entidades de igualdade, os representantes das micro e pequenas empresas e os organismos das regiões autónomas, preservando o núcleo político definido: 180 dias após o nascimento, sequência 120 + 30 + 30, blocos não transferíveis, 100 % da remuneração de referência, mínimo e prestação social autónoma de 1,5 IAS e apoio empresarial focalizado.

14.3. Síntese das opções legislativas

Matéria	Solução proposta
Contagem	Até 30 dias pré-natais autónomos e 180 dias desde o nascimento.
Estrutura	120 dias iniciais e dois blocos finais de 30 dias.
Partilha	Cada bloco final pertence a titular diferente, é contínuo, sucessivo e não transferível.
Progenitor único	Recebe e pode gozar os 180 dias completos.
Impossibilidade objetiva	Permite ao outro titular assegurar o período remanescente mediante prova e decisão urgente.
Falta de vínculo	O cuidador conserva o bloco por equivalência de cuidado e recebe pela via contributiva ou a prestação social autónoma aplicável.
Via contributiva	100 % da remuneração de referência, com mínimo de 1,5 IAS por mês e sem novo teto.
Via social autónoma	1,5 IAS por mês, sem condição de recursos, para quem cuide e não tenha prestação contributiva correspondente.
Microempresa	75 % dos custos adicionais elegíveis e isenção de 100 % das contribuições relativas ao substituto.
Pequena empresa	Redução de 50 % das contribuições relativas ao substituto.
Médias e grandes	Sem apoio específico de continuidade empresarial.
Gestão	ISS, com financiamento e acompanhamento do IGFSS, certificação do IAPMEI e fiscalização da ACT e CITE.
Tetos	Obrigatórios, fixados e atualizados por regulamentação.
Produção de efeitos	1 de janeiro de 2028, com transição prospetiva.

Anexo A. Modelização orçamental do *Modelo Igualdade Parental*

O presente anexo permite auditar a lógica das estimativas apresentadas no capítulo 9, explicitando o perímetro, as relações de cálculo, os cenários, a decomposição central e as limitações. O ficheiro eletrónico de suporte conserva os cálculos detalhados e deverá acompanhar a versão remetida ao ISS e ao IGFSS.

A.1. Objeto, referência e unidade

A modelização estima o acréscimo anual estabilizado da reforma proposta pela APIPDF face ao regime utilizado como referência. Abrange uma coorte completa de nascimentos e adoções, distingue prestações contributivas, prestação social autónoma e apoio à continuidade empresarial e apresenta os montantes em milhões de euros, a preços de 2026.

A unidade é custo adicional anual, não despesa total do sistema nem previsão de caixa do primeiro ano. A aplicação em 2028 exige atualização do IAS, remunerações, taxas contributivas, número de eventos, padrões de utilização e custos administrativos.

Os cenários baixo, central e alto não correspondem a desenhos jurídicos distintos: mantêm o mesmo modelo e variam os parâmetros para os quais ainda não existem microdados ou regras regulamentares estabilizadas.

A.2. Identidade de cálculo

Relação agregada

$\text{Acréscimo total} = \text{acréscimo contributivo} + \text{acréscimo social} + \text{custo do apoio à continuidade empresarial.}$

Para cada grupo de beneficiários, o custo prestacional é calculado em função do número potencial de titulares, da taxa de adesão, dos dias pagos e da diferença entre a nova prestação e a prestação do regime de referência. Em termos sintéticos: $\text{custo do grupo} = \text{titulares potenciais} \times \text{adesão} \times \text{dias pagos} \div 30 \times \text{diferença mensal de prestação.}$

Quando a nova regra cria cobertura onde antes não existia prestação, a diferença mensal corresponde ao montante integral devido. Quando altera duração, taxa ou mínimo, apenas se contabiliza o acréscimo face ao valor de referência. A separação evita apresentar como custo novo a despesa que já ocorreria no regime vigente.

O custo empresarial corresponde à soma da comparticipação de custos elegíveis das microempresas, da isenção da contribuição patronal relativa ao trabalhador substituto nas microempresas, da redução contributiva nas pequenas empresas e de uma provisão administrativa. Em termos sintéticos: $\text{apoio empresarial} = \text{custos elegíveis comprovados} \times \text{intensidade aplicável} + \text{redução contributiva} + \text{administração.}$

Símbolo conceptual	Conteúdo	Fonte necessária para validação
N	Titulares, eventos ou empresas potencialmente abrangidas	ISS, IGFSS, INE e IAPMEI
a	Taxa de adesão ou utilização efetiva	Microdados administrativos e cenários
d	Número médio de dias pagos	ISS por modalidade e titular
P novo	Prestação mensal ou diária no novo modelo	Regra jurídica, IAS e remuneração de referência
P ref.	Prestação correspondente no regime de referência	ISS e legislação vigente
c	Custo empresarial elegível ou contribuição patronal	Remuneração do substituto e prova de despesa
i	Intensidade de apoio aplicável	75% nas microempresas; regras contributivas por dimensão

A.3. Componentes incluídas

Componente	Alteração modelizada	Cenário central
Regime contributivo	Extensão, taxa de substituição, pré-natal autónomo e mínimo de 1,5 IAS	€73,6 M
Via social autónoma	Universalização, estatutos mistos, pré-natal e montante de 1,5 IAS	€78,2 M
Microempresas	Comparticipação de 75% e isenção contributiva do substituto	€32,3 M
Pequenas empresas	Redução temporária de 50% da contribuição patronal do substituto	€4,1 M
Administração	Provisão de implementação e gestão do apoio empresarial	€1,1 M

A.4. Cenários e parâmetros sensíveis

A base comum aos três cenários utiliza 87 764 nados-vivos em 2025 e, por aproximação aos dados CareChild, distribui esse universo entre 74% com prestação contributiva, 9% com prestação social e 17% sem prestação. Usa o IAS de 2026, no valor mensal de 537,13 euros, a remuneração mínima mensal garantida de 920 euros e a taxa patronal geral de 23,75%. Estas são âncoras de 2026 ou aproximações agregadas, não substitutos dos microdados administrativos.

A distribuição 74 % + 9 % + 17 % descreve 2023 e antecede a Prestação Social Única. O Decreto-Lei n.º 166/2026 muda o universo, o montante de referência e a despesa que servirá de base de comparação em 2028. Por essa razão, a componente de 78,2 milhões de euros testa a escala da universalização APIPDF, mas não pode ser apresentada como acréscimo líquido face à PSU sem recálculo oficial.

A tabela seguinte explicita as hipóteses que produzem o intervalo. A combinação central não é mais provável por construção; é a referência de planeamento escolhida entre valores prudentes e valores elevados.

Parâmetro	Cenário baixo	Cenário central	Cenário alto
Remuneração de referência mensal	€1 000	€1 365	€1 800
Adesão aos 180 dias com dois progenitores	40%	60%	80%
Progenitor único juridicamente qualificado	1%	2%	3%
Adoções e respetiva adesão	200; 40%	350; 60%	500; 80%
Utilização e dias médios de pré-natal	5%; 10 dias	15%; 15 dias	25%; 20 dias
Contributivos abaixo do mínimo e diferença mensal média	5%; €75	10%; €150	20%; €250
Adesão dos atuais 17% sem prestação	60%	80%	100%
Adesão aos 180 dias entre beneficiários sociais atuais	40%	60%	80%
Casos mistos e utilização do bloco de 30 dias	5%; 40%	10%; 60%	15%; 80%
Utilização do apoio empresarial	30%	60%	90%
Remuneração mensal do substituto	€920	€1 200	€1 840
Intensidades empresariais	75%; 100%; 50%	75%; 100%; 50%	75%; 100%; 50%

Na última linha, as intensidades correspondem, respetivamente, à comparticipação direta das microempresas, à isenção contributiva nas microempresas e à redução contributiva nas pequenas empresas. Fonte: modelização APIPDF (2026a).

A.5. Conversão do regime de referência

Para comparar modalidades com durações e taxas diferentes, o regime contributivo atual é convertido em dias equivalentes pagos a 100%. O novo regime corresponde a 180 dias a 100%, pelo que o acréscimo de cada modalidade é a diferença entre 180 e os dias equivalentes atuais.

Na via social, a unidade comparável é o dia IAS. Multiplica-se o número de dias pela taxa mensal expressa em IAS. O novo patamar de 180 dias a 1,5 IAS corresponde a 270 dias IAS. O acréscimo apresentado é a diferença entre 270 e a proteção equivalente da modalidade anterior à PSU.

Esta conversão mantém-se no anexo para tornar replicável a modelização que sustentou a decisão da APIPDF. Não é a conversão definitiva do regime que vigorará em 2028. A simulação oficial deve substituir a coluna social atual por, pelo menos, três termos: PSU base que seria paga sem a reforma APIPDF; majoração por parentalidade que seria devida; e custo bruto da prestação social autónoma, incluindo o efeito da sua exclusão do rendimento relevante para a PSU.

Modalidade atual	Dias equivalentes contributivos	Acréscimo até 180 a 100%	Dias IAS atuais	Acréscimo até 270 dias IAS
120 dias: 100% da remuneração; 0,8 IAS	120	60	96	174
150 dias: 80% da remuneração; 0,64 IAS	120	60	96	174
150 dias: 100% da remuneração; 0,8 IAS	150	30	120	150
180 dias: 83% da remuneração; 0,66 IAS	149,4	30,6	118,8	151,2
180 dias: 90% da remuneração; 0,72 IAS	162	18	129,6	140,4

Mix atual utilizado como aproximação	Baixo	Central	Alto
120 dias a 100%	5%	10%	15%
150 dias a 80%	5%	5%	10%
150 dias a 100%	50%	45%	35%
180 dias a 83%	30%	30%	30%
180 dias a 90%	10%	10%	10%

A distribuição por modalidade é uma aproximação técnica. A simulação oficial deve substituí-la pela distribuição observada no ISS.

A.6. Decomposição do cenário central

Elemento	Acréscimo central estimado
Regime contributivo: núcleo e adoção	€62,0 M
Período pré-natal contributivo autónomo	€6,6 M
Mínimo contributivo de 1,5 IAS	€4,9 M
Atuais beneficiários sociais: duração e montante mínimo	€20,0 M
Novos beneficiários atualmente sem prestação	€53,9 M
Segundo cuidador em casal com estatuto misto	€3,1 M

Elemento	Acréscimo central estimado
Período pré-natal social	€1,2 M
Microempresas: apoio direto	€23,1 M
Microempresas: isenção contributiva do substituto	€9,2 M
Pequenas empresas: redução contributiva	€4,1 M
Provisão administrativa do apoio empresarial	€1,1 M

A autonomia do pré-natal acrescenta cerca de 6,6 milhões de euros no regime contributivo e 1,2 milhões na via social autónoma. Este custo decorre diretamente da decisão de garantir 180 dias após o nascimento, sem descontar os até 30 dias pré-natais.

O maior elemento social é a inclusão de pessoas atualmente sem prestação. A estimativa de 53,9 milhões depende da aproximação aos cerca de 17% de nados-vivos sem prestação identificados pelo CareChild, da adesão assumida e dos dias efetivamente pagos. Esse rácio não permite seguir cada criança e deve ser substituído por uma identificação administrativa de pessoas, sobreposições, elegibilidade e duração.

Os valores da decomposição foram arredondados individualmente, podendo, por esse motivo, apresentar diferenças residuais face aos subtotais calculados com maior precisão no ficheiro eletrónico.

A.7. Sensibilidade e limites

- A adesão de novos beneficiários sociais e a utilização dos blocos finais são os principais fatores de variação do custo prestacional.
- A distribuição das remunerações de referência condiciona o custo da taxa de 100% e do mínimo de 1,5 IAS.
- A PSU altera a linha de base social, a condição de recursos, a majoração parental e a interação entre prestações; estes efeitos não estão quantificados na versão paramétrica.
- A incidência de substituição, a remuneração do trabalhador substituto e a elegibilidade dos custos condicionam o apoio empresarial.
- Não estão monetizados efeitos futuros na saúde, educação, emprego, produtividade, rendimentos, fecundidade ou confiança nas instituições.
- O cálculo não inclui uma estimativa de equilíbrio geral, de retorno fiscal ou de poupança líquida associada ao custo da inação.
- A anualização por coorte não traduz automaticamente a execução de caixa no primeiro ano e exige uma distribuição mensal para 2028.

A.8. Pedido de simulação oficial

O ISS e o IGFSS devem recalcular a modelização com microdados anonimizados ou pseudonimizados. O pedido deve abranger remunerações de referência, dias pagos por modalidade, carreiras contributivas, beneficiários sociais, pessoas sem prestação, composição por estatuto dos casais, adoções, pré-natal, nascimentos múltiplos, internamento e distribuição territorial.

Na componente empresarial, a simulação deverá integrar dimensão, sector, contratação de substitutos, remuneração, taxa contributiva, duração, custos elegíveis, cumulação de apoios e despesa administrativa. A participação do IAPMEI é necessária para validar a classificação das empresas e o conceito de empresa única.

O resultado oficial deve apresentar o custo anual estabilizado, a despesa de caixa de 2028, a distribuição mensal, o número de beneficiários por fórmula, a comparação com a PSU e a respetiva majoração parental, os custos de sistemas e recursos humanos, a sensibilidade aos principais parâmetros, o impacto do regime transitório e o risco de dupla contagem. Os pressupostos agregados devem ser publicados de forma replicável, com salvaguarda da proteção de dados.

Elementos que devem acompanhar o pedido

Anexo A deste estudo; ficheiro eletrónico de modelização; dicionário de variáveis; tabela de correspondência entre regra jurídica e componente de custo; cenários de transição; e lista de validações requeridas ao ISS, IGFSS e IAPMEI.

Anexo B. Matriz sintética da evidência

A matriz sintetiza os estudos centrais utilizados para fundamentar mecanismos ou delimitar expectativas, sem substituir a consulta das fontes nem constituir uma meta-análise.

Fonte	Desenho e contexto	Contributo para a proposta	Limite de utilização
Atalaia et al. (2026), CareChild	Dados administrativos e análise de política, Portugal	Lacuna de cobertura, centralidade da criança, 1,5 IAS e universalização	Modelo próprio e condição de recursos diferente da APIPDF
Wall e Leitão (2017)	Entrevistas a 20 pais em licença sozinho, Portugal	Autonomia no cuidado, vínculo percebido, aprendizagem e reação laboral	Amostra qualitativa não representativa
Leitão (2019)	Entrevistas a 24 pais que partilharam licença, Portugal	Motivações, negociação familiar, contexto laboral e duração assumida	Não estima efeitos causais ou prevalências nacionais
González, Guirola e Hospido (2026)	Experiência natural sobre calendário de licença, Espanha	Risco de fragmentação, sazonalidade e ausência de igualdade automática	Instituições e reforma espanholas específicas
Boll e Nikolka (2026)	Avaliação quase experimental do ElterngeldPlus, Alemanha	Heterogeneidade por educação, trabalho parcial e limites à redistribuição do cuidado	Reforma flexível e oferta de cuidados próprias da Alemanha
González e Zoabi (2026)	Regressão descontínua, Espanha, working paper	Efeitos distintos por diferença salarial entre parceiros	Documento de trabalho recente e licença curta de 2007
Hokke et al. (2026)	Entrevistas a 15 pais, Austrália	Papel da cultura organizacional e da flexibilidade	Contexto australiano e amostra qualitativa
Duvander, Lappegård e Johansson (2020)	Reformas comparadas, Noruega e Suécia	Relação não linear entre partilha e fecundidade	Não identifica uma resposta aplicável diretamente a Portugal
Farré et al. (2026)	Diferenças-em-diferenças dentro das escolas e inquérito original a adolescentes expostos à reforma espanhola de 2007	Possíveis efeitos intergeracionais sobre atitudes de género, tarefas domésticas e expectativas; contexto institucional e cultural próximo de Portugal	Discussion paper; efeitos concentrados no início da adolescência e em grande parte não persistentes no final da adolescência

Referências

As referências em sistema autor-data utilizadas no texto são apresentadas em formato APA sempre que a natureza da fonte o permite. A legislação e os documentos parlamentares são identificados pela respetiva designação oficial.

Metodologia

- Bryman, A., & Bell, E. (2019). *Social research methods* (5th Canadian ed.). Oxford University Press.
- Gough, D., Oliver, S., & Thomas, J. (2017). *An introduction to systematic reviews* (2nd ed.). SAGE.
- Pennock, A. (2023). *The CQ Press writing guide for public policy* (2nd ed.). CQ Press, SAGE.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2011). *Policy analysis: Concepts and practice* (5th ed.). Longman.
- OpenAI. (2026).** ChatGPT [Sistema de inteligência artificial generativa].

Investigação e relatórios

- APIPDF. (2026a). Modelização orçamental do *Modelo Igualdade Parental* 120 + 30 + 30. Anexo técnico e ficheiro eletrónico de suporte; cálculos a preços de 2026.
- APIPDF. (2026b). Protocolo de Inteligência Artificial da APIPDF (Versão 1.1). Documento institucional.
- Atalaia, S., Cunha, V., Deus, P. de, Rego, R., Leão, T., Monteiro, A. R., & Milheiro, C. (2026).** Licenças parentais, desigualdades sociais e bem-estar infantil (S4P-24 Policy Brief 6577/2024). PLANAPP.
- Dobrotić, I., Blum, S., Kaufmann, G., Koslowski, A., Moss, P., & Valentova, M. (Eds.). (2025).** 21st International Review of Leave Policies and Research 2025. https://doi.org/10.31235/osf.io/5c42d_v1
- Duvander, A.-Z., Lappegård, T., & Johansson, M. (2020).** Impact of a reform towards shared parental leave on continued fertility in Norway and Sweden. *Population Research and Policy Review*, 39(6), 1205 a 1229.
- Farré, L., Felfe, C., González, L., & Schneider, P. (2026). Changing gender norms across generations: Evidence from a paternity leave reform (CEPR Discussion Paper No. 21863). Centre for Economic Policy Research. <https://cepr.org/publications/dp21863>
- González, L., Guirola, L., & Hospido, L. (2026).** Paternity leave and fathers' behavior: Evidence from leave timing and a major sports event. *Review of Economics of the Household*. Advance online publication.
- Boll, C., & Nikolka, T. (2026).** The impact of a parental leave benefit reform on parents' leave-taking, labor supply and childcare arrangements. *Review of Economics of the Household*. Advance online publication.
- González, L., & Zoabi, H. (2026).** Does paternity leave promote gender equality within households? BSE Working Paper 1302. Barcelona School of Economics.
- Hokke, S., Love, J., Riley, D., Leach, L., Bennetts, S. K., Crawford, S. B., Nicholson, J. M., & Cooklin, A. R. (2026).** "I became a dad, and it wasn't just all about work anymore": A qualitative study of Australian fathers' work-family balance. *Journal of Family and Economic Issues*, 47, 95-113.
- Leitão, M. (2019).** Time-sharing in parental leave: Why and how fathers assess their time to care home alone. *Portuguese Journal of Social Science*, 18(3), 265-282.
- Leão, T., Maia, A. S., Perelman, J., Moreno, J., Lucas, R., Dimka, J., Pereira, M., Mamelund, S. E., Severo, M., Fraga, S., & Amaro, J. (2024).** Ter filhos afeta de forma diferente a vida pessoal e profissional de pais e mães? Livro Branco do Projeto MERIT: Motherhood Income inequality. ISPUP.
- Marinho, S. (2024).** Mães e pais com filhos não residentes: Núcleos familiares e percursos conjugais e parentais. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 104, 131 a 148.
- O'Brien, M. (2009).** Fathers, parental leave policies, and infant quality of life: International perspectives and policy impact. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 624(1), 190 a 213.
- OCDE. (2024).** Fertility trends across the OECD: Underlying drivers and the role for policy. In *Society at a Glance 2024*.

OCDE. (2025). Paid leave for fathers. OECD Publishing.

Pizarro, J., & Gartzia, L. (2024). Paternity leave: A systematic review and directions for research. *Human Resource Management Review*, 34(1), 101001.

Moura, T., Mascarenhas, M., do Carmo, M. C. S., Carvalho, A. de S., & Dutra, J. V. (2024). A Situação da Paternidade e do Cuidado em Portugal 2023: Colocar o cuidado no centro de um mundo em crise. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

UNICEF. (2019). Paid parental leave and family-friendly policies: An evidence brief.

Wall, K., & Leitão, M. (2017). Fathers on leave alone in Portugal: Lived experiences and impact of forerunner fathers. In M. O'Brien & K. Wall (Eds.), *Comparative perspectives on work-life balance and gender equality* (pp. 45 a 67). Springer.

Dados e fontes administrativas

Business in Denmark. (2026). Barsel.dk: Private employer reimbursement. Danish Business Authority.

Entidade Orçamental. (2026). Síntese da Execução Orçamental: dezembro de 2025.

Instituto da Segurança Social. (2026a). Guia Prático: Subsídio Parental Inicial. Versão de maio de 2026.

Instituto da Segurança Social. (2026b). Subsídio Social Parental Inicial.

Instituto Nacional de Estatística. (2023). O que nos dizem os Censos sobre as estruturas familiares. Censos 2021.

Instituto Nacional de Estatística. (2025a). Estimativas de população residente em Portugal: 2024.

Instituto Nacional de Estatística. (2025b). Empresas em Portugal: 2024.

Instituto Nacional de Estatística. (2026a). Índice sintético de fecundidade: Portugal.

Korea Employment Insurance. (2026). Employment stability subsidies and substitute-worker support.

Ministry of Health, Labour and Welfare: Japan. (2026). Child Care and Family Care Leave: Measures to facilitate care and substitute workers.

Tokyo Metropolitan Government. (2026). Support for securing substitute staff during maternity and related leave.

Legislação e documentos parlamentares

Conselho da União Europeia. (2019). Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2019, relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade (2019/C 189/02).

Constituição da República Portuguesa. (1976). Constituição da República Portuguesa. Assembleia da República.

Lei n.º 24/2017. (2017). Altera o Código Civil promovendo a regulação urgente das responsabilidades parentais em situações de violência doméstica e de outras formas de violência em contexto familiar.

Assembleia da República. (2026a). Projeto de Lei n.º 176/XVII/1.^a (Cidadãos): Alargamento da licença parental inicial. Inclui os documentos da especialidade consultados até 20 de agosto de 2026.

Grupo Parlamentar do PSD. (2026). Proposta de alteração ao Projeto de Lei n.º 176/XVII/1.^a.

Lei n.º 7/2009. (2009). Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro: Código do Trabalho, versão consolidada.

Decreto-Lei n.º 91/2009. (2009). Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril: proteção social na parentalidade, versão consolidada.

Decreto-Lei n.º 89/2009. (2009). Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril: proteção na parentalidade no regime convergente.

Decreto-Lei n.º 166/2026. (2026). Decreto-Lei n.º 166/2026, de 13 de agosto: cria a Prestação Social Única.

Portaria n.º 480-A/2025. (2025). Portaria n.º 480-A/2025: Indexante dos Apoios Sociais para 2026.

Decreto-Lei n.º 139/2025. (2025). Decreto-Lei n.º 139/2025: Retribuição mínima mensal garantida para 2026.

Regulamento (UE) 2016/679. (2016). Regulamento (UE) 2016/679: Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

União Europeia. (2019). Diretiva (UE) 2019/1158 relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar.

Regulamento (UE) 2023/2831. (2023). Regulamento (UE) 2023/2831 relativo aos auxílios de minimis.