

Bruxelas, 29 de setembro de 2022
(OR. en)

12866/22

**Dossiê interinstitucional:
2022/0299 (NLE)**

**SOC 522
EMPL 366
ECOFIN 944**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	29 de setembro de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 490 final
Assunto:	Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 490 final.

Anexo: COM(2022) 490 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.9.2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa

{SWD(2022) 313 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

- Razões e objetivos da proposta**

A garantia de que todas as pessoas na União possam usufruir de uma vida digna é essencial para construir economias e sociedades justas e resilientes. Nas suas orientações políticas¹, a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, manifestou a aspiração a uma Europa mais ambiciosa em termos de justiça social e prosperidade. A presente iniciativa concretiza a ambição e o compromisso da União de promover economias mais inclusivas e de garantir que ninguém seja deixado para trás.

Apesar das políticas de combate à pobreza e de melhorias ao longo da última década, o risco de pobreza ou exclusão social afetou mais de 95,4 milhões de europeus em 2021. Ao longo da última década, em muitos Estados-Membros, registou-se um aumento do risco de pobreza das pessoas que vivem em agregados familiares (quase) sem emprego², um agravamento da intensidade e da persistência da pobreza e uma diminuição do impacto das transferências sociais na redução deste fenómeno. Até 2020, a economia da União continuou a expandir-se, o emprego atingiu o nível mais elevado de sempre e o desemprego regressou aos níveis anteriores a 2008. No entanto, a pandemia de COVID-19 provocou um choque económico. A União e os Estados-Membros reforçaram significativamente a proteção social, dando uma resposta global aos desafios sociais sem precedentes que emergiram. No entanto, as medidas de confinamento tiveram um impacto desproporcionado nas mulheres e nas pessoas em situações vulneráveis, nomeadamente em termos de encargos acrescidos da prestação informal de cuidados e de um acesso mais limitado aos cuidados de saúde, à educação e a serviços sociais pertinentes, agravando igualmente as limitações já existentes no acesso ao emprego.

Mais recentemente, na sequência da agressão ilegal e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, a subida acentuada dos preços da energia e o aumento da inflação afetam sobretudo os agregados familiares de rendimentos médios e baixos, uma vez que a parte do total do seus rendimentos dedicada ao consumo de energia e de alimentos é de uma forma geral, mais elevada.

A luta contra a pobreza e a exclusão social e o direito a um rendimento mínimo adequado ocupam um lugar central no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O princípio 14 do Pilar refere que *«Qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes tem direito a prestações de rendimento mínimo adequadas que lhe garantam um nível de vida digno em todas as fases da vida, bem como ao acesso eficaz a bens e serviços de apoio. Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo devem ser conjugadas com incentivos para (re)integrar o mercado de trabalho.»* Em 4 de março de 2021, a Comissão adotou o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que foi acolhido favoravelmente pelos líderes da União reunidos na Cimeira do Porto, em 8 de maio de 2021. O Conselho Europeu³ fixou as grandes metas a atingir até 2030 nos domínios da pobreza, do emprego e das competências. Até 2030, o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social deve

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf

² Pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 59 anos que vivem em agregados familiares onde os adultos em idade ativa (18-59 anos) trabalharam menos de 20 % do seu potencial total de trabalho durante o último ano.

³

diminuir pelo menos 15 milhões, incluindo, pelo menos, 5 milhões de crianças; pelo menos 78 % da população entre os 20 e os 64 anos deverão ter emprego; e, pelo menos, 60 % de todos os adultos deverão participar anualmente em ações de formação. Em junho de 2022, os Estados-Membros apresentaram as respetivas metas nacionais em apoio desta ambição.

O papel das redes de segurança social

As redes de segurança social ajudam a reduzir as desigualdades e as disparidades sociais nos Estados-Membros, reforçando a convergência social ascendente e promovendo a integração no mercado de trabalho das pessoas que podem trabalhar. Redes de segurança social bem concebidas visam garantir que todos dispõem de um nível suficiente de recursos que lhes garantam uma vida digna e lhes permitam participar na vida económica e social, incluindo no mercado de trabalho. Essas redes são particularmente importantes para as pessoas que vivem em agregados familiares que não dispõem de recursos adequados, ou seja, aqueles cujos recursos monetários e materiais são insuficientes, irregulares ou incertos, que são indispensáveis para a sua saúde e bem-estar e para a sua inclusão social e integração no mercado de trabalho. Para o efeito, as redes de segurança social incluem apoios ao rendimento e várias prestações em espécie e asseguram serviços às pessoas necessitadas.

O **apoio ao rendimento** consiste num espetro de prestações monetárias que dão resposta a diferentes necessidades. Essas prestações monetárias podem incluir, por exemplo, prestações por filhos a cargo e abonos de família, subsídios de habitação, subsídios de desemprego, prestações por invalidez, prestações de velhice ou prestações ligadas ao trabalho, bem como prestações de rendimento mínimo.

As prestações de **rendimento mínimo**⁴ desempenham um papel especial no apoio monetário global ao rendimento, na medida em que se destinam a colmatar o défice de rendimento de um determinado agregado familiar até atingir um certo nível. São prestações não contributivas e sujeitas a condição de recursos para agregados familiares sem meios suficientes, quando outras fontes de rendimento ou prestações se esgotaram ou não são adequadas para garantir uma vida digna. São, em geral, complementadas com assistência e incentivos adaptados para que as pessoas em causa possam aceder ao mercado de trabalho, medidas de promoção da inclusão social e a prestação de serviços de qualidade. Deste modo, os regimes de rendimento mínimo — que integram as três vertentes de reforço — não são um instrumento passivo, mas funcionam, na medida do possível, como trampolim para melhorar as perspetivas de inclusão e de emprego.

Regimes de rendimento mínimo devidamente concebidos podem funcionar como estabilizadores automáticos. Em tempos de recessão económica, podem contribuir para uma recuperação sustentável e inclusiva, ajudar a atenuar a diminuição dos rendimentos dos agregados familiares e conter os níveis de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. Podem também ter um efeito estabilizador na procura global de produtos e serviços⁵. Regimes de rendimento mínimo bem concebidos estabelecem o justo equilíbrio entre redução da pobreza, incentivos ao trabalho e sustentabilidade das despesas orçamentais.

⁴ As prestações de rendimento mínimo não correspondem a um rendimento básico universal, que implica um apoio ao rendimento incondicional e universal, não sujeitas a condição de recursos ou à obrigação de trabalhar.

⁵ Parlamento Europeu 2010: Estudo intitulado «*The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis*».

O nível global de apoio ao rendimento deve assegurar uma vida digna e, ao mesmo tempo, garantir que o trabalho compensa, devendo os sistemas de proteção social ser sustentáveis do ponto de vista orçamental. O rendimento mínimo tem de ser acompanhado de incentivos suficientes à (re)integração no mercado de trabalho das pessoas que podem trabalhar, desempenhar a sua função estabilizadora e evitar efeitos de histerese prejudiciais conducentes a níveis de emprego mais baixos. Um rendimento mínimo devidamente concebido, acompanhado de medidas eficazes de ativação da mão de obra, pode ser um instrumento importante para cumprir a meta de emprego da União para 2030 e favorecer também a ativação dos jovens adultos e a sua integração no mercado de trabalho.

No âmbito das respetivas redes de segurança social e para além das prestações pecuniárias, os Estados-Membros também concedem prestações em espécie. Estas incluem, por exemplo, habitação social, taxas reduzidas para determinados serviços (por exemplo, transportes públicos, gás, energia e outros serviços de utilidade pública) ou apoio específico para cobrir os custos diretos de estruturas de acolhimento de crianças ou cuidados de saúde. Embora seja provável que os recipientes do rendimento mínimo beneficiem destas prestações, elas nem sempre estão integradas no rendimento mínimo e não são aproveitadas por todos os beneficiários. Os dados mostram que a utilização de alguns destes serviços (por exemplo, estruturas de acolhimento de crianças) é menor para os agregados familiares com baixos rendimentos, apesar do apoio adicional prestado.

Embora todos os Estados-Membros disponham de redes de segurança social, os progressos para as tornar acessíveis e adequadas têm sido heterogêneos. Ainda que a conceção varie consoante os Estados-Membros, refletindo as diferentes tradições nacionais e a arquitetura geral dos sistemas de proteção social, os Estados-Membros enfrentam desafios semelhantes, como o demonstram as repetidas análises e recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu. Além disso, os debates temáticos no âmbito do método aberto de coordenação destacaram desafios mútuos, em especial no que diz respeito à não utilização das prestações e às ajudas aos beneficiários para que participem no mercado de trabalho e se integrem na sociedade.

Desafios

Garantir a adequação do apoio ao rendimento constitui um desafio em quase todos os Estados-Membros, nomeadamente devido à evolução dos salários. A adequação pode ser medida comparando o rendimento global dos beneficiários com o limiar de pobreza nacional⁶ (como indicação do efeito de redução da pobreza) e com o rendimento de um trabalhador com salários baixos⁷ (como indicação dos incentivos financeiros associados à participação no mercado de trabalho). Embora sejam variáveis consoante os agregados familiares, os dois indicadores apresentam resultados semelhantes, apontando para o facto de os salários baixos

⁶ Medido pela taxa de risco de pobreza (60 % do rendimento mediano equivalente do agregado familiar após transferências sociais).

⁷ No âmbito do Comité da Proteção Social, os Estados-Membros chegaram a acordo sobre um quadro de avaliação comparativa das prestações de rendimento mínimo para a população em idade ativa. Foram identificadas três alavancas políticas fundamentais que são mais suscetíveis de afetar o seu desempenho: 1) adequação das prestações, 2) regras de elegibilidade e utilização das prestações e 3) ativação e acesso a serviços. Os Estados-Membros chegaram a acordo sobre dois indicadores para medir a adequação do apoio pecuniário ao rendimento: i) em percentagem do limiar nacional de risco de pobreza no Estado-Membro em causa; e ii) em percentagem do rendimento de um trabalhador com salário baixo, definido como uma pessoa que auferir 50 % do salário médio. O rendimento do trabalhador com salário baixo é utilizado como indicador do salário mínimo, uma vez que este não existe em todos os países.

estarem próximos do limiar de pobreza e de as prestações se situarem a um nível ainda mais baixo. Em 2019, o rendimento de um beneficiário de apoio ao rendimento (pessoa solteira) era inferior a 80 % do limiar de pobreza em 22 Estados-Membros, enquanto o rendimento de um trabalhador com salário baixo atingia ou superava o limiar de pobreza em todos os Estados-Membros. Para as famílias com filhos, a adequação do apoio ao rendimento é, em geral, significativamente mais elevada (em média, cerca de 10 a 20 pontos percentuais).

O facto de o apoio ao rendimento não ser frequentemente revisto pode resultar em prestações que não acompanham a evolução salarial, o aumento do custo de vida, dos preços ou da inflação (especialmente dos produtos alimentares e da energia), reduzindo assim ainda mais a sua adequação. Num grande número de Estados-Membros, a fixação e a atualização do nível das prestações de rendimento mínimo não se baseiam numa metodologia sólida, nem estão estatisticamente ligadas a valores de referência ou indicadores estatisticamente fundamentados. Os sistemas de indexação automática que ajustam regularmente o montante do apoio ao rendimento para ter em conta a evolução do custo de vida são aplicados em cerca de um terço dos Estados-Membros.

Na última década, a adequação do apoio ao rendimento e, sobretudo, das prestações de rendimento mínimo manteve-se praticamente inalterada, em média, na União, apesar de uma ligeira melhoria nos últimos anos. Observou-se alguma convergência, em especial devido aos novos regimes de rendimento mínimo introduzidos em vários Estados-Membros. Por outro lado, desde 2009, verificou-se alguma deterioração significativa em termos de adequação num conjunto de Estados-Membros em que as taxas eram já inferiores à média da União⁸.

Um segundo desafio comum diz respeito à cobertura do rendimento mínimo, com cerca de 20 % das pessoas desempregadas em risco de pobreza a não serem elegíveis para beneficiar de qualquer apoio ao rendimento. Certos grupos enfrentam dificuldades especiais de acesso a esse apoio. Os requisitos de idade (por exemplo, o limiar de idade é superior a 18 anos em cinco Estados-Membros) podem restringir o acesso dos jovens adultos. Embora as restrições em matéria de nacionalidade tenham um impacto limitado na elegibilidade⁹, os critérios relacionados com a duração mínima de residência legal (regulamentada em alguns Estados-Membros e variável entre um e dez anos) podem limitar o acesso dos requerentes não nacionais. Além disso, as obrigações associadas, como a existência de um endereço permanente ou de uma conta bancária, constituem obstáculos para os sem-abrigo ou para as pessoas marginalizadas que vivem em zonas desfavorecidas (por exemplo, os acampamentos ciganos).

Embora a condição de recursos seja um elemento essencial para garantir um direcionamento adequado do rendimento mínimo, pode também dar azo a uma cobertura insuficiente se essa condição for excessivamente rigorosa. A condição de recursos examina os meios — sejam eles rendimentos, ativos, bens imóveis ou bens móveis — de todos os membros do agregado familiar. Na maioria dos Estados-Membros, o limiar utilizado para efeitos da condição de recursos representa o nível máximo da prestação concedida (e as prestações de rendimento mínimo são utilizadas para complementar o rendimento do agregado familiar até este nível). Em alguns Estados-Membros, se o limiar for fixado a um nível baixo, é possível que a condição de recursos exclua da elegibilidade para o rendimento mínimo um número

⁸ Comité Conjunto da Proteção Social — Relatório da Comissão Europeia sobre o rendimento mínimo (gráfico 27).

⁹ Em todos os Estados-Membros, os cidadãos nacionais e os cidadãos de outro Estado-Membro da UE (dependendo das regras gerais para a aquisição da residência legal) são elegíveis para o rendimento mínimo.

importante de agregados familiares com baixos rendimentos e trabalhadores pobres. Além disso, uma cobertura incompleta pode resultar de uma conceção demasiado rigorosa da condição relativa aos ativos, gerando situações em que uma família seja excluída do rendimento mínimo devido à contabilização desproporcionada de ativos de baixo valor¹⁰.

Por último, as prestações podem não ser adequadamente distribuídas entre os membros do agregado familiar, uma vez que o direito de requerer prestações está limitado ao chefe de família. Na maioria dos países, as mulheres não são normalmente consideradas chefes de família, a menos que nenhum homem adulto viva permanentemente no agregado familiar¹¹. Apenas em alguns Estados-Membros, é permitido, em casos específicos, o direito de receber as prestações por parte dos indivíduos que compõem o agregado familiar, ao passo que a elegibilidade continua a ser determinada ao nível do agregado familiar. Sem aumentar necessariamente o nível global das prestações recebidas pelo agregado familiar, as soluções que facilitam a obtenção de apoio ao rendimento por indivíduos que compõem o agregado podem contribuir para promover a igualdade de género, a independência económica e a segurança dos rendimentos das mulheres e dos jovens adultos.

Os planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência preveem reformas nos Estados-Membros em que as recomendações específicas por país formuladas no âmbito do Semestre Europeu identificaram desafios em termos da adequação e da cobertura mínimas necessárias¹². A título de exemplo, vários investimentos centram-se na expansão ou na melhoria da qualidade dos serviços sociais, na luta contra a pobreza energética e na inclusão de grupos vulneráveis. Alguns PRR visam igualmente aumentar a eficácia e a adequação das prestações sociais, incluindo o rendimento mínimo.

Em terceiro lugar, a não utilização do rendimento mínimo parece ser bastante elevada em todos os Estados-Membros. As estimativas disponíveis sobre a não utilização dos apoios variam normalmente entre 30 % e 50 % da população elegível. Tal pode ser explicado por vários fatores, como a falta de informação, a complexidade do acesso, a falta de confiança nas instituições e a perceção de estigma. Aparentemente, apenas alguns Estados-Membros recolhem informações sobre a não utilização das prestações disponíveis.

Em quarto lugar, a coordenação entre as políticas de apoio ao rendimento e os incentivos à (re)integração no mercado de trabalho das pessoas que podem trabalhar continua a ser insuficiente. As redes de segurança social devem ser concebidas de forma a garantir incentivos ao trabalho. Em especial, a conceção do apoio ao rendimento não deve minar os incentivos ao trabalho nem criar armadilhas de pobreza (ou armadilhas de baixos salários para as pessoas que trabalham e beneficiam de apoio ao rendimento). Em alguns casos, as elevadas taxas de supressão de prestações de rendimento mínimo (também no que diz respeito às prestações complementares) ou a elevada taxa marginal de imposto efetiva podem resultar em baixos incentivos ao exercício de uma atividade profissional. Embora seja evidente que o rendimento do trabalho (já ao nível do salário mínimo) deva ser superior ao rendimento das prestações, outros fatores também afetam a taxa de transição dos beneficiários de rendimento mínimo para o mercado de trabalho (por exemplo, participação e qualidade do aconselhamento profissional ou de outras medidas de ativação personalizadas, lacunas de competências, questões relacionadas com a saúde, disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças, etc.).

¹⁰ Tais como bens ou ativos móveis herdados de baixo valor, poupanças, etc.

¹¹ Fonte: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126>

¹² Na Letónia, Lituânia, Croácia, Espanha, Roménia e Bulgária.

As políticas ativas do mercado de trabalho que incentivam a transição para o emprego incluem aprendizagem ao longo da vida, orientação e apoio personalizados que respondam a necessidades específicas, a promoção da qualidade e da manutenção dos postos de trabalho e fomento da progressão na carreira, em consonância com o conceito de mercados de trabalho inclusivos¹³. No entanto, em muitos Estados-Membros estas medidas não estão suficientemente adaptadas às necessidades individuais dos beneficiários do rendimento mínimo que estão, muitas vezes, mais afastados do mercado de trabalho.

Embora a participação em programas de ativação seja um requisito na maioria dos Estados-Membros, também é possível que não estejam sequer disponíveis medidas adequadas. Os requisitos de ativação (e as sanções conexas) devem ser acompanhados de serviços de apoio, como aconselhamento, orientação ou assistência na procura de emprego, para serem mais eficazes e incentivarem a aceitação de ofertas de emprego. É necessário prestar especial atenção aos jovens adultos fora do mercado de trabalho ou em risco de pobreza ou exclusão social. Para que voltem à educação, à formação ou ao mercado de trabalho o mais rapidamente possível, a concessão de apoio ao rendimento deve estar associada a medidas de ativação particularmente robustas que os ajudem a adquirir experiência profissional e a desenvolver as competências adequadas para um mundo do trabalho em mutação, sobretudo as que são pertinentes para as transições ecológica e digital.

Os incentivos adequados à aceitação de uma oferta de emprego, que apoiam uma transição progressiva para o mercado de trabalho porque mantêm, por um certo período, a elegibilidade para o rendimento mínimo em paralelo com o exercício de uma atividade, produzem geralmente resultados positivos. A qualidade e a sustentabilidade dos empregos oferecidos (ou seja, empregos de qualidade duradoura) constituem também um desafio. A participação em programas de obras públicas é obrigatória ou a opção de primeiro recurso para os beneficiários em cerca de um quarto dos Estados-Membros, apesar de se considerar que as obras públicas têm, de um modo geral, pouco ou nenhum impacto em termos de apoio a transições para o emprego a mais longo prazo. O papel da economia social é fundamental para facilitar as oportunidades de emprego para os beneficiários do rendimento mínimo. O emprego na economia social poderia constituir um trampolim para um vínculo ao mercado de trabalho aberto.

Em quinto lugar, é igualmente necessário garantir o acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais de qualidade. Embora não seja possível elaborar uma lista exaustiva de serviços facilitadores, estes incluem normalmente serviços gerais de apoio prestados a todos, como a educação e o acolhimento na primeira infância, a formação e a educação, os cuidados de saúde e os cuidados continuados. Uma categoria específica de serviços facilitadores — os serviços de inclusão social — engloba serviços que dão resposta a problemas específicos das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, a fim de as ajudar a integrar-se na sociedade e no emprego. Os serviços de inclusão social podem incluir trabalho social, aconselhamento, orientação, mentoria, apoio psicológico e reabilitação. Além disso, a acessibilidade e a comportabilidade dos preços dos serviços essenciais, como água, saneamento, energia, transportes, serviços financeiros e comunicações digitais, constituem um pré condição fundamental para uma maior integração social. Embora a maioria desses serviços esteja, em princípio, à disposição de toda a população, o acesso e a comportabilidade dos preços podem ser problemáticos para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes, especialmente na atual conjuntura de aumento dos preços da energia.

¹³ Ver Recomendação 2008/867/CE da Comissão, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho

O aumento drástico dos preços da energia está a exercer pressão sobre as famílias vulneráveis e corre o risco de causar danos sociais e económicos mais vastos. Nestes tempos turbulentos, a existência de redes de segurança social sólidas contribui para atenuar o risco de pobreza energética. Em especial, o rendimento mínimo e o acesso a serviços essenciais podem contribuir para atenuar os efeitos da subida dos preços nas pessoas mais vulneráveis, complementando simultaneamente outras medidas de carácter estrutural. Em comparação com as ações com incidência nos preços, as medidas de apoio ao rendimento permitem, de um modo geral, orientar melhor as ajudas para as pessoas necessitadas e são mais compatíveis com a manutenção dos incentivos à redução do consumo de energia.

Em sexto lugar, as pessoas que não dispõem de recursos suficientes enfrentam obstáculos múltiplos e complexos à inclusão, pelo que necessitam de apoio individualizado. Algumas pessoas estão ativamente disponíveis para (re)integrar o mercado de trabalho. Outras podem não ser (de imediato) capazes de trabalhar, como é o caso de pessoas com deficiências graves ou problemas de saúde, pessoas sem competências sociais básicas, sem-abrigo ou ainda pessoas que cuidam de crianças pequenas ou adultos dependentes. Para essas pessoas, as políticas de inclusão social assumem importância primordial e podem facilitar a procura de emprego numa fase posterior das suas vidas. A fim de prestar um apoio individualizado, a maioria dos Estados-Membros procede a uma avaliação multidimensional das necessidades. Em cerca de metade dos países, essa avaliação é feita para todas as pessoas que vivem em famílias que não dispõem de recursos suficientes, enquanto num grupo mais pequeno de Estados-Membros está limitada a grupos específicos (por exemplo, desempregados por um período específico) ou é feita numa base discricionária. No entanto, apenas cerca de metade dos Estados-Membros que realizam uma avaliação multidimensional das necessidades oferece um plano de inclusão personalizado para eliminar os obstáculos à integração social e, eventualmente, ao emprego. Uma vez que é provável que uma percentagem significativa dos beneficiários do rendimento mínimo sejam desempregados de longa duração, é-lhes oferecido um acordo de integração no emprego, em conformidade com a Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho¹⁴.

Por último, a aplicação efetiva de redes de segurança social sólidas é posta em causa por questões de governança. Os principais obstáculos incluem uma coordenação insuficiente entre as diferentes entidades devido à inexistência de normas de cooperação, à falta de intercâmbio de informações e de recursos humanos qualificados e à escassez de recursos, incluindo infraestruturas em matéria de emprego público e serviços facilitadores. Estas limitações colocam também desafios ao acompanhamento e à avaliação regulares da eficácia — cerca de metade dos Estados-Membros dispõe de mecanismos de acompanhamento regulares, ao passo que noutros ainda não foi estabelecida uma prática deste tipo.

No horizonte desenham-se novos desafios estruturais, o que torna ainda mais importante a existência de redes de segurança social robustas. A aceleração das transições ecológica e digital oferece uma janela de oportunidade para estimular o crescimento económico e criar emprego. Redes de segurança social sólidas e bem concebidas podem contribuir para a plena realização deste potencial, favorecendo as transições no mercado de trabalho e uma participação mais ativa das pessoas em situação de desvantagem. Por outro lado, a cobertura insuficiente das prestações baseadas em contribuições (incluindo prestações de desemprego e

¹⁴ Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (JO C 67 de 20.2.2016).

ensões futuras), causada pelo recurso crescente a formas de emprego atípico, pode criar encargos adicionais para os regimes não contributivos.

Neste contexto, as redes de segurança social e, em especial, os regimes de rendimento mínimo devem ser modernizados e adaptados para promover a inclusão social e ajudar as pessoas capazes de trabalhar a obter um emprego de qualidade.

A salvaguarda de redes de segurança social adequadas para assegurar uma vida digna é, há muito, uma preocupação da União. Em 1992, o Conselho adotou uma Recomendação 92/441/CEE relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social¹⁵, que propõe como objetivo comum o estabelecimento de um nível mínimo de rendimento garantido e princípios e orientações para atingir esse objetivo. Os princípios gerais desse quadro incluíam a disponibilidade ativa para o trabalho ou a formação profissional para pessoas cuja idade, saúde e situação familiar o permita, bem como medidas de integração económica e social para outras. Os objetivos dessa recomendação foram reiterados e reforçados na Recomendação 2008/867/CE da Comissão, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho¹⁶.

Reconhecendo a importância de uma resposta política a nível da União para fazer face aos atuais desafios, em outubro de 2020, o Conselho convidou a Comissão a encetar uma atualização do quadro da União para apoiar e complementar eficazmente as políticas dos Estados-Membros em matéria de proteção do rendimento mínimo nacional¹⁷. Na sua resolução¹⁸, o Parlamento Europeu instou os Estados-Membros a introduzirem um rendimento mínimo adequado, salientando o papel da proteção do rendimento mínimo como instrumento de luta contra a pobreza.

Neste contexto, e com vista a assegurar condições dignas em todas as fases da vida, a presente recomendação visa combater a pobreza e a exclusão social, promovendo um apoio adequado ao rendimento, um acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais para as pessoas que não disponham de recursos suficientes e a promoção da integração no mercado de trabalho das que podem trabalhar, tal como estabelecido no princípio 14 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Ao fazê-lo, **visa alcançar um elevado nível de emprego**, contribuindo ativamente para a integração no mercado de trabalho das pessoas que podem trabalhar. Estes objetivos devem ser concretizados sem prejuízo das competências dos Estados-Membros em matéria de organização dos respetivos sistemas de proteção social.

A fim de alcançar este objetivo geral, os objetivos específicos da iniciativa são os seguintes:

- (a) melhorar a adequação do apoio ao rendimento;
- (b) melhorar a cobertura e a utilização do rendimento mínimo;
- (c) melhorar o acesso das pessoas que podem trabalhar a mercados de trabalho inclusivos;

¹⁵ Recomendação do Conselho relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social (JO L 245 de 26.8.1992).

¹⁶ Recomendação 2008/867/CE da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (JO L 307 de 18.11.2008).

¹⁷ Conclusões do Conselho, de 12 de outubro de 2020, sobre o reforço da proteção do rendimento mínimo para combater a pobreza e a exclusão social no contexto da pandemia de COVID-19 e do pós-pandemia.

¹⁸ Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2017, sobre políticas de rendimento mínimo enquanto instrumento de combate à pobreza [2016/2270 (INI)].

- (d) melhorar o acesso a serviços facilitadores e essenciais;
- (e) promover um apoio individualizado;
- (f) aumentar a eficácia da governação das redes de segurança social aos níveis da União, nacional, regional e local, bem como dos mecanismos de acompanhamento e comunicação de informações.

• **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A proposta contribui para a aplicação do princípio 14 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e irá também promover outros princípios do Pilar, como os relativos ao «apoio ativo ao emprego», à «proteção social», ao «acesso a serviços essenciais», à «educação, formação e aprendizagem ao longo da vida» e à «igualdade de oportunidades». A proposta contribuirá para a consecução do grande objetivo em matéria de redução da pobreza e do seu subobjetivo relativo à pobreza infantil, estabelecido no Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, e apoiará a concretização das grandes metas para o emprego e as competências.

A proposta assenta na Recomendação do Conselho relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social. A proposta é coerente com as disposições em vigor e introduz novos elementos nos casos em que se considerou que a Recomendação 92/441/CEE do Conselho era insuficiente e tinha de evoluir em função das mudanças societárias. Por razões de simplificação, a presente proposta visa substituir a Recomendação 92/441/CEE do Conselho, assegurando simultaneamente a manutenção do nível de proteção já existente.

A proposta complementa igualmente a Recomendação 2008/867/CE da Comissão, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho. As estratégias de inclusão ativa visam ajudar a integrar as pessoas que podem trabalhar em empregos sustentáveis e de qualidade e proporcionar às pessoas que não o podem fazer recursos e apoio suficientes para viverem com dignidade. A presente proposta baseia-se na experiência e nos ensinamentos retirados da aplicação dessa recomendação e proporciona a possibilidade de continuar a desenvolver os seus vários elementos e de colmatar as lacunas que subsistem.

A iniciativa proposta tem por base e complementa a Recomendação da OIT sobre as Normas Mínimas de Segurança Social¹⁹, que fornece orientações aos países no que respeita ao alargamento da cobertura da proteção social, dando prioridade ao estabelecimento de normas mínimas nacionais para uma proteção social acessível a todas as pessoas necessitadas.

O processo do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas e de emprego destacou desafios estruturais relacionados com os regimes de rendimento mínimo e elementos conexos, como a inclusão social e a ativação do mercado de trabalho, tendo alguns Estados-Membros recebido recomendações específicas nesta área. O painel de indicadores sociais revisto²⁰ acompanha o desempenho e as tendências nos Estados-Membros, permitindo à Comissão acompanhar os progressos realizados em resposta às recomendações específicas por país. As orientações de 2022 para as políticas de emprego dos Estados-Membros estabelecem que os sistemas de proteção social devem assegurar prestações adequadas de rendimento mínimo para todas as pessoas que não disponham de recursos suficientes e promover a inclusão social, incentivando as pessoas a participarem ativamente no mercado de trabalho e

¹⁹ Recomendação da OIT relativa às normas mínimas de proteção social, 2012 (n.º 202).

²⁰ [Indicadores do painel de indicadores sociais – Pilar Europeu dos Direitos Sociais – Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

na sociedade, nomeadamente através da prestação de serviços sociais específicos. Para reforçar o trabalho analítico, o Comité da Proteção Social acordou um quadro de avaliação comparativa cujos resultados foram refletidos no Relatório Conjunto sobre o Emprego, nos relatórios por país e nas recomendações específicas por país.

A fim de recolher continuamente essas informações contextuais e facilitar a aprendizagem mútua e o intercâmbio de práticas no âmbito do método aberto de coordenação, a criação de uma rede de autoridades nacionais responsáveis pelo rendimento mínimo (MINET) permitiu um diálogo estruturado regular entre os Estados-Membros.

- **Coerência com outras políticas da União**

A iniciativa é também complementar e coerente com uma série de outras iniciativas da União.

A Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho²¹ recomenda que os Estados-Membros prestem apoio individual aos desempregados de longa duração e incentivem uma melhor coordenação dos serviços pertinentes.

A Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria²² visa garantir que todos contribuem e têm acesso formal a sistemas de proteção social eficazes, adequados e transparentes. Visa, em particular, apoiar as pessoas em formas atípicas de emprego e as que trabalham por conta própria, que, devido à sua situação profissional, não estão suficientemente cobertas por regimes de segurança social e que, por conseguinte, estão expostas a maior incerteza económica.

A Diretiva relativa a salários mínimos adequados²³ visa estabelecer um quadro para melhorar a adequação dos salários mínimos e aumentar o acesso dos trabalhadores à proteção salarial mínima, contribuindo assim para combater a pobreza no trabalho e as armadilhas de baixos salários.

A Recomendação do Conselho relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude»²⁴ visa assegurar que todos os jovens com menos de 30 anos recebem uma boa oferta de emprego, formação contínua, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal, prevenindo assim a sua pobreza e exclusão social.

A Recomendação do Conselho relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância²⁵ convida os Estados-Membros a garantirem às crianças em risco de pobreza ou exclusão social um acesso gratuito e efetivo a serviços essenciais cruciais para o seu desenvolvimento e bem-estar, nomeadamente através de medidas de integração no mercado de trabalho para os pais e de apoio ao rendimento das famílias e dos agregados familiares.

²¹ Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (JO C 67 de 20.2.2016).

²² Recomendação do Conselho, de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (JO C 387 de 15.11.2019).

²³ Acrescentar referência uma vez publicada

²⁴ Recomendação do Conselho de 30 de outubro de 2020 relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude» e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (JO C 372 de 4.11.2020).

²⁵ Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021).

A recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego (EASE)²⁶ salienta a importância de desenvolver e aplicar pacotes de políticas coerentes, nomeadamente medidas de incentivo à contratação e à transição, a melhoria de competências e a requalificação, bem como um maior apoio por parte dos serviços públicos de emprego.

A Estratégia para a Igualdade de Género 2019-2025²⁷ reconhece a maior proporção de mulheres, sobretudo idosas, em situação de pobreza, devido às disparidades salariais e de emprego entre homens e mulheres, e que, acumuladas ao longo da vida, resultam em acentuadas disparidades nas pensões de reforma.

A Recomendação do Conselho sobre a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos²⁸ insta os Estados-Membros a combaterem a discriminação múltipla e estrutural contra os ciganos, a assegurarem que, até 2030, a maioria dos ciganos escapam à pobreza e a tomarem medidas mais fortes nos domínios inter-relacionados do apoio ao rendimento, do emprego, dos cuidados de saúde e dos serviços sociais, da habitação e dos serviços essenciais.

A Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030²⁹ visa assegurar, nomeadamente, que essas pessoas possam usufruir dos seus direitos humanos, ter igualdade de oportunidades e acesso à participação na sociedade e na economia, bem como uma proteção social adequada, a fim de assegurar um rendimento adequado que permita um nível de vida digno às pessoas com deficiência e suas famílias.

A Nova Agenda de Competências para a Europa³⁰ estabelece um plano abrangente para garantir a justiça social e facilitar o acesso a uma educação e formação inclusivas para todos, incluindo os mais vulneráveis. A Recomendação do Conselho sobre contas individuais de aprendizagem³¹, adotada como um dos resultados da Agenda de Competências, permite e habilita as pessoas a participar em ações de formação relevantes para o mercado de trabalho e facilita o seu acesso ou manutenção no emprego. O Ano Europeu das Competências proposto para 2023 colocará uma tónica acrescida nas competências, em todas as fases da vida.

A Comunicação da Comissão intitulada «Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida»³² baseia-se no princípio da acessibilidade dos preços das habitações renovadas e da sua acessibilidade, contribuindo assim para o objetivo de garantir habitação adequada à população vulnerável, especialmente através da Recomendação da Comissão sobre a pobreza energética³³.

²⁶ Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão, de 4 de março de 2021, sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE) (JO L 80 de 8.3.2021).

²⁷ [EUR-Lex - 52020DC0152 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁸ Recomendação do Conselho, de 12 de março de 2021, relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos (JO C 93 de 19.3.2021).

²⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>

³⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência», COM(2020) 274 final.

³¹ Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022 relativa às contas individuais de aprendizagem (JO C 243 de 27.6.2022).

³² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida, COM(2020) 662 final.

³³ Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão, de 14 de outubro de 2020, sobre a pobreza energética (JO L 357 de 27.10.2020).

A Recomendação do Conselho relativa à garantia de uma transição justa para a neutralidade climática³⁴ estabelece orientações específicas para ajudar os Estados-Membros a aplicar pacotes de medidas que assegurem uma transição justa para a neutralidade climática de forma abrangente, com especial atenção para os agregados familiares vulneráveis.

O Plano REPowerEU³⁵ apela à adoção de medidas específicas para minimizar a volatilidade, manter os preços sob controlo e proteger as pessoas em situação ou em risco de pobreza (energética), a fim de assegurar benefícios a longo prazo de uma transição energética justa e de uma rápida eliminação progressiva dos combustíveis fósseis russos.

Uma proposta da Comissão de um regulamento relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia³⁶ procura dar resposta aos enormes aumentos dos preços da energia, mediante a redução do consumo de eletricidade nos Estados-Membros e da partilha dos lucros excecionais dos produtores de energia com os que mais necessitam de ajuda, incluindo os agregados familiares vulneráveis.

O plano de ação para a economia social³⁷ visa ajudar a economia social a prosperar, tirando partido do seu potencial económico e de criação de emprego, bem como do seu contributo para uma recuperação justa e inclusiva e para as transições ecológica e digital.

A presente proposta contribui para os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A recomendação proposta baseia-se no artigo 292.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) como base jurídica processual, em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea j), do TFUE como base jurídica substancial.

O artigo 153.º, n.º 1, alínea j), permite à União apoiar e complementar a ação dos Estados-Membros no domínio da luta contra a exclusão social. A proposta contribuirá para este objetivo através da promoção do apoio ao rendimento a um nível que permita às pessoas ter uma vida digna, combinado com um acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais e de medidas de apoio à integração no mercado de trabalho das pessoas que podem trabalhar.

A utilização da base substancial do artigo 153.º, n.º 1, alínea j), é limitada, em primeiro lugar, pelo artigo 153.º, n.º 2, alínea a), uma vez que apenas permite medidas destinadas a incentivar a cooperação entre Estados-Membros, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares.

Além disso, nos termos do artigo 153.º, n.º 4, todas as disposições adotadas nos termos do artigo 153.º exigem que a recomendação i) não afete o direito de os Estados-Membros

³⁴ Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022 que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática (JO C 243 de 27.6.2022).

³⁵ COM(2022) 230 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Plano RePowerEU».

³⁶ Proposta de regulamento do Conselho relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia, COM(2022) 473 final.

³⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, «Construção de uma economia ao serviço das pessoas: plano de ação para a economia social», COM(2021) 778 final.

definirem os princípios fundamentais dos seus sistemas de proteção social; ii) não afete substancialmente o equilíbrio financeiro desses sistemas.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a política de emprego e a proteção social continua a ser, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros.

Começando pela Recomendação 92/441/CEE do Conselho e pela Recomendação 92/442/CEE do Conselho sobre a convergência dos objetivos e das políticas de proteção social³⁸, a União tomou medidas no domínio da proteção social, com base num consenso segundo o qual o aprofundamento do mercado único deve ser complementado pela solidariedade social e pela convergência das políticas de proteção social entre os Estados-Membros.

Embora todos os Estados-Membros tenham adotado reformas no domínio do rendimento mínimo, os dados mostram que existe margem para melhorias na maioria dos Estados-Membros, a fim de dar uma resposta integrada aos desafios identificados. As lacunas na aplicação efetiva do rendimento mínimo e das medidas de ativação do mercado de trabalho aumentam os riscos para o bem-estar das pessoas afetadas e das suas famílias, que sofrem uma maior incerteza económica, e reduzem os níveis globais de emprego na economia. O problema da inadequação do apoio ao rendimento e do acesso insuficiente a serviços facilitadores para uma parte considerável da população tem consequências negativas para a justiça social e o crescimento sustentável. A persistente inatividade e o afastamento do mercado de trabalho conduzem à erosão das competências e a uma mão de obra menos produtiva e de qualidade inferior. Este é um importante motor de exclusão social e de pobreza e um obstáculo à realização das grandes metas para 2030. Tal como demonstrado no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a proposta, é pouco provável que o objetivo de redução da pobreza seja alcançado nos próximos anos, a menos que os Estados-Membros reforcem os respetivos sistemas de proteção social e inclusão social. Por outro lado, a meta de emprego exige políticas mais eficazes de ativação do mercado de trabalho.

Tendo em conta o risco de inação (ou de ação insuficiente), tendo em conta as tendências passadas e os desafios sociais que se avizinham, bem como a potencial aprendizagem mútua entre os Estados-Membros, a União está bem colocada para intensificar os esforços e assumir a liderança, respeitando simultaneamente as competências dos Estados-Membros no domínio da proteção social. A ação da União pode ajudar a assegurar que todos os Estados-Membros avancem no mesmo sentido e ao mesmo tempo, promovendo a convergência ascendente dentro e entre os Estados-Membros e resultando em sociedades mais equitativas e coesas.

- **Proporcionalidade**

As medidas propostas na presente recomendação são proporcionais aos objetivos prosseguidos. A proposta apoia as redes de segurança social e o rendimento mínimo já existentes a nível nacional e complementa os esforços dos Estados-Membros no domínio da luta contra a exclusão social e a integração no mercado de trabalho das pessoas desfavorecidas. A ação proposta respeita as práticas dos Estados-Membros e a diversidade dos respetivos sistemas de proteção social. Reconhece que as diferentes situações nacionais, regionais ou locais podem conduzir a diferenças na forma como a recomendação é aplicada e permite aos Estados-Membros utilizarem a recomendação em função do seu contexto específico. A proporcionalidade também foi fundamental para orientar a escolha do instrumento.

³⁸ Recomendação 92/442/CEE do Conselho, de 27 de julho de 1992, relativa à convergência dos objetivos e políticas de proteção social (JO L 245 de 26.8.1992).

- **Escolha do instrumento**

O instrumento é uma proposta de recomendação do Conselho, que respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Baseia-se no atual acervo da legislação da União, estando em consonância com o tipo de instrumentos disponíveis para uma intervenção da União nos domínios do emprego e da política social. Uma recomendação do Conselho fornecerá aos Estados-Membros orientações específicas sobre o percurso das reformas, deixando ao critério dos Estados-Membros a adaptação das medidas às instituições e aos modelos de execução nacionais. Estabelece medidas a considerar pelos Estados-Membros e proporciona uma base sólida para a cooperação a nível da União neste domínio, respeitando plenamente a competência dos Estados-Membros nos domínios políticos pertinentes. Uma vez adotada, a Recomendação 92/441/CEE do Conselho será substituída pela presente recomendação.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Em 1999, a Comissão apresentou um relatório sobre a aplicação da Recomendação 92/441/CEE do Conselho³⁹. O relatório confirmou o papel essencial do rendimento mínimo enquanto mecanismo final de rede de segurança. Concluiu que a recomendação ajudou a organizar e estimular o debate entre os Estados-Membros sobre o papel e o desenvolvimento do rendimento mínimo e que promoveu a convergência entre eles. O relatório indicava que subsistem diferenças notáveis na forma como funcionam os regimes de rendimento mínimo; em que medida e durante quanto tempo satisfazem as necessidades essenciais e como estão ligados a outras medidas de apoio social e ao emprego.

Em 2013, a Comissão procedeu à revisão da aplicação da Recomendação 2008/867/CE da Comissão⁴⁰. A avaliação confirmou a validade da abordagem de inclusão ativa, mas reconheceu que os progressos na sua aplicação a nível nacional foram relativamente limitados. Salientou desafios específicos relacionados com as três vertentes de inclusão ativa, tais como: i) baixa adequação, falta de utilização e cobertura limitada do apoio ao rendimento, (ii) pobreza no trabalho e potenciais desincentivos decorrentes dos sistemas fiscais e de prestações sociais e (iii) um acesso problemático a serviços de qualidade em vários Estados-Membros, nomeadamente para os ciganos, os migrantes e as pessoas com deficiência. Além disso, os desafios de coordenação a nível local e a dispersão das competências a nível político dificultaram a execução.

Em 2017, foi realizada uma nova revisão dos progressos na aplicação da Recomendação 2008/867/CE da Comissão⁴¹. As conclusões dessa revisão sublinharam a importância de medidas políticas integradas e abrangentes de apoio às pessoas desfavorecidas. Apelaram a uma tónica acrescida no apoio adequado à inclusão social das pessoas que não podem trabalhar e salientaram a necessidade de uma estreita cooperação entre as partes interessadas e a participação ativa de todos os parceiros relevantes.

³⁹ Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a aplicação da Recomendação 91/441/CEE, de 24 de Junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e a prestações suficientes nos sistemas de proteção social, COM(1998) 774 final.

⁴⁰ Documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*», SWD(2013) 39 final.

⁴¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a aplicação da Recomendação da Comissão de 2008 sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, SWD(2017) 257 final.

Os resultados dessas avaliações foram tidos em conta durante a preparação da presente proposta.

- **Consultas das partes interessadas**

A Comissão realizou consultas às partes interessadas ao longo de dois períodos. Entre 14 de janeiro e 30 de novembro de 2020, a Comissão realizou uma consulta pública sobre o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (incluindo sobre o princípio 14)⁴², que contribuiu para o conteúdo da presente proposta. Além disso, entre 5 de janeiro e 5 de maio de 2022, a Comissão procedeu a consultas específicas sobre a própria iniciativa. Essas consultas, que consistiram principalmente em debates temáticos, tiveram lugar com os parceiros sociais, organizações da sociedade civil, o Comité da Proteção Social e o Comité do Emprego, o Comité Económico e Social Europeu, a Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego, o Comité das Regiões, jovens, investigadores e o meio académico. Todas as partes interessadas puderam participar no convite à apreciação, no qual foram apresentados 75 contributos individuais e 33 documentos de tomada de posição, principalmente da sociedade civil e dos cidadãos, bem como de associações empresariais, universidades, sindicatos e autoridades públicas.

A maioria das partes interessadas manifestou-se favorável a uma iniciativa da União destinada a reforçar o quadro atual. Muitas delas reiteraram que os regimes de rendimento mínimo estão interligados com outras medidas de apoio e, como tal, devem ser encarados como parte de sistemas de proteção social mais vastos, concebidos e aplicados a nível nacional. Uma recomendação do Conselho que forneça orientações a nível da União, muito embora deixando a execução aos Estados-Membros, foi geralmente mencionada como o instrumento mais adequado. A maioria das partes interessadas reiterou a importância de uma abordagem de capacitação da inclusão ativa, incluindo apoio ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos, inclusão social e acesso a serviços de qualidade. Para que a abordagem seja eficaz, a cooperação entre os diferentes intervenientes a nível vertical e horizontal deve ser apoiada por um sistema de governação adequado. Para o efeito, muitas partes interessadas reiteraram a importância dos agentes locais, incluindo os prestadores de serviços e as organizações da sociedade civil, e recomendaram que passassem a fazer parte dos sistemas de governação. Quanto à adequação, a maioria das partes interessadas concordou que o nível de apoio ao rendimento deve ser fixado no limiar de pobreza nacional ou acima desse limiar, a fim de garantir uma vida digna. A maioria das partes interessadas chamou a atenção para a necessidade de dispor de sistemas de acompanhamento sólidos para apoiar a aplicação eficaz da recomendação.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

A base factual subjacente à iniciativa inclui:

- Um estudo exploratório de apoio ao documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «*Filling in the knowledge gap and identification strength and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes*». O estudo teve como objetivos: i) recolher dados sobre os regimes nacionais de rendimento mínimo em toda a União; ii) identificar os pontos fortes e os desafios da eficácia do rendimento mínimo; e iii) avaliar os impactos das diferentes medidas destinadas a melhorar a sua eficácia, incluindo a ativação e o acesso aos serviços.

⁴² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais», SWD(2021) 46 final.

- A modelização de impactos de opções políticas selecionadas na prestação de apoio adequado ao rendimento, realizada pelo Centro Comum de Investigação.
- Um quadro de avaliação comparativa dos regimes de rendimento mínimo acordado no Comité da Proteção Social, que identificou três alavancas políticas mais suscetíveis de afetar o desempenho desses regimes: i) adequação das prestações, ii) regras de elegibilidade e utilização das prestações e iii) ativação e acesso aos serviços. O quadro identificou um conjunto de indicadores de resultados, de desempenho e de alavanca política, incluindo um duplo indicador para a adequação do apoio monetário ao rendimento: i) em percentagem do limiar nacional de risco de pobreza no Estado-Membro em causa; e ii) em percentagem do rendimento de um trabalhador com salário baixo, definido como uma pessoa que aufer 50 % do salário médio.
- Com base no quadro de avaliação comparativa, o relatório conjunto do Comité da Proteção Social e da Comissão apresenta uma visão geral da situação em termos de regimes de rendimento mínimo.
- O Monitor do Desempenho em matéria de Proteção Social (MDPS), que identifica as principais tendências sociais anuais a acompanhar em toda a União, bem como os principais desafios sociais e resultados sociais positivos em cada Estado-Membro.

- **Avaliação de impacto**

O instrumento proposto — uma recomendação do Conselho — dá aos Estados-Membros margem de manobra suficiente para determinar a melhor forma de alcançar os objetivos da presente iniciativa, tendo em conta as circunstâncias nacionais, regionais ou locais. Uma vez que o impacto potencial depende das medidas concretas tomadas pelos Estados-Membros, uma avaliação de impacto completa não pode avaliar plenamente os efeitos esperados antes de os Estados-Membros tomarem decisões de execução.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente documento inclui um conjunto dos desafios mais importantes no que diz respeito ao desempenho dos regimes de rendimento mínimo. Inclui igualmente uma análise do impacto de eventuais reformas políticas na redução da pobreza.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

A proposta contribuirá para salvaguardar o direito à dignidade do ser humano (artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a «Carta»), a prestações de segurança social e os serviços sociais, a assistência social e a uma ajuda habitação e a uma existência condigna de todos aqueles que não disponham de recursos suficientes (artigo 34.º da Carta).

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Não aplicável.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

Os Estados-Membros informarão regularmente a Comissão sobre os progressos realizados na aplicação da presente recomendação. A recomendação estabelece igualmente um período para

uma aplicação progressiva, até ao final de 2030, da disposição relativa à adequação do apoio ao rendimento. Os relatórios intercalares devem ser debatidos no âmbito do Comité da Proteção Social, em estreita cooperação com o Comité do Emprego e a rede de serviços públicos de emprego no que diz respeito ao acesso a mercados de trabalho inclusivos.

Com base nos relatórios intercalares nacionais, serão apresentados, a nível da União, relatórios conjuntos do Comité da Proteção Social e da Comissão. A Comissão acompanhará também regularmente a aplicação da recomendação no contexto do Semestre Europeu e, se for caso disso, formulará recomendações específicas por país.

A Comissão pretende igualmente trabalhar em conjunto com o Comité da Proteção Social para continuar a desenvolver o quadro de avaliação comparativa dos regimes de rendimento mínimo, a fim de apoiar o acompanhamento da presente recomendação e reforçar a disponibilidade e a comparabilidade dos indicadores pertinentes.

A Comissão pretende rever as medidas tomadas em resposta à recomendação proposta, em especial no que diz respeito ao seu impacto na redução da pobreza e da exclusão social, no aumento do emprego e na melhoria das competências, e apresentar um relatório ao Conselho até 2032. Com base nos resultados dessa apreciação, a Comissão poderá considerar a possibilidade de apresentar novas propostas.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O n.º 1 indica o objetivo da presente recomendação.

O n.º 2 inclui as definições a aplicar para efeitos da recomendação.

O n.º 3 recomenda aos Estados-Membros que desenvolvam redes de segurança social sólidas através de uma abordagem integrada que combine apoio ao rendimento, incentivos e apoio à (re)integração no mercado de trabalho e acesso aos serviços.

Os n.ºs 4 a 7 recomendam aos Estados-Membros que assegurem a adequação do apoio ao rendimento mediante a definição de uma metodologia transparente de fixação e revisão do nível apoio, da proposta de valores de referência para orientar a determinação da adequação e da recomendação de ajustamentos anuais do apoio ao rendimento. Especificamente, o n.º 6 convida os Estados-Membros a atingirem progressivamente a adequação do apoio ao rendimento até 31 de dezembro de 2030, o mais tardar.

O n.º 8 recomenda aos Estados-Membros que prevejam a possibilidade de serem membros individuais do agregado familiar a solicitar o apoio ao rendimento, sem necessariamente aumentar o nível global das prestações recebidas por esse agregado.

O n.º 9 recomenda aos Estados-Membros que assegurem que o rendimento mínimo garanta uma cobertura abrangente das pessoas que não dispõem de recursos suficientes, nomeadamente mediante critérios de elegibilidade não discriminatórios e de condições de recursos proporcionadas.

O n.º 10 recomenda aos Estados-Membros que incentivem a plena utilização do rendimento mínimo, nomeadamente através da simplificação do procedimento de requerimento, da redução dos obstáculos administrativos e da disponibilização de informações acessíveis aos potenciais beneficiários.

O n.º 11 recomenda aos Estados-Membros que assegurem incentivos adequados para que os beneficiários do rendimento mínimo (re)integrem o mercado de trabalho, e garantam mercados de trabalho inclusivos e elevadas taxas de emprego, nomeadamente através de investimentos em capital humano, da salvaguarda dos incentivos ao trabalho, de apoios aos empregadores e da disponibilização de oportunidades de trabalho no setor da economia social.

O n.º 12 recomenda aos Estados-Membros que assegurem o acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais, salvaguardando a continuidade do acesso a serviços essenciais (incluindo a energia) e eliminando os obstáculos ao acesso a esses serviços.

O n.º 13 recomenda aos Estados-Membros que desenvolvam abordagens individualizadas para eliminar vários obstáculos à inclusão social e ao emprego com que se deparam as pessoas que não dispõem de recursos suficientes.

Os n.ºs 14 e 15 recomendam aos Estados-Membros que criem sistemas eficazes de governação e acompanhamento e que informem regularmente a Comissão sobre a aplicação da recomendação.

O n.º 16 convida a Comissão a continuar a trabalhar com o Comité da Proteção Social no quadro de avaliação comparativa dos regimes de rendimento mínimo e reforçar a disponibilidade e a comparabilidade dos indicadores pertinentes. Recomenda igualmente à Comissão e ao Comité da Proteção Social que revejam regularmente os progressos realizados na aplicação da recomendação e apresentem um relatório ao Conselho até 2032.

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea j),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A fim de assegurar condições dignas em todas as fases da vida, a presente recomendação visa combater a pobreza e a exclusão social e prosseguir níveis elevados de emprego, promovendo um apoio adequado ao rendimento e um acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes, e fomentando a integração no mercado de trabalho das pessoas que podem trabalhar.
- (2) Nos termos do artigo 151.º do TFUE, a União e os Estados-Membros têm por objetivos, nomeadamente, a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada e a luta contra a exclusão.
- (3) O artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») reconhece e respeita os direitos a prestações de segurança social e a serviços sociais. A Carta prevê igualmente que todas as pessoas que residam e se desloquem legalmente na União têm direito a prestações de segurança social e a regalias sociais e que, a fim de combater a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes.
- (4) A Recomendação 92/441/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social⁴³, insta os Estados-Membros a reconhecerem o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana como parte de um esforço global e coerente de luta contra a exclusão social, e a adaptarem os respetivos sistemas de proteção social, sempre que necessário. Tendo em conta o conteúdo da presente recomendação, é conveniente substituir a Recomendação 92/441/CEE.
- (5) A Recomendação 2008/867/CE da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho⁴⁴, estabelece uma estratégia global para facilitar a integração em empregos sustentáveis e de qualidade para as pessoas que podem trabalhar e disponibilizar recursos suficientes para viver

⁴³ Recomendação do Conselho 92/441/CEE, de 24 de junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social (JO L 245 de 26.8.1992).

⁴⁴ Recomendação 2008/867/CE da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (JO L 307 de 18.11.2008).

com dignidade, juntamente com o apoio à participação social, para aqueles que não o podem fazer. Esta abordagem integrada, assente numa combinação de três vertentes políticas - um apoio adequado ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade - é particularmente importante para as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho ou excluídas da sociedade.

- (6) Em novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que estabelece 20 princípios para favorecer o bom funcionamento e a equidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. O princípio 14 refere que *«Qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes tem direito a prestações de rendimento mínimo adequadas que lhe garantam um nível de vida digno em todas as fases da vida, bem como ao acesso eficaz a bens e serviços de apoio. Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo devem ser conjugadas com incentivos para (re)integrar o mercado de trabalho.»*
- (7) O Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁴⁵ («plano de ação») define a ambição de uma União social forte. Em junho de 2021, o Conselho Europeu, em sintonia com a Declaração do Porto⁴⁶, congratulou-se com a meta social da União em matéria de pobreza segundo a qual o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social deve diminuir pelo menos 15 milhões⁴⁷, incluindo, pelo menos, 5 milhões de crianças. O Conselho Europeu congratulou-se igualmente com as grandes metas em matéria de emprego de, pelo menos, 78 % das pessoas entre os 20 e os 64 anos, e competências de, pelo menos, 60 % de todos os adultos em ações de formação todos os anos. Em junho de 2022, os Estados-Membros apresentaram as respetivas metas nacionais. Um painel de indicadores sociais revistos e um quadro de avaliação comparativa dos regimes de rendimento mínimo, acordado pelo Comité da Proteção Social, reforçam a análise que está na base do Semestre Europeu, do Relatório Conjunto sobre o Emprego e das recomendações específicas por país.
- (8) A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os objetivos que lhes estão associados sublinham que o crescimento económico sustentável deve ser acompanhado da erradicação da pobreza e de outros tipos de privações, da redução das desigualdades e da melhoria do acesso à saúde, à educação e ao emprego.
- (9) O Parlamento Europeu, na sua resolução de 24 de outubro de 2017⁴⁸, instou os Estados-Membros a introduzirem um rendimento mínimo adequado, destacando o papel da proteção do rendimento mínimo enquanto instrumento de luta contra a pobreza. Nas suas conclusões de 12 outubro de 2020⁴⁹, o Conselho convidou a Comissão a encetar uma atualização do quadro da União para apoiar e complementar eficazmente as políticas dos Estados-Membros em matéria de proteção do rendimento mínimo nacional. Durante a Conferência sobre o Futuro da Europa, os cidadãos

⁴⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais», COM(2021) 102 final.

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁴⁷ Em comparação com 2019.

⁴⁸ Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2017, sobre políticas de rendimento mínimo enquanto instrumento de combate à pobreza [2016/2270 (INI)].

⁴⁹ Conclusões do Conselho, de 12 de outubro de 2020, sobre o reforço da proteção do rendimento mínimo para combater a pobreza e a exclusão social no contexto da pandemia de COVID-19 e do pós-pandemia.

apelaram à criação de um quadro comum da União em matéria de rendimento mínimo⁵⁰.

- (10) A presente recomendação assenta nos resultados da revisão da Comissão⁵¹ que analisou os progressos na aplicação da Recomendação 2008/867/CE da Comissão. As avaliações confirmaram a validade da abordagem de inclusão ativa, mas salientaram desafios específicos relacionados, nomeadamente, com a baixa adequação, a utilização limitada e a cobertura insuficiente do rendimento mínimo, os potenciais desincentivos decorrentes dos sistemas fiscais e de prestações e o acesso problemático a serviços de qualidade que promovam a inclusão social e a integração no mercado de trabalho. Apelaram também a uma tónica acrescida em apoios adequados à inclusão social das pessoas que não podem trabalhar.
- (11) Apesar dos progressos alcançados na redução da pobreza e da exclusão social na União na última década, em 2021, mais de 95,4 milhões de pessoas continuavam em risco e este era mais elevado para as mulheres do que para os homens. Um aumento do risco de pobreza das pessoas que vivem em agregados familiares (quase) sem emprego e o agravamento da intensidade e da persistência da pobreza em muitos Estados-Membros, acompanhados de uma diminuição do impacto das transferências sociais na redução deste fenómeno, suscitam preocupações. A União e os seus Estados-Membros devem envidar mais esforços para ajudar as pessoas mais vulneráveis e fazê-lo de forma mais eficiente.
- (12) O emprego de qualidade e sustentável é a melhor forma de sair da pobreza e da exclusão social. Ao mesmo tempo, garantir a presença de mais pessoas no mercado de trabalho contribui para o financiamento dos sistemas de proteção social e reforça a sua sustentabilidade financeira, favorecendo a equidade intergeracional e promovendo a coesão social. Para alcançar níveis de emprego mais elevados, é fundamental ajudar as pessoas para que tenham sucesso nas suas transições no mercado de trabalho.
- (13) As vantagens sociais e económicas de redes de segurança social adequadas e adaptadas tornaram-se ainda mais importantes durante os confinamentos aquando da pandemia de COVID-19. As medidas de confinamento tiveram um impacto desproporcionado nas mulheres e nos grupos desfavorecidos, nomeadamente em termos de acesso a cuidados de saúde, tanto física como mental, à educação e a serviços sociais pertinentes, agravando igualmente as limitações já existentes no acesso ao emprego⁵². Os ensinamentos retirados da crise salientaram igualmente a importância de sistemas de proteção social adequados, abrangentes e resilientes, que sejam instrumentos preventivos e capazes de reagir aos choques para apoiar a recuperação.
- (14) As tendências macroeconómicas associadas à globalização, às transições ecológica e digital, às alterações demográficas e à evolução dos padrões de trabalho continuam a moldar a União. Redes de segurança social abrangentes e robustas, que assegurem um apoio adequado ao rendimento e facilitem as transições no mercado de trabalho, incluindo o apoio à requalificação e à melhoria de competências, podem contribuir para que esses processos sejam justos e inclusivos. As mudanças nos padrões de carreira, acompanhadas de um aumento das formas atípicas de emprego, podem

⁵⁰ Conferência sobre o Futuro da Europa - Relatório sobre o resultado final, maio de 2022, p. 58.

⁵¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*», SWD(2013) 39 final. Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a aplicação da Recomendação da Comissão de 2008 sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, SWD(2017) 257 final.

⁵² Relatório conjunto sobre o emprego de 2022.

difícultar o acesso das pessoas com baixos rendimentos a sistemas de proteção social baseados em seguros e conduzir a um aumento da procura de medidas de apoio alternativas, como o rendimento mínimo. Além disso, na sequência da agressão ilegal e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, a subida acentuada dos preços da energia e o subsequente aumento da inflação estão a afetar os agregados familiares de rendimentos médios e baixos. As medidas com incidência no rendimento podem ser orientadas para grupos vulneráveis e são compatíveis com a manutenção dos incentivos à redução da procura de energia e à melhoria da eficiência energética.

- (15) A presente recomendação centra-se nas «pessoas que não dispõem de recursos suficientes», ou seja, as pessoas que vivem em agregados familiares com recursos monetários e materiais insuficientes, irregulares ou incertos, e que indispensáveis à sua saúde e bem-estar e à sua participação na vida económica e social. Para as pessoas capazes de trabalhar, redes de segurança social sólidas devem facilitar a (re)integração no mercado de trabalho, mediante medidas ativas do mercado de trabalho, apoios à procura de emprego, educação e formação. Para todas as pessoas necessitadas, incluindo aquelas que não podem trabalhar, asseguram um apoio adequado ao rendimento e acesso a serviços facilitadores. Assim, as redes de segurança social não são um instrumento passivo, mas funcionam, na medida do possível, como trampolim para a integração socioeconómica e a mobilidade social ascendente, melhorando a inclusão e as perspetivas de emprego.
- (16) As redes de segurança social incluem uma série de prestações pecuniárias e em espécie que proporcionam apoio ao rendimento e acesso a serviços facilitadores e essenciais. Uma importante componente do apoio ao rendimento são prestações de rendimento mínimo, definidas como prestações monetárias não contributivas de último recurso destinadas a colmatar o défice de rendimento de um determinado agregado familiar até um certo nível quando outras fontes de rendimento ou prestações se esgotaram ou não são adequadas para garantir uma vida digna. Esses apoios ao rendimento podem também incluir, por exemplo, prestações por filhos a cargo e abonos de família, subsídios de habitação, subsídios de desemprego, prestações por invalidez, prestações de velhice ou prestações ligadas ao trabalho. Podem também complementar as pensões mínimas e o rendimento do trabalho.
- (17) O rendimento mínimo é um elemento fundamental das estratégias de saída da pobreza e da exclusão e pode funcionar como estabilizador automático. Em tempos de crise económica, podem contribuir para apoiar uma recuperação sustentável e inclusiva, ajudar a atenuar a quebra dos rendimentos dos agregados familiares e conter os níveis de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo incluem incentivos adequados e requisitos adaptados e proporcionados no sentido da (re)integração no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, o rendimento mínimo deve ser concebido juntamente com incentivos ao trabalho, a fim de evitar efeitos de histerese no mercado de trabalho e favorecer níveis elevados de emprego.
- (18) As prestações em espécie podem dar um apoio específico a pessoas que não disponham de recursos suficientes para facilitar o acesso a serviços específicos, como a educação e o acolhimento na primeira infância, em conformidade com a Recomendação do Conselho relativa à criação de uma Garantia Europeia para a

Infância⁵³, cuidados de saúde e cuidados continuados, habitação social, emprego e formação.

- (19) Fazer mais para implementar redes de segurança social integradas e robustas poderá ajudar não só a melhorar os resultados sociais e de saúde para as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, mas também a proporcionar benefícios sociais e económicos duradouros para a União, dinamizar a coesão económica, social e territorial e obter sociedades mais equitativas, coesas e resilientes. São necessários esforços contínuos para melhorar o acesso das pessoas com baixos rendimentos ao sistema de proteção social com base num seguro, a fim de as ajudar a adquirir direitos de proteção social, em especial mediante a disponibilização de empregos de qualidade, e coordenar a prestação dos apoios ao rendimento ao abrigo dos respetivos regimes. Estas redes de segurança devem também contribuir para aumentar o acesso aos cuidados de saúde e a uma alimentação saudável para as pessoas em situação de pobreza. Os Estados-Membros devem procurar aumentar a eficácia e a eficiência dos respetivos sistemas de proteção social no seu conjunto, designadamente através da promoção do acesso ao mercado de trabalho, a fim de evitar que as pessoas caiam na pobreza ou tenham de depender do rendimento mínimo de uma forma mais duradoura.
- (20) Embora todos os Estados-Membros disponham de redes de segurança social, os progressos para as tornar acessíveis e adequadas têm sido heterogéneos. A conceção varia consoante os Estados-Membros, refletindo as diferentes tradições nacionais e a arquitetura geral dos sistemas de proteção social, mas os Estados-Membros enfrentam desafios semelhantes. Embora se tenha verificado alguma convergência, as reformas adotadas até à data nem sempre foram suficientes ou a sua execução tem sido lenta, tal como o atestam as recomendações específicas por país formuladas há muito no âmbito do processo do Semestre Europeu. Os planos nacionais no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência preveem apoiar reformas e investimentos nos Estados-Membros em causa para reforçar a eficácia, a conceção e a resiliência dos respetivos sistemas de proteção social, nomeadamente através da melhoria da conceção do rendimento mínimo e da garantia de uma convergência ascendente na sua adequação e cobertura. Vários investimentos centram-se também na luta contra a pobreza energética e na melhoria do acesso dos agregados familiares vulneráveis a serviços essenciais.
- (21) O apoio ao rendimento é considerado adequado quando garante condições dignas em todas as fases da vida. É necessária uma metodologia sólida e transparente para fixar e ajustar regularmente o apoio ao rendimento com base em indicadores pertinentes e tendo em conta as necessidades específicas do agregado familiar, a fim de assegurar a sua adequação. Valores de referência, como o limiar nacional de risco de pobreza ou metodologias assentes num cabaz de bens e serviços definido a nível nacional que reflita o custo de vida num determinado Estado-Membro ou numa região, podem ajudar a orientar a avaliação da adequação. A adequação também pode ser comparada com o rendimento do trabalho, como o rendimento de um trabalhador com salário baixo ou o salário mínimo. Embora seja evidente que o rendimento do trabalho (já ao nível do salário mínimo) deva ser superior ao rendimento das prestações, em média, não há provas de um impacto negativo significativo na probabilidade de encontrar emprego para as pessoas que recebem rendimento mínimo. Dadas as disparidades na adequação entre os países, os Estados-Membros devem atingir, progressivamente, níveis adequados de apoio global ao rendimento. As prestações devem ser mantidas

⁵³ Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021).

em linha com a inflação (especialmente no que respeita aos alimentos e à energia), o aumento do custo de vida e a evolução dos salários.

- (22) Os critérios de elegibilidade para o rendimento mínimo podem constituir um obstáculo ao acesso de determinados grupos. Em princípio, as crianças são abrangidas porque fazem parte do agregado familiar. Porém, o limiar de idade dos requerentes fixado em mais de 18 anos pode limitar o acesso dos jovens adultos. As restrições relacionadas com a duração mínima da residência legal podem limitar o acesso de não nacionais, ao passo que a falta de residência permanente torna difícil às pessoas sem-abrigo ou que vivem em zonas desfavorecidas (por exemplo, em acampamentos ciganos) beneficiar do rendimento mínimo. Embora a condição de recursos seja um elemento essencial para garantir um direcionamento adequado do rendimento mínimo, pode também dar azo a uma cobertura insuficiente se processo partir de um limiar baixo relativamente ao valor total máximo do rendimento e dos ativos considerados, excluindo assim alguns agregados familiares, mesmo que sejam pobres.
- (23) As lacunas na cobertura dos regimes de rendimento mínimo devem ser colmatadas e deve ser assegurada a continuidade da cobertura nas diferentes fases da vida, mediante a definição de critérios de acesso transparentes e não discriminatórios. A idade, a existência de domicílio permanente ou o requisito de residência legal desproporcionadamente longa não devem constituir um obstáculo ao acesso ao rendimento mínimo. Os limiares fixados para efeitos da condição de recursos devem refletir uma vida digna para diferentes tipos e dimensões de agregados familiares num determinado Estado-Membro. Os baixos rendimentos do trabalho (como rendimentos pontuais ou irregulares) devem ser tratados proporcionalmente no quadro da condição de recursos, de forma a salvaguardar os incentivos ao trabalho e a não excluir requerentes de beneficiarem de prestações (possivelmente mais baixas). O acesso ao rendimento mínimo tem de ser concedido rapidamente e o direito deve ser ilimitado, desde que os requerentes continuem a satisfazer os critérios de elegibilidade, sob reserva de revisões periódicas.
- (24) Em tempos de recessão económica, a flexibilidade na conceção do rendimento mínimo, nomeadamente através de um acesso temporariamente simplificado, pode desempenhar um papel importante para atenuar as consequências sociais adversas e desempenhar um papel estabilizador na economia. Medidas de consolidação orçamental que resultem na redução dos níveis de proteção, em vez de melhorar a eficácia dos regimes, só devem ser utilizadas como opção de último recurso e acompanhadas de uma avaliação do impacto distributivo para mitigar os efeitos adversos para os mais desfavorecidos.
- (25) Os encargos administrativos desproporcionados, a falta de sensibilização ou o receio de estigmatização ou discriminação podem fazer com que as pessoas elegíveis para o rendimento mínimo não o solicitem. É possível aumentar a taxa de utilização do rendimento mínimo, evitando a fragmentação dos regimes, assegurando a acessibilidade global e a simplicidade dos procedimentos de requerimento e oferecendo apoio administrativo aos potenciais requerentes. São necessárias medidas adicionais para assegurar o acesso ao rendimento mínimo por parte de famílias monoparentais, predominantemente compostas por mulheres. Além disso, os esforços de sensibilização devem visar, sobretudo, as zonas socialmente desfavorecidas e os agregados familiares mais marginalizados, incluindo os ciganos. A reduzida acessibilidade das ferramentas digitais ou a falta de competências para a sua utilização podem também constituir um obstáculo ao acesso efetivo, nomeadamente para as pessoas com deficiência. O acompanhamento e a análise regulares dos dados

pertinentes podem ajudar a compreender as causas da não utilização e a melhorar a resposta política.

- (26) Embora a condição de recursos seja analisada ao nível do agregado familiar, muitas vezes não tem em conta a situação dos seus membros individualmente, a potencial desigualdade na partilha dos rendimentos da família e o desejo de autonomia. Esta situação afeta particularmente as mulheres, uma vez que são mais suscetíveis de ter rendimentos menores baixos, salários mais baixos e maiores responsabilidades familiares. Sem aumentar necessariamente o nível global das prestações recebidas pelo agregado familiar, soluções que facilitem a obtenção de apoio ao rendimento por indivíduos que compõem o agregado podem contribuir para a igualdade de género, a independência económica e a segurança dos rendimentos das mulheres e dos jovens adultos.
- (27) A consolidação de mercados de trabalho inclusivos e acessíveis a todos é importante para atenuar a dependência do apoio ao rendimento a longo prazo. Os requisitos de ativação e as políticas ativas do mercado de trabalho podem incentivar os esforços de procura de emprego e a aceitação de ofertas de trabalho, quando incluem serviços de apoio como aconselhamento, orientação e assistência na procura de emprego, bem como medidas para assegurar a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar. Em conformidade com a Recomendação do Conselho «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude»⁵⁴, deve ser prestada especial atenção aos jovens adultos em risco de pobreza ou de exclusão social, fazendo-os regressar ao ensino, à formação ou ao mercado de trabalho o mais rapidamente possível, e associar as prestações de apoio ao rendimento a medidas de ativação particularmente sólidas. Em consonância com a Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, deve também ser dada especial atenção às necessidades das pessoas com deficiência. A transição para o emprego em todas as idades pode ser favorecida por oportunidades de melhoria de competências e requalificação, apoio e orientação personalizados que respondam a necessidades específicas, a garantia de empregos de qualidade, a promoção da manutenção do emprego e a progressão na carreira. A revisão periódica dos incentivos e desincentivos resultantes dos sistemas fiscais e de prestações sociais, a eliminação gradual do apoio ao rendimento aquando da entrada no mercado de trabalho ou a possibilidade de o combinar com um salário podem aumentar o rendimento disponível do agregado familiar, contribuindo assim para tornar o trabalho compensador, reduzir a pobreza no trabalho e incentivar o emprego formal. Ao mesmo tempo, as prestações ligadas ao trabalho devem ser cuidadosamente concebidas para evitar armadilhas de baixos salários.
- (28) O emprego na economia social poderá constituir um trampolim para outros setores no mercado de trabalho. Para facilitar a transição para o emprego é também importante a adoção de medidas destinadas aos empregadores, acompanhadas, se necessário, de incentivos financeiros específicos.
- (29) Igualmente necessários para criar redes de segurança social sólidas são os serviços de inclusão social, como por exemplo o trabalho social, o aconselhamento, o acompanhamento, a mentoria, o apoio psicológico e os vários regimes de reabilitação, bem como medidas que facilitem o acesso a outros serviços facilitadores ou essenciais. Devem também continuar a ser envidados esforços para melhorar a qualidade dos

⁵⁴ Recomendação do Conselho de 30 de outubro de 2020 relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude» e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (JO C 372 de 4.11.2020).

serviços, em conformidade com o Quadro europeu voluntário de qualidade dos serviços sociais⁵⁵, e para assegurar a continuidade do acesso aos serviços essenciais. Devem igualmente ser reforçadas as medidas destinadas a eliminar os obstáculos financeiros e não financeiros que dificultam o acesso equitativo e universal aos serviços.

- (30) Um apoio mais individualizado destinado a identificar e dar resposta a necessidades complexas de pessoas que não dispõem de recursos suficientes e respetivos agregados familiares pode contribuir significativamente para o êxito da sua integração social e económica. Uma avaliação das necessidades deve resultar na delineação de um plano de inclusão personalizado que abranja as pessoas que não dispõem de recursos suficientes num determinado agregado familiar (individual ou conjuntamente) e que defina objetivos acordados e o tipo de apoio necessário. O apoio deve incluir medidas de inclusão social devidamente sequenciadas ou medidas ativas do mercado de trabalho, em função da situação individual e da disponibilidade para trabalhar, assegurando simultaneamente um equilíbrio entre incentivos positivos e requisitos de ativação⁵⁶. Os acordos de integração no emprego celebrados em conformidade com a Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho⁵⁷ podem também servir este objetivo e, por conseguinte, podem ser revistos, se necessário, a fim de incluir também um conjunto mais vasto de serviços de apoio à integração das pessoas que não dispõem de recursos suficientes.
- (31) A existência de mecanismos de governação eficazes é fundamental para a criação de redes de segurança social sólidas. A administração da oferta de prestações e serviços deve tirar partido das ferramentas oferecidas pela transição digital, evitando simultaneamente a exclusão decorrente da clivagem digital. Devem ser envidados esforços para assegurar uma estreita coordenação e um alinhamento dos regimes e prestações existentes, bem como a sua coordenação com outras políticas. Deve ser prestada especial atenção à consolidação da capacidade operacional de todas as instituições envolvidas. O intercâmbio de dados e uma cooperação mais estreita entre os diferentes níveis de governação e serviços, nomeadamente através de acordos formais ou balcões únicos, facilitam um apoio mais integrado. Um acompanhamento fiável e uma avaliação regular do impacto das políticas, com a participação de todas as partes interessadas, podem contribuir para uma maior eficiência, uma elaboração fundamentada de políticas e uma maior transparência dos sistemas nacionais.
- (32) A aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas a nível da União, juntamente com o trabalho analítico para aprofundar o atual quadro de avaliação comparativa da União em matéria de rendimento mínimo, nomeadamente através do reforço da disponibilidade e comparabilidade dos indicadores pertinentes e da regularidade dos dados, deverão ajudar os Estados-Membros a conceber e executar reformas nacionais.

⁵⁵ Quadro voluntário europeu de qualidade dos serviços sociais, SPC/2010/10/8 final.

⁵⁶ Os dados disponíveis mostram que uma procura mais ativa de emprego conduz a um aumento do emprego, não existindo provas de um efeito positivo semelhante decorrente de regras sancionatórias mais rigorosas em matéria de emprego. Ver: OCDE, *Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies*, 1980–2012.

⁵⁷ Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (JO C 67 de 20.2.2016).

- (33) Estão disponíveis fundos da União para financiar a aplicação da presente recomendação. No âmbito do Fundo Social Europeu Mais⁵⁸, cada Estado-Membro deve afetar, pelo menos, 25 % do Fundo Social Europeu Mais ao combate à exclusão social. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o InvestEU podem igualmente apoiar os investimentos em infraestruturas sociais facilitadoras, como habitação social e estruturas de educação e acolhimento na primeira infância, bem como equipamentos e acesso a serviços gerais de qualidade. O Instrumento de Assistência Técnica e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência já apoiam os Estados-Membros na conceção e na execução de reformas estruturais no domínio do rendimento mínimo.
- (34) A aplicação da presente recomendação não pode ser utilizada para reduzir o nível de proteção previsto na legislação nacional em vigor ou na Recomendação 92/441/CEE. Os Estados-Membros são convidados a introduzir ou manter disposições mais favoráveis do que as que são aqui recomendadas.
- (35) A sustentabilidade global das finanças públicas e o financiamento adequado dos regimes de rendimento mínimo são essenciais para a sua resiliência, eficiência e eficácia. A aplicação da presente recomendação não deverá afetar substancialmente o equilíbrio financeiro dos sistemas de proteção social dos Estados-Membros.
- (36) A avaliação de impacto distributivo (a seguir designada por «AID») é um instrumento útil para captar o impacto de medidas orçamentais e de outras reformas e investimentos nos diferentes grupos de rendimento, incluindo os mais desfavorecidos. Assim, a AID pode contribuir para uma conceção mais eficiente e eficaz das reformas dos sistemas fiscais e de prestações, assegurando que ninguém fica para trás. Uma comunicação da Comissão fornece orientações aos Estados-Membros sobre a melhor forma de integrar a AID nos respetivos processos de elaboração de políticas⁵⁹.

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

OBJETIVO

- (1) Com vista a assegurar condições dignas em todas as fases da vida, a presente recomendação visa combater a pobreza e a exclusão social, promovendo um apoio adequado ao rendimento, sobretudo o rendimento mínimo, um acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes e a promoção da integração no mercado de trabalho das que podem trabalhar, em linha com a abordagem de inclusão ativa.

DEFINIÇÕES

- (2) Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:
- (a) «pessoas que não dispõem de recursos suficientes», as pessoas que vivem em agregados familiares com recursos monetários e materiais insuficientes,

⁵⁸ Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021).

⁵⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, «*Better assessing the distributional assessment of Member States' policies*», (a apresentar em breve).

irregulares ou incertos, indispensáveis à sua saúde e bem-estar e à sua participação na vida económica e social;

- (b) «apoio ao rendimento», a totalidade dos tipos de prestações pecuniárias concedidas ao agregado familiar, incluindo prestações de rendimento mínimo;
- (c) «rendimento mínimo», redes de segurança não contributivas e sujeitas a condição de recursos que funcionam no âmbito de sistemas de proteção social;
- (d) «cobertura», o direito de beneficiar do rendimento mínimo, tal como definido na legislação nacional;
- (e) «utilização», a proporção de pessoas que não dispõem de recursos suficientes e que têm o direito de beneficiar do rendimento mínimo e que o aproveitam efetivamente;
- (f) «serviços facilitadores», serviços que visam necessidades específicas das pessoas que não dispõem de recursos suficientes para assegurar a sua integração na sociedade e, se for caso disso, no mercado de trabalho, incluindo serviços de inclusão social, por exemplo, trabalho social, aconselhamento, orientação, mentoria, apoio psicológico e serviços de reabilitação, bem como outros serviços de apoio geral, incluindo educação e acolhimento na primeira infância, cuidados de saúde, cuidados continuados, educação e formação e habitação;
- (g) «serviços essenciais», serviços que incluem o fornecimento de água, saneamento, energia, transportes, serviços financeiros e comunicações digitais;
- (h) «acesso efetivo a serviços», situação em que os serviços pertinentes estão facilmente disponíveis, a preços comportáveis, são acessíveis, de boa qualidade e prestados em tempo útil, e em que os potenciais utilizadores lhes podem aceder em condições de igualdade e têm conhecimento da sua existência, bem como do direito que lhes assiste de deles usufruir;
- (i) «plano de inclusão», um acordo ou conjunto de acordos celebrados com pessoas que não dispõem de recursos suficientes, destinado a promover a sua inclusão social e, no caso das pessoas que podem trabalhar, a sua integração no mercado de trabalho.

ADEQUAÇÃO DO APOIO AO RENDIMENTO

- (3) Recomenda-se aos Estados-Membros que desenvolvam redes de segurança social sólidas capazes de garantir condições dignas em todas as fases da vida, combinando um apoio adequado ao rendimento - incluindo prestações de rendimento mínimo e outras prestações pecuniárias e em espécie - e facultando o acesso a serviços facilitadores e essenciais.
- (4) A fim de assegurar um apoio adequado ao rendimento, recomenda-se aos Estados-Membros que estabeleçam o nível desse apoio com recurso a uma metodologia transparente e sólida definida na legislação e que envolva as partes interessadas pertinentes. A metodologia deve ter em conta as fontes de rendimento globais, as necessidades específicas e as situações de desvantagem dos agregados familiares, o rendimento de um trabalhador com salário baixo ou com o salário mínimo, o nível de vida e o poder de compra, os níveis dos preços e a respetiva evolução.

- (5) Ao mesmo tempo que se salvaguardam os incentivos à (re)integração no mercado de trabalho para aqueles que podem trabalhar, o apoio ao rendimento deve aumentar gradualmente o rendimento das pessoas que não dispõem de recursos suficientes para um nível pelo menos equivalente:
- (a) ao limiar nacional de risco de pobreza; ou
 - (b) ao valor monetário dos bens e serviços necessários, incluindo alimentação, habitação, cuidados de saúde e serviços essenciais adequados, de acordo com as definições nacionais; ou
 - (c) a outros níveis comparáveis aos referidos nas alíneas a) ou b), estabelecidos na legislação ou em práticas nacionais.
- (6) Recomenda-se aos Estados-Membros que atinjam o nível adequado de apoio ao rendimento previsto no n.º 5 até 31 de dezembro de 2030, o mais tardar, salvaguardando simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas.
- (7) Recomenda-se aos Estados-Membros que revejam anualmente e, se for caso disso, ajustem o nível de apoio ao rendimento para manter a sua adequação, tendo também em conta prestações em espécie.
- (8) Com vista a promover a igualdade de género, a segurança dos rendimentos e a independência económica das mulheres e dos jovens adultos, recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem a possibilidade de o apoio ao rendimento ser solicitado por parte de membros individuais do agregado familiar.

COBERTURA DO RENDIMENTO MÍNIMO

- (9) Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem que todas as pessoas que não dispõem de recursos suficientes sejam cobertas por um regime de rendimento mínimo estabelecido por lei, que defina:
- (a) critérios de elegibilidade transparentes e não discriminatórios, salvaguardando o acesso efetivo a um rendimento mínimo para os jovens adultos independentemente de terem ou não residência permanente, e assegurando a proporcionalidade da duração da residência legal;
 - (b) limiares relativos à condição de recursos que reflitam o nível de vida num Estado-Membro para diferentes tipos e dimensões de agregados familiares e tenham em conta os outros tipos de rendimentos (e ativos) do agregado familiar de forma proporcionada;
 - (c) o tempo necessário para tratar o pedido, garantindo que a decisão é emitida no prazo de 30 dias a contar da sua apresentação;
 - (d) a continuidade do acesso ao rendimento mínimo, desde que as pessoas que não dispõem de recursos suficientes cumpram os critérios de elegibilidade, bem como uma revisão periódica e frequente da elegibilidade;
 - (e) procedimentos simples, rápidos, imparciais e gratuitos de reclamação e recurso, assegurando simultaneamente que as pessoas que não dispõem de recursos suficientes sejam informadas e tenham acesso efetivo a esses procedimentos;
 - (f) mecanismos que garantam a capacidade de resposta do regime de rendimento mínimo a crises socioeconómicas, através, por exemplo, da flexibilização temporária dos critérios de elegibilidade ou do prolongamento da duração das prestações.

UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO MÍNIMO

- (10) Recomenda-se aos Estados-Membros que incentivem a plena utilização do rendimento mínimo através:
- (a) da redução dos encargos administrativos, nomeadamente mediante a simplificação dos procedimentos de requerimento e a garantia de orientações detalhadas para as pessoas que delas necessitam, prestando simultaneamente atenção à disponibilidade de ferramentas digitais e não digitais;
 - (b) da garantia de acesso gratuito e convivial a informações atualizadas sobre os direitos e obrigações relacionados com o rendimento mínimo;
 - (c) do contacto proativo com pessoas que não dispõem de recursos suficientes para aumentar a sensibilização e incentivar a utilização, em especial pelas famílias monoparentais, nomeadamente através da participação das partes interessadas pertinentes aos níveis nacional, regional e local;
 - (d) da tomada de medidas para combater a estigmatização e os preconceitos inconscientes associados à pobreza e à exclusão social;
 - (e) da avaliação regular das taxas de não utilização do rendimento mínimo e, se for caso disso, medidas conexas de ativação do mercado de trabalho, identificando os obstáculos e pondo em prática medidas corretivas.

ACESSO A MERCADOS DE TRABALHO INCLUSIVOS

- (11) Com vista a promover uma elevada taxa de emprego e mercados de trabalho inclusivos, recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem a ativação do mercado de trabalho, eliminem obstáculos à (re)integração e permanência no emprego, apoiem as pessoas aptas para trabalhar nos respetivos percursos para um emprego de qualidade, garantam incentivos ao trabalho, combatam a pobreza no trabalho e a segmentação do mercado de trabalho, incentivem o emprego formal, combatam o trabalho não declarado e facilitem as oportunidades de trabalho. Para tal, recomenda-se que:
- (a) assegurem que os requisitos de ativação proporcionam incentivos suficientes para a (re)integração no mercado de trabalho, sendo, ao mesmo tempo, graduais e proporcionados; prestem especial atenção aos jovens adultos no sentido de os reencaminhar para a educação, a formação ou o mercado de trabalho o mais rapidamente possível;
 - (b) melhorem o investimento em capital humano através de políticas inclusivas de educação e formação que favoreçam a melhoria de competências e a requalificação, em especial das pessoas com competências baixas ou desatualizadas, nomeadamente através da cooperação com os parceiros sociais;
 - (c) prevejam a possibilidade de combinar o apoio ao rendimento com os rendimentos do trabalho, a eliminação progressiva do apoio ao rendimento ou a manutenção do direito a apoio ao rendimento durante períodos de estágio ou aprendizagens e trabalho de curta duração ou de natureza esporádica;
 - (d) revejam regularmente os incentivos e desincentivos resultantes dos sistemas fiscais e de prestações;
 - (e) favoreçam oportunidades de trabalho no setor da economia social, nomeadamente através da disponibilização de experiência prática de trabalho;

- (f) facilitem a transição para o emprego através de medidas destinadas aos empregadores, tais como incentivos ao recrutamento, apoio à (pós)colocação, mentoria, aconselhamento, promoção da manutenção do emprego e progressão de carreira.

ACESSO A SERVIÇOS FACILITADORES E ESSENCIAIS

- (12) Recomenda-se aos Estados-Membros que:
 - (a) assegurem o acesso efetivo a serviços facilitadores, nomeadamente em conformidade com os princípios de qualidade definidos no Quadro europeu voluntário de qualidade para os serviços sociais;
 - (b) salvaguardem a continuidade do acesso efetivo aos serviços essenciais, incluindo a energia;
 - (c) eliminem os obstáculos financeiros e não financeiros ao acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais.

APOIO INDIVIDUALIZADO

- (13) A fim de eliminar os diversos obstáculos que se colocam às pessoas que não dispõem de recursos suficientes no que respeita à inclusão social e, no caso das pessoas que podem trabalhar, ao emprego, recomenda-se aos Estados-Membros que desenvolvam uma abordagem individualizada e coordenem a prestação de serviços, fazendo o necessário para:
 - (a) proceder a uma avaliação multidimensional das necessidades que analise os obstáculos à inclusão social e ao emprego, identifique os serviços facilitadores e essenciais necessários para eliminar esses obstáculos e determine o apoio necessário;
 - (b) nessa base, o mais tardar três meses a contar da data de acesso ao rendimento mínimo, elaborar um plano de inclusão que deverá:
 - (1) definir objetivos comuns e calendários;
 - (2) delinear um pacote de apoio adaptado às necessidades individuais, incluindo medidas ativas do mercado de trabalho e/ou medidas que promovam a inclusão social;
 - (3) designar um administrador responsável que assegurará um apoio contínuo, organizará consultas atempadas aos serviços competentes e supervisionará regularmente os progressos na execução do plano de inclusão;
 - (c) para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes e sejam desempregadas de longa duração, rever e, se necessário, adaptar o acordo de integração no emprego existente, em conformidade com a Recomendação sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho⁶⁰, a fim de o complementar com elementos do plano de inclusão referido na alínea b).

GOVERNAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E COMUNICAÇÃO DE INFORMAÇÕES

- (14) Com vista a uma conceção e aplicação eficazes de redes de segurança social sólidas aos níveis nacional, regional e local, recomenda-se aos Estados-Membros que:
- (a) evitem lacunas, sobreposições e a fragmentação de várias prestações e regimes, a fim de proporcionar um pacote coerente de apoio ao rendimento, medidas de ativação e serviços de apoio;
 - (b) reforcem a capacidade operacional das autoridades responsáveis pelos regimes de apoio ao rendimento, dos serviços de emprego e dos prestadores de serviços facilitadores e reforçar a cooperação entre eles, nomeadamente através da partilha de dados e da promoção de modelos de serviços mais integrados;
 - (c) capacitem as partes interessadas pertinentes, como as autoridades regionais e locais, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e os intervenientes da economia social, tendo em vista a sua participação efetiva na conceção, na execução, no acompanhamento e na avaliação dos regimes de rendimento mínimo;
 - (d) assegurem o financiamento adequado das redes de segurança social de uma forma coerente com a sustentabilidade global das finanças públicas.
- (15) Para melhor fundamentar a elaboração de políticas, recomenda-se aos Estados-Membros que:
- (a) acompanhem continuamente a aplicação das políticas de apoio ao rendimento, em especial do rendimento mínimo, e das medidas conexas de ativação do mercado de trabalho, bem como do acesso aos serviços, nomeadamente através da melhoria da disponibilidade e da qualidade dos dados pertinentes em todos os níveis de governação e da realização de avaliações regulares, e procedam a ajustamentos para alcançar os objetivos da presente recomendação da forma mais eficiente;
 - (b) desenvolvam, no respeito das regras em matéria de proteção de dados, mecanismos que permitam acompanhar as pessoas que não dispõem de recursos suficientes no que diz respeito à sua inclusão social ou à sua transição para o emprego;
 - (c) informem a Comissão, de três em três anos, sobre os progressos realizados na aplicação da presente recomendação. O primeiro relatório deve abranger os resultados e as recomendações das avaliações referidas na alínea a).
- (16) O Conselho acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de:
- (a) trabalhar conjuntamente com os Estados-Membros no âmbito do Comité da Proteção Social para continuar a desenvolver o quadro de avaliação comparativa dos regimes de rendimento mínimo e aumentar a disponibilidade e a comparabilidade dos indicadores e dados pertinentes;
 - (b) reforçar a aprendizagem mútua e a divulgação dos resultados e das boas práticas entre os Estados-Membros;
 - (c) com base nos relatórios referidos no n.º 15, alínea c), e no âmbito do Comité da Proteção Social, rever regularmente os progressos obtidos na execução da presente recomendação, em estreita cooperação com o Comité do Emprego e a rede de serviços públicos de emprego no que diz respeito ao acesso a mercados de trabalho inclusivos;

- (d) acompanhar os progressos realizados na aplicação da presente recomendação no contexto do Semestre Europeu, e propor, se for caso disso, recomendações específicas por país aos Estados-Membros;
- (e) rever as medidas tomadas em resposta à presente recomendação, em especial no que diz respeito ao seu impacto na redução da pobreza e da exclusão social, no aumento dos níveis de emprego e na melhoria da participação na formação, e apresentar um relatório ao Conselho até 2032.

(17) A Recomendação 92/441/CEE é substituída pela presente recomendação.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*