



**Bruxelas, 9 de outubro de 2020
(OR. en)**

11721/20

SOC 608

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Delegações

n.º doc. ant.: 11084/20

Assunto: 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

Conclusões do Conselho (9 de setembro de 2020)

Junto se enviam em anexo, à atenção das delegações, as conclusões do Conselho 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, aprovadas pelo Conselho por procedimento escrito concluído a 9 de setembro de 2020.

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

Conclusões do Conselho

RECONHECENDO o seguinte:

1. A Agenda Estratégica 2019-2024 do Conselho Europeu identifica as desigualdades como um importante risco político, social e económico e apela a que sejam dadas oportunidades a todos. Ao traçar o roteiro para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Comunicação da Comissão intitulada "Uma Europa social forte para transições justas"¹ coloca em primeiro plano a melhoria da proteção e inclusão sociais: não abandonar ninguém à sua sorte numa era de mudança significa combater a pobreza.
2. Apesar das medidas tomadas em resposta à pandemia de COVID-19, as suas consequências sociais e económicas revelam e agravam de forma dramática as vulnerabilidades, aumentando o risco de aprofundamento das clivagens socioeconómicas na Europa². O "Roteiro para a Recuperação", que foi acolhido positivamente pelos membros do Conselho Europeu, afirma a necessidade de abordar as consequências socioeconómicas da crise. A proteção dos rendimentos das pessoas que perdem os seus empregos, das pessoas que perdem ou veem diminuir o seu rendimento e das pessoas que não têm recursos suficientes constitui um desafio importante. A proteção do rendimento mínimo, acompanhada de serviços de ativação e de apoio, desempenha um papel fundamental na atenuação do risco de pobreza e de exclusão social nesta crise, apoiando assim os mais desfavorecidos da sociedade, tanto no presente como no futuro³.

¹ COM(2020) 14 final.

² OCDE, 2020: "COVID-19: Protecting people and societies" [COVID-19: Proteger as pessoas e as sociedades].

³ OIT, 2020: "Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations" [Medidas de proteção social para fazer face à crise da COVID-19: respostas dos países e considerações políticas].

3. Os regimes de rendimento mínimo não só contribuem de forma essencial para a proteção social dos grupos mais duramente afetados pela crise, como também têm um efeito estabilizador sobre a procura global de bens e serviços produzidos na economia⁴.
4. A monitorização das tendências gerais tende a confirmar a importância de reforçar a proteção do rendimento mínimo e a inclusão ativa na Europa. Ao longo da última década, milhões de pessoas foram retiradas da pobreza em toda a União. Ainda assim, o resultado está aquém do objetivo da UE de retirar 20 milhões de cidadãos da pobreza até 2020. Mesmo antes do início da pandemia, globalmente, mais de um em cada cinco europeus e uma em cada quatro crianças continuavam em risco de pobreza e de exclusão social⁵. A situação das famílias monoparentais e dos membros de famílias (quase) desempregadas merece uma atenção especial, uma vez que a sua vulnerabilidade é especialmente elevada. Estas famílias enfrentam um risco permanente de pobreza⁶, e as famílias (quase) desempregadas enfrentam mesmo um aumento da intensidade da pobreza. Esta evolução é ilustrativa das clivagens observadas na proteção do rendimento mínimo na Europa em matéria de adequação, cobertura e acesso a serviços de apoio⁷. Ao longo da última década, os progressos realizados para dirimir estas clivagens foram limitados⁸.
5. A proteção do rendimento mínimo deve ser considerada parte do conjunto do sistema de proteção social nacional: prestações e serviços sociais bem concebidos, integrados, adequados e sustentáveis proporcionam uma proteção eficaz para todos. O investimento em sistemas de proteção social produz resultados económicos e sociais valiosos a longo prazo. A proteção social contribui para a resiliência socioeconómica, o desenvolvimento do capital humano e a igualdade de oportunidades, em especial para as crianças em risco de pobreza e de exclusão social.

⁴ Parlamento Europeu, 2010: estudo intitulado "The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis" [O papel da proteção social como estabilizador económico: ensinamentos da crise atual].

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=en.

⁶ Eurostat, 2020: Taxa de pessoas em risco de pobreza em função do limiar de risco de pobreza e do tipo de agregado; Comité da Proteção Social, 2019: Relatório anual.

⁷ Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2020, p. 34.

⁸ Parlamento Europeu, 2017: estudo intitulado "Minimum Income Policies in EU Member States" [Políticas de rendimento mínimo nos Estados-Membros da UE]; Comissão Europeia, 2016: "Minimum Income Schemes in Europe – A study of national policies 2015" [Regimes de rendimento mínimo na Europa – Um estudo das políticas nacionais em 2015].

6. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais salienta o princípio de 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 a um acesso eficaz a bens e serviços de apoio.
7. Várias medidas desempenham um papel fundamental no combate à desigualdade, à pobreza e à exclusão social, a saber: uma proteção adequada do rendimento mínimo propiciada pela assistência social, por regimes de rendimento mínimo ou outros, e conjuntos de garantias básicas de proteção social, definidos a nível nacional, para as pessoas que não conseguiram ingressar ou reingressar no mercado de trabalho e não dispõem de meios de subsistência. O objetivo destas medidas é reduzir a pobreza entre as famílias e assegurar uma vida digna⁹. Em conjugação com incentivos à (re)integração no mercado de trabalho para aqueles que podem trabalhar, bem como com um acesso efetivo a bens e serviços de apoio, os regimes de rendimento mínimo promovem a inclusão ativa das pessoas no emprego e na sociedade. Para reduzir a maior exposição das mulheres às situações de pobreza e facilitar a participação destas no mercado de trabalho, é especialmente importante, entre outras coisas, abordar os desafios associados à conciliação das responsabilidades profissionais e de assistência à família que se colocam aos progenitores isolados, dos quais oito em cada dez são mulheres¹⁰.

⁹ Parlamento Europeu, 2017 (ver supra).

¹⁰ Eurostat, 2020: Número de pessoas por sexo, grupo etário, composição do agregado familiar e estatuto profissional [lfst_hindws], dados mais recentes de 2019.

8. Cabe aos Estados-Membros conceber e aplicar disposições nacionais que assegurem a proteção do rendimento mínimo. Atualmente, o quadro da União em matéria de proteção do rendimento mínimo é formado pela Recomendação 92/441/CEE do Conselho¹¹, pela Recomendação 2008/867/CE da Comissão e pelas atividades pertinentes de acompanhamento e de coordenação das políticas realizadas no âmbito do Semestre Europeu, que têm por base o quadro de avaliação comparativa da UE em matéria de proteção do rendimento mínimo. O desenvolvimento deste quadro poderá ajudar a suprir as clivagens ainda existentes na proteção do rendimento mínimo. Uma proteção eficaz do rendimento mínimo em toda a União poderá ajudar a reduzir as desigualdades e as disparidades sociais nos Estados-Membros e entre estes, aumentando assim a convergência social ascendente. Futuros trabalhos sobre o quadro da União poderão também contribuir para reforçar a função da proteção do rendimento mínimo como estabilizador económico¹² em todas as economias da UE, ajudando a salvaguardar a procura económica agregada em tempos de crise e de pós-crise.
9. Uma proteção eficaz do rendimento mínimo requer a aplicação de um conjunto de princípios fundamentais. Estes princípios foram igualmente abordados na Recomendação 92/441/CEE do Conselho, na Recomendação da Comissão sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho¹³ e nas propostas pertinentes da recomendação da OIT relativa às normas mínimas de proteção social (2012, n.º 202). Em particular, os princípios fundamentais são os seguintes:
- a. *Acesso*: Com base no princípio da universalidade, as pessoas necessitadas devem ter o direito de aceder a prestações em condições não discriminatórias e abrangentes. O acesso às prestações e o seu recebimento devem ser assegurados na prática, nomeadamente através de procedimentos de aplicação acessíveis e simplificados e de um direito de recurso.

¹¹ 92/441/CEE: Recomendação do Conselho, 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, pp. 46-48.

¹² Parlamento Europeu, 2010 (ver supra).

¹³ Recomendação da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (2008/867/CE), JO L 307 de 18.11.2008, pp. 11-14.

- b. *Adequação:* Com base no princípio de uma vida digna, as necessidades básicas devem ser cobertas por prestações de rendimento mínimo adequadas, tendo em conta o nível de vida e o nível de preços ou os limiares nacionais de pobreza no Estado-Membro em causa. As necessidades devem ser avaliadas mediante a aplicação de métodos coerentes e transparentes; as prestações devem ser regularmente ajustadas, em função dos indicadores adequados. Devem ser devidamente tidas em conta a composição do agregado familiar e as necessidades individuais específicas, como, por exemplo, a deficiência, o acolhimento de crianças ou os cuidados continuados.
- c. *Apoio:* Com base no princípio da inclusão ativa, a proteção do rendimento mínimo deve implicar o fornecimento de serviços de apoio de qualidade. Para aqueles que podem trabalhar, devem ser fornecidos incentivos ao trabalho e aplicadas políticas ativas do mercado de trabalho adequadas, como a colocação no emprego e a formação. Um vasto leque de serviços sociais, como aconselhamento, nomeadamente aconselhamento jurídico e informações sobre o apoio disponível, assistência adequada e orientação, deve complementar os regimes, a fim de assegurar a sua cobertura efetiva e a prestação de apoio para todos.

10. O Semestre Europeu contribui de forma valiosa para o objetivo de melhorar a eficácia da proteção do rendimento através do acompanhamento e da coordenação das políticas, mediante o relatório conjunto sobre o emprego, os relatórios por país e as recomendações específicas por país. Servindo de base para o acompanhamento a nível da UE, o quadro de avaliação comparativa desenvolvido pelo Comité da Proteção Social em matéria de adequação, elegibilidade e ativação na área do rendimento mínimo fornece um ponto de referência importante nesse contexto. Em prol da futura evolução do quadro de acompanhamento neste domínio, dever-se-á prosseguir os trabalhos de recolha de informações comparáveis e de elevada qualidade, tanto qualitativas como quantitativas, tendo em devida conta as diversas políticas de proteção do rendimento mínimo dos Estados-Membros.
11. As avaliações¹⁴ revelam resultados heterogéneos ou mesmo relativamente insignificantes na aplicação das orientações estratégicas fornecidas pela Recomendação do Conselho relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e a prestações suficientes nos sistemas de proteção social e pela Recomendação da Comissão sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, o que evidencia a necessidade de serem tomadas mais medidas.
12. A resolução do Parlamento Europeu de 24 de outubro de 2017¹⁵ insta todos os Estados-Membros a introduzirem regimes de rendimento mínimo adequados, salientando o papel da proteção do rendimento mínimo como um instrumento de combate à pobreza. Na mesma linha, no seu parecer de 20 de fevereiro de 2019¹⁶, o Comité Económico e Social Europeu apela à tomada de medidas no domínio da proteção do rendimento mínimo.

¹⁴ Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a aplicação da recomendação 92/441/CEE, de 24 de junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e a prestações suficientes nos sistemas de proteção social, COM/98/0774 final; Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a aplicação da Recomendação da Comissão Europeia, de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (SWD(2017) 257 final).

¹⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2017, sobre políticas de rendimento mínimo enquanto instrumento de combate à pobreza (2016/2270(INI)).

¹⁶ Parecer do Comité Económico e Social Europeu de 20 de fevereiro de 2019, SOC/584-EESC-2018.

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

CONVIDA os Estados-Membros a:

13. PROCURAREM ASSEGURAR que os seus regimes nacionais de proteção do rendimento mínimo cumpram as recomendações pertinentes da União e da Organização Internacional do Trabalho, sejam acessíveis e adequados, e permitam a inclusão social e no mercado de trabalho dos beneficiários;
14. COLABORAREM com as partes interessadas, nomeadamente as autoridades competentes, incluindo os órgãos de poder local e regional, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, e, sempre que adequado, com as pessoas em situação de pobreza, no desenvolvimento, na atualização e na aplicação dos respetivos regimes;
15. ANALISAREM, no âmbito das avaliações periódicas, o funcionamento e a adequação dos regimes de proteção do rendimento mínimo para atenuar as consequências socioeconómicas negativas da crise da COVID-19, bem como para apoiar a inclusão social e no mercado de trabalho, e, sempre que necessário, DEFINIREM e APLICAREM medidas para melhorar a sua eficácia, tanto a curto como a longo prazo;
16. ENVIDAREM ESFORÇOS para informar as pessoas que potencialmente cumpram os requisitos de elegibilidade definidos a nível nacional sobre o seu direito à proteção do rendimento mínimo; INCENTIVAREM estas pessoas a candidatarem-se a prestações pecuniárias ou em espécie e a beneficiarem das prestações que lhes sejam aplicáveis, em conjugação com serviços de ativação e de apoio; e
17. RECOLHEREM dados repartidos por sexo para monitorizar e avaliar as políticas de proteção do rendimento mínimo e os seus efeitos, e APOIAREM a Comissão Europeia, o Comité da Proteção Social e o Comité do Emprego na elaboração de um relatório periódico sobre a evolução da proteção do rendimento mínimo, nomeadamente facultando informações e dados sobre os indicadores-chave relativos ao acesso, à adequação e ao apoio.

CONVIDA os Estados-Membros e a Comissão Europeia, em conformidade com as respetivas competências, tendo em conta as circunstâncias nacionais e os diferentes modelos de mercado de trabalho, a:

18. TRABALHAREM EM CONJUNTO para aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e comprometerem-se, no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social, a colmatar as clivagens ainda existentes em matéria de proteção do rendimento mínimo;
19. REFORÇAREM os aspetos sociais e relativos ao emprego no âmbito do Semestre Europeu num intuito de coordenação das políticas económica, social e do emprego no que diz respeito à proteção do rendimento mínimo, e FORMULAREM recomendações estratégicas próprias que apresentem uma visão a longo prazo e um equilíbrio entre as necessidades de política económica, orçamental, do emprego e social;
20. REFORÇAREM o intercâmbio de boas práticas, a ligação em rede dos pontos de contacto nacionais para a prestação de assistência transnacional e a aprendizagem mútua no desenvolvimento da proteção do rendimento mínimo a nível nacional e regional, incluindo no âmbito da Rede Europeia do Rendimento Mínimo (EMIN) enquanto fórum técnico do Comité da Proteção Social; e
21. TIRAREM O MÁXIMO PARTIDO do apoio específico dos fundos da UE disponíveis, ou seja, o Fundo Social Europeu Mais e o instrumento de recuperação Next Generation EU, para promover a inclusão social e a participação no mercado de trabalho, bem como para combater a pobreza.

CONVIDA a Comissão Europeia, no âmbito das competências que lhe são conferidas pelos Tratados, tendo em devida conta as circunstâncias nacionais, a:

22. DAR INÍCIO a uma atualização do quadro da União para apoiar e complementar de forma eficaz as políticas dos Estados-Membros em matéria de proteção do rendimento mínimo nacional.

CONVIDA a Comissão, o Comité da Proteção Social e o Comité do Emprego, em conformidade com as respetivas competências, tendo em conta as circunstâncias nacionais, a:

23. DESENVOLVEREM o atual sistema de avaliação comparativa da UE no domínio da proteção do rendimento mínimo, a fim de facilitar a monitorização do desempenho e de apoiar medidas estratégicas nas três dimensões fundamentais da proteção do rendimento mínimo, ou seja, a adequação, o acesso e a prestação de serviços de apoio, inclusive os que facilitam a participação no mercado de trabalho; e
24. ELABORAREM periodicamente um relatório conjunto, a fim de analisar e avaliar os progressos realizados no desenvolvimento da proteção do rendimento mínimo nos Estados-Membros, com base no quadro de avaliação comparativa relativo à proteção do rendimento mínimo estabelecido a nível da UE. Em particular, o relatório deverá analisar de um ponto de vista empírico o papel da proteção do rendimento mínimo no apoio ao emprego e na luta contra a pobreza, bem como as desigualdades de rendimento e de oportunidades, incluindo os aspetos da desigualdade de género. O relatório deverá abranger a aplicação das dimensões de acesso, adequação e apoio da proteção do rendimento mínimo e deverá ainda estudar o potencial da proteção do rendimento mínimo para estabilizar a economia e a sociedade em tempos de contração económica, em conjugação com outras medidas de apoio ao emprego e de proteção social.