



**Bruxelas, 3 de outubro de 2022
(OR. en)**

**13051/1/22
REV 1**

**SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950**

NOTA PONTO "I/A"

de: Comité da Proteção Social
para: Comité de Representantes Permanentes (1.ª Parte)/Conselho

Assunto: Principais mensagens do relatório conjunto do Comité da Proteção Social e da Comissão Europeia sobre o rendimento mínimo
– Aprovação

Junto se enviam, à atenção das delegações, as principais mensagens do relatório conjunto do Comité da Proteção Social e da Comissão Europeia sobre o rendimento mínimo, tendo em vista a sua aprovação pelo Conselho em 17 de outubro de 2022.

O texto integral do relatório consta do documento 13051/22 ADD 1.

Os perfis por país anexos ao presente relatório constam dos docs. 13051/22 ADD 2-4.

Principais mensagens do relatório conjunto do Comité da Proteção Social e da Comissão Europeia sobre o rendimento mínimo

PRINCIPAIS MENSAGENS

O princípio 14 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais ⁽¹⁾ diz respeito ao direito ao rendimento mínimo e salienta 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. Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo devem ser conjugadas com incentivos para (re)integrar o mercado de trabalho"*. Os Estados-Membros concebem e aplicam disposições nacionais que assegurem a proteção do rendimento mínimo. A UE apoia os esforços dos Estados-Membros para assegurar um elevado nível de proteção social, incluindo regimes de rendimento mínimo adequados em todas as fases da vida. Ao mesmo tempo, importa salientar que os sistemas dos Estados-Membros variam consideravelmente, dependendo das suas circunstâncias socioeconómicas, bem como do contexto histórico.

Em 2020, o Conselho da União Europeia ⁽²⁾ refletiu sobre a importância de reforçar a proteção do rendimento mínimo e reconheceu que a proteção do rendimento mínimo, acompanhada de serviços de ativação e de inclusão social, desempenha um papel fundamental na atenuação do risco de pobreza e de exclusão social. O Conselho convidou ainda a Comissão Europeia e o Comité da Proteção Social (CPS) a *"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"*. O relatório foi elaborado ao longo de 2022 e salienta os seguintes pontos.

¹ Recomendação da Comissão, de 26.4.2017, sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, C(2017) 2600 final.

² Conselho da União Europeia (2020), 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 (<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions>).

1. **Os regimes de rendimento mínimo são regimes não contributivos, sujeitos a condição de recursos**, que proporcionam uma rede de segurança de último recurso a pessoas que não dispõem de meios suficientes para lhes garantir um nível de vida digno. Os regimes de rendimento mínimo eficazes não se limitam apenas à adequação das prestações, mas englobam também a execução de políticas inclusivas do mercado de trabalho e o acesso a serviços de inclusão social de elevada qualidade. Com uma conceção e integração eficazes das três vertentes, constituem um trampolim para a ativação e a inclusão social. Os regimes de rendimento mínimo fazem parte dos sistemas nacionais de proteção social e desempenham um papel importante na redução e prevenção da pobreza, da exclusão social, das desigualdades e da precariedade social. A fim de avaliar o rendimento adequado para quem não dispõe de recursos suficientes, é igualmente necessário enquadrar as prestações de rendimento mínimo nos vários conjuntos de fontes de rendimento complementar disponíveis (inclusive outras prestações e rendimentos do trabalho).
2. **Embora a pobreza ou a exclusão social tenham diminuído ao longo da última década, a consecução do objetivo da UE de reduzir, em pelo menos 15 milhões, o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social na UE até 2030 exigirá mais esforços.** As várias grandes tendências em curso, como a dupla transição ecológica e digital, a evolução demográfica ou a crescente polarização no mercado de trabalho, podem gerar mais riscos para os agregados familiares com rendimentos mais baixos, exercendo assim também pressão ao nível da conceção dos regimes de rendimento mínimo de modo a garantir a proteção de todos. Além disso, a crise da COVID-19 pôs em evidência o papel fundamental desses regimes no que toca à capacidade e à eficácia dos sistemas de proteção social para fazer face aos choques económicos.
3. **Ao longo da última década, o rendimento dos agregados familiares quase sem emprego ficou aquém das melhorias do rendimento em geral, embora se tenham registado progressos em algumas dimensões não monetárias.** O risco de pobreza entre os agregados familiares quase sem emprego aumentou em praticamente dois terços dos Estados-Membros desde 2008, num contexto em que a taxa de intensidade da pobreza se manteve globalmente constante e o impacto das transferências sobre a pobreza diminuiu ligeiramente. No entanto, a cobertura do apoio ao rendimento aumentou moderadamente. Pela positiva, a privação material e social diminuiu, a par das disparidades não supridas em termos de necessidades de exames médicos ou da sobrecarga das despesas em habitação. Ao longo da última década, observou-se uma certa convergência entre os Estados-Membros em relação à maior parte destas dimensões.

4. **Os países com uma cobertura (taxas de beneficiários de prestações) mais elevada apresentam também, de um modo geral, uma menor profundidade da pobreza (taxas de intensidade da pobreza). Os países com maior cobertura dispõem também de prestações mais adequadas. Embora outros fatores também sejam determinantes, esta situação** sublinha a importância do acesso a prestações de rendimento mínimo para combater a pobreza, em consonância com a abordagem de inclusão ativa, e está claramente relacionada com o impacto das regras de elegibilidade sobre a cobertura das prestações de rendimento mínimo e o nível de utilização efetiva das prestações.
5. **Apesar de existirem regimes de rendimento mínimo em todos os Estados-Membros, a sua adequação varia consideravelmente, oscilando entre cerca de 20 % e 100 % do limiar de pobreza.** Em média, a adequação das prestações de rendimento mínimo ⁽³⁾ manteve-se praticamente inalterada na UE na última década (apesar de uma ligeira melhoria nos últimos anos). Tem-se observado alguma convergência, em especial devido aos novos regimes introduzidos em alguns Estados-Membros, bem como às reformas noutros Estados-Membros destinadas a melhorar os regimes existentes. Por outro lado, em alguns Estados-Membros, onde as taxas eram inferiores à média da UE, verificou-se uma deterioração significativa em termos de adequação (tais como descidas de, pelo menos, 10 pontos percentuais ou p.p.) desde 2009.
6. **A adequação das prestações de rendimento mínimo varia em função do tipo de agregado familiar** e é geralmente maior para as famílias monoparentais com um filho ou para casais com dois filhos do que para as pessoas solteiras. Tal reflete igualmente o impacto de outras prestações, como o abono de família que cobrem os custos adicionais da educação dos filhos. Em função da conceção dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros, uma série de prestações adicionais estão geralmente associadas ao recebimento de prestações de rendimento mínimo. Algumas delas representam mais apoio monetário, mas outras são concedidas em espécie e a sua disponibilidade deve ser tida em conta na avaliação da eficácia dos diversos sistemas nacionais para manter as pessoas afastadas da pobreza.

³ Conforme medida pelo rendimento global disponível para os beneficiários do rendimento mínimo, incluindo as prestações de rendimento mínimo e as prestações complementares existentes.

7. **O acesso ao rendimento mínimo depende de vários critérios de elegibilidade**, nomeadamente idade, residência, rendimento e património, e de se terem esgotado os direitos a outras prestações. Entre estes critérios, a condição de recursos a nível do agregado familiar é utilizada como principal instrumento para identificar as pessoas elegíveis para o apoio ao rendimento mínimo. A conceção da condição de recursos e de outras condições de elegibilidade – em especial a idade e a residência – varia entre os vários regimes, podendo afetar de forma desproporcionada o acesso de determinados grupos da população ao apoio ao rendimento.
8. **O recebimento de prestações depende geralmente do cumprimento de determinados requisitos de ativação**, como a inscrição nos serviços públicos de emprego, a participação em programas ativos do mercado de trabalho (incluindo o trabalho de carácter público ou comunitário) e a procura ativa de emprego. Embora esses requisitos possam contribuir para a integração dos beneficiários no mercado de trabalho, requisitos excessivos e sanções em caso de incumprimento ou procedimentos de concessão complicados podem dissuadir potenciais beneficiários de se candidatarem aos regimes. A equidade na aplicação das sanções exige a disponibilidade e a acessibilidade de serviços de apoio e de capacitação adequados.
9. **Vários grupos socioeconómicos beneficiam dos regimes** e cumprem os critérios da condição de recursos, como as pessoas com baixos níveis de qualificação ou as que são vítimas de diversas formas de exclusão social. Outros grupos enfrentam riscos maiores de baixo acesso em todos os países, como é o caso dos jovens, das pessoas que vivem sozinhas, das famílias monoparentais, dos migrantes, dos ciganos e dos sem-abrigo.
10. **Ainda que o controlo sistemático da não utilização dos regimes de rendimento mínimo pareça ser esporádico em todos os Estados-Membros, as estimativas disponíveis nalguns deles⁴ mostram que a não utilização desses regimes é elevada, situando-se entre 30 % e 50 % da população elegível.** Esta situação pode ser explicada por vários fatores, tais como informação limitada, perceção do estigma, critérios de elegibilidade rigorosos e, em especial, a complexidade dos procedimentos administrativos associados às condições inerentes ao recebimento de uma prestação.

⁴ Com base em dados de inquéritos e na microssimulação.

11. **Facilitar a participação no mercado de trabalho é um elemento importante dos regimes de rendimento mínimo.** Os requisitos de ativação são geralmente combinados com incentivos monetários para assegurar que o trabalho seja compensador e com disposições no âmbito da política ativa do mercado de trabalho (PAMT) para facilitar a transição para o mercado de trabalho. As estimativas disponíveis evidenciam que o efeito dos incentivos monetários relativamente à participação no mercado de trabalho não é, de um modo geral, significativo para os beneficiários do rendimento mínimo e que os beneficiários se deparam frequentemente com outros obstáculos (como baixos níveis de competências, limitações de saúde, falta de acesso a serviços de apoio, discriminação ou outros obstáculos associados à exclusão social) que podem ter um impacto maior no seu acesso ao mercado de trabalho. Contudo, a participação dos beneficiários do rendimento mínimo em medidas da política ativa do mercado de trabalho parece ser baixa e muitas vezes limitada à participação em atividades de trabalho comunitário ou público.
12. **De um modo geral, a avaliação da empregabilidade dos beneficiários é realizada com o intuito de identificar os principais obstáculos ou as necessidades pessoais.** Embora essa avaliação das necessidades conduza normalmente ao desenvolvimento de planos de ação individualizados para proporcionar uma combinação adequada de serviços sociais e de serviços ativos do mercado de trabalho, ainda há margem para melhorar estas práticas, de modo a refletir melhor as necessidades dos beneficiários e reforçar a coordenação na prestação dos serviços pertinentes.
13. **A governação dos regimes de rendimento mínimo apresenta várias estruturas de múltiplos níveis,** consoante a forma como os regimes de rendimento mínimo estão integrados na conceção dos sistemas nacionais de proteção social. A maioria dos Estados-Membros regulamenta os regimes de rendimento mínimo a nível nacional, enquanto os serviços são organizados a nível local. Existe uma grande variação quanto à partilha de responsabilidades entre os vários níveis e organismos no que diz respeito ao financiamento e à execução. Em muitos casos, a coordenação com organismos que asseguram outras prestações e serviços complementares também parece constituir um desafio.

14. **Pouco mais de metade dos Estados-Membros dispõem de mecanismos de controlo regular, enquanto noutros ainda não foram estabelecidas tais práticas.** Os principais desafios parecem estar relacionados com a cooperação insuficiente entre as diferentes entidades, frequentemente agravada por obstáculos jurídicos e técnicos que se colocam à gestão de dados. Os dados são geralmente recolhidos para efeitos da atribuição da prestação; contudo essas informações não são integradas num sistema de acompanhamento de modo a contribuir para a avaliação regular dos regimes e para a elaboração de políticas. Neste contexto, é importante assegurar a solidez do acompanhamento e da avaliação dos quadros de governação (com dados e indicadores estatísticos de alta qualidade), assegurando a participação de todas as partes interessadas pertinentes.

À luz destes elementos, o Comité da Proteção Social (CPS) considera que será necessário envidar mais esforços para aplicar o princípio 14 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais de forma coordenada com outros princípios pertinentes. Tendo em conta as circunstâncias nacionais, a UE deverá continuar a apoiar os esforços a nível nacional para assegurar regimes de rendimento mínimo adequados, em conjugação também com a Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho.

O quadro de avaliação comparativa relativo ao rendimento mínimo constituiu uma base muito útil para a elaboração do presente relatório. Será útil atualizá-lo regularmente, tendo em conta as interações com outras prestações, e analisar potenciais domínios para uma maior expansão em diferentes dimensões (tais como critérios de elegibilidade, acesso a serviços, bem como transições no mercado de trabalho e incentivos).

Os regimes de rendimento mínimo exigem um acompanhamento e uma análise permanentes, especialmente atendendo às mudanças e à evolução do contexto socioeconómico (impacto da pandemia e da guerra da Rússia contra a Ucrânia, evolução no mercado de trabalho e dupla transição ecológica e digital). Neste contexto, os Estados-Membros podem beneficiar do apoio dos fundos da UE (como o Fundo Social Europeu Mais ou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência) e os regimes de rendimento mínimo deverão continuar a merecer a atenção do Semestre Europeu. O Comité da Proteção Social e a Comissão deverão elaborar 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 e nos contributos dos Estados-Membros.