



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

PARECER



# DOCUMENTO DE TOMADA DE POSIÇÃO DA EAPN SOBRE RENDIMENTO MÍNIMO

## *Resumo*



Setembro 2020

---

## 1 A QUE SE REFERE ESTE DOCUMENTO?

Em maio de 2020, a EAPN emitiu uma [Tomada de Posição sobre Rendimento Adequado](#)<sup>1</sup>. Este documento apresenta e atualiza as prioridades, propostas e exigências da EAPN tendo em vista um rendimento adequado, cobrindo tanto o rendimento mínimo adequado (RM) como os salários mínimos justos (SM), incluindo salários dignos, em grande parte com base no trabalho que a EAPN tem vindo a desenvolver sobre este tema e a Rede EMIN. O presente documento **síntese apresenta os pontos chave que apoiam o trabalho de advocacia (defesa) dos membros da EAPN. Aborda exclusivamente o tema do rendimento mínimo adequado.**

---

## 2 ESQUEMAS E BENEFÍCIOS DE RENDIMENTO MÍNIMO - DO QUE ESTAMOS A FALAR?

Os Esquemas de Rendimento Mínimo (ERM) são parte integrante de sistemas de proteção social abrangentes, baseados nos direitos e universais. Ajudam a garantir um nível mínimo de vida e uma vida digna para todos, permitem que as pessoas participem plenamente na sociedade, visando as pessoas incapazes de trabalhar (atualmente ou no passado) para ter acesso a um emprego digno, mas também as que não ganham o suficiente com o emprego e/ou as que não têm direito a outro tipo de prestações sociais (por exemplo, após a termo do subsídio de desemprego). **Hoje todos os Estados-Membros da UE (EM) dispõem de alguma forma de ERM.** Muitos Estados Membros falham em elevar milhões de pessoas acima do limiar de pobreza e/ou deixar os indivíduos em causa estigmatizados, isolados e presos num ciclo de pobreza e exclusão social.

---

## 3 REDUZIR A POBREZA – O QUE DEVEM ALCANÇAR AS PRESTAÇÕES / ESQUEMAS DE RENDIMENTO MÍNIMO?

A EAPN acredita que um **rendimento mínimo garantido adequado é um direito social e humano para todas as pessoas ao longo da vida.** Isto deve ser alcançado:

- Garantindo que **os esquemas de rendimento mínimo tiram as pessoas da pobreza e acima do limiar de pobreza que se situa nos 60% do rendimento mediano disponível do agregado familiar (AROP), sustentado por orçamentos nacionais de referência.** Estes esquemas captam os custos reais dos bens e serviços essenciais.
- **Proporcionando uma cobertura abrangente e transições, sem descontinuidade, para outras prestações, em todas as fases.**

---

<sup>1</sup> Consulte todos os dados, conceitos, explicações e argumentos relevantes a favor de uma Diretiva-Quadro da UE sobre o [rendimento mínimo](#). O Documento de Posição da EAPN também aborda as preocupações frequentemente levantadas quanto à necessidade, adequação, conceção, mas também à competência de base para iniciativas vinculativas a nível da UE em relação ao rendimento mínimo e apresenta as respostas da EAPN (ver Documento de Posição, 3.4). Por fim, contém anexos e uma apresentação detalhada de todas as atividades e documentos da EAPN e da EMIN sobre o rendimento mínimo, na última década.

- **Defendendo um apoio integrado e centrado na pessoa enquanto parte de uma “abordagem de inclusão ativa”** que se baseia em abordagens de gestão de casos e planeamento personalizado.
- **Garantindo o acesso, dos beneficiários do rendimento mínimo, a outros direitos sociais fundamentais** por exemplo, habitação digna, educação, saúde acessível, e não apenas como uma "condição" ou um "instrumento" para os pôr a trabalhar. **Para a EAPN, as normas sociais da UE devem ser direitos, nunca devem ser condicionadas ou tratadas como um desincentivo ao trabalho.** A condicionalidade deste tipo é uma contradição com a abordagem baseada nos direitos que a UE subscreveu.
- **Oferecendo aos salários mínimos uma hierarquia positiva**, para proporcionar incentivos positivos ao trabalho. Isto também significa que os salários mínimos devem ser fixados acima do rendimento mínimo, em vez de reduzir o rendimento mínimo.

---

## 4 GARANTIA DE DIREITOS - COMO DEVEM SER DESENHADAS AS PRESTAÇÕES / ESQUEMAS DE RENDIMENTO MÍNIMO?

A EAPN identificou a **adequação, acessibilidade e capacitação** como os três principais critérios na **formulação de políticas para esquemas e benefícios de um rendimento mínimo adequado universal.** Estes esquemas:

- são **essenciais para garantir os direitos humanos**, enquanto que negar às pessoas o acesso a rendimentos adequados constitui uma violação dos direitos humanos;
- **garantem que as pessoas que deles necessitam possam permanecer ativas e participar na sociedade, ajudam-nas a reconectar-se ao mundo do trabalho** e permitem-lhes viver com dignidade;
- são **mais suscetíveis de acelerar a integração num emprego** sustentável e de qualidade, ao passo que os ERM inadequados são suscetíveis de prender as pessoas num ciclo de dependência e minar os caminhos para a inclusão e coesão social;
- ajudariam a **inverter a tendência destrutiva do número crescente de "trabalhadores pobres" e de pessoas em condições de emprego precárias** e/ou com empregos de baixa qualidade;
- servem de **estabilizadores macroeconómicos** e funcionam como **pacotes de estímulo económico**, uma vez que o dinheiro canalizado para prestações de rendimento mínimo volta imediatamente a entrar na economia e é utilizado para despesas de consumo, e não para poupanças;
- ajudam a **combater as desigualdades de rendimento e sociais**, são indispensáveis para sociedades mais iguais e para garantir a coesão social entre e dentro dos Estados-Membros da UE.
- contribuem fortemente para a **coesão económica, social e territorial** das sociedades europeias e para a **convergência ascendente** num contexto de aumento das desigualdades, entre e dentro dos Estados-Membros da UE.

---

## 5 POR QUE PRECISAMOS DE INSTRUMENTOS AO NÍVEL DA UE, EM PARTICULAR UMA DIRETIVA-QUADRO?

O número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (ARPE) em toda a UE continua a ser extremamente elevado, correspondendo em 2018 a cerca de 110 milhões de pessoas ou quase 22% da população total. Para a EAPN, a legislação não vinculativa (soft law) da UE não permitiu alcançar progressos suficientes e sustentáveis na redução da pobreza e na garantia de emprego digno e condições de trabalho e de vida dignas para todos os europeus (ver Documento de Posição 3.3). A principal exigência da EAPN é que a UE adote uma Diretiva-Quadro sobre Rendimento Mínimo Adequado<sup>2</sup>. Tal instrumento é essencial para traduzir o direito a um rendimento mínimo adequado para todos, ao longo do ciclo de vida, num compromisso juridicamente vinculativo para todos os EM da EU. Essa exigência torna-se ainda mais urgente para garantir um rendimento adequado para todos como um direito social e humano, dadas as consequências e desafios da pandemia<sup>3</sup> COVID-19. O [Encontro Europeu de Pessoas em Situação de Pobreza de 2019](#) reconheceu a adequação e a acessibilidade dos esquemas de rendimento mínimo como questões-chave. Exortou também os Estados-Membros e as instituições da UE a tomarem medidas urgentes para ajudar a tornar os direitos sociais e humanos uma realidade.

---

## 6 QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS EXIGÊNCIAS DA EAPN PARA OS ESTADOS MEMBROS E AS INSTITUIÇÕES EUROPEIAS?

### 6.1. Recomendações dirigidas aos Estados Membros

- 1) Todos os Estados-Membros da UE devem **garantir o direito a um rendimento mínimo, para todas as pessoas, ao longo da vida, que seja adequado, acessível e capacitador**, sustentado por uma abordagem de direitos sociais e de direitos humanos (Princípio 14, Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS)).
- 2) **Os esquemas / prestações de rendimento mínimo devem ser reconhecidos como uma parte primordial dos sistemas nacionais de proteção social universal para garantir um rendimento adequado e, como parte de uma abordagem de inclusão ativa integrada<sup>4</sup> e centrada na pessoa e um elemento crucial em estratégias multidimensionais e integradas de combate à pobreza, tanto a nível nacional como da UE.**
- 3) Todos os EM da UE devem ser obrigados a monitorizar e, se necessário, resolver **o problema da não utilização de prestações de rendimento mínimo, bem como as disposições existentes sobre elegibilidade e / ou condicionalidade.**
- 4) Todos os Estados-Membros da UE devem ser obrigados a monitorizar e, se necessário, adaptar as disposições existentes para **garantir os direitos e o apoio personalizado e integrado para capacitar as pessoas necessitadas para o acesso a empregos e serviços de qualidade.**

---

<sup>2</sup> Todas estas exigências podem ser lidas em: [EAPN input to the EC consultation on the Action Plan to implement the European Pillar of Social Rights](#).

<sup>3</sup> Ver as recomendações da EAPN às instituições da UE e governos dos Estados Membros, contidas no [Relatório](#) e apresentado na [Policy Conference 2020](#).

<sup>4</sup> Isto significa combinar 1) o acesso ao rendimento mínimo / recursos financeiros que são suficientes para viver com dignidade com 2) o acesso não discriminatório a serviços essenciais de qualidade e acessíveis economicamente e 3) a promoção da integração no mercado de trabalho e emprego de qualidade para os que estão aptos para o trabalho. E apoio para a participação social para aqueles que não podem.

- 5) Todos os Estados-Membros da UE devem ser obrigados a **garantir o acesso a outros direitos sociais essenciais para os beneficiários de rendimento mínimo**, por ex. habitação digna, educação, saúde acessível, e não apenas como “condição” ou “instrumento” para os por a trabalhar. Devem também oferecer uma **hierarquia positiva entre os níveis de rendimento necessários para garantir um rendimento mínimo e o nível exigido para quem está a trabalhar**, a fim de fornecer incentivos positivos ao trabalho.
- 6) Os EM devem ser obrigados
  - **manter procedimentos administrativos e de implementação simples para os esquemas de RM,**
  - torná-los **totalmente compreensíveis** para os que deles necessitam,
  - adaptar as disposições existentes para **garantir a não discriminação contra qualquer grupo de beneficiários (atuais ou potenciais) de prestações de rendimento mínimo, e**
  - prover o **direito de recurso**, bem como a atribuição eficaz por órgãos independentes.
- 7) Todos os EM da UE devem ser obrigados a monitorizar e, se necessário, adaptar as políticas ou medidas existentes para **atender às necessidades especiais e/ou acrescidas de indivíduos, agregados familiares ou grupos.**
- 8) Todos os EM da UE devem ser obrigados a avaliar o custo de vida real para diferentes tipos de agregados familiares, através de uma ‘metodologia de orçamentos de referência’ e atualizar **regularmente / anualmente as prestações do rendimento mínimo em conformidade, num processo transparente e participativo.**
- 9) Todos os Estados-Membros da UE **devem continuar a desenvolver os orçamentos nacionais de referência de custos de bens e serviços para verificar a adequação dos regimes de rendimento mínimo**, para diferentes tipos de agregados familiares e com o envolvimento das pessoas, não apenas das que vivem na pobreza.
- 10) Todos os Estados-Membros da UE devem **garantir uma base de financiamento sustentável para a adequação dos regimes / prestações de rendimento mínimo**, com base em mecanismos de redistribuição de rendimento e sistemas fiscais progressivos.

## 6.2. Recomendações dirigidas às Instituições da UE, em particular à Comissão Europeia

- 1) Apelamos à Comissão Europeia **para desenvolver e implementar uma Diretiva-quadro sobre Rendimento Mínimo**
  - para **garantir o direito a um rendimento mínimo adequado para todos,**
  - possibilitar condições de concorrência equitativas em toda a UE em matéria de normas sociais mínimas e
  - apoiar a convergência social e económica ascendente dentro e entre os Estados-Membros da UE.
- 2) A **legislação / diretiva-quadro da UE sobre o rendimento mínimo deve fornecer um quadro comum à UE, estabelecendo requisitos mínimos para garantir um rendimento mínimo adequado em toda a União Europeia, para todos os cidadãos.**
  - Elaborar e monitorizar **princípios e definições comuns de adequação, acessibilidade / elegibilidade** (incluindo as questões de cobertura, duração do pagamento da prestação e aceitação) e do **caráter capacitador dos regimes / prestações de rendimento mínimo.**
  - Os **padrões sociais da UE devem ser direitos, nunca devem ser condicionais ou tratados como um desincentivo ao trabalho.** Condicionalidade deste tipo é uma contradição em relação à abordagem baseada nos direitos que a UE subscreveu.



- Conter uma **cláusula robusta de não regressão**, tendo em vista os esquemas de rendimento mínimo existentes e os níveis das prestações.
- 3) A legislação / Diretiva-quadro da UE deve definir o limiar de *em de risco de pobreza* (AROP) (60% do rendimento mediano disponível do agregado familiar) assim como **indicadores de adequação** a nível da UE, sustentado por **orçamentos de referência nacionais** (uma vez que o limiar de pobreza da UE, por si só, não será suficiente em alguns Estados-Membros para tirar as pessoas da pobreza)<sup>5</sup>. É necessária **uma hierarquia positiva** entre os níveis de rendimento necessários para prover um rendimento mínimo e o nível para quem está a trabalhar.
  - 4) A Comissão Europeia deve monitorizar **eficazmente o progresso em relação aos esquemas de rendimento mínimo/prestações adequados, acessíveis e capacitadores através das Recomendações Específicas por País**, no Semestre Europeu.
  - 5) A Comissão Europeia deve dar **maior visibilidade e integrar os indicadores e parâmetros de referência a nível da UE sobre rendimento mínimo** através do Plano de Ação sobre a Implementação do PEDS, o Semestre Europeu, o trabalho do CPS e da rede de serviços públicos sobre o rendimento mínimo. Solicitamos também à Comissão Europeia que faça progressos no sentido de chegar a acordo sobre um quadro e metodologia comuns à escala **da UE sobre orçamentos de referência**.
  - 6) Solicitamos à Comissão Europeia que **direcione os fundos da UE (incluindo do FSE +) para apoiar o desenvolvimento de esquemas nacionais de rendimento mínimo** de acordo com os três principais critérios de conceção: adequação, acessibilidade / elegibilidade e carácter capacitador.
  - 7) A Comissão Europeia **deve continuar a levar a cabo e apoiar com fundos da UE (por exemplo, do FSE +) atividades de investigação, sensibilização, aprendizagem mútua e revisão de pares sobre** como aumentar a adequação de um rendimento mínimo adequado e o acesso não discriminatório a serviços essenciais de qualidade e acessíveis, em políticas para apoiar positivamente a procura de emprego e a integração no mercado de trabalho e em métodos para melhorar a participação e envolvimento das pessoas em situação de pobreza e exclusão social.
  - 8) Instamos a Comissão Europeia a envolver de **forma real as organizações da sociedade civil e as pessoas em situação de pobreza em todas as políticas e iniciativas legislativas a nível da UE em relação ao rendimento mínimo**, incluindo a exigência de um envolvimento efetivo a nível nacional.

---

## 7 QUAL O CAMINHO A SEGUIR?

Para a EAPN, o [Pilar Europeu dos Direitos Sociais \(PEDS\)](#) e o [Plano de Ação](#) para a sua implementação assim como o [Semestre Europeu revisto](#) com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integrados desde este ano apresentam "marcos" relevantes para a mudança de políticas. Todos os Estados-Membros e a UE assumiram compromissos para cumprir efetivamente o acordado no sentido de um rendimento mínimo com base na [Recomendação do Conselho de 1992 sobre critérios comuns relativos a recursos e assistência social suficientes nos sistemas de proteção social](#), na [Recomendação da Comissão de 2008 sobre Inclusão Ativa](#) e no [PEDS de 2017, Princípio 14](#). Para alcançar o progresso

---

<sup>5</sup> A função dos orçamentos de referência é refletirem mais adequadamente o nível de vida de um determinado país com um rendimento correspondente a esta linha e o nível de preços real para determinados bens e serviços.

em relação ao rendimento mínimo adequado, a Estratégia Europa 2020 teria de ser atualizada e “reconfirmada” no quadro de uma Estratégia Europa 2030 coerente, incluindo metas ambiciosas de redução da pobreza, referências (benchmarks) e indicadores acordados ao nível da UE no contexto de uma Estratégia Anti-Pobreza renovada e abrangente. Por conseguinte, uma forma de avançar para esquemas de rendimento mínimo adequado consiste em seguir **uma combinação de legislação, uma Estratégia pós-Europa 2020, a utilização do FSE+, continuação do trabalho da Rede de Serviços Públicos sobre Rendimento Mínimo e uma utilização do Semestre Europeu remodelado.**

Para a EAPN, os instrumentos vinculativos a nível da UE com um conjunto comum de tais requisitos e disposições mínimas - considerando a cobertura, acessibilidade, adequação, o carácter capacitador e atualizações regulares dos montantes - são instrumentos vitais e necessários para garantir um rendimento adequado para toda a UE. A EAPN (e EMIN) sugere a utilização do **art. 153 (1) h TFUE** sobre a “integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho” **como base jurídica para uma Diretiva-Quadro sobre Rendimento Mínimo**<sup>6</sup>. Uma vontade política amplamente partilhada para elaborar e implementar a legislação da UE sobre rendimento mínimo **re-comprometeria o projeto de integração europeia com uma maior “convergência social e económica para cima”, tornaria o progresso social uma realidade e reforçaria a base de direitos da cidadania europeia.** Ao mesmo tempo, é necessário continuar a melhorar os “instrumentos da UE” (*ver Documento de Posição 2.1.1 e 3.3*).

---

<sup>6</sup> Apoiado pelo [EAPN Working Document on a Framework Directive for Minimum Income](#), 2010, por um estudo da EAPN de 2010, [An EU Directive on Adequate Minimum Income. A Legal Assessment](#), pelo [Final Report of the EMIN 2 Project](#), cf. “An EU Directive on adequate Minimum Income Schemes: why and what?” (pp. 37-38), e outros estudos, incluindo [Benz 2019](#).