

Em Análise Nº 40

EAPN Portugal

Análise à Recomendação do Conselho Europeu sobre Rendimento Mínimo Adequado para assegurar uma inclusão ativa

Março

2023



ANÁLISE À RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO EUROPEU SOBRE RENDIMENTO MÍNIMO ADEQUADO PARA ASSEGURAR UMA INCLUSÃO ATIVA

O termo “Rendimento Mínimo” utiliza-se normalmente para descrever uma prestação atribuída pelo Estado àquelas pessoas que não podem trabalhar ou não têm acesso a um trabalho suficientemente remunerado, no sentido de assegurar um patamar para uma vida digna a todos os cidadãos. É um rendimento de último recurso que, devendo ser encarado como um direito social, é um dos pilares do Estado-providência¹. Em Portugal esta prestação tem, desde 2003², o nome de Rendimento Social de Inserção e consubstancia-se numa prestação em dinheiro e num programa de inserção. Os esquemas de rendimento mínimo são diferentes de país para país, mas em termos globais são pouco adequados, não retiram as pessoas da pobreza, não respondem às reais necessidades das pessoas e são alvo de estereótipos.

A EAPN sempre defendeu que Redes de segurança social robustas ajudam as pessoas a sair da pobreza e asseguram uma vida digna para aqueles que não podem trabalhar, encorajando os que podem a voltar ao mercado de trabalho. Neste sentido, é central proceder a mudanças significativas nos esquemas de rendimento mínimo, tornando-os eficazes no combate à pobreza.

Na aprovação do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), a Comissão Europeia anunciou mudanças nesta matéria. A Recomendação do Conselho Europeu sobre Rendimento Mínimo Adequado para assegurar uma Inclusão Ativa é uma das cerca de 130 iniciativas que estão a ser postas em prática no âmbito do PEDS, enquadra-se no princípio 14 – Rendimento Mínimo - e pretendem promover uma convergência ascendente dos Estados membros em matéria de direitos sociais.

A Comissão Europeia apresentou a proposta de Recomendação a 28 de setembro de 2022 com o objetivo de assegurar que os Esquemas de Rendimento Mínimo nos Estados Membros são adequados, inclusivos e chegam a todas as pessoas que necessitam.

Esta Proposta providencia recomendações aos Estados Membros da União Europeia para modernizar os seus Esquemas de Rendimento Mínimo, nomeadamente em termos de adequação, cobertura, acesso a mercados de trabalho inclusivos, acesso a serviços essenciais e serviços facilitadores, promoção de um apoio individualizado e melhoria da governança e mecanismos de avaliação.

No dia 8 de dezembro, foi alcançado no Conselho EPSCO (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) o acordo político sobre o texto dessa Recomendação e a 30 de janeiro de 2023 o Conselho Europeu adotou formalmente a Recomendação³. É sobre estes documentos que nos debruçamos neste Em Análise.

¹ Rendimento Mínimo Adequado e Rendimento Básico Incondicional: qual o papel na luta contra a pobreza?, Em Análise nº 34, julho de 2017. Disponível em: <https://arquivo.eapn.pt/documento/560/rendimento-minimo-adequado-e-rendimento-basico-incondicional-qual-o-papel-na-luta-contra-a-pobreza>

² Portugal estabeleceu em 1996 o Rendimento Mínimo Garantido e em 2003 alterou a sua denominação para Rendimento Social de Inserção.

³ Mais informações: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/01/30/council-adopts-recommendation-on-adequate-minimum-income/>

Enquadramento socioeconómico e político

A situação económica de pessoas por todo o mundo piorou desde 2020 devido à crise económica e social causada pela pandemia COVID-19, verificando-se que os mais vulneráveis acabaram por ser os mais afetados. O contexto socioeconómico europeu piorou ainda mais devido à guerra em território ucraniano e consequente crise inflacionária, com impacto muito significativo nos preços da energia e da alimentação.

Os agregados com menores rendimentos são os mais afetados pelo crescente custo de vida, uma vez que os bens e serviços básicos, como alimentação e energia são particularmente impactados pelos aumentos e representam uma proporção maior dos orçamentos desses agregados⁴. As múltiplas crises que temos vivido aumentaram as desigualdades estruturais e sistémicas e a pobreza e exclusão social. Segundo o Eurostat, em 2021, mais de 95,4 milhões de pessoas permaneciam em risco de pobreza e exclusão social, sendo este risco maior para as mulheres do que para os homens.

Emprego sustentável e de qualidade é a melhor via para sair da pobreza e da exclusão social e para alcançar níveis superiores de emprego é de fundamental importância o apoio às pessoas para transições no mercado de trabalho com sucesso. Acresce que a Europa enfrentará ainda os desafios da transição verde e transição digital, com elevado impacto nos padrões de trabalho.

Atualmente, todos os Estados Membros têm redes de proteção social em prática, mas o processo de torná-los acessíveis e adequados tem sido desigual. O desenho destas medidas varia entre os Estados Membros, refletindo diferentes visões e políticas nacionais e a arquitetura global dos sistemas de proteção social e ação combinada entre benefícios monetários e em género. Apesar do referido, os Estados Membros enfrentam desafios semelhantes. Enquanto alguma convergência tem tomado lugar, as reformas adotadas até ao momento não foram sempre suficientes ou a sua implementação tem sido lenta, como refletido nas Recomendações Específicas para os Países (2019 e 2020)⁵ emitidas no processo do Semestre Europeu⁶. Os Planos Nacionais no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência visam apoiar reformas e investimentos nos Estados Membros com essa preocupação para fortalecer a eficácia, desenho e resiliência dos seus sistemas de proteção social, incluindo através da melhoria do desenho dos esquemas de Rendimento Mínimo e assegurando convergência ascendente na sua adequação e cobertura. Vários investimentos também se focam em combater a pobreza energética e melhorar o acesso a serviços essenciais para os agregados mais vulneráveis.

⁴ Ver [Inflation inequality in the European Union and its drivers \(bruegel.org\)](https://bruegel.org/publications/working-paper/inflation-inequality-in-the-european-union-and-its-drivers) e [Famílias mais pobres enfrentam inflação mais alta \(expresso.pt\)](https://expresso.pt/Familias-mais-pobres-enfrentam-inflacao-mais-alta)

⁵ Apenas alguns países receberam recomendações para melhorar a adequação e cobertura dos sistemas de proteção social nas suas Recomendações Específicas por País de 2019 e 2020. Alguns deles incorporaram medidas para consolidar a cobertura e adequação dos apoios sociais e redes de segurança social nos seus Planos de Recuperação e Resiliência, o que se verificou com Portugal.

⁶ O Semestre Europeu é o ciclo anual de coordenação das políticas económicas, orçamentais, laborais e sociais da União Europeia. O Semestre comporta todo um conjunto de procedimentos europeus e nacionais que incluem, por exemplo, a redação e publicação dos Relatórios Específicos por país, as Recomendações específicas, entre outros. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais foi integrado no Semestre Europeu o que permite a sua monitorização.

O Relatório Conjunto sobre o Emprego, de 2020⁷, também reconhece os limitados progressos alcançados, apelando a uma melhor adequação dos Esquemas de Rendimento Mínimo e à adequação e cobertura pela proteção social em geral. O mesmo se verifica no Relatório Específico de Portugal 2022, no qual a Comissão refere que “a adequação do rendimento mínimo é baixa, situando-se em 37,5 % do limiar de pobreza (58,9 % na UE), e a cobertura das prestações sociais é fraca”⁸.

A luta contra a exclusão social e o direito a um Rendimento Mínimo adequado são centrais no Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁹. Em geral, a situação de rendimento relativo das pessoas em situação de vulnerabilidade não melhorou ao longo da última década e é provável que a pobreza permaneça em larga medida estável nos próximos anos, a não ser que os Estados Membros fortaleçam os seus sistemas de proteção e inclusão social. Importa ainda recordar que a pandemia da COVID 19 mostrou o papel essencial e a eficácia dos sistemas de proteção social para lidar com choques económicos¹⁰. O Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais foi adotado pela Comissão no dia 4 de março de 2021, o qual foi acolhido pelos líderes da União Europeia na Cimeira Social do Porto, no dia 8 de maio de 2021. As metas a alcançar até 2030 passam por reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em 15 milhões, incluindo pelo menos 5 milhões de crianças; pelo menos 78% das pessoas entre os 20 e os 64 anos devem estar empregadas; e 60% dos adultos devem participar em formação em cada ano. O Princípio 14 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais é referente ao rendimento mínimo, e no âmbito do referido Plano de Ação, a 28 de setembro de 2022 a Comissão Europeia apresentou uma Proposta para uma Recomendação do Conselho sobre Rendimento Mínimo Adequado, tendo o Conselho EPSCO alcançado um acordo político (consenso em relação ao texto final) no dia 8 de dezembro de 2022 e aprovação no final de janeiro deste ano. No anexo I são elencados os diversos recursos políticos relacionados com esta Recomendação.

Pretende-se, com esta Recomendação do Conselho, apoiar os Estados membros na prevenção da exclusão social e redução dos níveis de pobreza, nomeadamente com linhas orientadoras em termos de adequação e acessibilidade das medidas. Visa assegurar uma vida decente em todas as fases da vida através de um apoio financeiro adequado e que efetivamente providencie acesso a serviços essenciais e serviços facilitadores.

Importa mencionar que uma Recomendação é um ato não vinculativo, ou seja, o seu enquadramento legal não é obrigatório, não é imposto aos Estados Membros. As Recomendações contêm sugestões e definem critérios e padrões com os quais os Estados Membros devem harmonizar as suas políticas nacionais. Além disso, as Recomendações

⁷ Conselho da União Europeia, Relatório Conjunto sobre o Emprego, abril de 2020. Disponível em [pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu)

⁸ *Relatório sobre Portugal 2022, que acompanha o documento Recomendação do Conselho sobre o programa nacional de reformas de Portugal de 2022 e que formula um parecer do Conselho sobre o programa de estabilidade de Portugal de 2022*, Bruxelas, 23.5.2022. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-reports_en

⁹ Comissão Europeia, Pilar Europeu dos Direitos Sociais, 2018. Disponível em [O Pilar Europeu dos Direitos Sociais - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://europa.eu)

¹⁰ European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on adequate minimum income ensuring active inclusion, 2022. Disponível em [Minimum income: more effective support needed to fight poverty and promote employment - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](https://europa.eu)

geralmente criam precedentes importantes para futura legislação vinculativa, como as Diretivas. No entanto, é de realçar que, apesar de as Recomendações não terem um carácter obrigatório, têm peso político e os Estados Membros tendem a implementá-las, até porque as mesmas foram adotadas em conjunto ao nível europeu¹¹.

Analisando a Proposta de Recomendação sobre Rendimento Mínimo Adequado Para Assegurar Uma Inclusão Ativa

A Comissão realizou um processo de avaliação¹² do progresso alcançado com a implementação da Recomendação da Comissão 2008/867/EC, reforçando a validade da abordagem de inclusão ativa, mas salientando desafios específicos relacionados, entre outros, com a baixa adequação, taxa de captação limitada e baixa cobertura, potenciais desincentivos decorrentes do sistema de apoio e sistema fiscal e acesso problemático a serviços de qualidade que fomentem a inclusão social e integração no mercado laboral. Também se reclama um maior foco em apoio adequado na inclusão social de pessoas que não podem trabalhar.

Com a Proposta de Recomendação ao Conselho sobre Rendimento Mínimo procura-se dar resposta a estas dificuldades e o foco desta Recomendação é nas “pessoas com falta de recursos suficientes”, ou seja, pessoas que moram em agregados com recursos materiais e monetários insuficientes, irregulares ou incertos, os quais são indispensáveis para a sua saúde e bem estar e para a participação na vida económica e social. Para os que podem trabalhar, redes de segurança social robustas devem facilitar a (re)integração no mercado de trabalho através de medidas de apoio específicas, combinando medidas de mercado de trabalho ativas, apoio na procura de trabalho, educação e formação. Para todos os que precisam, incluindo aqueles que não podem trabalhar, deve ser assegurado rendimento adequado e serviços facilitadores. Assim, as redes de segurança social não são ferramentas passivas, mas atuam, tanto quanto possível, como trampolim para a integração socioeconómica e mobilidade social ascendente, como permitem melhorar a inclusão e as perspetivas de emprego.

As redes de segurança social incluem uma série de apoios monetários e em género, providenciando apoio ao rendimento e acesso a serviços essenciais e facilitadores. O rendimento mínimo é definido como benefício monetário não contributivo e com prova de recursos, constituindo um instrumento de último recurso com o objetivo de colmatar a incapacidade de atingir um certo nível de rendimento global num determinado agregado familiar, quando outras fontes de rendimento ou benefícios foram esgotadas ou não são adequadas para garantir uma vida com dignidade. Em alguns Estados Membros, o Rendimento Mínimo pode ser combinado com outros benefícios monetários providenciados ao agregado e seus membros como abonos de família ou outros apoios para crianças, apoios à habitação, subsídio de desemprego, apoios por deficiência, por idade ou benefícios no trabalho. Também pode complementar pensões mínimas e rendimentos do trabalho. Esta Recomendação refere-

¹¹ EAPN Europa, Minimum income toolkit (no prelo)

¹² Apresentada nos documentos: Commission Staff Working Document 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; Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, SWD(2017) 257 final).

se principalmente ao Rendimento Mínimo e sem conflitar com a Recomendação do Conselho sobre acesso a proteção social por parte de trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria (2019/C 387/01).

Salienta-se ainda nas considerações prévias da Recomendação que, devendo este texto ser orientador de critérios mínimos, os Estados Membros são convidados a implementar disposições mais favoráveis do que as que constam da Recomendação.

Para uma visão geral sobre os Esquemas de Rendimento Mínimo em vigor nos Estados Membros da União Europeia, podem ser consultados os anexos II e III do presente documento, com informações sobre os valores e critérios de elegibilidade praticados.

A sustentabilidade geral das finanças públicas e o financiamento adequado do Rendimento Mínimo são essenciais para a sua resiliência, eficiência e eficácia e salvaguarda-se que a implementação desta Recomendação não deve afetar significativamente o equilíbrio financeiro dos sistemas de proteção social dos Estados Membros.

Estão disponíveis fundos da União Europeia para apoiar a implementação desta Recomendação. No âmbito do Fundo Social Europeu+, cada Estado Membro deve alocar pelo menos 25% desse fundo no combate à exclusão social. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o InvestEU podem apoiar investimentos na habilitação da infraestrutura social, tal como habitação social, educação e cuidados na primeira infância, bem como equipamento e acesso a serviços de qualidade. O Instrumento de Apoio Técnico e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência já apoiam os Estados Membros no desenho e implementação de reformas estruturais na área do Rendimento Mínimo.

Objetivos destacados nesta Recomendação

A Recomendação do Conselho sobre Rendimento Mínimo Adequado pauta-se pelos seguintes **objetivos**:

- Melhorar a **adequação** do apoio ao rendimento

A Recomendação convida os Estados Membros a garantir um apoio aos rendimentos adequado. O nível de apoio financeiro deve ser estabelecido através de uma “metodologia transparente e robusta definida na legislação e envolvendo partes interessadas relevantes”. De entre os elementos que devem integrar esta metodologia constam: as fontes de rendimento, as necessidades e a situação de dificuldade do agregado familiar, os padrões de vida e o poder de compra, os níveis de preços e a respetiva evolução.

A Recomendação providencia os padrões para os quais deve convergir o rendimento daqueles a quem faltam recursos suficientes. A Comissão propôs que este nível fosse equivalente à linha da pobreza ou ao valor monetário correspondente aos bens e serviços necessários, que incluem alimentação, habitação e saúde. Estes níveis de adequação deverão ser alcançados pelos Estados Membros gradualmente até 2030, garantindo a sustentabilidade das finanças públicas.

Aos Estados Membros é recomendado que, quando necessário, fortaleçam as redes de segurança social combinando apoio ao rendimento - através de benefícios de rendimento mínimo e outros benefícios monetários complementares – e apoios em género (alimentação ou habitação social), dando também acesso efetivo a serviços essenciais e facilitadores (tarifas

reduzidas para transportes públicos, energia, gás ou apoio para cobrir despesas com cuidados de saúde ou cuidados na infância).

Aos Estados Membros é recomendado também que assegurem a possibilidade de providenciar apoio financeiro para os membros individuais de um agregado. Esta medida deverá reduzir as desigualdades entre géneros e melhorar a independência das mulheres, bem como a de pessoas jovens e pessoas com deficiência. Quando a verificação de recursos é feita ao nível do agregado familiar, geralmente não tem em consideração a posição dos indivíduos dentro do agregado, uma potencial distribuição desigual dos rendimentos da família e o desejo de autonomia, o que afeta particularmente as mulheres, que têm maior probabilidade de ter rendimentos baixos, e maiores responsabilidades de cuidados.

- Melhorar a **cobertura** e requisição de Rendimento Mínimo

A Recomendação do Conselho propõe medidas para aumentar a cobertura do Rendimento Mínimo. Especificamente, solicita aos Estados Membros que estabeleçam critérios de elegibilidade transparentes e não discriminatórios, fazendo referência específica aos requisitos de residência. A Proposta da Comissão estabelece que os Estados Membros deveriam assegurar que uma duração de residência legal proporcional, abolindo o requisito de residência permanente.

Outra recomendação é a definição de uma linha de prova de rendimentos baseada no custo de vida de diferentes tipos e tamanhos de agregados familiares. Esta linha deve ter em conta outras fontes de rendimento e bens que o agregado tenha, de forma proporcional.

Adicionalmente, há uma série de recomendações relacionadas com aspetos processuais: no que respeita aos procedimentos de acesso, sugere que os Estados Membros assegurem que a decisão é tomada no prazo de trinta dias após a submissão da candidatura; solicita aos Estados Membros que mantenham as pessoas como beneficiárias enquanto as mesmas tenham falta de recursos e cumpram os critérios de elegibilidade (providenciando medidas de inclusão específicas e proporcionais para as pessoas que podem trabalhar); os Estados Membros são convidados a providenciar mecanismos de recurso sem custos, simples, rápidos e imparciais e acessíveis para todos; recomenda ainda a definição de mecanismos para assegurar que o rendimento mínimo é responsivo a crises.

- Melhorar os níveis de **utilização (take up)**

São apontadas várias medidas para encorajar o recurso ao rendimento mínimo:

- Reduzir o fardo administrativo, simplificando os procedimentos de candidatura e assistência aos que precisam, especialmente aos que não têm ferramentas digitais;
- Assegurar informação atualizada, que deve ser gratuita e “amiga” do utilizador, implicando que todos devem ser capazes de aceder a toda a informação de uma forma clara e simples;
- Procurar proativamente as pessoas que são elegíveis para os apoios por diferentes meios, incluindo pelo envolvimento local e regional de partes interessadas;

- Investir em medidas de combate ao estigma associado com a pobreza e exclusão social - porque é uma das maiores causas de não utilização (*non take up*) em todos os países da União Europeia;

- Melhorar ou desenvolver metodologias de avaliação e analisar frequentemente os níveis de não utilização/captação e, quando aplicável, relacionar com medidas de ativação do mercado de trabalho, identificando as barreiras e pondo em ação planos de correção.

- Melhorar o **acesso a mercados de trabalho inclusivos** para os que podem trabalhar.

A Recomendação do Conselho aponta o papel central das medidas de ativação do mercado de trabalho. Aos Estados Membros é recomendado que promovam o emprego e reintegração profissional, providenciando apoio às pessoas na sua procura de trabalho de qualidade. Da perspetiva da Comissão, o emprego deve ser a principal via para sair da pobreza e providenciar empregos de qualidade, condição essencial no combate à pobreza no trabalho. Os Estados Membros devem assegurar que requisitos de ativação providenciam incentivos suficientes para entrar no mercado de trabalho ao mesmo tempo que garantem a adequação e proporcionalidade dos apoios de Rendimento Mínimo. Sobre este aspeto, a Recomendação inclui a possibilidade de combinar Rendimento Mínimo com rendimentos do trabalho. Esta provisão deve encorajar os beneficiários de Rendimento Mínimo a aceitar trabalho esporádico, estágios e períodos experimentais sem correrem o risco de não serem elegíveis para receber o referido apoio, mesmo continuando a estar em risco de pobreza. O texto da Proposta da Comissão menciona como exemplos de fatores que potenciam a transição para o mercado de trabalho a participação em serviços de qualidade de aconselhamento para o emprego, medidas de ativação feitas à medida, disponibilidade de serviços de cuidados na primeira infância, entre outros.

Além disso, a Recomendação do Conselho encoraja os Estados Membros a considerar a situação dos **jovens adultos**, que frequentemente lutam para encontrar um emprego estável. Estes deverão ser direcionados de volta para a educação, estágios ou o mercado de trabalho dentro do período de tempo mais curto possível. É assim prestada uma particular atenção aos Jovens NEET, em linha com a Recomendação do *Conselho Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee*, bem como às pessoas com deficiências ou necessidades especiais, em linha com a Estratégia para os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Os Estados Membros são convidados a investir em capital humano apoiando programas de melhoria de competências e reformulação de competências, envolvendo também os parceiros sociais, bem como a rever regularmente os incentivos e desincentivos resultantes dos sistemas fiscais e de prestações.

Os Estados Membros deverão também apoiar oportunidades de trabalho na economia social, uma vez que estas podem providenciar experiência de trabalho e funcionam como uma rampa de lançamento para o mercado de trabalho.

Por fim, é recomendado aos Estados Membros que implementem medidas para que os empregadores facilitem a transição para o emprego. Estas medidas podem ser incentivos ao recrutamento, apoio à contratação, mentoria, aconselhamento, ou promovendo a retenção de empregos e avanço nas carreiras.

- **Melhorar o acesso a serviços facilitadores e essenciais**

Os Estados Membros são convidados a assegurar acesso efetivo e igualitário a serviços facilitadores. Estes são definidos como serviços que trabalham necessidades específicas de pessoas com falta de recursos suficientes com vista a assegurar que são capazes de integrar a sociedade e, quando aplicável, o mercado de trabalho, incluindo serviços de inclusão social, por exemplo, assistência social, aconselhamento, mentoria, apoio psicológico, reabilitação e outros serviços de facilitação/capacitação em geral, incluindo educação e cuidados na primeira infância, cuidados de saúde, cuidados de longa duração, educação e formação, e habitação.

Mais importante, estes serviços devem ser de qualidade¹³.

A Recomendação também providencia orientação para a implementação e desenvolvimento de medidas para tornar os serviços essenciais acessíveis e comportáveis para todos, em particular para as pessoas sem recursos suficientes. Um acesso efetivo aos serviços é definido como situação em que os serviços relevantes estão prontamente disponíveis, comportáveis e acessíveis, de boa qualidade, providenciados de forma atempada e onde potenciais utilizadores têm acesso igualitário aos mesmos e estão conscientes da sua existência, bem como do seu direito a usá-los.

- **Promover o apoio individualizado**

A Recomendação do Conselho propõe a adoção de apoio individualizado. Ao contrário da abordagem mais comum por agregado, a abordagem individual deve considerar a diversidade de necessidades das pessoas com falta de recursos suficientes e fomentar a inclusão social. Para desenvolver esta abordagem, a Comissão recomenda que os Estados Membros avaliem de forma multidimensional as necessidades e barreiras à inclusão social e ao emprego, para identificar as necessidades e os serviços que são necessários para providenciar o apoio mais adequado em cada caso.

Como parte do apoio individualizado, os Estados Membros devem desenvolver planos de inclusão individuais num período máximo três meses a contar do momento de acesso ao Rendimento Mínimo. Este plano deve incluir objetivos, prazos e um pacote de apoio feito à medida das necessidades individuais. O pacote de apoio deve incluir medidas para reintegração ativa no mercado de trabalho e inclusão social. Além disso, recomendam atribuir um gestor de caso aos beneficiários. Esta pessoa será responsável por assegurar apoio contínuo aos indivíduos e supervisionar o progresso na implementação do plano de inclusão.

Em relação aos desempregados de longa duração, os Estados Membros são convidados a rever e adaptar os acordos de integração laboral de acordo com a Recomendação do Conselho sobre

¹³ Os princípios de qualidade foram definidos no Sistema Europeu de Qualidade voluntário, publicado pelo Comité de Proteção Social, que distingue entre princípios abrangentes para a provisão de serviços sociais, princípios para o relacionamento entre aqueles que providenciam o serviço e os utilizadores, princípios para o relacionamento entre os que providenciam os serviços, autoridades públicas, parceiros sociais e outras partes interessadas, e princípios para capital humano e físico. Mais informações: Conselho da União Europeia, Um Sistema Europeu de Qualidade voluntário, 2010. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16319-2010-INIT/pt/pdf>

a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho¹⁴. Esta Recomendação convida os Estados Membros a fazerem acordos de ofertas específicas de integração em trabalho no máximo quando um desempregado de longa duração atingiu 18 meses de desemprego.

- Aumentar a eficácia da **governança** nas redes de segurança social, bem como a sua **monitorização e relatórios**

A Proposta da Comissão elenca algumas limitações dos serviços, nomeadamente: coordenação insuficiente entre diferentes entidades devido à falta de padrões de cooperação, falta de troca de informação, falta de recursos humanos com as competências adequadas e falta de recursos, incluindo infraestruturas de serviços públicos de emprego e de serviços facilitadores.

Em relação à governança, uma das recomendações é **fortalecer a capacidade operacional** dos serviços essenciais e de emprego. A Recomendação do Conselho especifica que a capacidade operacional deveria ser fortalecida através da partilha de dados e do desenvolvimento de modelos de serviço mais integrados. O objetivo passa por reduzir as lacunas, sobreposições e fragmentação dos vários benefícios e esquemas para providenciar um pacote coerente de apoio ao rendimento, medidas de ativação e serviços de facilitação.

Outra medida recomendada é o **empoderamento e integração em todo o processo das partes interessadas relevantes**, isto é, organizações da sociedade civil, autoridades locais e regionais, e atores da economia social. Estas devem ser convidadas a participar nas fases de desenho, implementação, avaliação e monitorização dos Esquemas de Rendimento Mínimo.

É recomendado aos Estados Membros que continuamente monitorizem a implementação dos Esquemas de Rendimento Mínimo, prestando particular atenção às medidas de ativação do trabalho e ao acesso aos serviços. A Recomendação convida os Estados Membros a melhorar a **disponibilidade e qualidade dos dados** (nomeadamente informação desagregada por sexo, idade e quando possível, deficiência), bem como a desenvolver avaliações e ajustamentos regulares. Os Estados Membros devem desenvolver ou melhorar, respeitando as regras de proteção de dados, mecanismos que permitam acompanhar as pessoas em relação à sua inclusão social ou transição para o emprego.

No contexto da Recomendação do Conselho sobre Rendimento Mínimo Adequado, o papel da Comissão é em primeiro lugar providenciar apoio aos Estados Membros. A Comissão pretende promover a aprendizagem mútua e a disseminação de resultados entre os Estados Membros, bem como trabalhar em conjunto com os mesmos para desenvolver uma estrutura de avaliação comparativa sobre Rendimento Mínimo. Para tal, a Comissão irá envolver o Comité de Proteção Social, que é um comité de política consultiva para os ministros no Comité dos Assuntos Sociais e de Emprego e é responsável por desenvolver e definir indicadores sociais para a União Europeia, elaborando, de três em três anos um relatório conjunto sobre o progresso na implementação desta Recomendação. Além disso, a Comissão irá continuar a monitorizar os

¹⁴ Conselho da União Europeia, Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho, (2016/C 67/01), fevereiro de 2016. Disponível em [Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32016C06701)

Esquemas de Rendimento Mínimo no Semestre Europeu e a propor Recomendações Específicas por Países. Por fim, a Comissão planeia fazer um balanço das ações tomadas em resposta a esta Recomendação, no que concerne à redução da pobreza e exclusão social, emprego e participação em formação com o objetivo de **reportar ao Conselho até 2032**.

Considerações sobre a Recomendação: A visão da EAPN

A **EAPN Europa** apresentou já a sua posição em relação a esta Recomendação¹⁵, salientando que nenhum Esquema de Rendimento Mínimo dos países europeus corresponde às efetivas necessidades dos beneficiários e a soft law na União Europeia não tem garantido progressos suficientes e sustentáveis na redução da pobreza. Para a EAPN, a única forma de garantir um Rendimento Mínimo adequado em toda a UE é através de uma Diretiva, com requisitos e disposições mínimos, que devem incluir cobertura, acessibilidade, adequação, caráter facilitador e atualizações regulares dos valores.

Quanto à Recomendação do Conselho, a EAPN considera como **relevantes e positivos** os seguintes aspetos:

- Referência ao princípio 14 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais;
- Objetivo de garantir dignidade em todas as fases da vida;
- Atenção dada ao nível mínimo adequado definido com base na linha de risco de pobreza nacional e orçamentos de referência;
- Reconhecimento da importância de garantir acesso a serviços essenciais e facilitadores;
- Identificação da captação como assunto de relevo;
- Possibilidade de requisição do Rendimento Mínimo por membros individuais do agregado;
- Menção específica aos jovens adultos;
- Possibilidade de aceder a Rendimento Mínimo sem morada permanente, facilitando assim o acesso a pessoas das comunidades ciganas (*Roma*), migrantes, comunidades “racializadas”, pessoas em situação de sem abrigo ou a viver em albergues;
- Acesso a procedimentos de recurso simples, rápidos, imparciais e sem custos para todos;
- Medidas para garantir o acesso a mercados de trabalho inclusivos;
- Intenção de reforçar a aprendizagem mútua e partilha de boas práticas entre Estados Membros;
- Disponibilização de apoio individualizado, através de um gestor de caso, num prazo de 3 meses.

Por outro lado, a EAPN aponta como **aspetos negativos**:

¹⁵ EAPN Europe, Minimum Income Council Recommendation: Not Enough To Fight Poverty, January 2023. Disponível em [eapn-EAPN-2022_Minimum-Income-Council-Recommendation-5646.pdf](#)

- Falta de uma abordagem universal baseada em direitos explícita para o Rendimento Mínimo adequado, que ultrapasse a discriminação e acesso desigual, a qual a EAPN recomenda a par com a eliminação de condicionantes negativas e punitivas;
- Que aos Estados Membros seja apenas recomendado que revejam regularmente, quando relevante, e ajustem os valores do Rendimento Mínimo - o Rendimento Mínimo deveria ser automaticamente atualizado de acordo com as mudanças no custo de vida e inflação em todos os países;
- Falta de um enquadramento e metodologia de orçamentos de referência comuns para todos os Estados Membros – devem ser desenvolvidos mecanismos de verificação da adequação do Rendimento Mínimo para orçamentos de referência de cabazes de bens e serviços;
- Falta de medidas de sustentabilidade concretas /melhores práticas para o financiamento do Rendimento Mínimo - deve ser assegurado um mecanismo de financiamento sustentável através de impostos progressivos e redistribuição de rendimento, riqueza e recursos; os fundos europeus também devem ser aproveitados para apoiar o desenvolvimento de Esquemas de Rendimento Mínimo nacionais;
- Premissa de o Rendimento Mínimo ser baseado numa duração proporcional de residência legal, assim potencialmente excluindo pessoas com residência temporária, refugiados e migrantes sem documentos – todas as pessoas deveriam ter acesso a rendimento mínimo independentemente da sua situação de residência; o conceito de duração proporcional deixa elevada margem de discricionariedade aos Estados Membros;
- Ausência de medidas concretas para superar abordagens sistemáticas discriminatórias e enviesadas e a não captação por grupos vulneráveis como as pessoas das comunidades ciganas, refugiados, mulheres, minorias étnicas e migrantes sem documentos - Combater a não captação é urgente, sendo que para isso os Estados Membros devem:
 - a) criar parcerias com organizações da sociedade civil e provedores de serviços;
 - b) garantir a atribuição automática de Rendimento Mínimo àqueles que precisam, com base nas informações disponíveis nas bases de dados dos Estados;
 - c) promover informação acessível e procedimentos simples, tornando a informação plenamente compreensível para todos os que precisam;
 - d) adaptar as disposições existentes à não discriminação contra qualquer grupo de beneficiários (potenciais ou efetivos);
 - e) ajustar as medidas e políticas existentes para atender a necessidades especiais ou adicionais dos indivíduos, agregados familiares ou grupos;
- Não especificação da idade a partir da qual o rendimento mínimo está disponível - deveria ser a partir dos 18 anos;
- Transição da responsabilidade de reporte trienal dos Estados Membros para a Comissão Europeia e não inclusão da participação dos beneficiários de Rendimento Mínimo nas fases de implementação, monitorização e avaliação: os beneficiários, assim como as organizações da sociedade civil que os acompanham devem ser envolvidos na implementação, monitorização e avaliação dos Esquemas de Rendimento Mínimo, que deve ter lugar todos os anos; os Estados Membros devem adotar sistemas de monitorização participativos detalhados e claros com indicadores e índices de referência para aferir o progresso; os

Estados Membros devem também garantir que os resultados estão disponíveis para o público e sujeitos a discussão com as partes interessadas, incluindo as organizações da sociedade civil e as pessoas em situação de pobreza;

- Parca referência à necessidade de coordenação e integração entre atribuição de Rendimento Mínimo e disponibilização de serviços sociais – deve ser garantida uma proporção adequada de situações por gestor de caso e trabalho articulado entre serviços que providenciam Rendimento Mínimo e outros serviços de apoio social; devem ser reforçados os recursos humanos das entidades que providenciam Rendimento Mínimo, serviços de emprego e serviços facilitadores; deve também ser ainda providenciada formação profissional para combater estereótipos em relação aos Esquemas de Rendimento Mínimo e à pobreza.

A EAPN acredita que os Esquemas de Rendimento Mínimo são um bom investimento do ponto de vista económico, pois as pessoas gastam os seus apoios financeiros em bens e serviços essenciais, pelo que os apoios sociais funcionam como estabilizadores automáticos e contribuem para maior coesão e inclusão social.

Estas e outras observações podem também ser encontradas no documento conjunto de tomada de posição da Eurodiaconia, Caritas Europa e EAPN¹⁶.

Complementarmente, e por a sua pertinência se manter atual, importa recordar outros aspetos mencionados pela **EAPN no Parecer sobre Rendimento Mínimo emitido em 2020**¹⁷, nomeadamente que a abordagem de direito soft e os mecanismos de coordenação de políticas utilizados nos últimos 20 anos não conseguiram reduzir a pobreza monetária, a pobreza no trabalho e as desigualdades de rendimentos de uma forma eficaz e sustentável.

A EAPN lamenta a falta de implementação efetiva em demasiados Estados Membros da União Europeia da Recomendação do Conselho de 1992 sobre critérios comuns relativos a recursos e assistência social suficientes nos sistemas de proteção social, bem como a igualmente insuficiente implementação da Recomendação da Comissão sobre Inclusão Ativa de 2008. O fracasso da União Europeia em realizar progressos efetivos na redução da pobreza, utilizando apenas instrumentos soft, fornece argumentos convincentes para defender um instrumento jurídico vinculativo ao nível da União Europeia em matéria do Rendimento Mínimo. Ao nível da aplicação dos Esquemas de Rendimento Mínimo, é salientada a importância de transições sem descontinuidades para outras prestações em todas as fases e a complementaridade com a garantia de acesso a outros direitos sociais fundamentais, como habitação digna, educação, saúde. Quanto à monitorização, é apontado que as recomendações específicas por país deveriam desencadear ações políticas concretas e sanções quando o Rendimento Mínimo fica muito aquém da adequação. No referido parecer, a EAPN chama ainda à atenção para o facto de a participação obrigatória em programas de ativação do mercado de trabalho – que pode significar trabalho público imposto e/ou voluntariado forçado - ou a aceitação de qualquer tipo de trabalho ou oferta de formação são aspetos críticos, devendo optar-se por uma abordagem

¹⁶ Eurodiaconia, Caritas Europa & EAPN, Joint statement on the European Commission’s Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income schemes in the EU, October 2022. Disponível em [Joint statement on adequate minimum income schemes in the EU \(eapn.eu\)](https://www.eapn.eu/joint-statement-on-adequate-minimum-income-schemes-in-the-eu)

¹⁷ EAPN Europe, EAPN Position Paper on Adequate Income, May 2020. Disponível em [EAPN-2020_EAPN-Position-Paper Adequate-Minimum-Income-4630.pdf](https://www.eapn.eu/EAPN-2020_EAPN-Position-Paper_Adequate-Minimum-Income-4630.pdf)

mais positiva para endereçar as necessidades sociais e de saúde das pessoas que enfrentam obstáculos complexos no acesso ao mercado de trabalho. Os Esquemas de Rendimento Mínimo devem ainda garantir a inclusão, o acesso aos direitos e a participação das pessoas para as quais o emprego digno não é (ou deixou de ser) uma opção.

Em 2022, a EAPN Europa produziu um **relatório sobre Acesso a Serviços de Qualidade e Comportáveis**¹⁸, no qual é realçado que o acesso a Rendimento Mínimo adequado e proteção social são pré-condições essenciais para o acesso a serviços essenciais. Neste relatório (que conta com os contributos da EAPN Portugal) são apontados aspetos como a não atribuição de um componente direto para combater a pobreza ou objetivos de redução da pobreza, bem como sinergias pouco claras entre o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, como é o caso de Portugal. Por outro lado, é apontado como positivo no PRR português a menção a acesso universal a serviços essenciais de qualidade, combatendo desigualdades e promovendo a inclusão dos grupos mais vulneráveis (em habitação, energia, comunicações digitais, saúde). No que toca ao acesso, importa realçar que se não houver formação e medidas específicas para os beneficiários e para os profissionais dos serviços, o uso massivo de tecnologias vai excluir grupos desfavorecidos do acesso a direitos fundamentais, apoios sociais, e serviços essenciais. É importante investir no acesso digital e na literacia digital, mas é fundamental que as pessoas possam continuar a aceder aos serviços presencialmente. Em relação ao caso português, é também referido que o facto de certos apoios só poderem ser requeridos de forma eletrónica não resulta em menos carga burocrática ou simplificação em muitos casos.

A adequação de apoio ao rendimento é monitorizada através do Semestre Europeu, todavia, o Inquérito Anual sobre Crescimento Sustentável de 2022¹⁹ reitera a narrativa de produtividade baseada no mercado, criação de emprego e crescimento económico, e negligencia a dimensão social do mercado único e as fraquezas estruturais dos sistemas de proteção social (governança ineficaz, abordagem não integrada no planeamento de políticas e na provisão de serviços, cortes de financiamentos e subinvestimento, entre outras). É necessário rever a capacidade das atuais ferramentas e regulamentações para criar sociedades mais inclusivas.

Mensagens da EAPN Portugal

No Parecer elaborado pela EAPN Portugal para assinalar os 25 anos de Rendimento Social de Inserção no nosso país²⁰, foram apontados alguns aspetos que se afigura necessário repetir neste documento, uma vez que os mesmos não foram superados, designadamente:

¹⁸ EAPN Europe, EAPN Report Equal access to affordable, quality essential services, 2022. Disponível em [Access to Essential Services Report - EAPN](#)

¹⁹ European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Central Bank, The European Economic And Social Committee, The Committee Of The Regions And The European Investment Bank - Annual Sustainable Growth Survey 2022. Disponível em [2022 european semester annual sustainable growth survey.pdf \(europa.eu\)](#)

²⁰ EAPN Portugal, 25 anos de Rendimento Social de Inserção - Melhorar a sua eficácia na luta contra a pobreza, julho de 2021. Disponível em ["25 anos de Rendimento Social de Inserção. Melhorar a sua eficácia na luta contra a pobreza" • EAPN](#)

- Falta de recursos para acompanhar as famílias - as equipas são muito pequenas para a complexidade de problemas que uma só família enfrenta, pelo que é essencial investir na capacitação das equipas, reforçá-las em termos de recursos humanos e constituir equipas multidisciplinares;
- Necessidade de estimular a constituição de parcerias e o trabalho em rede entre técnicos de acompanhamento dos processos de inserção;
- Avaliar periodicamente a medida e proceder às mudanças necessárias para aumentar a sua eficácia, nomeadamente no que se refere à sua adequação e acessibilidade, bem como reforçar o trabalho em rede e planificar os programas de inserção de forma personalizada;
- Rever o valor da prestação e ajustá-lo ao perfil dos beneficiários é central para tornar a medida mais adequada às necessidades das pessoas;
- Rever a medida deve implicar também rever a sua carga burocrática que leva a dificuldades no acompanhamento dos beneficiários, a discrepâncias técnicas na interpretação do RSI e dos critérios de elegibilidade; a carga burocrática também é fator de condicionamento de acesso à medida por parte de quem necessita dela;
- Encarar a transferência de competências para as autarquias locais como um desafio; é essencial que as equipas locais tenham total autonomia para a gestão destes processos, garantindo o pleno direito dos cidadãos a este tipo de política social; a transferência de competências deve ser igualmente encarada como uma forma de melhorar a medida do ponto de vista da sua adequação às especificidades dos territórios e da população;
- Investir em formação das equipas de RSI, e em campanhas de sensibilização da população em geral para desconstruir os estereótipos persistentes associados a esta medida e que também contribuem para o afastamento por parte de quem necessita da medida e contribuem para o insucesso da mesma.

De salientar que o RSI é uma medida de política pública que se destina a combater a pobreza extrema e atua sobretudo na intensidade da pobreza. A prestação pecuniária que é atribuída ao agregado familiar está longe do limiar de pobreza, mas surge como um importante suporte e há evidências mais que comprovadas que a medida tem sido um forte apoio para as crianças e jovens constituindo um forte desincentivo ao abandono escolar precoce.

Alguns destes aspetos são abordados nesta nova Recomendação do Conselho e temos a expectativa que a mesma possa trazer um contributo efetivo para a superação destas dificuldades.

Em adição aos aspetos até aqui mencionados, importa frisar a urgência de trabalhar no sentido de mudar mentalidades e demonstrar os benefícios de prestações sociais adequadas e acessíveis, tanto para beneficiários como para a sociedade em geral, através de campanhas de sensibilização, debates informativos e divulgação de relatórios. Importa que se invista na informação e avaliação do impacto desta medida para que se afastem os discursos populistas que associam a atribuição do RSI a fraude, a despesa pública sem retorno, ...

Como refere o próprio texto da Recomendação, nas considerações prévias, em tempos de crises económicas e vários tipos de situações de crise, flexibilidade no desenho do Rendimento Mínimo, incluindo através de acesso temporariamente simplificado, flexibilização dos critérios

de elegibilidade ou extensão da duração dos apoios podem desempenhar um papel importante para mitigar consequências sociais adversas e desempenham um papel estabilizador na economia, mas também há critérios estruturais que poderiam ter sido alargados de forma permanente, nomeadamente, em situações em que haja algum rendimento do trabalho, se a fonte de rendimento permanecer insuficiente a longo prazo, a possibilidade de manter o apoio de Rendimento Mínimo deveria ser assegurada.

De referir ainda que, tal como o acesso a serviços essenciais, o acesso a habitação é igualmente indispensável e poderia ser mais explorado, concluindo-se que deveria ser dada maior atenção às pessoas em situação de sem abrigo nesta Recomendação.

Considerando a limitada evolução dos Esquemas de Rendimento Mínimo nos últimos anos, entendemos também que os prazos para monitorização apresentados no texto da Recomendação podem ser demasiado alargados, protelando o progresso desejado.

O Documento de Trabalho da Comissão que acompanha a Proposta²¹ demonstra que será pouco provável alcançar as metas definidas na redução da pobreza nos próximos anos, a não ser que os Estados Membros fortaleçam a sua proteção social e sistemas de inclusão social, enquanto as metas no âmbito do emprego requerem políticas de ativação do mercado de trabalho mais eficazes. Assim, a implementação efetiva desta Recomendação é um imperativo.

Apesar de não ser ainda uma Diretiva, a Recomendação é um passo muito positivo pois promove padrões elevados e inclui um sistema de governança mais forte. Constitui uma reafirmação da Recomendação sobre Inclusão ativa, de 2008, estando alguns componentes desta refletivos na Proposta atual da Comissão.

²¹ European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on adequate minimum income ensuring active inclusion, 2022. Disponível em [Minimum income: more effective support needed to fight poverty and promote employment - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economic_finance_affairs/working_documents/minimum_income_en_swd022022_en.pdf)

Bibliografia

Comissão Europeia, Pilar Europeu dos Direitos Sociais, 2018. Disponível em [O Pilar Europeu dos Direitos Sociais - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

Conselho da União Europeia, Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho, (2016/C 67/01), fevereiro de 2016. Disponível em [Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho \(europa.eu\)](#)

Conselho da União Europeia, Relatório Conjunto sobre o Emprego, abril de 2020. Disponível em [pdf \(europa.eu\)](#)

Conselho da União Europeia, Um Sistema Europeu de Qualidade voluntário, 2010. Disponível em [st16319.pt10.doc \(europa.eu\)](#)

Council of the European Union, Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on adequate minimum income ensuring active inclusion-Political agreement, Interinstitutional File: 2022/0299(NLE). Disponível em [pdf \(europa.eu\)](#) ou [Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council \(Employment and social policy\) - Consilium \(europa.eu\)](#)

EAPN Europe, EAPN Position Paper on Adequate Income, May 2020. Disponível em [EAPN-2020 EAPN-Position-Paper Adequate-Minimum-Income-4630.pdf](#)

EAPN Europe, EAPN Report Equal access to affordable, quality essential services, 2022. Disponível em [Access to Essential Services Report - EAPN](#)

EAPN Europe, Minimum Income Council Recommendation: Not Enough To Fight Poverty, January 2023. Disponível em [eapn-EAPN-2022 Minimum-Income-Council-Recommendation-5646.pdf](#)

EAPN Europe, Minimum income toolkit (no prelo)

EAPN Portugal, 25 anos de Rendimento Social de Inserção - Melhorar a sua eficácia na luta contra a pobreza, julho de 2021. Disponível em ["25 anos de Rendimento Social de Inserção. Melhorar a sua eficácia na luta contra a pobreza" • EAPN](#)

Eurodiaconia, Caritas Europa & EAPN, Joint statement on the European Commission's Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income schemes in the EU, October 2022. Disponível em [Joint statement on adequate minimum income schemes in the EU \(eapn.eu\)](#)

European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on adequate minimum income ensuring active inclusion, 2022. Disponível em [Minimum income: more effective support needed to fight poverty and promote employment - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#)

European Commission, Commission Staff Working Document 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. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0039&from=EN>

European Commission, Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, SWD(2017) 257 final). Disponível em

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4IPWYuan9AhVIRKQEHWFZAWAQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D17619%26langId%3Den&usg=AOvVaw11qB8ChUUHMStIT19n7ow>

European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Central Bank, The European Economic And Social Committee, The Committee Of The Regions And The European Investment Bank - Annual Sustainable Growth Survey 2022. Disponível em [2022 european semester annual sustainable growth survey.pdf \(europa.eu\)](#)

European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions - Better Assessing The Distributional Impact Of Member States' Policies, COM(2022) 494 final, {SWD(2022) 323 final}. Disponível em [Minimum income: more effective support needed to fight poverty and promote employment - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#)

European Commission, Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on adequate minimum income ensuring active inclusion, COM(2022) 490 final, {SWD(2022)313final}. Disponível em [Minimum income: more effective support needed to fight poverty and promote employment - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#)

European Commission, Report of the High-Level Group on the future of social protection and of the welfare state in the EU, janeiro 2023. Disponível em [Report of the High-Level Group on the future of social protection and of the welfare state in the EU - ELFAC](#)

European Commission, Review of current state of play on reference budgets practices at national, regional and local level, April 2014. Disponível em: [\(PDF\) Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level \(researchgate.net\)](#)

European Union, The 2022 Minimum Income Report, Joint Report Prepared By The Social Protection Committee (SpC) And The European Commission (DG EMPL) Volume I, September, 2022. Disponível em [the-2022-minimum-income-volume-i-KE0722662ENN.pdf \(ual.es\)](#)

Portaria n.º 32/2023 de 20 de janeiro, Proceda à atualização do valor do RSI para o ano de 2023. Disponível em [Portaria n.º 32/2023, de 20 de janeiro | DRE](#)

Rendimento Mínimo Adequado e Rendimento Básico Incondicional: qual o papel na luta contra a pobreza?, Em Análise nº 34, julho de 2017. Disponível em: <https://arquivo.eapn.pt/documento/560/rendimento-minimo-adequado-e-rendimento-basico-incondicional-qual-o-papel-na-luta-contra-a-pobreza>

INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

EAPN Portugal
Rua de Costa Cabral 2368 | 4200-218 Porto
225 420 800
geral@eapn.pt
www.eapn.pt

Anexo I

Recursos políticos relacionados com esta Recomendação

- Recomendação do Conselho sobre critérios comuns relacionados com recursos suficientes e assistência social nos sistemas de proteção social (92/441/EEC) - é a base estrutural dos Esquemas de Rendimento Mínimo da União Europeia e é substituída por esta Recomendação.

- Recomendação da Comissão sobre inclusão ativa de pessoas excluídas do mercado de trabalho (2008/867/EC).

A proposta é construída a partir da Recomendação do Conselho 92/441/EEC, que substitui, e complementa a Recomendação da Comissão 2008/867/EC e segue-se ao pedido do Conselho, em 9 de outubro de 2020, nas suas conclusões sobre fortalecimento da proteção de Rendimento Mínimo para combater a pobreza e exclusão social durante a crise pandémica e no período posterior.

Pretende-se implementar uma abordagem integrada, baseada na combinação de três vertentes políticas: apoio ao rendimento adequado, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade – vertentes particularmente importantes para as pessoas que estão mais afastadas do mercado de trabalho ou excluídas da sociedade.

- Resolução do Parlamento Europeu sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza e promoção de uma sociedade inclusiva na Europa (2010).

- Pilar Europeu dos Direitos Sociais - Princípio 14 – que se refere ao direito a um rendimento mínimo adequado. O princípio 14 estabelece que “Todas as pessoas com falta de recursos suficientes têm direito a um rendimento mínimo adequado, garantindo uma vida digna em todas as fases da vida, e acesso efetivo a bens e serviços facilitadores. Para os que podem trabalhar, o apoio em termos de rendimento mínimo deve ser combinado com incentivos à (re)integração no mercado de trabalho”. A Recomendação em análise neste documento também contribui para outros princípios do Pilar como os relacionados com apoio ativo ao emprego, proteção social, acesso a serviços essenciais, educação, formação e aprendizagem ao longo da vida, e igualdade de oportunidades, e ajudará a alcançar metas no Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, como a redução da pobreza e pobreza infantil, bem como as metas no emprego ou na aquisição de competências.

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – artigo 34 – que se relaciona com direito a segurança social e assistência social.

- Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas. O Objetivo 1 é relativo à eliminação da pobreza em todas as suas formas em todo o lado, sendo que Esquemas de Rendimento Mínimo eficazes podem desempenhar um papel fundamental neste aspeto. O Objetivo 8 é referente à promoção de um crescimento sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e emprego digno para todos, reconhecendo a importância de providenciar empregos de qualidade para prevenir a pobreza no trabalho. O Objetivo 10 aborda a redução de desigualdades dentro dos países e entre países - sendo que esta Recomendação do Conselho sobre Rendimento Mínimo convida os Estados Membros a harmonizar os Esquemas de Rendimento Mínimo entre países.

- Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável - salienta que um crescimento económico sustentável precisa de estar a par com a erradicação da pobreza e outras privações, a redução das desigualdades e a melhoria do acesso a cuidados de saúde, educação e emprego.
- Recomendação da Organização Internacional do Trabalho (International Labour Organization - ILO) sobre as bases de proteção social, que convida os Estados Membros a estabelecer bases de proteção social como elementos essenciais dos sistemas de segurança social.

O tema de um Rendimento Mínimo adequado foi ainda salientado em diversos momentos:

- Resolução do Parlamento Europeu de 24 de Outubro de 2017 (2016/2270(INI)) (o Parlamento Europeu interpelou os Estados Membros para introduzir um Rendimento Mínimo adequado, salientando o papel da proteção no Rendimento Mínimo como uma ferramenta para combater a pobreza);
- Conclusões do Conselho Europeu em 12 de Outubro de 2020;
- Conferência sobre o Futuro da Europa, que decorreu entre abril de 2021 e maio de 2022.

A proposta da Comissão é ainda consistente e complementar com várias outras iniciativas da União Europeia, nomeadamente: a Recomendação do Conselho sobre a Integração de Desempregados de Longa Duração, a Recomendação do Conselho sobre o Acesso a Proteção Social para Trabalhadores por Conta de Outrém e Trabalhadores por Conta Própria, a Diretiva sobre o Salário Mínimo; a Recomendação do Conselho sobre a Ponte para o Emprego - Reforçando a Garantia para a Juventude; a Estratégia Europeia de Cuidados; a Recomendação do Conselho sobre a Garantia Europeia para a Infância e a Recomendação da Comissão para o Apoio Ativo Efetivo ao Emprego (EASE); a Estratégia para a Igualdade de Género 2019-2025; a EU Roma Strategic Framework e a Council Recommendation on Roma Equality, inclusion and participation; a Estratégia para os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030; a Nova Agenda Europeia para as Competências; a Comunicação da Comissão intitulada “A Renovation Wave for Europe – greening our buildings, creating jobs, improving lives”; a Recomendação do Conselho sobre assegurar uma transição justa para a neutralidade climática; o Plano REPowerEU; e a proposta da Comissão para a Regulação numa intervenção de emergência sobre os elevados preços da energia; o Plano de Ação da Economia Social.

Esta Proposta de Recomendação vai também ao encontro do transmitido no relatório “The future of social protection and of the welfare state in the EU”²², produzido pelo Grupo de Alto Nível sobre o futuro da proteção social e do estado social na União Europeia, lançado pela Comissão Europeia, relatório este que pretende informar e inspirar reformas nas políticas aos níveis nacional e Europeu, no sentido de responder às grandes tendências como o envelhecimento demográfico, mudanças no mercado de trabalho e as transições verde e digital. O relatório estabelece 21 recomendações para melhorar os sistemas de proteção social e estado social em seis áreas: apoio para crianças, jovens e famílias; assegurar proteção social inclusiva e aprendizagem ao longo da vida; apoiar rendimento adequado e cuidados de longa duração de elevada qualidade para os mais idosos; promover serviços inclusivos e de alta qualidade,

²² European Commission, Report of the High-Level Group on the future of social protection and of the welfare state in the EU, janeiro 2023. Disponível em [Report of the High-Level Group on the future of social protection and of the welfare state in the EU - ELFAC](#)

Anexo III

Esquemas de Rendimento Mínimo na União Europeia - Características

O quadro apresentado foi construído com base em informação disponibilizada no documento Minimum Income Report 2022²⁶.

País	Critério de idade	Critério de residência	Atribuição por membros do agregado	Regularidade de reavaliação da medida	Nível de governança responsável pelo financiamento
Áustria (AT)	Sem critério de idade	Requisitos mínimos de residência mais longos	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Obrigação de reporte em caso de mudança da situação	Nacional/Regional/Local
Bélgica (BE)	18 anos ou inferior	Requisitos mínimos de residência mais longos	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Obrigação de reporte em caso de mudança da situação	Nacional/Local
Bulgária (BG)	Sem critério de idade	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões anuais**	Nacional
Chipre (CY)	Acima de 18 anos	Requisitos mínimos de residência mais longos	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Nacional
Chéquia (CZ)	Sem critério de idade	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Revisões com frequência inferior a 6 meses**	Nacional
Alemanha (DE)	Sem critério de idade e 18 anos ou inferior *	Requisitos mínimos de residência mais longos	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Obrigação de reporte em caso de mudança da situação	Nacional
Dinamarca (DK)	Acima de 18 anos	Requisitos mínimos de residência mais longos	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Nacional

²⁶ European Union, The 2022 Minimum Income Report, Joint Report Prepared By The Social Protection Committee (SpC) And The European Commission (DG EMPL) Volume I, September, 2022. Disponível em [the-2022-minimum-income-volume-i-KE0722662ENN.pdf](https://ec.europa.eu/economic-finance-and-statistics-division/files/2022/09/the-2022-minimum-income-volume-i-KE0722662ENN.pdf) (ual.es)

Estónia (EE)	Sem critério de idade	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Nacional
Grécia (EL)	18 anos ou inferior	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões anuais***	
Espanha (ES)	Acima de 18 anos	Requisitos mínimos de residência mais longos	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões anuais** Obrigação de reporte em caso de mudança da situação****	Nacional/ Regional
Finlândia (FI)	Sem critério de idade	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Nacional/Local
França (FR)	Acima de 18 anos	Requisitos mínimos de residência mais longos	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Nacional/Local
Croácia (HR)	Sem critério de idade	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões anuais	Local
Hungria (HU)	18 anos ou inferior	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões anuais**	Nacional
Irlanda (IE)	Sem critério de idade e 18 anos ou inferior *	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Obrigação de reporte em caso de mudança da situação	Nacional
Itália (IT)	Sem critério de idade	Requisitos mínimos de	Apoio base de determinado valor	Revisões anuais	Nacional

		residência mais longos	ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado		
Lituânia (LT)	Sem critério de idade	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Nacional
Luxemburgo (LU)	Acima de 18 anos	Requisitos mínimos de residência mais longos	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Obrigação de reporte em caso de mudança da situação	Nacional
Letónia (LV)	Sem critério de idade	Requisitos mínimos de residência mais longos	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Local
Malta (MT)	18 anos ou inferior	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões anuais	Nacional
Países Baixos (NL)	18 anos ou inferior	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Obrigação de reporte em caso de mudança da situação	Nacional
Polónia (PL)	18 anos ou inferior	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Local
Portugal (PT)	18 anos ou inferior	Requisitos mínimos de residência mais longos	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões anuais**	Nacional
Roménia (RO)	18 anos ou inferior	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Local

			adicionais do agregado		
Suécia (SE)	Sem critério de idade	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões com frequência inferior a 6 meses**	Local
Eslovénia (SI)	Sem critério de idade	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Apoio base de determinado valor ou aumento de percentagem por membros adicionais do agregado	Revisões com frequência inferior a 6 meses** Revisões anuais Obrigação de reporte em caso de mudança da situação	Nacional
Eslováquia (SK)	18 anos ou inferior	Apenas requisitos de residência legal ou direito a residência	Definição de tipos de composição do agregado e níveis de apoio correspondentes	Revisões com frequência inferior a 6 meses	Nacional

* Alemanha e Irlanda estão indicadas como tendo sem critério de idade e com critério de idade pois ambos os países têm dois desenhos de rendimento mínimo, com diferentes limites de idade.

** Revisões regulares e também ad hoc.

*** Após 6 meses.

**** Algumas regiões espanholas.