



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 25.01.1999
COM(1998) 774 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL
E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre a aplicação da Recomendação 92/441/CEE, de 24 de Junho de 1992, relativa a
critérios comuns respeitantes a recursos e a prestações suficientes nos
sistemas de protecção social

SÍNTESE

O presente relatório tem por objectivo avaliar o papel dos dispositivos de rendimento mínimo na luta contra a pobreza no âmbito dos sistemas de protecção social. Tem por base a *Recomendação 92/441/CEE*, de 24 de Junho de 1992, através da qual o Conselho pretendia participar nos esforços de luta contra a pobreza e a exclusão social desenvolvidos pelos Estados-Membros.

No âmbito das transferências sociais organizadas nos sistemas de protecção, os rendimentos mínimos constituem o último mecanismo de redistribuição dos rendimentos. Destinam-se às pessoas mais pobres, a fim de cobrir as suas necessidades essenciais, sem exigir contribuições prévias. Princípios comuns, como os enunciados na recomendação, estão na base de modalidades de aplicação nacionais complexas e variadas. Com efeito, os sistemas de rendimento mínimo não actuam isoladamente, mas sim como elementos de uma combinação de ajudas em espécie, de prestações e de serviços sociais, de que o relatório apresenta uma primeira visão de conjunto.

O número de beneficiários de prestações de rendimento mínimo aumentou desde o final da década de 80. Dois factores principais podem explicar este facto: o primeiro, o nível de desemprego cada vez mais elevado e persistente, o segundo, o número crescente de pessoas que sofrem rupturas na sua vida social (prisão, separações familiares, migração forçada, perda de habitação, sobreendividamento, etc.). Em relação à população total, os homens sós e as famílias monoparentais estão nitidamente sobre-representados.

Os Estados-Membros conjugam, em diversa medida, os dispositivos de rendimento mínimo com medidas que visam aumentar o acesso ao emprego. Estas medidas incluem a mobilização dos serviços de emprego a favor das pessoas com maiores dificuldades, actividades de utilidade social, a criação de empregos no sector não comercial, incentivos financeiros aos empregadores para contratarem titulares de prestações de rendimento mínimo e medidas de promoção da passagem ao emprego sem perda de rendimentos. Estas medidas têm ainda um impacto limitado e devem evoluir a fim de melhorar a inserção no mercado de trabalho. Este apoio activo aos titulares em idade activa coaduna-se com os compromissos da estratégia europeia para o emprego.

Visando uma maior eficácia, vários Estados-Membros alargam as suas intervenções a medidas destinadas a melhorar a integração económica e social das pessoas abrangidas. Essas medidas podem incidir sobre a habitação, a educação, a família, a saúde ou a cidadania. Nalguns Estados-Membros é igualmente desenvolvida uma abordagem mais individual que implica uma participação mais activa das pessoas abrangidas na elaboração de projectos individuais, com o apoio dos serviços sociais e dos serviços de emprego, bem como dos parceiros locais.

A Recomendação do Conselho contribuiu para estimular a reflexão e o debate entre os Estados-Membros. Os dispositivos abrangidos devem evoluir de modo global em ligação com as políticas sociais e principalmente com as políticas de emprego. Tendo como objectivo ajudar os Estados-Membros a otimizar a sua acção em matéria de protecção social, de acesso ao emprego e de integração económica e social, o presente relatório fornece elementos com base nos quais se poderão prosseguir os debates e preparar a aplicação do novo artigo 118º do futuro Tratado (artigo 137º da versão consolidada).

ÍNDICE

I.	FUNÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE RENDIMENTO MÍNIMO NOS SISTEMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL.....	4
I.1.	Última rede de segurança.....	5
I.2.	Contribuição das outras prestações.....	6
I.3.	Disponibilidade para o trabalho.....	7
I.4.	Acompanhamento social.....	8
II.	EVOLUÇÃO RECENTE NA UTILIZAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE RENDIMENTO MÍNIMO.....	8
II.1.	Diminuição da pobreza.....	8
II.2.	Quem são os beneficiários?.....	9
II.3.	Passagem do subsídio de desemprego para o rendimento mínimo.....	11
II.4.	Os obstáculos à saída.....	12
II.4.1.	A engrenagem das prestações sociais.....	12
II.4.2.	Encontrar um emprego nem sempre é suficiente.....	13
III.	A VIA PARA O EMPREGO.....	13
III.1.	O que se pode esperar dos serviços de emprego?.....	13
III.2.	Como melhorar a capacidade de inserção profissional?.....	15
III.2.1.	Melhorar as aptidões e qualificações.....	15
III.2.2.	Medidas específicas, fórmulas temporárias.....	16
III.3.	Acesso ao mercado de trabalho.....	17
III.3.1.	Acesso às empresas.....	18
III.3.2.	Incentivos financeiros para regressar ao trabalho.....	18
IV.	UM PASSO MAIS LONGE: OS PERCURSOS INDIVIDUAIS DE INTEGRAÇÃO.....	20
V.	PERSPECTIVAS, RECURSOS E PRESTAÇÕES SUFICIENTES COMO PONTO DE APOIO DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL.....	21

Anexos

Recomendação 92/441/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1992

Quadros

1. Dispositivos nacionais de rendimento mínimo, principais serviços e prestações associados
2. Níveis de apoio garantidos pelos rendimentos mínimos, subsídios de alojamento e familiares, expressos em paridades de poder de compra
3. Características dos titulares de prestações de rendimento mínimo
4. Situação dos requerentes de prestações de rendimento mínimo no plano do emprego
5. Resultados dos dispositivos de integração socioeconómica

Em 1992 o Conselho adoptou duas Recomendações que se baseavam nos compromissos assumidos pela Comissão no seu Programa de Acção relativo à aplicação da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de Dezembro de 1989. A primeira tem por objecto a convergência dos objectivos e políticas de protecção social¹ e define como um dos objectivos comuns a garantia de um nível de recursos compatível com a dignidade humana. A segunda² enuncia os princípios e as modalidades de aplicação da garantia de recursos. Esta segunda Recomendação constitui o objecto do presente relatório.

Para a elaboração do presente relatório foram utilizadas três fontes: o Seminário Europeu de Lisboa, de Setembro de 1996³, organizado quando em Portugal estava iminente a introdução de um dispositivo nacional, um posterior inquérito realizado nos Estados-Membros em 1997 e os trabalhos recentes da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho⁴. O relatório avalia o papel das prestações de rendimento mínimo nos sistemas de protecção social sob a perspectiva da luta contra a pobreza e analisa a sua contribuição para a reintegração social e económica dos seus titulares.

O relatório deve ser considerado em ligação com o debate, promovido pela Comissão, sobre a modernização e melhoria da protecção social na União Europeia⁵ e com a estratégia europeia para o emprego⁶. Além do mais, insere-se nos preparativos da Comissão tendo em vista a aplicação do novo artigo 118º do futuro Tratado (artigo 137º da versão consolidada).

I. FUNÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE RENDIMENTO MÍNIMO NOS SISTEMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

As origens dos dispositivos de rendimento mínimo remontam aos primórdios da assistência social pública aos pobres e deserdados, que não podiam assegurar a sua existência por outros meios. Garantir um mínimo às pessoas sem recursos constituía um dever moral e contribuía para manter uma certa estabilidade social. Quando os sistemas globais de protecção social foram elaborados, os dispositivos de rendimento mínimo foram neles integrados em graus variáveis.

Nos sistemas em que predomina a segurança social baseada no exercício de uma actividade profissional, como na Alemanha, Bélgica, Áustria, França e Luxemburgo, os rendimentos mínimos, prestações não contributivas concedidas a pessoas sem emprego, evoluíram à margem dos sistemas de segurança social. O mesmo acontece nos Países Baixos. A gestão dos dispositivos de rendimento mínimo é da competência das autoridades locais. As autoridades nacionais intervêm de modo limitado para fixar um quadro legal comum às diferentes intervenções.

¹ Recomendação nº 92/442/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1992, JO L 145 de 26.08.92.

² Recomendação nº 92/441/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1992, JO L 145 de 26.08.92.

³ "As políticas em matéria de rendimento mínimo na União Europeia" Pierre Guibentif – Denis Bourget, 1997, publicação conjunta da Comissão Europeia, do "Ministério da Solidariedade e Segurança Social" e da "União das Mutualidades Portuguesas".

⁴ "Report on GMI development in EU Member countries in 1992-1997", Matti Heikkilä, Darren McCausland, documento de trabalho, Dezembro de 1997.

⁵ COM(97) 102 final de 12.03.97.

⁶ Directrizes europeias para o emprego; Resolução do Conselho de 15 de Dezembro de 1997, para 1999; COM(98) 574 para 1999.

Quando a abordagem é mais universal, baseada nas necessidades dos cidadãos e assente numa lógica de assistência, as prestações de rendimento mínimo são consideradas como uma componente intrínseca dos sistemas de protecção social. É esse o caso na Irlanda, no Reino Unido, nos países nórdicos e, recentemente, em Portugal. Nestes países os dispositivos estão mais integrados e a intervenção do Estado é mais marcada. Os países mediterrâneos ocupam uma posição intermédia. Nestes países, os dispositivos de rendimento mínimo garantido estão ainda pouco implantados: dependem da Comunidade Autónoma em Espanha, na Grécia não existem e na Itália⁷ têm carácter local.

Existem também diferenças ao nível da repartição das responsabilidades de gestão e de financiamento entre os planos nacional, regional e local. Em contrapartida, o facto de os dispositivos estarem confrontados com transformações socioeconómicas idênticas e terem de responder aos mesmos tipos de problemas contribui para uma aproximação das respectivas modalidades de aplicação.

1.1. Última rede de segurança

() rendimento mínimo cobre as necessidades essenciais em situação de penúria. Trata-se de um dispositivo não contributivo, financiado pelos impostos e subsidiário em relação à solidariedade familiar.

Os dispositivos de rendimento mínimo constituem a última rede de segurança para aqueles que não podem assegurar a sua subsistência por outros meios. Como enunciado na Recomendação (C-2), funcionam de modo diferencial. Compensam as diferenças existentes entre recursos próprios e familiares – provenientes do trabalho ou de outras prestações sociais⁸ – e os montantes mínimos garantidos. As modalidades nacionais de aplicação deste princípio geral são complexas e variadas⁹.

Os Estados-Membros procuram cobrir as necessidades essenciais, respondendo assim à recomendação (ponto C-1-a)). Os níveis dos rendimentos mínimos são em geral definidos a nível nacional, mas podem ter em conta variações regionais do custo de vida. São indexados aos preços no consumidor ou em função de outras prestações sociais (ponto C-1, alíneas c) e e) da Recomendação).

Os dispositivos de rendimento mínimo implicam um controlo prévio dos recursos dos requerentes. Como estipulado na Recomendação (ponto B-3), a condição de recursos aplica-se, em todos os Estados-Membros, não ao requerente mas ao seu agregado familiar¹⁰. Este constitui o critério mais importante para a concessão da ajuda. O montante das prestações depende, em seguida, da composição do agregado familiar. Os rendimentos mínimos são também subsidiários em relação à solidariedade familiar. Os requerentes devem pois, dentro de certos limites, variáveis segundo os Estados-Membros, fazer todo o possível para receber os créditos de alimentos em seu favor.

⁷ País que não respondeu aos questionários enviados pela Comissão.

⁸ Qualquer auxílio financeiro concedido no âmbito da protecção social, incluindo os outros mínimos sociais.

⁹ A título de exemplo, é possível que o rendimento mínimo não possa ser concedido mesmo quando os rendimentos do trabalho e/ou das prestações sociais são inferiores aos mínimos garantidos. Esta questão é retomada em vários capítulos (II-4.2 e III-3.2.2), bem como nas conclusões.

¹⁰ Conceito que apresenta variantes nas definições nacionais.

A consideração do carácter auxiliar dos rendimentos mínimos em relação às restantes prestações sociais (ponto B-5 da Recomendação) apresenta variações entre os Estados-Membros. Em oito Estados-Membros (Bélgica, Áustria, Alemanha, Espanha, França, Irlanda, Luxemburgo e Portugal) exige-se aos requerentes que previamente façam valer os seus direitos a outras prestações sociais. As prestações de rendimento mínimo podem, no entanto, ser provisoriamente atribuídas enquanto estiver pendente uma decisão sobre a concessão de outra prestação¹¹. Vários Estados-Membros como, por exemplo, os Países Baixos, a Alemanha e o Luxemburgo, mencionam também o facto de os rendimentos mínimos poderem completar pensões de reforma ou subsídios de desemprego. Apenas algumas Comunidades Autónomas espanholas consideram as prestações de rendimento mínimo incompatíveis com estas prestações. No Reino Unido, na Dinamarca, na Suécia, na Finlândia e nos Países Baixos não se exige que o requerente faça valer os seus direitos às outras prestações. Os rendimentos mínimos não deixam, no entanto, de constituir uma última rede de segurança.

As prestações de rendimento mínimo são igualmente não contributivas. Não é exigida qualquer contribuição prévia. Assim, o financiamento destes dispositivos nos Estados-Membros depende, em geral, das receitas fiscais, mais do que das contribuições sobre os rendimentos do trabalho.

O acesso às prestações de rendimento mínimo não tem limites de duração, correspondendo assim à Recomendação do Conselho (ponto B-4 da Recomendação)¹². A cessação dos pagamentos depende do nível de recursos atingido pelo agregado familiar dos titulares. Apesar da natureza ilimitada, na maior parte dos Estados-Membros as prestações de rendimento mínimo têm carácter temporário, destinando-se a prestar auxílio em situações extraordinárias que os titulares devem poder ultrapassar, com ou sem outro apoio, designadamente através do emprego.

I.2. Contribuição das outras prestações

Os dispositivos de rendimento mínimo não actuam isoladamente, mas sim como elementos de uma conjugação de diversas prestações sociais, de serviços sociais e de ajudas em espécie.

O presente relatório analisa os dispositivos mais gerais (ver Quadro 1). Na Irlanda e no Reino Unido, estes dispositivos estão subdivididos em dois subsídios em função da disponibilidade para o trabalho dos titulares. Em certos Estados-Membros estão previstas prestações sociais mínimas não contributivas específicas para:

- as pessoas que atingiram a idade da reforma legal; seis Estados-Membros estabeleceram prestações desta natureza: Bélgica, França, Espanha, Irlanda, Portugal e Reino Unido¹³

¹¹ Na Irlanda, por exemplo, esta disposição é amplamente aplicada.

¹² Em Espanha e em França, a duração administrativamente limitada é compensada pela possibilidade de renovação ilimitada.

¹³ Incluídas no regime de *Income support*.

- pessoas com deficiência; sete Estados-Membros desenvolveram prestações desta natureza para as deficiências mais graves: Bélgica, Espanha, França, Irlanda, Países Baixos, Portugal e Reino Unido (nota 13)
- famílias monoparentais: existem rendimentos mínimos específicos, em níveis variáveis, na Bélgica, França, Irlanda e Reino Unido (nota 13).

Sete Estados-Membros prevêm limites de idade na aplicação dos dispositivos (18 anos na Bélgica, Irlanda, Países Baixos, Portugal e Reino Unido¹⁴, 25 anos em França e Espanha, 30 anos no Luxemburgo), o que exclui uma parte da população em idade activa. Os limites são inferiores em caso de encargos familiares em França, Espanha e Portugal. Por fim, os regimes incluídos no presente relatório abrangem também frequentemente os imigrantes, os requerentes de asilo e os não nacionais da UE, na medida em que satisfaçam as condições exigidas.

A avaliação dos apoios efectivos recebidos nos diversos Estados-Membros deve ser feita com a maior prudência, uma vez que os dispositivos de rendimento mínimo não actuam isoladamente. Não só podem completar determinadas prestações até aos limites máximos legalmente definidos, como acima explicado, mas os seus efeitos são igualmente reforçados por outras prestações complementares, prestações em espécie ou serviços, que respondem a necessidades específicas na acepção da Recomendação (ponto C-1, b)). São concedidos como um direito, ou de modo discricionário¹⁵. Respondem a necessidades relativas à saúde, habitação, educação, transporte, aquecimento, equipamento doméstico, vestuário, alimentação (ver Quadro 1).

I.3. Disponibilidade para o trabalho

Em 12 Estados-Membros é exigida disponibilidade para o trabalho ou para a formação. Há excepções para situações de doença, deficiência e quando os titulares têm crianças ou adultos deficientes a cargo.

Como estipulado na Recomendação (B-3), os dispositivos existentes, exceptuando em França, exigem que os titulares aptos a trabalhar estejam disponíveis para o trabalho, procurem activamente um emprego e estejam dispostos a aceitar qualquer emprego conveniente ou adequado. Na Irlanda e no Reino Unido, esta condição aplica-se à *Unemployment Assistance* e ao *income-based Jobseeker's Allowance*, respectivamente. Em França, esta condição não é aplicada e o emprego constitui uma opção, entre outras, do processo global de inserção subscrito pelos titulares. Todavia, dois terços dos titulares de RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*) estão inscritos como candidatos a emprego.

Os Estados-Membros definem as excepções à disponibilidade para o emprego de modo idêntico. Trata-se de pessoas deficientes¹⁶, pessoas que ainda não

¹⁴ E candidatos a emprego de 16-17 anos, sob certas condições restritas.

¹⁵ Este apoio complementar pode igualmente ser concedido a pessoas cujo rendimento principal não é garantido pelo rendimento mínimo.

¹⁶ No entanto, vários Estados-Membros (Finlândia, Suécia, Reino Unido, Luxemburgo, Alemanha) mencionam medidas e actividades desenvolvidas a favor deste grupo.

atingiram a idade activa, pessoas que têm a seu cargo crianças de tenra idade ou adultos deficientes. Os poucos dados disponíveis reflectem grandes variações no número de pessoas não disponíveis em cada Estado-Membro (1/3 na Suécia, 87,6% no Luxemburgo). Esse facto pode explicar-se pela existência ou inexistência de dispositivos de ajuda específicos para estas categorias. São de referir ainda as pessoas que sofrem de doença prolongada que as impede de exercer uma actividade (5% na Alemanha e Portugal, 30% na Suécia). As pessoas que abusam de substâncias nocivas, álcool ou drogas, frequentemente sobre-representadas entre os titulares de prestações de rendimento mínimo, oscilam entre aptidão e não aptidão para o trabalho.

Em matéria de responsabilidades familiares, muitos Estados-Membros concedem uma isenção temporária da disponibilidade para o trabalho quando os filhos não atingiram ainda a idade escolar. Alguns são mais flexíveis em relação às famílias monoparentais. Conciliar vida profissional e vida familiar é uma questão que se coloca com acuidade. A abordagem adoptada pode ter um impacto directo sobre a vida e a educação das crianças. A organização de modalidades de guarda de crianças facilitaria o acesso dos pais ao emprego ou à formação. Este serviço é gratuito na Suécia, está associado à concessão da *Toimeentulotuki* na Finlândia e está previsto para as famílias monoparentais no Reino Unido. Todavia, impõe-se reunir informações exaustivas sobre a questão-chave da oferta de serviços acessíveis às famílias de baixos rendimentos.

I.4. Acompanhamento social

Metade dos Estados-Membros estabeleceram medidas de integração social frequentemente associadas às medidas relativas à formação e ao emprego.

A Recomendação preconiza que o direito ao rendimento mínimo seja acompanhado por medidas de integração económica e social (pontos B-3 e C-4). Os Estados-Membros aplicam, em graus variáveis, medidas relativas, por exemplo, à saúde, incluindo curas de desintoxicação, à mobilidade (carta de condução), à gestão familiar (sobreendividamento), à educação dos filhos, à aprendizagem de línguas e da cidadania. O objectivo principal da maior parte destas medidas continua a ser o emprego. Nalguns Estados-Membros como, por exemplo, Bélgica, Espanha, França e Portugal, estas medidas estão inscritas em contratos individuais de integração (ver capítulo IV).

II. EVOLUÇÃO RECENTE NA UTILIZAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE RENDIMENTO MÍNIMO

II.1. Diminuição da pobreza

O custo dos rendimentos mínimos é baixo em relação ao conjunto das despesas de protecção social, mas estas prestações constituem, para a maior parte dos seus titulares, a primeira fonte de rendimento. Os seus níveis variam sensivelmente entre os Estados-Membros.

As prestações de rendimento mínimo destinam-se às situações mais graves de falta de recursos. Não visam responder a todos os casos de pobreza. É aos sistemas de protecção social que compete adoptar uma abordagem mais global através do conjunto de transferências sociais que operam. Em termos

de despesas orçamentais¹⁷, os rendimentos mínimos são pouco onerosos¹⁸. Em contrapartida, para a maior parte dos seus titulares essas prestações constituem a fonte de rendimentos mais importante, ou mesmo única

Os trabalhos relativos à avaliação dos apoios efectivos proporcionados pelos rendimentos mínimos e principais prestações associadas são ainda parciais e poderão ser aprofundados em relatórios posteriores. O Quadro 2 apresenta uma primeira estimativa dos níveis de apoio proporcionados pelas prestações de rendimento mínimo, os subsídios de alojamento e as prestações familiares, expressos em paridade de poder de compra. Verificam-se fortes variações entre os Estados-Membros. Os subsídios de alojamento e as prestações familiares podem, em conjunto, representar mais de metade do apoio concedido. Para os casais com dois filhos, as prestações familiares constituem de 7% a 28% do apoio global¹⁹. Esta proporção aumenta nas famílias monoparentais, para as quais atinge 42% na Finlândia. Os subsídios de alojamento são mais difíceis de avaliar. Podem variar de região para região, ou mesmo entre os municípios do mesmo país, ou ainda segundo a situação pessoal do titular, quando são calculadas em função dos custos efectivos do alojamento. A percentagem destas prestações no apoio concedido varia de 7% a mais de 50%.

A interacção complexa destes dispositivos nos rendimentos dos agregados familiares pode constituir para muitos um freio à participação nas medidas activas de regresso ao emprego (ver ponto II-4.1). Esta questão é abordada nos Planos Nacionais de aplicação das Directrizes europeias para o emprego.

II.2. Quem são os beneficiários?

Um número crescente de candidatos a emprego e de pessoas que sofreram rupturas sociais. Entre os titulares²⁰ há uma elevada percentagem de homens sós e famílias monoparentais. Algumas pessoas permanecem dependentes dos dispositivos de rendimento mínimo durante longos períodos.

A dimensão e a composição da população beneficiária de rendimentos mínimos dependem da existência de outros apoios ao rendimento, concedidos especificamente a certas categorias e não abordados no presente relatório

¹⁷ "Protecção social na Europa, 1997", resumo, COM(98) 243 final, e documento interno, Abril de 1998. As transferências sociais representaram em 1993 cerca de 30% do rendimento líquido dos agregados familiares da União. Em cerca de 35% dos agregados familiares, constituíram a principal fonte de rendimento e, sem elas, quase 40% dos agregados familiares teriam tido um nível de rendimento inferior a metade da média nacional. Após as transferências, cerca de 17% dos agregados familiares tinham ainda um nível de rendimento inferior àquele valor.

¹⁸ "Protecção social na Europa, 1997", documento interno, Abril de 1998, com base no SESPROS as despesas relativas a "exclusão social" elevam-se a 1,6% do total UE (não incluindo a Grécia) em 1995. As despesas de "exclusão social" eram relativamente baixas na maior parte dos países, inexistentes ou próximas de zero nos Estados do Sul e superiores a 1% apenas na Dinamarca e na Suécia. Todavia, é possível que existam problemas de classificação, em virtude dos quais despesas destinadas a assegurar que o nível de vida individual não seja inferior a um determinado nível mínimo sejam contabilizadas como outro tipo de despesas.

¹⁹ Os filhos a cargo podem ser considerados através das prestações familiares, incluídas ou não no cálculo dos rendimentos disponíveis do requerente do rendimento mínimo, mas também através da adaptação dos montantes do rendimento mínimo. Estas duas fórmulas podem ser cumuladas no mesmo país.

²⁰ Titular: pessoa que recebe o rendimento mínimo em seu nome ou como chefe de família.

Beneficiário = pessoa que beneficia do rendimento mínimo directamente ou como pessoa a cargo de um titular.

(ver 1-2). Além disso, as pessoas que podem requerer prestações de rendimento mínimo nem sempre o fazem, quer por falta de informação, quer devido à complexidade administrativa do processo, quer ainda devido à desvalorização social que pode estar associada²¹.

Observa-se, no entanto, que o número de beneficiários aumentou desde o final da década de 80 em todos os Estados-Membros²². Esse aumento decorre de dois factores. O primeiro consiste na taxa de desemprego mais elevada e persistente. O segundo diz respeito ao número crescente de pessoas que sofrem rupturas na sua vida social (separações familiares, migração forçada, falta de alojamento, prisão, delinquência, sobreendividamento, etc.).

Em relação ao número total de agregados familiares, há duas categorias principais que se encontram sobre-representadas entre os titulares de rendimentos mínimos (Quadro 3). A primeira é a das pessoas sós, principalmente homens (mais de metade dos titulares em todos os Estados-Membros, exceptuando a Dinamarca e a Espanha). A segunda é constituída pelas famílias monoparentais, quase exclusivamente mulheres com filhos (10 a 20% dos titulares, com um máximo de 35% a 40% em certas comunidades espanholas). A proporção de titulares jovens é significativa. Os jovens recorrem ao rendimento mínimo desde o início da sua vida profissional, ou mesmo antes de a iniciarem.

Estas tendências reflectem, em certa medida, a degradação do mercado de trabalho. São igualmente reflexo das opções feitas em matéria de política social, e principalmente de protecção social. Assim, por exemplo, os casais com ou sem filhos estão sub-representados. Este facto pode explicar-se pela cobertura social de que beneficiam no âmbito dos sistemas de protecção social, bem como pela maior probabilidade de pelo menos um dos cônjuges estar empregado.

Os períodos reais de duração das prestações são difíceis de avaliar. Poucos Estados-Membros dispõem de dados e em certos casos são impostos limites administrativos aos dispositivos. No entanto, vários Estados-Membros mencionam um prolongamento global da duração mínima e a instalação de certos beneficiários numa situação de precaridade a longo prazo. Cerca de 10% dos titulares recebem ajuda durante vários anos, por exemplo em França e na Finlândia. Na Irlanda, perto de um terço dos titulares de *Unemployment Assistance* recebem esta prestação há mais de três anos. Porém, os regimes foram concebidos como auxílios de curta duração em caso de falta provisória de recursos financeiros. Quanto mais longo for o período de benefício destes regimes, mais difícil se torna para os seus titulares sair destes dispositivos. De acordo com estimativas efectuadas nos Países Baixos, as possibilidades de saída passam de 40% no primeiro ano para 13% no quarto ano e as possibilidades de encontrar um emprego passam de 15% para 5%.

²¹ Em futuros relatórios poderá ser estudado um conjunto mais amplo de factores relativos à elegibilidade dos requerentes, aos potenciais abusos e à cobertura efectiva dos dispositivos.

²² Exceptuando uma diminuição temporária nos Países Baixos.

II.3. Passagem do subsídio de desemprego para o rendimento mínimo

As restrições aos subsídios de desemprego levaram muitos desempregados a depender dos rendimentos mínimos.

Todos os Estados-Membros reconhecem a relação entre o aumento do desemprego e o aumento do número de titulares de prestações de rendimento mínimo. Numa altura em que o desemprego se acentuava, muitos Estados-Membros diminuíram a duração dos subsídios de desemprego, baixaram o seu nível ou aplicaram condições de acesso mais restritivas. Cerca de um terço dos titulares na Alemanha, na Bélgica e na Suécia são candidatos a emprego, em França essa proporção eleva-se a dois terços, em Portugal a 86% e na Irlanda a 90% (Quadro 4).

O rendimento mínimo pode completar o subsídio de desemprego quando o seu montante individual ou o montante aplicado ao agregado familiar é mais elevado do que o do subsídio de desemprego. Este último é concedido apenas à pessoa desempregada, sem ter em conta o conjunto do agregado familiar em que esta vive²³. Na Alemanha, por exemplo, 16% dos titulares da *Sozialhilfe* com idades compreendidas entre 21 e 65 anos recebem esse subsídio como complemento do subsídio de desemprego e, destes, 33% são casais com filhos. Isto agrava, na realidade, a complexidade administrativa.

As prestações de rendimento mínimo constituem também o último recurso quando termina o direito ao subsídio de desemprego, ou quando as condições de acesso a este subsídio não estão reunidas. O acesso ao subsídio de desemprego (baseado no seguro) implica uma actividade profissional prévia com pagamento de contribuições sociais durante um período mínimo, o que exclui:

- os jovens que terminam o período de escolaridade,
- as pessoas que interromperam a sua actividade profissional durante longos períodos ou que nunca trabalharam,
- as pessoas que tiveram empregos a tempo parcial ou de duração determinada sem preencher as condições mínimas.

Estas pessoas podem, dependendo da respectiva situação familiar, encontrar-se entre os titulares de prestações de rendimento mínimo. Além do mais, quando é exigida uma idade mínima, uma parte dos jovens encontra-se excluída de qualquer dispositivo de apoio económico.

Certos Estados-Membros como, por exemplo, a Áustria, a Alemanha, a Espanha, a Finlândia, França, Portugal e a Suécia introduziram um subsídio de desemprego assistencial que prolonga o seguro de desemprego, com um montante geralmente inferior e com condições variáveis segundo o Estado-Membro. No entanto, quando a condição para receber esta prestação é ter recebido a precedente, as categorias acima mencionadas continuam excluídas. Tal pode contribuir para desencorajar a procura de emprego, na medida em que os titulares de prestações de rendimento mínimo não têm o mesmo acesso às medidas gerais para o emprego que os titulares de subsídios

²³ Excepto na Irlanda (onde o nível do *Unemployment Benefit* é apenas ligeiramente mais elevado do que o da *Supplementary Welfare Allowance*) e no Reino Unido (onde o JSA, baseado nos rendimentos, tem o mesmo nível que o *Income Support*).

de desemprego (ver III-1). A Irlanda, o Reino Unido, a Dinamarca e o Luxemburgo prevêem apenas dois tipos de prestações para os candidatos a emprego, uma contributiva e a outra não contributiva. Estas prestações conferem aos titulares o mesmo acesso às medidas gerais para o emprego.

A passagem do subsídio de desemprego para as prestações de rendimento mínimo tem frequentemente como efeito a transferência das responsabilidades financeiras dos orçamentos nacionais para os orçamentos regionais e/ou locais. Tal poderá acarretar uma pressão acrescida sobre as economias locais que apresentam as taxas de desemprego mais elevadas.

II.4. Os obstáculos à saída

A complexidade dos mecanismos das prestações sociais e a precaridade do mercado de trabalho podem reforçá-los.

Sair dos dispositivos implica que as outras prestações recebidas, a actividade profissional exercida ou uma modificação da situação familiar proporcionem rendimentos superiores aos níveis dos rendimentos mínimos. Os obstáculos podem ser de natureza pessoal, mas podem também decorrer do próprio funcionamento dos dispositivos.

II.4.1. A engrenagem das prestações sociais

As prestações de rendimento mínimo podem ser concedidas como complemento de outras prestações quando os montantes pagos não permitem atingir o nível do rendimento mínimo garantido. Para além dos subsídios de desemprego, acima abordados, pode igualmente tratar-se de prestações de invalidez, subsídios de doença ou pensões (Quadro 4). A saída dos dispositivos dependerá, assim, das decisões relativas à aplicação das outras prestações.

As prestações de rendimento mínimo podem igualmente ser concedidas em conjugação com outras prestações e serviços, o que contribui para multiplicar os procedimentos e as condições de atribuição. Os requerentes que, devido à sua situação, encontram maiores dificuldades de adaptação, enfrentam com menor à vontade essa complexidade administrativa. Quando persistem no seu pedido, é na esperança de encontrar maior segurança. Não é surpreendente que mostrem reticências em sair do sistema quando os empregos propostos são precários e o retorno ao rendimento mínimo desencorajante.

Além do mais, nem sempre recebem apoio activo na procura de emprego ou de formação, o que reforça o desânimo. Como referem vários Estados-Membros, o pessoal que trabalha a nível local é muitas vezes fortemente solicitado pelo mero tratamento administrativo dos requerimentos e não tem tempo para aplicar as medidas de integração social e profissional.

Tudo isto leva a pensar que há ainda esforços a fazer para simplificar os procedimentos, como preconizado na Recomendação (ponto C-6), aumentar a eficácia dos dispositivos e concretizar os objectivos fixados pelos Estados-Membros em matéria de activação das políticas sociais e do emprego.

II.4.2. Encontrar um emprego nem sempre é suficiente

Em todos os Estados-Membros uma certa proporção de titulares exerce uma actividade remunerada. É o caso de metade dos titulares do *Social Bidrag* na Suécia, 20% dos quais a tempo inteiro, 13% em França, Finlândia e Países Baixos, 8% no Luxemburgo e 5,3% em Portugal (Quadro 4). A Alemanha assinala o seu ressurgimento, com 7,4% dos titulares da *Sozialhilfe*. Anteriormente este fenómeno não era tão nítido nos Estados-Membros. Actualmente tende a acentuar-se com o desenvolvimento de formas de emprego a tempo parcial e atípicas.

Em resposta a estas novas situações, e para facilitar a passagem ao emprego sem perda de rendimentos, os Estados-Membros desenvolveram diversas fórmulas de manutenção permanente ou temporária do rendimento mínimo em complemento de um salário (ver pormenores no capítulo III-3.2.2). Tais medidas podem igualmente ter como efeito o aumento do número de beneficiários.

III. A VIA PARA O EMPREGO

A condição de disponibilidade para o trabalho, inscrita nas disposições nacionais²⁴ foi reavivada pelas dificuldades económicas e orçamentais que os Estados-Membros enfrentam desde a década de 80. Trata-se actualmente de disponibilidade activa e a noção de "adequado ou conveniente" associada ao emprego que deveria ser aceite tornou-se mais flexível. Todavia, poucas pessoas encontram emprego por si próprias ou mesmo recorrendo às medidas gerais para a formação e o emprego. Assim, os Estados-Membros procuram melhorar estes resultados e orientar com maior precisão os recursos limitados para aqueles que deles mais necessitam.

Sem examinar as medidas comuns a todos os candidatos a emprego, o presente capítulo analisará as etapas que os titulares de prestações de rendimento mínimo devem transpor para ter acesso ao emprego, as medidas tomadas pelos Estados-Membros para os ajudar (Recomendação C-5) e a qualidade do emprego a que podem aspirar.

III.1. O que se pode esperar dos serviços de emprego?

Que coordenem as suas intervenções com as dos serviços gestores dos rendimentos mínimos e se preocupem mais do que no passado com os seus titulares.

Como principal via de acesso ao mercado de trabalho, os titulares de prestações de rendimento mínimo disponíveis para o trabalho inscrevem-se nos serviços de emprego²⁵. Em princípio, trata-se de uma forma de serem considerados ao mesmo título que os outros candidatos a emprego. Com efeito, a passagem do subsídio de desemprego para as prestações de rendimento mínimo é acompanhada, na maior parte dos Estados-Membros, por uma mudança na gestão e pagamento das prestações.

Os beneficiários de rendimento mínimo estão a cargo dos serviços sociais, e não dos serviços de emprego. Ora, estes serviços funcionam muitas vezes

²⁴ Exceptuando em França, ver I-3.

²⁵ Inscrição obrigatória em certos Estados-Membros.

independentemente uns dos outros. Tradicionalmente, os serviços sociais não perspectivam as suas intervenções em termos de luta contra o desemprego, considerado como um problema entre outros que os seus clientes enfrentam. Em certos Estados-Membros são, no entanto, chamados a desempenhar um papel mais activo em matéria de emprego. Sem substituir os serviços de emprego, estão principalmente encarregados de desenvolver actividades específicas relacionadas com o mercado de trabalho.

Alguns Estados-Membros, conscientes desta compartimentação dos serviços que prejudica o futuro profissional dos titulares de rendimento mínimo, tentam uma aproximação. Uma primeira etapa consiste em considerar os titulares de prestações de rendimento mínimo como alvos prioritários das medidas a favor do emprego, ao mesmo título que os desempregados de longa duração. A Bélgica, França, Alemanha e Portugal, por exemplo, procederam desta forma. A Irlanda e o Reino Unido aplicam o mesmo princípio, na prática, uma vez que não estabelecem distinção entre as prestações concedidas a estas duas categorias de candidatos a emprego. Na Alemanha, os titulares da *Sozialhilfe* podem participar no programa de ajuda ao emprego dos desempregados de longa duração²⁶, até ao limite de 20% dos participantes. Em Portugal, os titulares de prestações de rendimento mínimo são, além disso, prioritários no que respeita às medidas cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu.

Uma outra iniciativa, de realização mais delicada e longa, consiste em reforçar a motivação dos serviços de emprego a favor das pessoas que encontram mais dificuldades e desenvolver uma parceria com os serviços que gerem as prestações de rendimento mínimo. Na Bélgica, os *Centres publics d'aide sociale* trabalham frequentemente em parceria com os serviços de formação e emprego. Em França, as *Agences Nationales pour l'Emploi* devem recentrar a sua acção nas pessoas com maiores dificuldades. Na Alemanha, a Autoridade Federal para o Emprego e a União Federal das Autoridades Locais publicaram um guia, em 1998, tendo em vista incentivar a cooperação entre os serviços de emprego e os serviços sociais em matéria de inserção profissional dos titulares da *Sozialhilfe*²⁷.

Nos Países Baixos os serviços de emprego concentram os seus esforços nas pessoas de difícil colocação, categorias determinadas em colaboração com as autoridades locais encarregadas dos serviços sociais. Até ao ano 2001, os Serviços Públicos de Emprego, os Gabinetes de Assistência Social e os Serviços Sociais serão reunidos em "Centros de Trabalho e de Rendimentos", que funcionarão como balcão único para todos os candidatos a emprego e requerentes de prestações sociais²⁸. No Reino Unido, o pessoal dos serviços de prestações sociais partilha as instalações dos serviços de emprego,

²⁶ "Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose 1995 bis 1999", 10.02.1995.

²⁷ "Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser", Bundesanstalt für Arbeit und Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, Nürnberg/Köln, Março de 1998.

²⁸ SZW. Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego, "The other face of Netherlands, about preventing and combating hidden poverty and social exclusion", relatório de progresso, Abril de 1997.

responsáveis por todos os titulares de JSA²⁹. O papel destes últimos foi reforçado e estes serviços trabalham em parceria com diversos intervenientes locais a fim de pôr em prática os *New Deals*.

Uma maior cooperação entre os serviços sociais e os serviços de emprego conduz a uma aproximação dos métodos e a um melhor ajustamento desses métodos aos objectivos, e tende a combinar o tratamento administrativo normalizado com um apoio mais personalizado, como o demonstram os percursos individuais de integração descritos mais adiante (capítulo IV).

III.2. Como melhorar a capacidade de inserção profissional?

Uma forte concorrência e a falta de aptidões restringem a participação em medidas gerais de formação. A adopção de medidas específicas permite melhorar a capacidade de inserção profissional e pode contribuir para compensar as lacunas de educação ou formação.

III.2.1. Melhorar as aptidões e qualificações

Apenas uma pequena percentagem de titulares de prestações de rendimento mínimo (Quadro 5) realizam formação ou estágios. Já sem falar das restrições orçamentais, mesmo que estas pessoas possam ter acesso às acções de formação gerais, na prática não dispõem, em muitos casos, das aptidões e qualificações exigidas para satisfazer as condições de acesso ou para aproveitar plenamente essas acções.

Na Dinamarca, a *Lov om Kommunal Aktivisering*³⁰ obriga os municípios a organizar uma reciclagem educativa (20% dos participantes nas medidas de activação) e estágios (60%). No Reino Unido, os candidatos a emprego elegíveis para o *New Deal* podem beneficiar de reciclagem escolar, organizada por parceiros locais, durante os quatro meses anteriores ao *Gateway*. Aos participantes no *New Deal* que não tenham concluído o ciclo de ensino secundário obrigatório³¹ pode ser proposto um período de educação ou formação a tempo inteiro até um ano. A Suécia desenvolve uma estratégia de envergadura nacional com a sua *Adult Education Initiative* plurianual (1997-2002) e os Institutos de Empregabilidade (AMI). A reciclagem está, no entanto, prevista prioritariamente para quem já tenha concluído com êxito o ensino secundário obrigatório.

Apesar de tudo, a formação específica proposta continua a ser limitada, de curta duração e pouco frequentada. Os motivos para tal advêm não só das restrições orçamentais mas também, de um modo mais geral, da ausência de estratégias claras para compensar o que os sistemas nacionais de ensino não conseguiram realizar.

A formação pode ser associada à colocação em empresas, que é também, em geral, de curta duração. Nestes casos é concedida aos empregadores uma compensação financeira (Alemanha, Luxemburgo, Bélgica, França, Dinamarca e Reino Unido, por exemplo). A Alemanha desenvolveu, para os desempregados de longa duração, uma fórmula tripartida (trabalhador,

²⁹ As pessoas com problemas sociais específicos são enviadas aos serviços sociais, que permanecem separados.

³⁰ Substituída pela *Lov om Aktiv Social Politik* em 01.07.98.

³¹ *National Vocational Qualification, level 2.*

empregador, serviço público de emprego) de contratos de integração que garantem um período de formação financiado pelo serviço público de emprego. No âmbito do *New Deal* britânico para os jovens, os empregadores subscrevem compromissos de qualidade respeitantes, designadamente, à formação oferecida.

III.2.2. Medidas específicas, fórmulas temporárias

Nove Estados-Membros (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido) desenvolveram medidas que têm como objectivo último, frequentemente a longo prazo, a reintegração no mercado de trabalho. A maior parte dos Estados-Membros reservam-nas às pessoas consideradas disponíveis para o emprego. Alguns permitem o acesso a estas medidas não só das pessoas disponíveis para o emprego, mas também de outras que tinham isentado dessa disponibilidade, como as famílias monoparentais ou as pessoas idosas (Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos³²). Em França e Portugal, estas medidas são apresentadas como opções possíveis para todos os beneficiários.

III.2.2.1. Incentivar o voluntariado

Nestes nove Estados-Membros são propostas, designadamente pelas autarquias locais, tarefas úteis para a sociedade nos sectores da manutenção de instalações e edifícios públicos, do ambiente, dos serviços colectivos e dos hospitais. Os participantes recebem um complemento ao rendimento mínimo sob a forma de prémio ou reembolso de despesas.

Estas medidas evitam a inactividade completa e reduzem a exclusão social. Em particular, são uma ajuda para as pessoas que não poderiam retomar directamente um emprego, com os condicionalismos que tal implica. Todavia, não reflectem as condições reais do mercado de trabalho, quer pela natureza quer pelas modalidades do emprego. Os participantes permanecem totalmente dependentes das prestações sociais e não podem reintegrar-se no sistema de segurança social, nem constituir direitos ao subsídio de desemprego ou à pensão para além dos valores mínimos não contributivos previstos em certos Estados-Membros. Por todas estas razões, tais medidas permanecem limitadas. São marginais em França, e estão a regredir na Alemanha e no Luxemburgo, países que preferem a opção seguinte.

III.2.2.2. Empregos subsidiados no sector não comercial

Esta opção é a mais utilizada nos Estados-Membros onde existe. As autoridades locais incentivam a criação de empregos no sector da economia social, nos serviços de proximidade e nos serviços públicos ou actuam elas próprias como empregadores. Os empregos são próximos, pela sua natureza, dos precedentes (descritos em 2.2.1), mas estão mais bem estruturados e são frequentemente enquadrados por contratos de trabalho. São pagas contribuições sociais, que permitem a reintegração nos sistemas de segurança social. Incluem, designadamente:

- em Espanha, o "empleo social",

³² Famílias monoparentais, pessoas com mais de 57,5 anos, dispensadas por razões médicas ou sociais.

- na Bélgica, a contratação pelos *Centres Publics d'Aide Sociale* de titulares do *minimex*, que são postos à disposição de colectividades locais ou de ONG,
- na Alemanha, a criação de empregos pelos municípios, particularmente para os jovens, no quadro do programa *Hilfe zur Arbeit*,
- em França, os *contrats emploi solidarité*, CES³³, e *emploi consolidé*, CEC, que têm como destinatários prioritários os titulares de RMI,
- na Dinamarca, os *job training* junto de empregadores públicos,
- no Luxemburgo, as *Affectations temporaires indemnisées*,
- na Irlanda, os *Community employment programmes*,
- nos Países Baixos, os *Banenpool* e as experiências *Melkert*.

O desenvolvimento destas medidas implica uma forte sobrecarga para as autoridades locais, o que leva actualmente alguns Estados-Membros a reconsiderar a repartição dos orçamentos, do pessoal e das responsabilidades. Em matéria de financiamento, as situações são díspares. No Luxemburgo, em Portugal e em França³⁴, o orçamento é nacional mas a gestão está descentralizada. Na Suécia e na Alemanha, os municípios devem suportar totalmente os custos dos dispositivos de rendimento mínimo. Nos outros Estados-Membros, a cobertura das despesas é partilhada entre as autoridades locais e nacionais. Todavia, o orçamento não constitui o único problema. Coloca-se igualmente a questão de saber se as autoridades locais dispõem do pessoal e da experiência necessários para organizar a criação destes empregos.

Os empregos propostos são, de um modo geral, de qualidade mínima, com salários baixos, a tempo parcial, de curta duração e com poucas garantias de renovação. Poucas fórmulas ultrapassam períodos de um ano³⁵. Os trabalhadores contratados nem sempre adquirem experiência profissional que lhes possa ser útil num emprego posterior e continua a ser-lhes difícil reintegrarem-se em seguida de forma duradoura no mercado de trabalho. Nos Países Baixos, em 1996, 6% das pessoas com contratos subvencionados encontraram um emprego regular; essa percentagem foi de 16% no Luxemburgo em 1995. Em França, em 1996, 27% das pessoas que beneficiaram do RMI tinham emprego um ano mais tarde, 44% das quais com contratos subsidiados³⁶ – destes, três quartos eram contratos a tempo parcial, que os interessados tiveram de aceitar na expectativa de um emprego a tempo inteiro.

III.3. Acesso ao mercado de trabalho

Poucas medidas visam os titulares de prestações de rendimento mínimo. Os Estados-Membros consideram particularmente importante facilitar a passagem ao emprego evitando perdas de rendimentos.

³³ Abrangem 40% da inserção profissional dos beneficiários do RMI. Estes últimos representam 30% dos CES celebrados.

³⁴ Além disso, cada departamento deve consagrar 20% do orçamento do RMI em medidas específicas de inserção (saúde, habitação, etc.) que possam apoiar os contratos de emprego subvencionado.

³⁵ Exceptuando, por exemplo, a Irlanda, onde as pessoas com mais de 35 anos com dificuldades de colocação podem ter contratos de 3 anos, e a França, país onde os CEC podem ser renovados até um máximo de cinco anos.

³⁶ Incluindo as ajudas às empresas abordadas no ponto seguinte, III-3.

III.3.1. Acesso às empresas

São aplicadas diversas medidas de incentivo dirigidas aos empregadores. A concessão de subsídios ou a diminuição dos encargos sociais no quadro de contratos de duração limitada são as mais correntes. A maior parte dos Estados-Membros aplica medidas deste tipo sem visar especificamente os titulares de prestações de rendimento mínimo. A Alemanha, o Luxemburgo, a Bélgica, os Países Baixos, a França e o Reino Unido encorajam os empregadores a contratar os titulares destas prestações.

São adoptadas disposições tendo em vista reduzir os riscos de substituição dos trabalhadores existentes por trabalhadores subsidiados. Essas medidas incentivam os empregadores a prolongar a contratação para além dos períodos subsidiados (contratos-tipo no Luxemburgo, acordos tripartidos na Alemanha e compromisso para cumprir os critérios de qualidade das opções do *New Deal* no Reino Unido, *contrats initiative emploi*, CIE, em França). A experiência mostra que os empregadores se mantêm, de um modo geral, reticentes. No entanto, principalmente devido à selecção que os empregadores efectuam na contratação, a proporção das pessoas que obtêm em seguida um emprego regular é mais elevada do que nas opções precedentes. Seria útil, no futuro, poder avaliar a qualidade dos empregos obtidos.

Além dos incentivos financeiros, vários Estados-Membros tentam mobilizar as empresas e os seus trabalhadores para as responsabilidades sociais. Na Dinamarca foi organizado um debate nacional e europeu sobre o tema, em 1997³⁷. Em França e Portugal, os parceiros sociais participam nas comissões de inserção destinadas a fomentar as oportunidades de emprego a nível local. Na Bélgica, as CPAS procuram conseguir parcerias com as empresas.

Por fim, em França, Espanha, Irlanda e Portugal, os titulares de prestações de rendimento mínimo podem receber um auxílio à criação do seu próprio emprego ou da sua própria empresa. Nestes países são igualmente concedidas ajudas específicas para a criação de empresas de inserção, que acolham e empreguem pessoas em dificuldade e as mais vulneráveis em relação ao mercado de trabalho.

III.3.2. Incentivos financeiros para regressar ao trabalho

Quando se consideram os níveis de substituição líquidos dos rendimentos mínimos por salários médios³⁸, o incentivo económico à procura de emprego é, de um modo geral, preservado para as pessoas sós, que constituem perto de metade dos titulares de prestações de rendimento mínimo em toda a União. Os níveis são sensivelmente mais elevados para os casais com dois filhos, no caso de apenas um dos progenitores regressar ao trabalho. Um modelo que tenha em conta o trabalho do casal, situação frequente nos países nórdicos e que tende a desenvolver-se nos restantes países da União, diminuiria esse nível. Para as famílias monoparentais, os níveis estão em certa

³⁷ "Uma nova parceria para a coesão social", Copenhaga, Julho de 1997.

³⁸ Ou dois terços desses salários, incluindo subsídios de habitação e prestações familiares; Quadro 3.4, p. 35 in "Systèmes de prestations et incitation au travail", OCDE, edição de 1998.

medida subestimados, uma vez que as despesas de guarda dos filhos, um elemento-chave para retomar o emprego, não são incluídas.

A relação entre o rendimento mínimo e o salário mínimo garantido³⁹ está a ser debatida em vários Estados-Membros. Seria útil, de futuro, poder calcular os níveis de substituição em relação a esses salários⁴⁰, uma vez que é muito provável que o salário recebido quando se regressa ao trabalho se situe a esse nível mínimo.

III.3.2.1. Ajustamento dos níveis dos rendimentos mínimos

Os Estados-Membros não praticam reduções dos níveis dos rendimentos mínimos como incentivo ao regresso ao emprego. É difícil modificar níveis que são considerados como um limiar de subsistência. Reduzi-los seria dificilmente justificável. No entanto, os Estados-Membros reforçaram as sanções individuais em caso de recusa de um emprego ou de participar em medidas de integração. O pagamento da prestação pode ser suspenso durante alguns meses, ou mais, em caso de recidiva (Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo, Portugal), ou o seu nível pode ser reduzido (de 20 para 25% na Dinamarca, Alemanha e Finlândia; 15%, 20% e em seguida 100% nos Países Baixos; 40% da prestação individual no Reino Unido). Às pessoas sancionadas assistem, em geral, possibilidades de recurso. Existem poucos dados sobre a aplicação efectiva das sanções (2,1% dos titulares em Portugal, 2,8% no Luxemburgo, 5% dos contratos de inserção celebrados em França).

III.3.2.2. Facilitar a transição do rendimento mínimo para o salário

Para facilitar a passagem a um emprego remunerado, seis Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Irlanda e Países Baixos) estabeleceram períodos de transição (1 a 3 anos) durante os quais as prestações de rendimento mínimo podem ser cumuladas, na totalidade ou em parte, com o salário⁴¹. Os Países Baixos e a Irlanda introduziram esta medida com o objectivo de incentivar o emprego a tempo parcial⁴². No Luxemburgo os rendimentos profissionais não são tomados em conta até 20% do rendimento global garantido, sem limite de tempo. Na Irlanda e no Reino Unido é autorizada a cumulação permanente com um salário até ao limite de 30 e 16 horas por semana, respectivamente⁴³. Para além desse período, estes países utilizam os chamados *in-work benefits*, actualmente reservados às famílias com filhos⁴⁴. Apenas algumas Comunidades Autónomas espanholas mantêm a proibição de cumulação de um salário com uma prestação de rendimento mínimo. A abordagem poderia ser alargada às prestações associadas, como é o caso do alojamento na Irlanda e no Reino Unido. Os titulares de prestações de rendimento mínimo sentir-se-ão muito mais encorajados a aproveitar as oportunidades de emprego. Até agora poucos

³⁹ Existe em seis Estados-Membros.

⁴⁰ A tempo inteiro.

⁴¹ Por vezes de modo degressivo.

⁴² Países Baixos: para pessoas com mais de 57,5 anos e famílias monoparentais com crianças menores de 5 anos; Irlanda: é aplicável no âmbito do *Unemployment Assistance* e *Lone Parents Assistance*.

⁴³ Nas condições normais dos rendimentos mínimos.

⁴⁴ No Reino Unido existe uma experiência-piloto para as outras categorias, Na Irlanda, é concedido um apoio degressivo durante 3 anos, através do *Back to Work Allowance*, para empregos recém criados ou para a criação do seu próprio emprego. Os *in-work benefits* têm em conta as despesas de alojamento.

Estados-Membros enveredaram por essa via, devido provavelmente à complexidade do processo e ao facto de as competências se encontrarem repartidas entre uma multiplicidade de níveis administrativos.

A eficácia destas medidas depende de uma articulação adequada entre a legislação laboral, a protecção social, as medidas activas para a formação e o emprego e os regimes fiscais. Em conformidade com o Livro Branco da Comissão "Crescimento, competitividade, emprego"⁴⁵, os Estados-Membros procuram diminuir os custos laborais não salariais da mão-de-obra pouco qualificada. Além disso, os Estados-Membros vão aplicar uma directriz para o emprego⁴⁶ que visa rever e redefinir os regimes de prestações e de fiscalidade e incentivar os desempregados e as pessoas inactivas a procurar e aceitar emprego e formação.

IV. UM PASSO MAIS LONGE: OS PERCURSOS INDIVIDUAIS DE INTEGRAÇÃO

Apenas uma minoria dos titulares abandona os dispositivos de rendimento mínimo por um emprego. Para melhorar estes resultados, está a ser desenvolvida uma abordagem baseada em contratos individuais nos quais os signatários se comprometem a elaborar projectos pessoais.

Nos Estados-Membros que dispõem de dados sobre esta matéria (Quadro 5), as saídas anuais dos dispositivos de rendimento mínimo variam entre 6% e 33%, e nem todas se explicam pelo acesso ao emprego. A obtenção de um emprego é responsável por dois terços das saídas em França e 13% nos Países Baixos, não sendo possível avaliar a durabilidade dos empregos obtidos. Os Estados-Membros foram obrigados a explorar outros campos de integração social e a abordar a multiplicidade dos obstáculos, tanto pessoais como institucionais, que os titulares de prestações de rendimento mínimo podem encontrar. Esses obstáculos podem situar-se, por exemplo, ao nível do ambiente familiar, da educação e do alojamento, e comprometer as possibilidades de encontrar e conservar um emprego.

Os trabalhadores sociais, que são frequentemente os primeiros interlocutores dos titulares de prestações de rendimento mínimo, são testemunhas da dificuldade geral de estas pessoas se projectarem no futuro e se orientarem no conjunto instável de medidas para a formação e o emprego. Para obviar a este problema, foram desenvolvidos serviços de aconselhamento que ajudam as pessoas a ultrapassar as rupturas e a inscrever-se num tempo mais compatível com o seu desenvolvimento pessoal.

São elaborados planos de acção personalizados, que permitem uma abordagem mais coerente em termos temporais e tomam em consideração o ambiente familiar e social. Podem, por exemplo, incluir medidas relativas à autonomia social (aprendizagem de línguas, carta de condução, cura de desintoxicação, etc.), à família (escolarização dos filhos, sobreendividamento, etc.), à ajuda local, ao alojamento, à formação, à aprendizagem da cidadania. Em muitos casos, o emprego continua a ser o objectivo último.

⁴⁵ COM(98) 700 final.

⁴⁶ Directriz 4 das Directrizes para o emprego em 1999, COM(98)574 final.

Os Estados-Membros empenharam-se em graus variáveis nesta abordagem, que inclui, por exemplo:

- na Finlândia, os planos individuais obrigatórios para quem recusa uma oferta de emprego (introduzidos em Março de 1998),
- na Alemanha, o *Gesamtplan* da lei sobre a *Sozialhilfe* (artigo 19-4),
- na Dinamarca, o *individuel handlingsplan*, que os municípios devem estabelecer para os titulares do *Social Bistand* com mais de 25 anos,
- nos Países Baixos, o *weg naar de arbeids markt* para os desempregados de longa duração, que inclui medidas de integração social, de educação e de formação,
- no Reino Unido, o *Jobseeker's Agreement*, que condiciona a concessão da *Jobseeker's Allowance*, sendo revisto de quinze em quinze dias. Define os tipos de emprego para os quais o interessado está disponível e as etapas que este vai percorrer para encontrar um emprego.

Noutros Estados-Membros, os planos individuais evoluíram no sentido de compromissos recíprocos, que além de devolver às pessoas a responsabilidade pelo seu próprio futuro, contemplam também a forma como os serviços sociais e os serviços de emprego poderão ajudá-las a concretizar os seus objectivos. Em França e em Portugal, os compromissos alargam-se às comunidades locais, representadas no âmbito de comissões de inserção co-signatárias dos referidos compromissos.

Estes compromissos mútuos correspondem ao *contrat d'intégration* na Bélgica, *contrat d'insertion* em França, ao *projet d'insertion* no Luxemburgo, ao *projecto de integracion* em Espanha e ao *acordo de inserção* em Portugal. São considerados como instrumentos sociais indicativos, a que os trabalhadores sociais recorrem frequentemente de forma discricionária. Abrangem 15% dos titulares na Bélgica, 22% em Portugal e 28% em França. Não se trata de contratos de emprego. O emprego constitui um elemento, entre outros, no objectivo global de integração económica e social. Em Portugal, por exemplo, um *acordo de inserção* em cinco diz respeito à educação, saúde e/ou acompanhamento social e um em dez à habitação.

V. PERSPECTIVAS, RECURSOS E PRESTAÇÕES SUFICIENTES COMO PONTO DE APOIO DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL

O Conselho preconizava na sua Recomendação o reconhecimento pelos Estados-Membros, "no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, do direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana". Os dispositivos de rendimento mínimo respondem a este objectivo de duas formas. Por um lado, actuam como mecanismos últimos de redistribuição dos rendimentos, fundamentais em período de crise económica e de agravamento da pobreza. Por outro lado, constituem, graças às prestações e serviços associados, uma base para a reintegração económica e social dos seus titulares.

A Recomendação do Conselho contribuiu para organizar e estimular a reflexão e o debate entre os Estados-Membros. Observa-se igualmente uma certa convergência dos dispositivos nacionais em matéria de campo de aplicação e de condições de acesso. Em contrapartida, subsistem diferenças consideráveis no que respeita ao lugar que ocupam nos sistemas de protecção social, às suas ligações com as outras medidas de apoio social e de emprego e às modalidades de aplicação – por exemplo,

os níveis de apoio garantidos e as disposições em matéria de prestações e serviços associados.

A reinserção das pessoas mais pobres nos regimes gerais de segurança social (baseados no seguro) tem frequentemente como condição prévia a obtenção de um emprego regular. Mas apenas uma minoria dos titulares de prestações de rendimento mínimo pode actualmente esperar obter um emprego dessa natureza. A maior parte das actividades remuneradas oferecidas continuam a ser soluções provisórias. A fronteira entre rendimento mínimo e salário está a esbater-se. Para tal contribui o desenvolvimento de empregos de curta duração ou com horário reduzido. É também possível que a flexibilização das condições de cumulação das prestações de rendimento mínimo com um salário possa favorecer o surgimento destas novas formas de emprego. Por outro lado, é lícito questionar se os rendimentos mínimos constituirão o instrumento mais adequado para ajudar as pessoas que trabalham a tempo parcial e recebem salários baixos.

Face à precaridade do mercado de trabalho, conceber para os titulares de prestações de rendimento mínimo oportunidades de emprego mais viáveis a longo prazo constitui uma tarefa de grande fôlego, na qual os Estados-Membros se empenham em graus diversos. Foram já tomadas iniciativas, sendo de referir, a título de exemplo, a criação de empregos no sector não comercial, a mobilização dos serviços de emprego, a facilitação da passagem do rendimento mínimo para o salário sem perda de rendimentos. Os acordos ou contratos individuais celebrados em vários Estados-Membros reforçam este processo, uma vez que inscrevem o emprego numa perspectiva mais ampla de integração e fazem participar de forma mais activa os titulares das prestações de rendimento mínimo.

A fim de prosseguir os trabalhos com os Estados-Membros, com o objectivo de melhorar a situação dos beneficiários de dispositivos abrangidos pela Recomendação, a Comissão propõe que se aprofundem as seguintes questões:

Optimizar a protecção social oferecida

- Como assegurar melhor a cobertura das necessidades essenciais e ter em conta de forma mais adequada as prestações associadas (habitação, saúde, família, etc.)?
- Será possível garantir uma maior coerência entre os mínimos sociais e as restantes prestações sociais, designadamente as relativas ao desemprego e à pensão?
- Em que medida podem os dispositivos completar os rendimentos do trabalho?
- Como melhorar o funcionamento dos dispositivos do ponto de vista dos seus utilizadores?

Aumentar o acesso ao emprego

- Como ajudar os titulares a participar nas medidas gerais de formação e de emprego?
- São necessárias medidas específicas, por que motivos e de que tipo?
- Quais são as melhores práticas para facilitar a passagem ao emprego sem perda de rendimentos?
- Poder-se-á melhorar a qualidade dos empregos propostos e acessíveis aos titulares?

Estas questões devem ser tratadas em ligação com as Directrizes europeias para o emprego e os Planos Nacionais delas decorrentes.

Desenvolver a integração económica e social

- Quais são os direitos e as responsabilidades dos titulares e das pessoas que deles dependem?
- Como organizar respostas coordenadas aos múltiplos problemas económicos e sociais com que os titulares se defrontam?
- O que revela o número crescente de titulares de prestações de rendimento mínimo sobre o modo como as políticas económicas e sociais funcionam e promovem os seus objectivos declarados de participação e de coesão social? Que soluções procurar para conseguir uma melhor integração social?

A Comissão pretende igualmente abrir o debate aos parceiros sociais, às ONG e às outras organizações da sociedade civil, na sua qualidade de intervenientes fundamentais nas políticas de integração económica e social. Os debates que serão desenvolvidos e as orientações que poderão ser definidas contribuirão para preparar a aplicação do novo artigo 118º do futuro Tratado (artigo 137º da versão consolidada).

Quadro 1

**Dispositivos nacionais de rendimento mínimo,
principais serviços e prestações associados**

	Dispositivo de base	Principais serviços e prestações associados
Áustria	Sozialhilfe	Subsídio de alojamento (se os custos de alojamento conveniente não forem cobertos pelas prestações normais, serão concedidos subsídios adicionais ou ajuda em espécie). Seguro de doença ou saúde.
Bélgica	Minimex (minimum de moyens d'existence) – Minimum inkomen	Em princípio, o <i>minimex</i> cobre todas as despesas necessárias. Os <i>Centres Publics d'Aide Sociale</i> podem conceder ajudas excepcionais, principalmente para alojamento e despesas associadas, saúde, despesas de gás/água/electricidade em dívida.
Dinamarca	Social Bistand	Subsídio de alojamento. Subsídio de estudos para estudantes que vivem na comunidade familiar ou fora dela.
Finlândia	Toimeentulotuki	Subsídio de alojamento. Uma parte adicional da <i>Toimeentulotuki</i> cobre especialmente os cuidados de saúde dispendiosos, as despesas de guarda de crianças, os custos elevados associados ao exercício de uma actividade laboral.
França	Revenu Minimum d'Insertion - RMI	Subsídio de alojamento à taxa máxima para inquilinos. Isenção de imposto de habitação. Cuidados de saúde gratuitos. Meios postos à disposição no âmbito dos contratos de inserção (....
Alemanha	Sozialhilfe	Subsídio de alojamento. Seguro de saúde e despesas relacionadas com doenças. Subsídio de educação. Ajudas para circunstâncias excepcionais.
Irlanda	Supplementary Welfare Allowance – Unemployment assistance	Subsídio de alojamento. Ajudas para o vestuário e calçado de crianças escolarizadas. Ajudas em espécie para artigos de cama, aquecimento e outro equipamento doméstico essencial.
Luxemburgo	Revenu Minimum Garanti - RMG	Subsídio de alojamento. Financiamento do seguro médico.
Países Baixos	Algemene Bijstand	Subsídio de alojamento. Financiamento do seguro médico.
Portugal	RMG- Rendimento Mínimo garantido	Subsídio de alojamento. Despesas médicas (para certas categorias), bolsas de estudo. Subsídios para os transportes públicos.
Espanha	Renta Mínima	Ajuda social de urgência (alojamento, equipamento e aparelhos domésticos)
Suécia	Socialbidrag	Subsídio de alojamento, subsídio para famílias monoparentais.
Reino Unido	Income Support - income-based Job-seekers allowance	Subsídio de alojamento. Contribuição para os impostos locais. Tratamentos dentários, óculos subsidiados; leite + vitaminas para crianças com menos de 5 anos e mulheres grávidas, refeições escolares. Ajudas para despesas de maternidade e de funeral. Subsídios em tempo frio para os reformados, deficientes e pessoas com filhos menores de 5 anos.

Os titulares de rendimentos mínimos beneficiam das disposições nacionais gerais relativas aos cuidados de saúde, à educação e à família (prestações familiares). No presente quadro são apenas mencionados os serviços e prestações complementares. As disposições relativas ao emprego e à formação são abordadas directamente no texto do relatório.

Fontes:

- Pierre Guibentif, Denis Bouget, “*Les politiques du revenu minimum dans l'Union européenne*”, Lisboa, 1997
- Respostas nacionais ao questionário da Comissão de 1997 sobre o rendimento mínimo garantido
- Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, “*Report on GMI development in EU Member States in 1992-1997*”, Dezembro de 1997, Matti Heikkilä, Darren McCausland
- OCDE, “*L'assistance sociale dans les pays de l'OCDE, rapports nationaux*”, 1996

Quadro 2

Níveis de apoio garantidos pelos rendimentos mínimos, subsídios de alojamento e prestações familiares

1995, expressos em paridade de poder de compra

Estados-Membros	A ⁴⁷	B	D	Dk	E ⁴⁸	F	Fin	Irl ⁴⁹	L	Nl	P ⁵⁰	S	UK ⁵¹
-----------------	-----------------	---	---	----	-----------------	---	-----	-------------------	---	----	-----------------	---	------------------

Solteiros – sem filhos

Apoio global líquido	483	499	661	561	304	481	644	384	808	734	221	625	661
Proporção do subsídio de alojamento %	27	0	36	9	0	40	40	0	14	21	21	7	56

Casais - 2 filhos

Apoio global líquido	1082	926	1230	1431	565	858	1266	852	1519	1090	654	1207	1094
Proporção do subsídio de alojamento %	15	0	29	0	0	31	20	0	7	14	10	14	34
Proporção das prestações familiares %	23	28	7	11	8	11	14	9	14	10	10	13	11

Famílias monoparentais - 2 filhos

Apoio global líquido	903	926	895	007	504	760	050	837	145	006	476	994	960
Proporção do subsídio de alojamento %	18	0	34	11	0	35	24	0	10	16	13	18	38
Proporção das prestações familiares %	28	28	13	26	10	12	42	9	18	11	13	14	16

Os subsídios de alojamento e as prestações familiares são expressos em percentagem do apoio global líquido. Uma percentagem de 0% indica a ausência de subsídio de alojamento separado. Pressupõe-se, nesse caso, que as despesas de alojamento são cobertas pelo rendimento mínimo. Os dados apresentados são líquidos de deduções. São efectuadas deduções (imposto de rendimento, impostos locais) na Dinamarca, no Luxemburgo, no Reino Unido e nos Países Baixos.

Fontes:

Dados elaborados a partir da base de dados da OCDE sobre as prestações sociais, impostos e incentivos ao trabalho; site Internet : <http://www.oecd.org/els.socpol/benefitscompendium/index.htm>.

Paridades de poder de compra. Eurostat: *Statistiques en bref - Economie et finance, 1995/2*. Cada montante em moeda nacional é convertido numa unidade de referência comum, a PPC, que permite comprar a mesma quantidade de bens e serviços em cada Estado-Membro num determinado ano.

⁴⁷ Média dos 9 dispositivos de *Sozialhilfe* existentes (1 para cada Estado Federado). No que respeita ao subsídio de alojamento, devido às fortes variações decorrentes do facto de serem tomadas em conta situações individuais, o montante apresentado é muito aproximativo.

⁴⁸ Em cada família a *Renta minima* e as prestações familiares são teoricamente tributáveis, mas na prática não é cobrado qualquer imposto porque as prestações são inferiores ao limiar dos rendimentos isentos.

⁴⁹ Não estão disponíveis dados relativos ao subsídio de alojamento. Com efeito, relativamente poucos beneficiários da Supplementary Welfare Allowance recebem tal subsídio. O subsídio para famílias monoparentais, que abrange 68% do auxílio global concedido, é tributável, mas não é efectuada qualquer dedução, uma vez que os montantes das prestações são inferiores ao limiar dos rendimentos isentos.

⁵⁰ Dados relativos a 1997, o primeiro ano de aplicação do RMG.

⁵¹ O *Income Support* é tributável (em parte para casal + 2 e família monoparental + 2), mas não é feita qualquer dedução uma vez que as prestações são inferiores ao limiar dos rendimentos isentos. O baixo montante indicado na rubrica "impostos" corresponde aos impostos locais. Esse montante é, na realidade, compensado por uma contribuição para os impostos locais paga aos titulares que, na prática, neutraliza o impacto dos referidos impostos.

Quadro 3

Características dos titulares de prestações de rendimento mínimo

em % do número de titulares

	B 1997	DK 1994	D 1996	E 1995	FI 1994	FR	Irl 1997 SWA U.A.		L 1994	NL 1995	P 1996	S 1994	UK I.S. JSA	
Pessoas sós (h/m)	54	40,6 25,3/15,3	51,6	22 à 30	61,4 36,9/24,5		72,8		66,5	57,6	?	61,5 39 22,5	59	78
Famílias monoparentais, (h/m)	19	11,5 1/10,5	22,7	35 à 40	10,5 1,3/9,2				19,5	23,6	21,9	17,2 1,9 15,3	27	1
Casais com filhos	9,2	32,5	14		15,8				8,2	11,8		15,6	5	15
Nº de titulares	80 020	290 000	1 377 945	63 714	339 020 (1995)	1 010 472	18 279	159 777	4622	493 000	89 937	715 000	4103000	1097000
Variação desde 1990 %	+ 62	+ 16	+ 11 (1995)	+ 26 (95 97)	+ 87	+ 98		+ 14	+ 73 (1986)	- 7		+ 8 (93 94)	*	
População total abrangida	126 000 (est.)		2.688 805	186 568	584 100 (1995)		37 604		6 804		283 433			
Repartição por idade	27%<25 a 51%<35 a	50%<30 a	73 % < 40 anos	2/3 < 45 anos	2/3 < 30 anos		70%< 39anos	53%<35 anos	54%< 40 anos	60% <40 anos	51< 25anos		9%< 25 a 43 >60 a	29 < 25a 13 > 50a

a = anos

Os titulares correspondem, na realidade, a agregados familiares na aceção de cada um dos dispositivos nacionais (definições nacionais), sendo a sua composição variável (uma so pessoa ou um titular e pessoas a cargo, crianças e/ou adultos, que com ele vivam em economia comum). A população total abrangida é em geral estimada a partir das declarações dos titulares.

Fonte : Pierre Guibentif - Denis Bouget, "Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne", 1997 : completado por:

B : situação em Janeiro de 97; "les bénéficiaires du minimex en Belgique, 1990-1997", Secretário de Estado para a Integração Social, Jan Peeters.

D : situação em 31-12-96; "Sozialhilfe Statistisches Bundesamt".

DK : Susanna Brogaard e Hanne Weise: "Evaluering af Lov om kommunal aktivering" 1997.

E : As percentagens variam entre as Comunidades Autónomas; Fundacion Argentaria, 1995.

F : situação em 31.12.96, incluindo os departamentos ultramarinos, que representam cerca de 16% do total: DIRM/CAF, Junho de 1997.

P : situação em 31-08-98.

IRL : situação em 31-12-97; SWA = *Supplementary Welfare Allowance*: o fluxo anual é mais elevado (73 554 titulares em 1997); U.A. = *Unemployment Assistance*.

Lux : 3º relatório RMG apresentado pelo *Conseil Supérieur de l'action sociale à Chambre des Députés*, Julho de 1996; dados FNS/CDP Dezembro de 1994.

NL : Dados relativos a titulares com 18 a 64 anos de idade.

UK: I.S. = *Income support*; JSA = *income-based Jobseeker's allowance*; *Statistics Quarterly Enquiry*, Nov.97. Irlanda do Norte: *Income support 100% census, JSA 20% sample* Dados arredondados para a unidade de milhar mais próxima. * O número de titulares de IS aumentou 36 % no período 90/95. A partir de Outubro de 1996, o JSA substituiu o IS para os desempregados.

Quadro 4

Situação dos requerentes de prestações de rendimento mínimo relativamente ao emprego

em % do total de requerentes

	Empregados	Candidatos a emprego		estágio, formação	outros
		subsidiado	não subsidiado		
B	2,8	7	30,1	3,8 (estudantes)	56,3, dos quais 10,8 separação do casal, 9,6 em complemento de outras prestações, 2,9 deficiência/doença
D	7,4	14,3	20,9	5,3	62,1, dos quais 14,8 encargos domésticos, 7,1 deficiência/doença, 1,4 reforma
E	muito poucos	desempregados de longa duração		poucos	famílias monoparentais
Fin	11,1	54,3	muito poucos		76,7 complemento de outras prestações
F	13	13,8	41,2	6	26
Irl	não disponível	90			10, dos quais 2,6 deficiência/doença, 1,6 refugiados
L	8	31			51, dos quais 26 deficiência/doença, 18 cônjuges a cargo, 8 com mais de 60 anos
P	5,3	86,2			5 reformados, 2,8 deficiência/doença, 0,7 apoio de família
S	50, dos quais 20 a tempo inteiro	4 x média nacional			33 deficientes mentais
UK	não disponível	21,1 (JSA)		não disponível	78,4, dos quais 34,1 reformados, 19,5 famílias monoparentais, 17,3 deficiência/doença

Nb: um requerente de prestações de rendimento mínimo pode receber várias outras prestações sociais

Fontes:

respostas nacionais ao questionário da Comissão de 1997, completadas por:

B: situação no momento do requerimento; *"Enquête sur l'accroissement du nombre des demandes en vue de l'obtention du minimex, Union des villes et communes belges, section C'PAS"*; dados de 1994.

D: situação em 31-12-1996 para pessoas de 15 a 65 anos; *"Sozialhilfe Statistisches Bundesamt"*.

E: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, *"Las rentas minimas de insercion", origen, modelos y aplicacion en las Comunidades autonomas, 05-1997*.

F: no momento do requerimento; Isa Aldeghi, *"les nouveaux arrivants au revenu minimum d'insertion"*, inquérito RMI 900-CREDOC-DIRMI 1996, CREDOC, Novembro de 96.

IRL: *Supplementary Welfare Allowance + Unemployment Assistance, Statistical information on Social Welfare Services-Department of Social Community and Family Affairs - 1997*.

L: situação no momento do requerimento; *Rapport d'activité 1995 du Service National d'Action Sociale*.

P: Durante o período experimental de 1-07-96/31-10-97, 17 960 agregados familiares receberam o RMG; em 30-7-97, 11 482 agregados familiares ainda o recebiam.

Su: resposta ao questionário de 1996, dados de 1994.

UK: *Income Support + income-based Jobseeker's Allowance(JSA), Statistics Quaterly Enquiry, Nov. 97*; Irlanda do Norte: *Income support 100% census, JSA 20% sample*.

Quadro 5

Resultados dos dispositivos de integração socioeconómica

em % do total de titulares

	"activados"	Saídas do dispositivo	emprego	voluntariado	formação, estágios	outros
Dk	49	20 a 30	15		34	50 complemento de outras prestações
D	8,4					
E	100 em teoria		13 emprego social	não disponível	não disponível	0,05 projectos de integração social (cuidados de saúde, escolarização dos filhos, etc.)
F	> 28	33	27		6	47 procura de emprego, 5 outros
L	12,0	6,0 em 96	4,7	3,9	3,5	79,5 dispensados de MSC
Nl		32, 9	11,6	não disponível	0,6	18,8, dos quais 4 mudança de residência/estrangeiro, 4 casamento
P	21,8		9,7		21,5	18,6 saúde; 23,7 apoio social; 7,8 alojamento

"activados" = titulares que participaram em medidas de integração social e económica

" emprego" = pessoas que encontraram um emprego subsidiado ou não subsidiado.

Fontes:

Respostas dos Estados-Membros ao questionário da Comissão de 1997, completadas por:

D: participantes no programa "Hilfe zur Arbeit"; Breuer Wilhem "Rendimento mínimo garantido e políticas de inserção no mercado do emprego, caso da Alemanha" ISG, Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, 1995, com base no inquérito de 1992.

E: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, "Las rentas minimas de insercion", origen, modelos y aplicacion en las Comunidades autonomas, 05-1997; Fundacion Argentaria, "Las rentas minimas de insercion en Espana: entre la asistencia y la insercion", versão provisória, Maio de 1995; dados de 1993.

F: situação um ano após a admissão ao RMI. 28% "activados" = que celebraram um contrato de inserção; Isa Aldeghi, "Les nouveaux arrivants au revenu minimum d'insertion", inquérito RMI900 - CREDOC-DIRMI 1996, CREDOC, Nov.96.

L: situação em 31-12-1995: em 7 433 beneficiários, 5 912 (79,5%) estão dispensados de Medidas sociais complementares (MSC); 56,7% das pessoas não dispensadas estão "activadas"; 3º relatório apresentado pelo Conseil Supérieur d'Action Sociale à l'Assemblée des Députés, Julho de 1996.

Nl: dados de 1991, estudo "Da assistência nacional ao emprego" Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego, Maio de 1994. Em 1995 as medidas de activação abrangeram 27,5% do total de titulares.

P: resultados referentes ao período 1-7-96/ 31-08-98; 21,8% "activados" = que celebraram um "acordo de inserção".

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 24 de Junho de 1992

relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social

(92/441/CEE)

O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, o seu artigo 235º,

Tendo em conta a proposta da Comissão ⁽¹⁾,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu ⁽²⁾,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social ⁽³⁾,

- (1) Considerando que o reforço da coesão social no seio da Comunidade implica a promoção da solidariedade em relação às pessoas mais desfavorecidas e mais vulneráveis;
- (2) Considerando que o respeito pela dignidade humana faz parte dos direitos fundamentais que estão na base do direito comunitário como é reconhecido pelo preâmbulo do Acto Único Europeu;
- (3) Considerando que os processos de exclusão social e os riscos de precariedade aumentaram e se diversificaram no decurso da última década, devido, nomeadamente, a evoluções conjugadas do mercado do emprego, em particular o aumento do desemprego de longa duração, e das estruturas familiares, em especial o aumento das situações de isolamento;
- (4) Considerando que é necessário acompanhar as políticas gerais de desenvolvimento e consolidar os direitos adquiridos em matéria de política social, que podem contribuir para travar as evoluções estruturais verificadas, de políticas de integração específicas, sistemáticas e coerentes;
- (5) Considerando, por conseguinte, que é conveniente prosseguir os esforços envidados e consolidar os direitos adquiridos em matéria de política social, e adaptar essa política ao carácter multidimensional da exclusão social, o que implica associar às diversas formas necessárias de auxílio imediato medidas que visem de facto a integração económica e social das pessoas em causa;
- (6) Considerando que a insuficiência, a irregularidade e a incerteza dos recursos não permitem, aos que delas são

vítimas, a participação conveniente na vida económica e social da sociedade em que vivem, nem a sua inserção com êxito num processo de integração económica e social, e que é, pois, importante reconhecer aos mais desfavorecidos, no âmbito de uma política global e coerente de apoio à sua inserção, o direito a recursos suficientes, estáveis e previsíveis;

- (7) Considerando que o Conselho e os ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no Conselho, adoptaram, em 29 de Setembro de 1989, uma resolução relativa à luta contra a exclusão social ⁽⁴⁾, que salienta que a luta contra a exclusão social pode ser considerada componente importante da dimensão social do mercado interno;
- (8) Considerando que a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada pelo Conselho Europeu de Estrasburgo, em 9 de Dezembro de 1989, pelos chefes de Estado ou de Governo de onze Estados-membros, declara designadamente no seu oitavo considerando e nos pontos 10 e 25:

«Considerando que, num espírito de solidariedade, importa lutar contra a exclusão social»;

«De acordo com as regras próprias de cada país:

10. Todos os trabalhadores da Comunidade Europeia têm direito a uma protecção social adequada e devem beneficiar, qualquer que seja o seu estatuto e a dimensão da empresa em que trabalham, de prestações de segurança social de nível suficiente.

As pessoas excluídas do mercado de trabalho, quer porque a ele não tenham podido ter acesso quer porque nele não se tenham podido reinserir e que não disponham de meios de subsistência, devem poder beneficiar de prestações e de recursos suficientes, adaptados à sua situação pessoal.»;

25. Todas as pessoas que tenham atingido a idade da reforma mas que não tenham direito à pensão e que não disponham de outros meios de subsistência devem poder beneficiar de recursos suficientes e de uma assistência social e médica adaptada às suas necessidades específicas»;

⁽¹⁾ JO nº C 163 de 22. 6. 1991, p. 1.

⁽²⁾ JO nº C 150 de 15. 6. 1992.

⁽³⁾ JO nº C 14 de 20. 1. 1992, p. 1.

⁽⁴⁾ JO nº C 277 de 31. 10. 1989, p. 1.

- (9) Considerando que a Comissão retomou este aspecto fundamental da luta contra a exclusão social no seu programa de acção relativo à execução da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, observando, em particular, o interesse de uma iniciativa comunitária tendo em vista, num espírito de solidariedade, os cidadãos menos favorecidos da Comunidade, incluindo os idosos, cuja situação se assemelha, com demasiada frequência, à das pessoas excluídas do mercado de trabalho;
- (10) Considerando que a implementação de uma garantia de recursos e de prestações é do âmbito da protecção social; que compete aos Estados-membros qualificar, neste quadro, a natureza jurídica das disposições destinadas a assegurar esta garantia que, na maior parte dos Estados-membros, não são do âmbito da segurança social;
- (11) Considerando que importa ter em conta, durante a implementação progressiva da presente recomendação, os recursos financeiros disponíveis, as prioridades nacionais e os equilíbrios no interior dos sistemas nacionais de protecção social; que existem disparidades de desenvolvimento nos Estados-membros, em matéria de protecção social;
- (12) Considerando que o Parlamento Europeu, na sua resolução sobre a luta contra a pobreza na Comunidade Europeia ⁽¹⁾, se pronunciou a favor da instauração, em todos os Estados-membros, de um rendimento mínimo garantido como factor de inserção dos cidadãos mais pobres na sociedade;
- (13) Considerando que o Comité Económico e Social no seu parecer de 12 de Julho de 1989 sobre a pobreza ⁽²⁾ recomendou igualmente a instauração de um mínimo social, concebido para ser simultaneamente uma rede de segurança para os pobres e uma alavanca necessária à sua reinserção social;
- (14) Considerando que a presente recomendação não afecta as disposições nacionais e comunitárias em matéria de direito de estadia;
- (15) Considerando que o Tratado não prevê para a execução dos objectivos da presente recomendação outros meios de acção para além dos enunciados no artigo 235º.

I. RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE:

- A. Reconheçam, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, consequentemente, adaptem o

respectivo sistema de protecção social, sempre que necessário, segundo os princípios e as orientações a seguir expostos;

B. Definam o reconhecimento deste direito segundo os seguintes princípios gerais:

1. A afirmação de um direito baseado no respeito pela dignidade da pessoa humana;
2. A definição do campo de aplicação pessoal deste direito, relativamente à residência legal e à nacionalidade, em conformidade com as disposições pertinentes em matéria de residência e/ou de estadia no sentido de abranger gradualmente, neste quadro, tão amplamente quanto possível, segundo as modalidades previstas pelos Estados-membros, todas as situações de exclusão;
3. A abertura deste direito a todas as pessoas que não disponham, nem por si próprias nem no seio do seu agregado familiar, de recursos suficientes,
 - sob reserva da disponibilidade activa para o trabalho ou para a formação profissional com vista à obtenção de um posto de trabalho, relativamente às pessoas cuja idade, saúde e situação familiar permitam essa disponibilidade activa, ou, se for caso disso, sob reserva de medidas de integração económica e social, relativamente às outras pessoas, e
 - sem prejuízo da faculdade dos Estados-membros de não abrirem este direito às pessoas que tenham um emprego a tempo inteiro nem aos estudantes;
4. O acesso a este direito sem limites de duração, desde que as condições de acesso continuem a ser preenchidas, entendendo-se que, pontualmente, o direito pode ser reconhecido por períodos limitados mas renováveis;
5. O carácter auxiliar deste direito em relação aos demais direitos no domínio social, devendo paralelamente tentar-se inserir as pessoas mais pobres nos sistemas dos direitos gerais;
6. O acompanhamento deste direito pelas políticas consideradas necessárias, a nível nacional, à interação económica e social das pessoas abrangidas, tal como previsto na resolução do Conselho e dos ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho em 29 de Setembro de 1989, relativa à luta contra a exclusão social;

C. Implementem este direito segundo as orientações práticas seguintes:

1. a) Fixar, em função do nível de vida e do nível de preços no Estado-membro considerado, e

⁽¹⁾ JO nº C 262 de 10. 10. 1988, p. 194.

⁽²⁾ JO nº C 221 de 28. 8. 1989, p. 10.

para diferentes tipos e dimensões de agregados familiares, o montante dos recursos considerados suficientes para uma cobertura das necessidades essenciais no respeito pela dignidade humana;

- b) Adaptar ou completar os montantes por forma a satisfazer necessidades específicas;
 - c) Fixar estes montantes por referência a indicadores apropriados, designadamente a estatística do rendimento médio disponível no Estado-membro, a estatística do consumo dos agregados familiares, o salário mínimo legal, caso exista, ou o nível dos preços;
 - d) Preservar nas pessoas com idade e aptidão para trabalhar a vontade de procurar um emprego;
 - e) Definir modalidades de revisão periódica destes montantes, de acordo com aqueles indicadores, para que continue a ser assegurada a cobertura das necessidades;
2. Atribuir às pessoas cujos recursos, apreciados ao nível do indivíduo ou do agregado familiar, sejam inferiores aos montantes assim fixados, adaptados ou completados, um apoio financeiro diferencial que lhes permita dispor desses montantes;
3. Tomar as medidas necessárias para que, no que respeita aos efeitos do apoio financeiro assim concedido, a aplicação das regras em vigor nos domínios da fiscalidade, das obrigações civis e da segurança social tenha em conta o nível desejável de recursos e prestações suficientes para viver de acordo com a dignidade humana;
4. Tomar todas as disposições para oferecer às pessoas abrangidas um acompanhamento social apropriado, constituído por medidas e serviços, tais como, nomeadamente, o acolhimento, a informação e a ajuda para fazer valer os seus direitos;
5. Adoptar, para as pessoas com idade e aptidão para trabalhar, medidas que incluam, se necessário, acções de formação profissional, com vista a ajudá-las eficazmente a integrar-se ou reintegrar-se na vida activa;
6. Tomar as medidas necessárias para que as pessoas mais desfavorecidas sejam efectivamente informadas deste direito.

Simplifica o mais possível os procedimentos administrativos e as modalidades de controlo dos recursos e das situações relativas à abertura deste direito.

Organizar, na medida do possível e em conformidade com as legislações nacionais, modalidades de recurso junto de terceiros independentes, tais como os tribunais, facilmente acessíveis às pessoas interessadas;

- D. Assegurem esta garantia de recursos e de prestações no âmbito dos regimes de protecção social.

Determinem as respectivas modalidades, financiem os seus custos e organizem a sua gestão e a sua implementação em conformidade com as legislações e/ou as práticas nacionais;

- E. Iniciem desde já e de forma progressiva a implementação das medidas previstas na presente recomendação de modo a permitir estabelecer um balanço ao fim de cinco anos, tendo em conta a disponibilidade dos recursos económicos e orçamentais, bem como as prioridades fixadas pelas autoridades nacionais e os equilíbrios dos sistemas de protecção social, e modulando, se necessário, o seu campo de aplicação por grupos etários ou situação familiar;

- F. Tomem medidas adequadas:

- para recolher uma informação sistemática sobre as modalidades efectivas de acesso das populações abrangida a estas medidas e
- para proceder a uma avaliação regular da sua aplicação e dos respectivos efeitos;

II. 1. PARA ESTE EFEITO, SOLICITA À COMISSÃO QUE:

- 1. Incentive e organize, em ligação com os Estados-membros, a troca sistemática de informações e de experiências e a avaliação contínua das disposições nacionais adoptadas;
- 2. Submeta regularmente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social um relatório em que descreva, com base nas informações que lhe forem fornecidas pelos Estados-membros, os progressos realizados e os obstáculos encontrados na aplicação da presente recomendação.

Feito no Luxemburgo, em 24 de Junho de 1992.

Pelo Conselho
O Presidente
José da SILVA PENEDA

ISSN 0257-9553

COM(98) 774 final

DOCUMENTOS

PT

05 04 01 17

N.º de catálogo : CB-CO-98-774-PT-C

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo