



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS REGIMES DE
RENDIMENTO MÍNIMO: ADEQUAÇÃO E INTEGRAÇÃO
NO MERCADO DE TRABALHO EM PORTUGAL,
LUXEMBURGO, BÉLGICA E ESLOVÉNIA

HENRIQUE DA SILVA SEVERO GAMEIRO BARROSO

ABRIL 2025



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS REGIMES DE
RENDIMENTO MÍNIMO: ADEQUAÇÃO E INTEGRAÇÃO
NO MERCADO DE TRABALHO EM PORTUGAL,
LUXEMBURGO, BÉLGICA E ESLOVÉNIA

HENRIQUE DA SILVA SEVERO GAMEIRO BARROSO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR FRANCISCO JOSÉ DUARTE NUNES

ABRIL 2025

Agradecimentos

A conclusão deste trabalho marca o encerramento de uma das etapas mais importantes da minha vida. Contudo, nada disto teria sido possível sem o apoio e a colaboração de várias pessoas, às quais gostaria de expressar a minha sincera gratidão.

Em primeiro lugar, quero expressar a minha gratidão ao Professor Doutor Francisco José Duarte Nunes, que me orientou ao longo deste último ano. A sua ajuda, conhecimento e bondade foram essenciais para a concretização desta dissertação.

À minha família, especialmente aos meus pais, que, ao longo de todo o meu percurso académico, sempre garantiram que eu tinha tudo o que precisava. A eles, deixo o meu profundo agradecimento pelo apoio incondicional em todos os momentos.

Aos meus amigos, em particular ao Rolo, ao Tomás e ao Fábio, que desde o secundário partilharam comigo momentos inesquecíveis. Mesmo à distância, sei que estão sempre a torcer por mim.

À Cláudia pela constante presença e alegria. Apesar de não ter feito parte do meu percurso académico o seu apoio e companhia foram fundamentais.

Aos meus colegas de mestrado, os *meppies*, que tornaram esta experiência única e repleta de boas memórias, um obrigado não chega. Um agradecimento especial à Inês Rodrigues, à Inês Ribeiro, à Matilde, à Ana e ao Daniel. Obrigado pelas memórias que criámos juntos.

Por fim, a ti Rita, obrigado pela força, apoio e amor que me dás.

Resumo

A pobreza e a exclusão social são problemas persistentes que afetam milhões de pessoas, mesmo em regiões desenvolvidas como a União Europeia.

Este Trabalho Final de Mestrado analisa e compara os regimes de Rendimento Mínimo em quatro países da UE: o Rendimento Social de Inserção (RSI) em Portugal, o *Revenu d'Inclusion Sociale* (REVIS) no Luxemburgo, o *Droit à l'intégration sociale* na Bélgica e a *Denarna socialna pomoč* (DSP) na Eslovénia. O principal objetivo é compreender como estes regimes funcionam com foco naquilo que são os critérios de elegibilidade da medida, a adequação das prestações e a ligação entre o RM e a integração no mercado de trabalho.

A dissertação aborda inicialmente os conceitos de pobreza e exclusão social assim como a evolução histórica da medida em contexto europeu. Posteriormente, é realizada uma análise com foco na generosidade da prestação em cada país. Além disso, o trabalho investiga o potencial desincentivo ao trabalho que o RM pode causar e examina práticas de discriminação positiva que visam proteger agregados familiares mais suscetíveis à pobreza. Posteriormente, são exploradas as estratégias e políticas adotadas pelos países para promover a integração e a reinserção laboral dos beneficiários, fator crucial para garantir uma saída sustentável da pobreza e uma maior inclusão social.

Na fase final recorre-se a dados que permitem uma análise mais robusta, destacando as tendências dos esquemas assim como os seus resultados em termos de mitigação da intensidade da pobreza.

Constatou-se que nenhum regime garante a superação do limiar de pobreza, mas todos reduzem a sua intensidade, com perfis distintos. A generosidade do RM pode criar desincentivos ao trabalho, especialmente no Luxemburgo, onde os apoios são elevados. Em termos de discriminação positiva Portugal, Luxemburgo e Eslovénia apresentam um RM que visa proteger agregados de maiores dimensões enquanto na Bélgica, há uma discriminação positiva mais centrada nas famílias monoparentais. Para Portugal, recomenda-se a adoção de subsídios adicionais para famílias monoparentais e incentivos à ativação laboral, visando um sistema mais eficaz e inclusivo.

Palavras-chave: Pobreza, Exclusão social, Rendimento Mínimo, Política Pública, Adequação, Reintegração no mercado de trabalho.

Abstract

Poverty and social exclusion are persistent problems that affect millions of people, even in developed regions such as the European Union.

This Final Master's Work analyzes and compares minimum income schemes in four EU countries: Rendimento Social de Inserção (RSI) in Portugal, Revenu d'Inclusion Sociale (REVIS) in Luxembourg, Droit à l'intégration sociale in Belgium and Denarna socialna pomoč (DSP) in Slovenia. The main objective is to understand how these schemes work, with a focus on the measure's eligibility criteria, the adequacy of benefits and the link between MI and integration into the labor market.

The dissertation initially addresses the concepts of poverty and social exclusion, as well as the historical evolution of the measure in a European context.

Subsequently, an analysis is carried out focusing on the generosity of the benefit in each country. In addition, the work investigates the potential disincentive to work that the MI can cause and examines positive discrimination practices aimed at protecting households that are more susceptible to poverty. It then explores the strategies and policies adopted by countries to promote the integration and reintegration of beneficiaries into work, a crucial factor in ensuring a sustainable escape from poverty and greater social inclusion.

The final phase uses data that allows for a more robust analysis, highlighting the trends of the schemes as well as their results in mitigating the intensity of poverty.

It was found that no scheme guarantees overcoming the poverty line, but they all reduce its intensity, with different profiles. The generosity of the MI can create disincentives to work, especially in Luxembourg, where support is high. In terms of positive discrimination, Portugal, Luxembourg and Slovenia have a MI that aims to protect larger households, while in Belgium there is more positive discrimination focused on single-parent families. For Portugal, it is recommended to adopt additional subsidies for single-parent families and incentives for labor activation, aiming for a more effective and inclusive system.

Keywords: Poverty, Social Exclusion, Minimum Income, Public Policy, Adequacy, Reintegration into the labor market.

Índice

Agradecimentos	3
Resumo	4
Abstract	5
Índice de Tabelas	7
1. Introdução	9
2. Revisão de Literatura	11
2.1. A pobreza e a exclusão social: Conceitos	11
2.2. O Combate à pobreza e à exclusão social	13
2.2.1. Emergência da criação de um Rendimento Mínimo Garantido	13
2.2.2. Rendimento Mínimo e a União Europeia	14
2.2.3. O RMG em Portugal	16
2.3. O Rendimento Social de Inserção	17
2.4. Eficiência e equidade	20
2.5. <i>Non-take up</i> : o estigma social	21
3. Metodologia	22
4. Caracterização dos Regimes: atribuição e montantes	25
5. Avaliar a eficácia dos Regimes de Rendimento Mínimo: PT, LU, BE, SI	32
5.1. Adequação	32
5.1.1. Discriminação positiva: A proteção das famílias monoparentais e dos agregados de maiores dimensões	37
5.1.2. Desincentivo ao trabalho	38
5.2. A reinserção no mercado do trabalho	41
5.3. Eixos de conclusões comparativas transversais sobre o RM	45
5.4. Análise da eficácia dos Regimes de RM na Mitigação da Pobreza	48
Conclusão	51
Referências Bibliográficas	53
Legislação	58

Anexos	59
---------------------	----

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Escalas de equivalência usadas em Portugal.....	19
Tabela 2 - Síntese do Esquema de RM em Portugal	23
Tabela 3 - Síntese do Esquema de RM no Luxemburgo	23
Tabela 4 - Síntese do Esquema de RM na Bélgica.....	23
Tabela 5 - Síntese do Esquema de RM na Eslovénia	23
Tabela 6 - Valor máximo de RSI, por cada elemento do agregado familiar (2024)	27
Tabela 7 - Valores brutos mensais máximos do subsídio de inclusão REVIS (setembro, 2023).....	28
Tabela 8 – Montantes máximos mensais do revenu d'intégration (novembro de 2023)	29
Tabela 9 - Adequação do RSI em Relação ao Limiar de Pobreza por Tipo de Agregado Familiar.....	34
Tabela 10 - Adequação do REVIS em Relação ao Limiar de Pobreza por Tipo de Agregado Familiar.....	35
Tabela 11 - Adequação do revenu d'intégration em Relação ao Limiar de Pobreza por Tipo de Agregado Familiar	36
Tabela 12 - Adequação da denarna socialna pomoč em Relação ao Limiar de Pobreza por Tipo de Agregado Familiar	36
Tabela 13 - Relação entre os regimes de rendimento mínimo e os salários mínimos....	39
Tabela 14 – Medidas de inserção laboral dos programas de Rendimento Mínimo.....	45
Tabela 15 - número médio mensal de beneficiários REVIS afetos a uma medida de emprego, por tipo de medida	49
Tabela 16 – Ganhos relativos e absolutos das prestações monetárias entre o antigo RMG luxemburguês e o REVIS	49
Tabela 17 - Critérios de Residência para Imigrantes no Acesso ao Rendimento Mínimo Garantido	59

Glossário de Siglas e Acrónimos

ADEM – *Agence pour le développement de l'emploi* (Agência para o desenvolvimento do emprego)

BE – Bélgica

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEI – Contrato emprego-inserção

CLA – Comissões Locais de Acompanhamento

CPAS – *Centre Public d'Action Sociale* (Centros Públicos de Ação Social)

DSP – *Denarna socialna pomoč* (Assistência Social Financeira)

EEE – Espaço Económico Europeu

ESPN – European Social Policy Network

IAS – Indexante Apoios Sociais

INE – Instituto Nacional de Estatística

JIA – *Job Integration Agreements*

LU – Luxemburgo

MAC – Método Aberto de Coordenação

MISSOC – *Mutual Information System on Social Protection*

NLI – Núcleo Local de Inserção

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PES – *Public Employment Services* (Serviços Públicos de Emprego)

PRR – Plano de Resolução e Resiliência

PT – Portugal

REVIS – *Revenu d'inclusion sociale*

RM – Rendimento Mínimo

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SI – Eslovénia

SS – Segurança Social

TFM – Trabalho Final de Mestrado

UE – União Europeia

1. Introdução

A pobreza e a exclusão social continuam a ser um desafio significativo mesmo em algumas das regiões mais desenvolvidas do mundo. Em 2023, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social na União Europeia (UE) foi de 21,4%. Na UE cada Estado-Membro tem a sua trajetória histórica e contexto político-institucional único, o que reflete diferentes formas de enfrentar as questões sociais, o que acaba por se refletir nas políticas públicas de luta contra a pobreza.

O Rendimento Mínimo (RM) como política pública surge como instrumento político crucial concebido para atenuar a pobreza, assegurando que todos os cidadãos, independentemente da sua situação económica, possam ter acesso a um nível de vida básico e destina-se a evitar que os mais vulneráveis caiam na pobreza extrema, fornecendo não só uma assistência financeira como apoiando a integração na sociedade e no mercado de trabalho. A aplicação de políticas sociais fica a cargo de cada Estado-Membro, que define as suas responsabilidades e diretivas conforme as suas possibilidades, programas orçamentais e orientações políticas. Embora todos os países da UE disponibilizem algum tipo de apoio de RM, as características da medida, o modo de funcionamento da mesma e a sua eficácia varia entre os Estados.

Esta dissertação tem como objetivo analisar e comparar a eficácia dos regimes de Rendimento Mínimo de quatro países da UE: O Rendimento Social de Inserção (RSI) em Portugal, o *Revenu d'Inclusion Sociale* (REVIS) no Luxemburgo, o *Droit à l'intégration sociale* na Bélgica, e a *denarna socialna pomoč* (DSP) na Eslovénia. Estes países foram escolhidos por possuírem regimes de Rendimento Mínimo que incluem a vertente de prestações monetárias assim como a vertente de integração/reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho, tal como também terem um lastro temporal relevante de implementação da medida.

Na primeira fase da dissertação, o foco será a compreensão do fenómeno da pobreza e exclusão social onde estes conceitos serão abordados. Será apresentado um panorama histórico da evolução do RM na UE e em Portugal, explorando a forma como esta política pública se desenvolveu em resposta à pobreza e à exclusão social.

Na segunda fase abordar-se-á o RM dos países em estudo e efetuar-se-á uma análise comparativa dos mesmos que centrar-se-á nos critérios de elegibilidade para cada regime,

com atenção também para a forma como os imigrantes são considerados. Posteriormente a dissertação focar-se-á em analisar o grau de adequação da prestação monetária do RM em relação aos limiares de pobreza e em como essa generosidade pode gerar: (i) discriminação positiva, ou seja, uma ação deliberada de maior proteção para grupos sociais mais vulneráveis; (ii) desincentivo ao trabalho.

Finalmente, na terceira fase, a dissertação irá explorar a forma como estes regimes apoiam a integração e/ou reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho. A ligação entre o RM e o emprego é crucial, uma vez que estes programas não são apenas concebidos para fornecer apoio financeiro temporário, mas também para facilitar a independência económica a longo prazo promovendo também a formação e a educação com o objetivo de criar vias de saída sustentável da pobreza.

Um dos objetivos é identificar quais as práticas destes países que poderiam servir como referência (benchmarking) para o aprimoramento do regime do RSI em Portugal ou vice-versa.

As principais questões a serem abordadas são:

- O RM proporciona um rendimento suficiente para elevar os beneficiários e os diferentes agregados acima do limiar de pobreza, ou constituem-se sobretudo numa atenuação da intensidade da pobreza?
 - De que forma a prestação do RM promove a discriminação positiva para proteger agregados familiares mais vulneráveis à pobreza e exclusão social?
 - Até que ponto a generosidade do RM pode desincentivar a procura de emprego nos países analisados?
 - Como é que os regimes de RM analisados promovem a integração no mercado de trabalho dos beneficiários?
 - Quais os resultados, nos últimos anos, em termos de mitigação da intensidade da pobreza e reintegração no mercado de trabalho?

2. Revisão de Literatura

2.1. A pobreza e a exclusão social: Conceitos

Ainda que complementares, os conceitos de pobreza e de exclusão social não representam a mesma realidade. O conceito de pobreza é mais antigo do que o conceito de exclusão e enquanto o primeiro designa uma condição objetiva de carência (Amaro, 2004), o segundo tem uma definição mais abrangente, e é fundamentalmente um problema relacional, de laços pessoais, com grupos, instituições e a sociedade (Fernando et al, 2016).

As noções de pobreza e exclusão social também são muitas vezes confundidas com outro problema social, a desigualdade. Litchfield (1999) considera que a desigualdade pode ser definida como a dispersão da distribuição do rendimento ou de outro indicador de bem-estar. O conceito de pobreza difere do da desigualdade pois esta foca-se no grupo que se situa na base da distribuição, enquanto a desigualdade considera toda a distribuição. Mas ambas representam normalmente situações de défice de bem-estar social que constituem, por isso, problemas económicos, ainda que reclamem diferente ordens de políticas públicas.

O conceito de pobreza refere-se a indivíduos, famílias (agregados) e/ou grupos populacionais que se defrontam com a falta de recursos que não lhes permite ter o devido tipo de alimentação e condições de vida que são habituais ou, pelo menos, amplamente encorajadas pelas sociedades a que pertencem (Giddens, 2004).

Na perspetiva de Carmo (2008), o conceito de pobreza é algo que está associado ao conceito de desigualdade, mas que do ponto de vista teórico, podem existir situações de altos níveis desigualdade sem pobreza, bem como altas taxas de pobreza praticamente sem desigualdade (p.164). Ou seja, nem sempre o cenário mais gravoso de desigualdade poderá significar uma situação de pobreza muito pronunciada. O autor menciona ainda que a privação pode ser mitigada através de apoios monetários (subsídios, transferências sociais, etc.), mas continua a ser insuficiente para resolver, de forma global, a questão da falta de recursos, designadamente recursos que possibilitem alguma autossuficiência, e de modo sustentado.

Quando se fala do conceito de pobreza é importante distinguir pobreza absoluta de pobreza relativa e de pobreza subjetiva. A pobreza absoluta, como menciona Capucha

(2005) pode ser descrita como a condição caracterizada por uma privação severa de necessidades humanas básicas, incluindo comida, saúde, habitação, educação e informação (Capucha, 2005, p. 73). Este conceito limita-se a definir o limiar de pobreza através de critérios científicos, não considerando o nível de desenvolvimento geral da sociedade, pois não existe qualquer termo de comparação entre as condições de vida das pessoas ou famílias (Costa, 1985).

Por outro lado, a pobreza relativa é a dificuldade em viver de acordo com o padrão de vida dominante (Pereirinha et al., 2008). Para Townsend (1979) o conceito de pobreza relativa surge quando indivíduos, famílias e grupos da população se encontram em pobreza quando não têm recursos para obter os tipos de dieta, participar nas atividades e ter as condições de vida e comodidades que são comuns, ou pelo menos largamente encorajadas ou aprovadas, nas sociedades a que pertencem. Os seus recursos estão tão seriamente abaixo dos controlados pelos indivíduos ou famílias médias que eles são de facto excluídos dos padrões de vida, costumes e atividades correntes (Townsend, 1979).

Para Centeno et al. (2000) a medida da pobreza pressupõe a existência de um nível mínimo de subsistência e daqui decorrem os conceitos de pobreza absoluta, com a inexistência de um rendimento mínimo necessário para a subsistência, e pobreza relativa, com a inexistência de um rendimento mínimo necessário para participar nas práticas correntes daqueles que possuem um estatuto social comparável.

A identificação de situações de pobreza envolve diversas abordagens e métricas, algumas das quais são adotadas por instituições estatísticas internacionais, como o Eurostat, ou o INE, em Portugal. No caso específico do Eurostat, é estabelecida uma linha divisória, definida como 60% do rendimento mediano nacional por adulto equivalente, para determinar quem está abaixo desse limiar e, portanto, é considerado economicamente pobre.

Na sequência da crise petrolífera (1973-1974), a Europa e o mundo dão conta que o crescimento económico que se viveu posteriormente à 2.^a Guerra Mundial não tinha sido capaz de erradicar a pobreza. Pela primeira vez foi evidente que o progresso económico, por si só, não era suficiente para erradicar este fenómeno. É a partir desta altura que um novo conceito começa a ganhar corpo: o de exclusão social.

Em grande medida, a exclusão social deve ser encarada como um conceito que

implica uma análise da sociedade e do seu funcionamento, abordando todos mecanismos através dos quais os indivíduos ou grupos sociais são excluídos (Centeno et al., 2000). Importa salientar que a exclusão social é fundamentalmente um problema relacional, de rutura de laços uns com os outros - pessoas, grupos, instituições e sociedade. Robert Castel (1995) afirma que o conceito de exclusão social representa o estado extremo de marginalização no qual se vão quebrando laços de pertença entre o indivíduo e os sistemas sociais. Mas a exclusão é também um problema de acessibilidade e respeito pelos direitos sociais, económicos, políticos e de cidadania. Na opinião de Clavel (2004), a erradicação da exclusão social tem de ser acompanhada com uma profunda evolução cultural, a par das transformações económicas, sociais e institucionais.

De acordo com o acima referido, estabelecem-se vínculos significativos entre a condição de pobreza e de exclusão, a ponto de a pobreza inevitavelmente resultar em exclusão, embora o inverso nem sempre seja verdadeiro. O que ocorre com frequência é a coexistência de ambas as problemáticas na mesma pessoa ou família, com o agravamento de vulnerabilidade que daí advém.

As estratégias governamentais com o foco em diminuir a pobreza e a exclusão social são conhecidas como políticas sociais ativas. Estas medidas concentram-se em proporcionar proteção e assistência social, visando capacitar aqueles em situação de maior necessidade a superar essas condições mais desfavoráveis. O objetivo é que essas pessoas possam integrar o mercado de trabalho e desempenhar um papel ativo na sociedade. É fundamental que haja um foco na solução e, para isso, tem de haver uma noção das necessidades dos cidadãos mais desfavorecidos, a fim de providenciar os bens e serviços para a sociedade, bem como os mecanismos institucionais apropriados e eficazes, para que a sua inserção tenha sucesso (Capucha, 2004).

2.2. O Combate à pobreza e à exclusão social

2.2.1. Emergência da criação de um Rendimento Mínimo Garantido

Neste capítulo pretende-se enquadrar brevemente as condições de emergência desta medida numa perspetiva nacional e europeia. Importa, pois, sublinhar que as influências da política social europeia foram decisivas na filosofia, conceção e implementação de um conjunto de medidas de política em Portugal, nomeadamente no caso do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), criado em 1996 (MTSSS, 2019).

2.2.2. Rendimento Mínimo e a União Europeia

O Estado-Providência como hoje o conhecemos, surge com alguma nitidez nos finais da I Guerra Mundial, baseando as suas premissas na questão da igualdade e na justiça social. Tratava-se de uma nova conceção de Estado, que procurava maior capacidade de atuação na redistribuição da riqueza e no suporte aos mais vulneráveis. O objetivo principal era reduzir as desigualdades, mas sem impor restrições à iniciativa individual.

Ao longo do século XX, os países europeus ocidentais desenvolveram esquemas de proteção social complexos com o objetivo de proteger seus cidadãos do que seriam denominados riscos sociais (Bonoli, 2005). A maioria dos países criou sistemas de proteção baseados no RM como forma de combater a pobreza. Embora a maioria dos países europeus possua, hoje, um sistema de RM, os critérios de atribuição e a determinação do montante a ser pago variam significativamente entre eles. Na maior parte dos países, o RM é visto não apenas como um auxílio económico temporário, mas também como uma estratégia para fomentar a inclusão e a autonomia dos beneficiários, atuando como uma ponte entre a exclusão social e a plena participação na vida comunitária e económica.

De acordo com o artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, com direito à segurança social no desemprego, (...) ou noutros casos de perda de meios de subsistência determinada por circunstâncias independentes da sua”

O Tratado de Roma (1957), ainda que os seus objetivos fossem prioritariamente económicos, sugeriu, na altura, já algumas preocupações com a área social. Nos anos oitenta, assistiu-se a um investimento mais significativo em termos de política social quando foi assinado o Ato Único Europeu (1986).

Na Dinamarca, Alemanha e nos Países Baixos foram criados em 1961, 1962 e 1963, respetivamente, montantes mínimos pecuniários destinados a pessoas desprovidas de quaisquer rendimentos que permitissem enfrentar situações de subsistência e de carência alimentar. A Bélgica criou o *Minimex* em 1974 e a França criou RM em 1988.

Por iniciativa da Comissão Europeia, o interesse pelo tema da exclusão social surgiu

em 1975, aquando da criação do Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, que durou até 1980. Foi seguido de um segundo programa, entre 1984 e 1989, e de um terceiro entre 1989 e 1994. Estes vieram influenciar a abordagem desta temática noutros países, por exemplo em Portugal, e originaram aqui o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza.

A 24 de junho de 1992, o Conselho da UE aprovou a Recomendação n.º 441, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social, propondo aos países integrantes da Comunidade Económica Europeia (CEE) que “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” (MTSSS, 2019) – um autêntico marco temporal na normalização desta política pública no espaço integrado europeu.

O ano de 2000 foi marcante devido à Estratégia de Lisboa (cimeira realizada em março de 2000) onde se reconheceu a importância da coesão social e criou-se o Método Aberto de Coordenação (MAC), um mecanismo interno que permitiu definir objetivos comuns e comparar as boas práticas entre Estados-Membros em três domínios: a inclusão social, as pensões e regimes de reforma e o futuro do sector da saúde e dos cuidados prolongados. Este mecanismo inicia um novo método de relação entre os Estados-membros e a UE e entre os Estados-membros em si. O MAC foi concebido para apoiar os Estados membros a desenvolverem as suas políticas e compreende a fixação de orientações para a União Europeia, definindo prazos para a consecução de objetivos a curto, médio e longo prazo, o estabelecimento de indicadores e benchmarks para os Estados-membros, sempre que se justifique, a transferência destas orientações europeias para as políticas nacionais; e por fim, a monitorização periódica, avaliação e revisão entre pares, afim de incentivar a aprendizagem mútua (Dale, 2008).

Entre 2005 e 2010 a agenda social europeia foi aprimorada em relação ao esquema de RM, especialmente com a recomendação de 2008¹ da Comissão Europeia que propunha uma estratégia de integração baseada em três pilares: garantir um rendimento adequado, promover mercados de trabalho inclusivos e assegurar o acesso a serviços de qualidade.

Em 2010, o Parlamento Europeu adotou uma resolução² sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza e na promoção de uma sociedade inclusiva na Europa.

¹ Recomendação 2008/867/CE.

² Resolução de 20 de outubro de 2010 sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza e na

Apelou aos Estados-Membros a estabelecerem um limiar para o rendimento mínimo, com base em indicadores relevantes. A resolução centrou-se em particular na adequação da medida, estabelecendo um ponto de referência: os regimes adequados de RM devem fixar rendimentos mínimos a um nível equivalente a, pelo menos, 60 % do rendimento médio no Estado-Membro em causa.

Assim, com base na visão da UE sobre o RM é possível verificar que, além dos recursos financeiros que se necessita para uma vida digna, também tem de existir uma estrutura conexa de integração social. Desta forma, a política do RM não deve apenas incorporar um apoio monetário, porque isso não será suficiente para retirar as pessoas da situação de pobreza e exclusão social, mas também uma intervenção personalizada, com base nas necessidades dos beneficiários (Peña-Casas et al., 2013).

2.2.3. O RMG em Portugal

Como resultado da adesão à CEE, em 1986, e da conseqüente Recomendação da Comissão Europeia em 1992, estes temas foram ganhando cada vez mais importância em Portugal até que, em 1996, é criado o Rendimento Mínimo Garantido regulamentado pela Lei 19-A/96.

A política do RM é uma política social ativa³, que existe em vários países e funciona como um rendimento de último recurso, que permite aos cidadãos que se encontram em situação de pobreza e exclusão social satisfazer as suas necessidades básicas. Trata-se, por isso, de uma política social ativa de combate à pobreza e exclusão social (Arnold & Rodrigues, 2015).

De acordo com Branco (2001), esta medida de política de RM instituiu pela primeira vez em Portugal um sistema universal de mínimos sociais e funda um novo patamar na rede de proteção universalista, sendo definida como um direito que não deriva da lógica contributiva, mas da lógica de redistribuição de recursos e de solidariedade baseados na consideração de necessidades básicas e na condição de cidadania. O mesmo autor acrescenta ainda que o direito a um RM é um fator de extensão de cidadania social em

promoção de uma sociedade inclusiva na Europa (2010/2039(INI)).

³ As políticas sociais ativas têm como objetivo proporcionar proteção e assistência social, visando capacitar os mais vulneráveis a superar a sua situação, integrando-se no mercado de trabalho e assumindo um papel ativo na sociedade.

Portugal e um vetor de institucionalização de uma política de assistência social universal baseada na condição de cidadania (p. 308).

Refira-se que o RMG começou por ser implementado através de uma fase experimental (entre 1 de julho de 1996 e 30 de junho de 1997), com 220 projetos-piloto, em territórios nos quais já havia alguma experiência de trabalho em parceria e concretizados através de candidaturas de parcerias, aprovadas pelo Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, lideradas por uma entidade interlocutora e coordenados por Comissões Locais de Projeto (CLP). A partir de 1 de julho de 1997, o RMG foi generalizado a todo o território nacional e as CLP, foram substituídas por Comissões Locais de Acompanhamento (MTSSS, 2019).

Esta medida foi constituída, desde a sua génese, por uma prestação monetária para satisfação de necessidades básicas, exigindo o compromisso formal de o beneficiário subscrever e prosseguir um Programa de Inserção (PI) ajustado às características e situação do titular e do seu agregado familiar, para os apoiar em termos de integração social e profissional (MTSSS, 2019).

Neste sentido, podemos afirmar que o RMG terá sido a “primeira medida a colmatar a falta de um rendimento mínimo de subsistência para quem não tem quaisquer recursos, independentemente de terem pago, ou não, contribuições para o sistema de segurança social, e, simultaneamente, a dar resposta a uma série de necessidades que se encontram claramente no domínio da ativação social, mas não se limitam à ativação laboral” (Baptista & Cabrita, 2009, p. 6).

Cada Estado Membro da UE adota critérios diferentes para estabelecer um valor mínimo que assegure um nível considerado adequado. Esses critérios podem incluir valores de referência como as pensões, o salário mínimo ou o conjunto de bens e serviços essenciais – indicadores do que comumente se costuma definir como mínimo sociais. O tempo durante o qual o beneficiário recebe este rendimento é indefinido, sendo que existe uma reavaliação periódica das condições, até que deixe de haver necessidade deste apoio.

2.3. O Rendimento Social de Inserção

A Lei 13/2003 de 21 de maio revoga o RMG, criado pela Lei 19-A/96 de 29 de junho, e cria em sua substituição o Rendimento Social de Inserção (RSI) em Portugal. Este novo

regime da medida não apresenta grandes diferenças em relação ao RMG, mantendo a filosofia e estrutura de prestação pecuniária, e continuando aliada a um programa de inserção.

O RSI apresenta-se como uma prestação pecuniária que organiza um conjunto de instrumentos que levam à inserção laboral e social, tanto a nível individual como familiar (Lourenço, 2005). Atualmente, a maior parte das políticas sociais priorizam a inclusão social e laboral, surgindo novos pressupostos de intervenção que pretendem uma participação ativa dos beneficiários na criação e execução das medidas, requerendo o envolvimento do mesmo, ao invés de uma aceitação passiva assente nas decisões dos assistentes sociais.

O Rendimento Social de Inserção é uma mais-valia no combate à pobreza absoluta, no entanto, de acordo com Lourenço (2005), não elimina a pobreza relativa, visto que “as pessoas beneficiárias da prestação continuam a ser pobres, e a viver abaixo da linha de pobreza relativa” (p. 137). O seu impacto reside essencialmente na atenuação da intensidade da pobreza.

O RSI que substitui o RMG, surgiu com o objetivo de atribuir uma maior importância à componente de inserção social e comunitária. Como afirma Diogo (2007) a inserção é vista como um objetivo prioritário e não apenas um mero expediente formal para se manter o direito à prestação e dele não sair. De acordo com o Decreto-Lei nº 283/2003 o RSI procura atuar nos inúmeros problemas sociais existentes e dirige-se, em especial, aos relacionados com a delinquência, desemprego, pobreza, grupos-alvo como os idosos, pobres e deficientes.

Não pondo em causa a filosofia que estava subjacente ao RMG, nem os objetivos que visou atingir, introduziram-se, entretanto, algumas alterações, a alteração ao conceito de agregado familiar, a aplicação de condições mais restritas de acesso e manutenção do direito à prestação, a penalização gravosa por qualquer desrespeito às normas, a criação de um novo regime de renovação da prestação (a cada 12 meses e mediante apresentação dos meios de prova e um novo regime de alteração e cessação da prestação).

Outras alterações deram-se ao nível da inserção social. Procurou-se também investir num maior reforço de envolvimento da sociedade civil, através da celebração de protocolos com os Parceiros Sociais. Por sua vez, as Comissões Locais de

Acompanhamento (CLA) foram substituídas pelos Núcleos Locais de Inserção (NLI) em 2003, com regras de funcionamento mais precisas (MTSSS, 2019). Os Núcleos Locais de Inserção (NLI) desempenham um papel importante na integração dos beneficiários, no sentido em que são responsáveis por aprovar o plano, e, mais tarde, por supervisioná-lo (Decreto-Lei n.º 283/2003).

Outras alterações foram surgindo ao longo do tempo como por exemplo a questão das escalas de equivalência subjacentes à determinação da prestação:

Tabela 1 - Escalas de equivalência usadas em Portugal

	2009	2010	2012	2016
1º adulto	1.0	1.0	1.0	1.0
2º adulto	1.0	0.7	0.5	0.7
Restantes adultos	0.7	0.7	0.3	0.7
Crianças	0.5	0.5	0.3	0.5

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). (2019).

Em 2012, o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, (veio revogar o Decreto-Lei n.º 283/2003) passou a constituir referência o modelo da escala de equivalências da OCDE. Em 2016 o RSI foi revisto, tendo sido revertidas grande parte das alterações efetuadas em 2012 (cujo perfil era mais próximo da escala de equivalência da OCDE, que valoriza mais, normativamente, as economias de escala intra-agregado), nomeadamente através da alteração da escala de equivalência, com impacto nos valores de referência, ou seja, o aumento da percentagem do montante a atribuir por cada indivíduo maior, que passou de 50% para 70%, e o aumento da percentagem do montante a atribuir por cada indivíduo menor, que foi de 30% para 50% (MTSSS, 2019).

A função das escalas de equivalência é simples. Ao se considerar que uma pessoa adicional numa família não aumenta as despesas na mesma proporção que a primeira pessoa, as escalas de equivalência ajustam o apoio para refletir essas economias de escala. Por exemplo, duas pessoas juntas não precisam de dois alojamentos diferentes, o que significa que os custos por pessoa diminuem com o aumento do número de membros. Estas escalas ao ajustarem o rendimento conforme a composição familiar ajudam a evitar a criação de efeitos de desincentivos ao trabalho e à inclusão social.

2.4. Eficiência e equidade

Uma preocupação fundamental para muitos países é assegurar que medidas como o RSI não conduzam a desincentivos à atividade e inserção profissional do beneficiário.

Podem dar-se vários exemplos de situações em que um programa do tipo do RMG pode originar desincentivos no mercado de trabalho, isto é, um trabalhador cujo rendimento do trabalho é apenas ligeiramente superior ao rendimento mínimo pode preferir abandonar o mercado de trabalho para beneficiar da prestação do RSI durante o máximo tempo possível. Um desempregado, confrontado com a possibilidade de receber o RSI (ou outro subsídio), pode reduzir significativamente a intensidade dos seus esforços de procura de emprego. Um trabalhador com baixo salário pode perder o RSI ou outro subsídio se o seu salário aumentar ligeiramente, o que obviamente funciona como um desincentivo à procura de qualquer progressão na sua profissão, numa permanente tensão entre o efeito de substituição trabalho-lazer, que está frequentemente na origem de situações de ineficiência económica, para além das questões de equidade que também se colocam neste *trade-off*.

Esta alteração do comportamento dos agentes económicos perante a possibilidade de receberem o RMG é frequentemente designada por “*poverty trap*”. Funciona, simultaneamente, como um desincentivo para as pessoas que estão fora do mercado de trabalho, desencorajando-as de fazer esforços para nele entrarem, e como um incentivo para os trabalhadores empregados abandonarem os seus empregos, em especial os que auferem os salários mais baixos.

Uma forma de reduzir a probabilidade de ocorrência deste tipo de desincentivo é considerar apenas uma parte dos rendimentos do trabalho no cálculo do rendimento do agregado familiar. É por esta razão que a lei sobre o RSI só considera 80% dos rendimentos do trabalho para avaliar as condições de elegibilidade, como contributo paramétrico para a mitigação do efeito de desincentivo da oferta de trabalho imanente à medida (Baptista & Cabrita, 2009). Diferente é saber se é suficientemente robusta e efetiva na prevenção/neutralização desse efeito, sobretudo num contexto de salários baixos.

O maior entrave aos desincentivos do programa é, no entanto, o nível do rendimento mínimo, isto é, a sua adequação. Em 2024, o valor da pensão social era de 237,25€, o que

corresponde a cerca de 29% do salário mínimo nacional, fixado em 820€. Só para os trabalhadores com salários extremamente baixos é que existiriam condições para que a *poverty trap* entrasse em ação, ainda que se deva considerar também o efeito da dimensão e composição do agregado familiar na formação do benefício líquido.

2.5. *Non-take up*: o estigma social

Todas as características do RSI têm uma importância determinante para os beneficiários e para o sucesso da sua integração. Por isso, interessa perceber se estes programas são capazes de abranger todos os indivíduos que se encontram em situações de pobreza e de exclusão social – um aspeto simultaneamente de eficiência e eficácia da medida. Um indicador útil para demonstrar esta ideia trata-se da taxa de *non-take-up*, que consiste na proporção de pessoas que são elegíveis para receber o benefício do RM, mas que, por alguma razão, não reclamam esse direito (Frazer & Marlier, 2016).

O *non-take up* de prestações sociais é o fenómeno em que as pessoas ou os agregados familiares não recebem – por não o reclamarem – o montante das prestações a que têm legalmente direito (van Oorschot, 1995).

Enquanto uns defendem que o RMG alivia a pobreza e aumenta a igualdade de oportunidades, outros defendem que as prestações sociais estimulam a preguiça e o ócio. Este debate é normalmente ressuscitado em altura de campanhas eleitorais, em debates ideológicos mais extremados, e tem sido frequentemente utilizado como rótulo social em subgrupos da população originando um estigma das prestações sociais como o RSI.

Poder-se-á argumentar que a baixa utilização das prestações sociais não é uma questão política relevante, no entanto, se uma política de proteção social não atingir o seu objetivo, pode comprometer a eficiência a curto e longo prazo das políticas de proteção social, como a redução da pobreza ou a mobilidade social vertical (Hernanz et al., 2004). Esta questão é particularmente preocupante, dado que as taxas de pobreza persistente rondavam os 20% na UE-26 no período 2008-2012 (Vaalavuo, 2015). Um menor nível de *non-take up* poderia assegurar uma menor intensidade da pobreza, não sendo seguro que tivesse grande impacto no *head-count*, isto é, na taxa de pobreza, como já referido anteriormente.

No estudo realizado por Barreiros (2018), o estigma foi analisado em duas componentes – estigma pessoal e estigmatização. Neste contexto, o estigma pessoal pode

ser descrito como a percepção do próprio indivíduo de que ser beneficiário de prestações sociais implica depreciação da sua identidade; a estigmatização é o pensamento que a sociedade irá desvalorizar a sua identidade por estar a receber assistência social, associado a um sentimento de vergonha (Barreiros, 2018).

A explicação dominante para a associação entre o estigma e o pedido de assistência social prende-se com as normas sociais de reciprocidade (Spicker, 1984). A reciprocidade resulta da expectativa psicológica associada à troca de presentes (Komter, 1996). De facto, se se acreditar que os beneficiários são recetores líquidos do sistema, ou seja, se estão a obter mais benefícios pessoais do que custos pessoais, segue-se que o fracasso do reembolso daquilo que receberam e, por conseguinte, a reivindicação de benefícios sociais evoca estigma (Baumberg, 2016).

Para além do aspeto da iliteracia que pode afetar alguns dos beneficiários-alvo, também o deficiente funcionamento institucional e de coordenação, dos diversos serviços públicos e parceiros que concorrem para a divulgação e instrução de um processo de candidatura, podem contribuir para reforçar, como fator causal, o fenómeno indesejável do *non-take-up* de benefícios sociais.

3. Metodologia

A investigação é, por definição, algo que se procura, é um caminhar para um melhor conhecimento (Quivy, 1998). Tendo em conta a natureza da dissertação e os objetivos da mesma, revela-se da máxima importância enquadrá-la metodologicamente.

Gil (1993) classifica as pesquisas segundo dois critérios. O primeiro toma por base os objetivos gerais das pesquisas e qualifica-as como exploratórias, descritivas ou explicativas (pp. 45-46). O segundo incide sobre as técnicas de recolha e tratamento de informação e divide-as enquanto fontes escritas e não-escritas. As primeiras referem-se a pesquisa bibliográfica e documental e as segundas referem-se às informações obtidas através de entrevistas ou observações ou outras técnicas interativas e participativas (pp. 45-46).

Dito isto, segue-se o quadro metodológico esboçado para este trabalho.

Para atender aos objetivos do TFM, optou-se por uma abordagem de pesquisa comparativa e exploratória, centrada na análise de regimes de Rendimento Mínimo em quatro países da UE: Portugal, Luxemburgo, Bélgica e Eslovénia.

Tabela 2 - Síntese do Esquema de RM em Portugal

Portugal PT 	Ano de implementação	1996 (Rendimento Mínimo Garantido)
	Denominação atual	Rendimento Social de Inserção
	Lei	Lei 19A/96 (RMG); Lei 13/2003 (RSI)
	Beneficiários	Famílias e indivíduos
	Idade	Acima de 18

Fonte: MISSOC, 2024; *The 2022 Minimum Income Report Country Profiles Volume II, 2022*

Tabela 3 - Síntese do Esquema de RM no Luxemburgo

Luxemburgo LU 	Ano de implementação	1986 (Revenu Minimum Garanti)
	Denominação atual	Revenu d'inclusion sociale (REVIS)
	Lei	Lei de 28 julho de 2018
	Beneficiários	Famílias e indivíduos
	Idade	Acima de 25

Fonte: MISSOC, 2024; *The 2022 Minimum Income Report Country Profiles Volume II, 2022*

Tabela 4 - Síntese do Esquema de RM na Bélgica

Bélgica BE 	Ano de implementação	1974 (Minimex)
	Denominação atual	Droit à l'intégration sociale
	Lei	Act of 26 May 2002 (Loi concernant le droit à l'intégration sociale)
	Beneficiários	Famílias e indivíduos
	Idade	A partir dos 18 anos exceto menores emancipados pelo casamento, pessoas solteiras que tenham a seu cargo um ou mais filhos e menores grávidas. Não há limite máximo de idade

Fonte: MISSOC, 2024; *The 2022 Minimum Income Report Country Profiles Volume II, 2022*

Tabela 5 - Síntese do Esquema de RM na Eslovénia

Eslovénia SI 	Ano de implementação	ND
	Denominação atual	Financial Social Assistance (denarna socialna pomoč)
	Lei	Social Benefits Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 61/2010, and subsequent amendments); Exercise of Rights to Public Funds Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 62/2010, and subsequent amendments)
	Beneficiários	Famílias e indivíduos
	Idade	Não há restrições

Fonte: MISSOC, 2024; *The 2022 Minimum Income Report Country Profiles Volume II, 2022* | Nota: ND significa dados não disponíveis.

Um dos objetivos é identificar boas práticas que possam servir como referência (*benchmarking*) para o aprimoramento do RSI em Portugal. Estes países foram escolhidos por possuírem regimes de Rendimento Mínimo que incluem a vertente de prestações monetárias assim como a vertente de integração/reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho, tal como também terem um lastro temporal relevante de implementação da medida. Dessa forma, a pesquisa fornecerá um quadro abrangente sobre o funcionamento da medida nos outros países, permitindo simultaneamente responder às perguntas centrais da investigação. Sendo este um passo essencial na construção de uma dissertação, foram elaboradas as seguintes perguntas de partida:

- O RM proporciona um rendimento suficiente para elevar os beneficiários e os diferentes agregados acima do limiar de pobreza, ou constituem-se sobretudo numa atenuação da intensidade da pobreza?
- De que forma a prestação do RM promove a discriminação positiva para proteger agregados familiares mais vulneráveis à pobreza e exclusão social?
- Até que ponto a generosidade do RM pode desincentivar a procura de emprego nos países analisados?
- Como é que os regimes de RM analisados promovem a integração no mercado de trabalho dos beneficiários?
- Quais os resultados, nos últimos anos, em termos de mitigação da intensidade da pobreza e reintegração no mercado de trabalho?

Primeiramente procedeu-se a uma revisão literária para definir os conceitos de pobreza e exclusão social bem como contextualizar a evolução histórica e política da medida no contexto europeu e português. A partir desse enquadramento, foram recolhidos dados sobre a elegibilidade e funcionamento dos regimes de RM em várias fontes e relatórios com destaque para o relatório do Comité de Proteção Social e Inclusão Social da Comissão Europeia (*The 2022 Minimum Income Report*) e informações disponibilizadas na base MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*).

A metodologia utilizada para analisar a adequação (ponto 5.1. do TFM) passou por calcular os limiares de pobreza para os diferentes agregados familiares em Portugal, Bélgica, Luxemburgo e Eslovénia, que servirão de referência para avaliar a generosidade

do RM, no âmbito da dimensão de avaliação da medida em termos de adequação. Utilizando a escala de equivalência da OCDE, esta análise avaliará a forma como a prestação de cada país proporciona um rendimento suficiente (ou não) para elevar os beneficiários e os diferentes agregados acima do limiar de pobreza, ou se apenas atenua a intensidade da pobreza, e em que magnitude, para os diferentes tipos de agregados familiares em estudo (adulto solteiro, casais com filhos e família monoparental com um filho). Adicionalmente, e ainda na dimensão de análise da adequação da prestação, realizou-se uma comparação entre o montante das prestações e o salário mínimo de cada país. Esta análise permitirá explorar onde se verifica uma proximidade entre estes valores, provocando um desincentivo à oferta de trabalho.

Por fim, considerou-se essencial investigar as políticas de integração laboral associadas ao RM. Esta análise foi realizada com base em dados obtidos nos sites oficiais dos governos nacionais, bem como em relatórios da Comissão Europeia, da UE e do *Eurofund* que destacam iniciativas de promoção de emprego e estratégias de inclusão. A ligação entre o RM e o emprego é crucial, uma vez que estes programas não são apenas concebidos para fornecer apoio financeiro temporário, mas também cada vez mais para facilitar a independência económica a longo prazo.

4. Caracterização dos Regimes: atribuição e montantes

Os programas de RM, especialmente em países da UE, contam com uma estrutura de apoio que possui duas vertentes principais. A primeira envolve a concessão de prestações monetárias que pretendem assegurar a cobertura das necessidades básicas, que são calculadas com base em critérios que variam de acordo com cada país e são definidas para cobrir um conjunto de bens e serviços essenciais. A segunda vertente consiste em medidas de inserção ativa, que promovem a integração dos beneficiários no mercado de trabalho e na sociedade. Nesta secção percorremos, sucintamente, as características presentes nos países seleccionados na nossa abordagem comparativa.

Portugal

De acordo com a Segurança Social (2024) o RSI exige requisitos necessários para que o indivíduo possa solicitar a prestação. Desta forma, o requerente, para além de apresentar um diagnóstico de graves privações económicas e ter mais de 18 anos, tem de cumprir um conjunto de requisitos específicos para que possa beneficiar desta prestação, a saber:

(1) assumir o compromisso, formal e expresso, de celebrar o contrato de inserção, designadamente através da disponibilidade para o trabalho, para a formação ou para outras formas de inserção que se revelem socialmente adequadas; (2) se tiver menos de 18 anos, e desde que tenha rendimentos próprios superiores a 70% do valor do RSI (166,08€), também poderá ter direito ao RSI, desde que: esteja grávida, for casado/a ou viver em união de facto há mais de 2 anos ou se tiver menores ou deficientes a cargo que dependam exclusivamente do agregado familiar, (isto é, que não tenham rendimentos próprios iguais ou inferiores a 70% do valor do RSI (166,08€); (3) estar inscrito no Centro de Emprego da área onde reside, se estiver desempregado e tiver condições físicas e mentais para trabalhar; (4) autorizar a SS a aceder a todas as informações relevantes para a avaliação da situação socioeconómica⁴; (5) nas situações em que ficou desempregado por iniciativa própria (sem justa causa), só poderá pedir a prestação de RSI um ano após a data em que ficou desempregado; (6) não se encontrar a beneficiar dos apoios sociais atribuídos no âmbito do regime de concessão do estatuto de asilo ou de refugiado.

O representante do agregado familiar, para requerer o subsídio do RSI, tem de apresentar nos serviços locais dos centros regionais de segurança social a documentação que comprove a situação económica do agregado familiar (Capucha, 2005). O acesso à prestação de RSI depende de o valor do património mobiliário (depósitos bancários, ações, obrigações, certificados de aforro, títulos de participação e unidades de participação em instituições de investimento coletivo ou outros ativos financeiros) não ser superior a 30.555,60€⁵ (Instituto da Segurança Social, 2024). Há, pois, uma natural restrição de riqueza financeira no enquadramento do apoio ao rendimento via RSI, como fator genérico de equidade na conceção da medida.

São considerados elementos do agregado familiar do candidato, aqueles que vivam na sua dependência económica, bem como estudantes que estejam dispensados da possibilidade de inserção profissional e elementos cujos rendimentos obtidos não sejam superiores a 70% do apoio social⁶. Segundo a mesma Lei, é necessário ter em consideração a totalidade dos rendimentos ilíquidos do agregado familiar obtidos nos 12 meses anteriores, para que assim seja possível definir o valor da prestação de RSI, sendo

⁴ Esta declaração faz parte do formulário quando se solicita o RSI.

⁵ 60 vezes o valor do IAS.

⁶ Lei 13/2003, de 21 de maio.

que esta se define por atribuição pecuniária, de carácter transitório, que varia diferencialmente em função do rendimento e da composição do agregado familiar.

A Tabela 6 especifica os montantes máximos do RSI em Portugal para 2024:

Tabela 6 - Valor máximo de RSI, por cada elemento do agregado familiar (2024)

Pelo titular	237,25€ (100%) do valor do RSI
Por cada indivíduo maior	166,08€ (70%) do valor do RSI
Por cada indivíduo menor	118,63€ (50%) do valor do RSI

Fonte: Instituto Segurança Social (2024)

Luxemburgo

No Luxemburgo, o REVIS (Revenu d'inclusion sociale) está dividido em duas componentes: o subsídio de inclusão e o subsídio de ativação. O subsídio de inclusão é um apoio financeiro a um agregado familiar e proporciona um meio de subsistência básico às pessoas que não têm rendimentos ou cujos rendimentos não atingem um determinado limiar (MISSOC, 2024).

O subsídio de inclusão inclui um montante base por adulto; um montante base por agregado familiar para despesas comuns, que pode ser aumentado no caso de um agregado familiar com uma ou mais crianças elegíveis para abonos de família para crianças; um montante de base por criança, que pode ser aumentado no caso de um agregado familiar monoparental (Tabela 7).

O subsídio de ativação é uma compensação para uma pessoa que participa numa medida de ativação. O beneficiário deste subsídio é destacado temporariamente para trabalhar para a coletividade no âmbito de uma medida de ativação e não de um contrato de trabalho “normal”, sendo pago mensalmente com base no salário social mínimo não qualificado⁷ e em função das horas de trabalho executadas. Este subsídio está sujeito às contribuições para a segurança social geralmente previstas para os salários (seguro de doença, pensão, dependência). A prestação de ativação é a remuneração das horas trabalhadas em atividades organizadas pelo serviço nacional de inclusão social⁸(ONIS).

Os montantes máximos mensais do subsídio de inclusão do REVIS, em 2023, eram

⁷ 2.570,94€.

⁸ ONIS: *Office national d'inclusion sociale* (Serviço Nacional de Inclusão Social).

os seguintes:

Tabela 7 - Valores brutos mensais máximos do subsídio de inclusão REVIS (setembro, 2023)

Por adulto	901,94€
Por criança	280,03€
Aumento, por criança, para agregado familiar monoparental	82,74€
Subsídio para despesas comuns do agregado familiar	901,94€
Despesas adicionais do agregado familiar para agregados com filhos	135,24€

Fonte: Fonds National de Solidarité

Em relação aos rendimentos do indivíduo ou agregado que são considerados para o cálculo, os rendimentos tidos em conta referem-se aos rendimentos profissionais agregados, líquidos de imposto sobre o rendimento e de contribuições sociais, durante o mês anterior à apresentação do pedido ou, em caso de perda de rendimentos, durante o mês em que o pedido foi apresentado (MISSOC, 2024). Os custos básicos⁹ não são excluídos do rendimento.

O REVIS destina-se a indivíduos com idade mínima de 25 anos, exceto pessoas incapacitadas para o trabalho, as pessoas que criam um filho, as mulheres grávidas durante as 8 semanas que precedem o parto, e as pessoas que prestam assistência a um beneficiário do seguro de cuidados prolongados.

Para poder beneficiar da prestação pecuniária, o requerente deve procurar emprego, estando ou mantendo-se inscrito como candidato a emprego, e estar disposto a esgotar todas as outras possibilidades que ainda não utilizou para melhorar a sua situação.

De acordo com o MISSOC, as pessoas que não podem beneficiar do REVIS são as que: tenham abandonado ou reduzido voluntariamente a sua atividade profissional; tenham perdido o seu emprego devido a negligência grave; não respeitem o acordo de cooperação assinado com a ADEM (*Agence pour le développement de l'emploi*) ou se recusem a participar numa medida ativa de emprego proposta por esta agência; tenham recusado cooperar com o Serviço Nacional de Inclusão Social; tenham perdido o subsídio

⁹ renda, juros pagos sobre a hipoteca, custos de energia e outros custos de habitação, etc.

de desemprego; tenham sido detidos ou presos preventivamente; estejam a beneficiar de uma licença sem vencimento ou de uma licença de trabalho a tempo parcial; tenham saído do território nacional por mais de 35 dias num determinado ano civil; frequentem o ensino superior.

A frequência de pagamento é mensal enquanto se mantiver a situação de carência e as condições de atribuição estiverem reunidas, sem suplementos. O montante não diminui com o tempo.

Bélgica

Na Bélgica o *Droit à l'intégration sociale* tem como objetivo garantir o direito à inserção social através de um emprego ou de uma prestação monetária (*revenu d'intégration/leefloon*), associado ou não a um projeto de integração. O rendimento de inserção (*revenu d'intégration*) deve assegurar um rendimento mínimo às pessoas sem recursos suficientes e incapazes de os obter por esforço próprio ou por outros meios (MISSOC, 2024).

Os montantes do *revenu d'intégration* (Tabela 8) estão isentos de tributação. O valor “por família” é aplicável quando há pelo menos um filho menor no agregado familiar.

Tabela 8 – Montantes máximos mensais do *revenu d'intégration* (novembro de 2023)

Em regime de coabitação	842,12€
Por adulto solteiro	1.263,13€
Por família	1.707,11€

Fonte: MISSOC, 2024

Os beneficiários têm ainda acesso ao seguro de saúde obrigatório gratuito e a reembolsos adicionais nas despesas de saúde. Há ainda tarifas sociais para serviços de energia, água, telefone, internet, transporte público, embora a concessão desses benefícios não seja automática em muitos casos (MISSOC, 2024).

A idade mínima de elegibilidade é os 18 anos, com três exceções: menores emancipados pelo casamento, pessoas solteiras que tenham a seu cargo um ou mais filhos e menores grávidas. Não há limite máximo de idade, mas a revisão anual é obrigatória.

Os CPAS (*Centre Public d'Action Sociale*)¹⁰ ou PCSWs (*Public Centres for Social*

¹⁰ Um Centro Público de Ação Social é responsável por fornecer diversos serviços sociais assegurando o bem-estar dos cidadãos. Cada cidade dispõe de um CPAS, que oferece uma variedade de serviços sociais.

Welfare) devem ter em conta todos os recursos do requerente, exceto certos recursos que estão isentos, bem como, em determinadas circunstâncias, os recursos das pessoas com quem o requerente habita. Não são tidos em conta a assistência prestada pelos CPAS ao abrigo da Lei Orgânica de 8 de julho de 1976, relativa às prestações familiares e a bolsas de estudo; pensão de alimentos ou adiantamento de pensões de alimentos; prémios e subsídios regionais (mudança, instalação, arrendamento) e crédito fiscal reembolsável; orçamento de cuidados para as pessoas com deficiência; orçamento de cuidados para as pessoas idosas que necessitam de cuidados (MISSOC, 2024).

Eslovénia

A *Denarna socialna pomoč* (Assistência Social Financeira) tem como base o Rendimento Mínimo de Base e pode ser concedida a indivíduos e famílias que não conseguem garantir a sua segurança material por razões alheias à sua vontade.

Existem dois tipos de Assistência Social Financeira: a normal e a de emergência, que é concedida em circunstâncias excecionais, ou seja, quando as pessoas se encontram numa situação de privação material severa temporária devido a custos de vida excecionais que não podem cobrir com o seu próprio rendimento (MISSOC, 2024). O direito ao apoio é determinado com base no agregado familiar. De acordo com o site do Governo da Eslovénia, em 2024, o valor da assistência social pecuniária extraordinária por mês é no máximo de 484,88€ para uma pessoa solteira inativa ou no máximo de 1.333,42€ para uma família de quatro pessoas com dois filhos em idade escolar e sem vínculo empregatício.

O direito à Assistência Social Financeira não se baseia na nacionalidade, mas no estatuto de residência permanente no país. Também não tem limites de idade para o acesso. Ao avaliar a elegibilidade, é tido em conta se todas as pessoas em idade ativa que podem trabalhar estão inscritas no Serviço de Emprego da Eslovénia, participar nos programas de política ativa de emprego propostos e procurar ativamente emprego (MISSOC, 2024; Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

O rendimento é definido após a dedução dos impostos e das contribuições sociais (ou seja, em termos líquidos) e é calculado durante os três meses civis anteriores ao mês de apresentação do pedido. Os bens tidos em conta são os seguintes: bens imóveis, veículos pessoais e outros, embarcações, participações em sociedades ou cooperativas, valores

mobiliários, dinheiro em conta corrente ou outra, poupanças e outro dinheiro na declaração do indivíduo, e outros bens móveis (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a). Os rendimentos isentos incluem vários subsídios pagos pelo orçamento de Estado, certos rendimentos de atividades agrícolas e florestais, subsídios de educação, subsídios específicos, entre outros (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

As propriedades e o património do agregado familiar não devem exceder 48 montantes de rendimento mínimo de base, ou seja, no total, 22.336,32€ (MISSOC, 2024).

A DSP é determinada como a diferença entre os montantes abaixo mencionados a que um agregado familiar tem direito e o rendimento total dos membros do agregado familiar, caso exista. Os montantes máximos mensais, a 1 de janeiro 2024, eram, nas diferentes categorias (MISSOC, 2024):

- 465,34€ para o primeiro adulto, ou para uma pessoa solteira ou um adulto que esteja a receber cuidados institucionais;
- 586,33€ para o primeiro adulto, ou uma pessoa solteira que seja economicamente ativa de 60 a 128 horas por mês;
- 702,66€ para o primeiro adulto ou uma pessoa solteira economicamente ativa durante mais de 128 horas por mês;
- 325,74€ para uma pessoa solteira com idade compreendida entre os 18 e os 26 anos, inscrita nos serviços de emprego e que viva com os pais;
- 353,66€ para uma pessoa solteira em situação de desemprego permanente ou incapacidade permanente para o trabalho;
- 265,24€ por cada pessoa adulta adicional;
- 386,23€ por cada pessoa adulta adicional economicamente ativa durante mais de 128 horas por mês;
- 325,74€ por cada pessoa adulta adicional economicamente ativa entre 60 e 128 horas por mês;
- 274,55€ por cada criança;
- 83,76 € por cada criança numa família monoparental.

Os imigrantes encontram-se frequentemente entre os indivíduos mais vulneráveis no que diz respeito à pobreza e, conseqüentemente, ao acesso de assistência social. Os

critérios de elegibilidade, nacionalidade e os requisitos de residência diferem em Portugal, Bélgica, Luxemburgo e Eslovénia, o que pode facilitar ou dificultar o acesso e a obtenção do RM por parte de imigrantes.

Na UE, a situação assume particular relevância para os imigrantes provenientes de países terceiros. Esse cenário é amplamente explicado pela forma como os sistemas de proteção social dos Estados-Membros foram originalmente estruturados. De acordo com as estatísticas do Eurostat sobre a integração dos imigrantes¹¹, metade dos cidadãos de países terceiros com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos que residiam na UE, em 2017, foram considerados em risco de pobreza ou exclusão social.

Em Portugal, um cidadão estrangeiro recebe o mesmo tratamento que um cidadão português, desde que cumpra as condições específicas exigidas para cada tipo de benefício. Neste caso, sendo o RSI uma prestação não contributiva, são exigidas algumas condições de residência e critério baseado em condição de recursos. A Tabela 17 (em anexo) retrata bem as diferenças de tratamento que cada um destes países tem perante os imigrantes.

Estas diferenças demonstram que a política de RM se alinha com as políticas de imigração e integração social de cada país. Enquanto Portugal se destaca pela aplicação do princípio da não discriminação, países como Luxemburgo e Bélgica adotam políticas mais rigorosas e seletivas, que limitam o acesso de imigrantes extracomunitários. Na Eslovénia, os requisitos, ainda mais rígidos, refletem uma abordagem restritiva, especialmente para imigrantes de fora da UE. Em países como Luxemburgo e Bélgica, o recurso ao RM pode ser visto como um encargo para o Estado, impactando negativamente o direito de residência ou naturalização.

5. Avaliar a eficácia dos Regimes de Rendimento Mínimo: PT, LU, BE, SI

5.1. Adequação

Este capítulo apresenta uma análise sobre o quão generosas são as prestações do RM, comparando essas mesmas prestações com o limiar da pobreza nacional e o salário mínimo, o que permite aferir o efeito da prestação na pobreza, exclusão social e

¹¹ Eurostat (2019). *Migrant integration statistics - at risk of poverty and social exclusion*.

desincentivo à procura de trabalho, num contexto de mínimos sociais.

Quando falamos do limiar de pobreza, há um conceito que surge, metodologicamente, como essencial e inevitável - o do rendimento equivalente. Desta variável dependem as variáveis, indicadores e a métrica da pobreza relativa. Ele corresponde ao rendimento da família, tendo em conta que a partilha de recursos no seio de um agregado familiar gera economias de escala, e é o que permite fazer comparações de rendimentos entre agregados com diferentes dimensões e composições. Existem diversas despesas que permanecem constantes independentemente do tamanho da família, como, por exemplo, encargos com a habitação (renda) e o custo da internet, enquanto outras variam, como o aquecimento. Para levar em conta a existência de certas economias de escala nos agregados familiares, uma das possibilidades metodológicas é utilizar a escala de equivalência modificada da OCDE (INE, 2024), que tem os seguintes fatores de escala:

- O primeiro adulto¹² conta como 1.0
- O segundo adulto e subsequentes contam como 0.5
- Cada criança com menos de 14 anos contam como 0.3

Na prática, o cálculo do rendimento por adulto equivalente resulta em diferentes linhas de pobreza para os variados tipos de agregados familiares, de acordo com a sua dimensão e composição. Sabendo isto, podemos calcular as diferentes linhas da pobreza para as diferentes tipologias genéricas de família nos países em estudo.

Portugal

Um adulto solteiro em Portugal é considerado em situação de pobreza se o seu rendimento disponível mensal for inferior a 624€ (INE; Eurostat). Da mesma forma, e utilizando a escala modificada da OCDE, podemos calcular os diferentes limiares de pobreza ajustados ao tamanho do agregado:

- Casal sem filhos: 936€

$$1,0 \text{ (primeiro adulto)} + 0,5 \text{ (segundo adulto)} = 1.5$$

$$624\text{€} \times 1.5 = 936\text{€} \text{ por mês}$$

- Monoparental com um filho: 811€
- Casal com dois filhos: 1.310€
- Casal com cinco filhos: 1.872€

¹² Consideram-se adultos para efeito deste cálculo os indivíduos com 14 e mais anos.

Sabendo que, para o ano de 2024, os valores do RSI em Portugal são os que constam na, vista anteriormente, Tabela 6, e calculando os montantes do RSI para cada uma destas estruturas familiares, conseguimos ter uma boa perspetiva da generosidade da prestação pecuniária do RSI em Portugal (Tabela 9):

Tabela 9 - Adequação do RSI em Relação ao Limiar de Pobreza por Tipo de Agregado Familiar

Agregado familiar	Limiar de pobreza (2023)	Montante RSI (2024)	Gap	O que falta ao RSI para retirar da pobreza
Adulto solteiro	624€	237,25€	386,75€	62%
Casal sem filhos	936€	403,33€	532,67€	57%
Monoparental com um filho	811€	355,88€	455,12€	56%
Casal com 2 filhos	1.310€	640,59€	669,41€	51%
Casal com 5 filhos	1.872€	996,48€	875,52€	48%

Fonte: Elaboração própria

O RSI não cobre totalmente o limiar de pobreza para nenhuma das estruturas familiares analisadas. As diferenças percentuais mostram que os adultos solteiros enfrentam mais dificuldade. Em média, nos agregados estudados, o RSI cobre menos de metade do necessário para retirar uma pessoa ou agregado da pobreza.

Luxemburgo

No Luxemburgo também podemos comparar as prestações do REVIS para diferentes tipos de família com o limiar de pobreza luxemburguês em 2023. Calcularemos de seguida, assim como foi feito para o caso português, as prestações com base em várias composições familiares, para verificar até que ponto o REVIS cobre o rendimento necessário para atingir o limiar de pobreza.

Em 2023 os montantes do REVIS eram os que constam na Tabela 7, vista anteriormente, e o limiar de pobreza para um adulto solteiro no Luxemburgo, em 2023, estava fixado nos 2.382€ mensais (INE; Eurostat). Utilizando a escala de equivalência modificada da OCDE para os ajustamentos familiares conseguimos ajustar os limiares da pobreza em função do agregado familiar:

- Casal sem filhos: 3.573€
- Monoparental com um filho: 3.095,70€
- Casal com dois filhos: 4.166,70€
- Casal com cinco filhos: 5.218,50€

Comparando os montantes do REVIS e o limiar de pobreza para cada tipo de família no Luxemburgo em 2023, obtém-se a tabela seguinte:

Tabela 10 - Adequação do REVIS em Relação ao Limiar de Pobreza por Tipo de Agregado Familiar

Agregado familiar	Limiar de pobreza (2023)	Montante REVIS (2023)	Gap	O que falta ao REVIS para sair da pobreza
Adulto solteiro	2.382€	1.803,88€	578,12€	24%
Casal sem filhos	3.573€	2.705,82€	867,18€	24%
Monoparental com um filho	3.095,70€	2.301,89€	793,81€	26%
Casal com 2 filhos	4.166,70€	3.401,12€	765,58€	18%
Casal com 5 filhos	5.218,50€	4.241,21€	977,29€	19%

Fonte: Elaboração própria

Analisando o REVIS, denota-se que, assim como em Portugal, nenhum dos agregados analisados atinge o limiar de pobreza com os montantes do REVIS, mas é óbvio que esta prestação pecuniária é muito mais generosa do que o RSI. Enquanto, em média, o RSI cobre menos de metade do necessário para retirar uma pessoa ou agregado da pobreza no Luxemburgo o REVIS cobre, em média, 78% do limiar da pobreza.

Bélgica

Comparemos o *revenu d'intégration* com o limiar de pobreza para diferentes tipos de agregados familiares, utilizando a mesma escala de equivalência modificada da OCDE. O limiar de pobreza para um adulto solteiro na Bélgica está fixado em 1.450€ por mês (INE; Eurostat). Utilizando a escala de equivalência da OCDE para os ajustamentos familiares conseguimos ajustar os limiares da pobreza em função do agregado familiar:

- Casal sem filhos: 2.175€
- Monoparental com um filho: 1.885€
- Casal com dois filhos: 3.045€
- Casal com cinco filhos: 3.810€

Em 2023 os montantes do *revenu d'intégration* são os que constam na Tabela 8, comparando os montantes e o limiar de pobreza para cada tipo de agregado em 2023 obtém-se a tabela seguinte, que demonstra o quão generosa é a medida em território belga:

Tabela 11 - Adequação do *revenu d'intégration* em Relação ao Limiar de Pobreza por Tipo de Agregado Familiar

Agregado familiar	Limiar de pobreza (2023)	Montante <i>revenu d'intégration</i> (2023)	Gap	O que falta ao <i>revenu d'intégration</i> para sair da pobreza
Adulto solteiro	1.450€	1.263,17€	186,83€	13%
Casal sem filhos	2.175€	1.684,24€	490,76€	23%
Monoparental com um filho	1.885€	1.707,11€	177,89€	9%
Casal com 2 filhos	3.045€	1.707,11€	1.337,89€	44%
Casal com 5 filhos	3.810€	1.707,11€	2.102,89€	55%

Fonte: *Elaboração própria*

Analisando a tabela acima nota-se que, assim como em Portugal e no Luxemburgo, nenhum dos agregados analisados atinge o limiar de pobreza com os montantes do RM. Contudo percebe-se uma maior proteção a famílias monoparentais em relação pois este tipo de agregado na Bélgica fica bastante mais perto da linha da pobreza comparando com os outros agregados (indicando discriminação positiva).

Eslovénia

Comparemos agora o RM da Eslovénia com o limiar de pobreza para diferentes tipos de agregados familiares, utilizando a mesma escala de equivalência modificada da OCDE. A tabela seguinte mostra a relação da linha da pobreza com os montantes da DSP:

Tabela 12 - Adequação da *denarna socialna pomoč* em Relação ao Limiar de Pobreza por Tipo de Agregado Familiar

Agregado familiar	Limiar de pobreza	Montante <i>denarna socialna pomoč</i>	Gap	O que falta à DSP para sair da pobreza
Adulto solteiro (inativo)	903€	465,34€	437,66€	48%
Casal (inativo) sem filhos	1.354,50€	730,58€	623,92€	46%
Monoparental com um filho	1.173,90€	823,65€	350,25€	30%

Casal com 2 filhos	1.896,30€	1.279,68€	616,62€	33%
Casal com 5 filhos	2709€	2.103,33€	605,67€	22%

Fonte: *Elaboração própria*

Denota-se que, assim como em todos os países em estudo, a prestação base do RM fica abaixo do limiar da pobreza, o que poderá já indicar que o RM, *per se*, é insuficiente para retirar alguém da situação de pobreza. Contudo, salta à vista que para agregados de maior dimensão existe uma maior proteção do RM (exceção no caso belga). As Figuras 1, 2, 3 e 4 (em anexo) mostram a diferença na generosidade dos países e as respetivas distâncias dos agregados estudados aos limiares de pobreza.

5.1.1. Discriminação positiva: A proteção das famílias monoparentais e dos agregados de maiores dimensões

A discriminação positiva em políticas públicas refere-se à adoção de medidas que visam beneficiar grupos considerados mais vulneráveis ou em desvantagem socioeconómica estruturalmente mais vincada. No caso do RM, isso significa ajustar os montantes ou critérios de elegibilidade e/ou adequação para garantir maior proteção a certos tipos de agregados familiares ou situações, como famílias monoparentais ou até mesmo agregados muito numerosos, que enfrentam maiores dificuldades financeiras e risco de exclusão social. Estes agregados mais numerosos podem receber valores adicionais, reconhecendo-se os custos aumentados associados a mais membros. Já os agregados monoparentais podem ser beneficiados com valores mais elevados para compensar a ausência de um segundo provedor de recursos.

O RSI cobre apenas 44% do limiar da pobreza para o agregado monoparental com um filho, mostrando baixa capacidade de aliviar este tipo de agregado (Tabela 9). Para um casal com cinco filhos, o RSI cobre 56% do limiar da pobreza, a maior percentagem entre os agregados analisados demonstrando assim que a adequação medida tem uma maior preocupação com famílias numerosas com dependentes, neste caso específico um casal com 5 filhos.

Com o REVIS percebe-se também uma maior vulnerabilidade na família monoparental, que ficam mais longe da linha da pobreza comparando com os outros tipos de agregado, comparando com os outros agregados, indicando maior dificuldade para atingir um nível de vida básico. Agregados maiores tendem a estar próximos da linha de pobreza devido a ajustes no cálculo do REVIS que têm em conta os dependentes. O

REVIS entrou em vigor a um de janeiro de 2019 para substituir o *Revenu Minimum Garanti*, e de acordo com o Instituto de Investigação Socioeconómica (LISER) e a Inspeção Geral da Segurança Social (IGSS) do Luxemburgo, que avaliaram a eficácia do REVIS concluíram que as famílias monoparentais obtêm meios financeiros entre 19% a 51% superiores aos que teriam beneficiado no âmbito do antigo RMG (IGSS, 2023; LISSER, 2023). Apesar de a família monoparental ser a menos protegida pelo REVIS ela foi alvo de um ajuste positivo com esta reforma do RM luxemburguês.

O *Revenu d'intégration* destaca-se, por seu turno, pela aplicação de discriminação positiva a favor da família monoparental. O montante do RM para estas famílias é relativamente mais próximo do limiar de pobreza, evidenciando um esforço para adaptar o apoio às suas necessidades específicas. Por outro prisma, um casal com cinco filhos enfrenta a maior distância ao limiar da pobreza, em que a proteção não reflete adequadamente as necessidades crescentes com o tamanho do agregado. Aqui denota-se então uma tendência diferente da observada em Portugal e no Luxemburgo.

Na Eslovénia a tendência é a mesma identificada para Portugal e Luxemburgo, isto é, o apoio pecuniário do RM ao maior agregado em estudo (casal com cinco filhos) mostra uma distância menor até ao limiar da pobreza (22%), a melhor entre os tipos de agregado em estudo para este país, ou seja, contrariamente à Bélgica, a proteção tende a refletir as necessidades crescentes com o tamanho do agregado.

A Bélgica destaca-se por aplicar uma discriminação positiva mais evidente às famílias monoparentais, enquanto os restantes apresentam uma discriminação positiva mais evidente ao agregado composto por um casal e com 5 filhos. A implementação e os critérios de generosidade dos regimes de rendimento mínimo são profundamente influenciados pelas prioridades políticas de cada país, refletindo as escolhas dos seus governos em relação à proteção social e à redistribuição dos recursos.

5.1.2. Desincentivo ao trabalho

Outra fonte de evidência que pode realçar a inadequação das prestações do RM é a medida em que estas ficam aquém dos níveis do salário mínimo, numa vertente de avaliação face a mínimos sociais. Esta análise pode evidenciar, duplamente, o grau em que as prestações permitem uma subsistência digna e possíveis desincentivos ao trabalho, duas dimensões que encerram entre si um *trade-off* no desenho da medida, que lhe

conferem uma certa tensão.

Uma preocupação fundamental para muitos países é assegurar que os regimes mínimos não conduzam a desincentivos à atividade e inserção profissional do beneficiário.

Quando se compara o salário mínimo com o RM, este fornece uma referência clara sobre a adequação das prestações. Se a prestação pecuniária de rendimento mínimo for significativamente inferior ao salário mínimo, isso pode indicar que o apoio é insuficiente para garantir um padrão de vida básico que, conseqüentemente, leva à exclusão social e ao agravamento do risco de pobreza/privação. Por outro lado, se a prestação se aproxima ou supera o salário mínimo, isso pode gerar questões microeconómicas sobre a relação custo-benefício entre trabalhar e depender do apoio social (face ao bem estudado efeito de substituição entre trabalho formal e lazer).

É importante comparar o valor das prestações de rendimento mínimo face ao salário mínimo nacional em cada país, considerando os seus impactos na adequação e nos incentivos ao trabalho.

Tabela 13 - Relação entre os regimes de rendimento mínimo e os salários mínimos

País	Salário mínimo (2024)	Rendimento Mínimo (adulto solteiro)	Proporção (RM/SM)	Risco de Desincentivo ao Trabalho
Portugal	820€	237,27€	28,9%	Baixo
Luxemburgo	2.570,94€*	1.803,88€	70,2%	Elevado
Bélgica	2.070,48€**	1.263,17€	61%	Moderado
Eslovénia	1.253,90€	465,34€	37,1%	Baixo

Fonte: Elaboração própria

* Salário mínimo para um trabalhador não qualificado com mais de 18 anos.

** Salário mínimo após 1 de maio de 2024.

Nota: Considerei os seguintes escalões para o risco ao desincentivo ao trabalho: 0%-25% Muito baixo; 26%-50% Baixo; 51%-65% Moderado; 66%-80% Elevado; 81%-100% Muito elevado.

Comparando os quatro países, verifica-se que em Portugal e Eslovénia as prestações são significativamente inferiores ao salário mínimo, promovendo incentivos ao trabalho, mas deixando os beneficiários em situações de maior precariedade. Por outro lado, no Luxemburgo e na Bélgica, os valores mais elevados das prestações asseguram uma maior adequação, mas podem gerar potenciais desincentivos ao trabalho. Este equilíbrio entre

adequação e incentivo ao trabalho é um desafio comum e exige políticas que combinem prestações adequadas com mecanismos, ou incentivos adicionais, que encorajem a entrada no mercado laboral.

Atualmente, há tendência crescente para uma política de isenção de rendimentos provenientes de trabalho, como forma de motivar os beneficiários a optar pelo mercado de trabalho¹³. O subsídio de ativação¹⁴ no Luxemburgo visa dissuadir os beneficiários da ideia de que é preferível viver de subsídios estatais do que ir à procura de trabalho. Antes do REVIS os beneficiários do *Revenu Minimum Garanti* não podiam trabalhar mais de dez horas por semana, senão perdiam o direito ao subsídio. Com o REVIS, é criado um mecanismo de imunização dos rendimentos, ou seja, 25% dos rendimentos ficam fora cálculo do montante da indemnização.

Pode adotar-se várias abordagens para limitar a magnitude dos desincentivos ao trabalho (Coady et al., 2021):

- Restrição da generosidade. Os baixos níveis de prestações podem proporcionar fortes incentivos ao emprego, embora isso possa comprometer o objetivo principal de atenuação da intensidade da pobreza (exemplo: Portugal).

- Redução gradual das prestações. Muitos países acabam por afunilar a retirada das prestações à medida que os beneficiários auferem mais rendimentos, reduzindo gradualmente os direitos à medida que os rendimentos aumentam. Nalguns casos, a redução gradual das prestações é indexada ao tempo e não ao rendimento, sendo as prestações reduzidas ao longo de períodos fixos, independentemente do rendimento auferido. A redução gradual ajuda a evitar os efeitos de *cliff edge*, em que a obtenção de um montante marginal de rendimento pode levar à perda total de uma prestação e, por conseguinte, a desincentivos muito elevados à entrada no mercado de trabalho e ao aumento dos rendimentos. No Luxemburgo, o REVIS tem uma abordagem onde a redução das prestações pode ser indexada ao tempo, dependendo da situação do beneficiário. A prestação do REVIS não é apenas ajustada com base no rendimento auferido, mas também considera limites temporais e a evolução do beneficiário no

¹³ Essa isenção refere-se à isenção parcial da redução dos benefícios sociais quando uma pessoa começa a trabalhar. Ou seja, mesmo que a pessoa passe a ter um rendimento do trabalho, ela pode manter parte do auxílio social, em vez de perdê-lo totalmente.

¹⁴ O subsídio de ativação é uma compensação para uma pessoa que participa numa medida de ativação.

processo de integração social e laboral.

- Apoio ao trabalho. Tal como acontece com a redução gradual, o apoio ao trabalho serve para reduzir os desincentivos à aceitação de emprego ou à obtenção de mais rendimentos. No entanto, enquanto a redução gradual atenua os desincentivos ao permitir que os beneficiários conservem um certo montante das suas prestações atuais, o apoio ao trabalho tende a recompensar os beneficiários com subsídios salariais para que estes passem a trabalhar ou aumentem a sua oferta de trabalho.

Estes desafios de incentivar ao trabalho estão a ser abordados em alguns dos países em estudo, de várias formas, por exemplo, não considerando alguns rendimentos do trabalho (por exemplo, LU, SI) ou suplementos de atividade na escala de equivalência do RM para adultos que trabalham 60-128 horas por mês ou mais de 128 horas por mês (por exemplo, SI) (Frazer & Marlier, 2016).

5.2. A reinserção no mercado do trabalho

As políticas de Rendimento Mínimo, concebidas para proporcionar uma rede de segurança aos mais vulneráveis, incorporam cada vez mais medidas de integração no mercado de trabalho para ajudar os beneficiários a alcançar a independência financeira e a estabilidade a longo prazo. Estas políticas procuram abordar o desemprego e a falta de competências, através da promoção de um envolvimento ativo no mercado de trabalho.

No contexto de Portugal, Luxemburgo, Bélgica e Eslovénia, a integração no mercado de trabalho surge como um objetivo central dos respetivos regimes de RM. Alguns Estados-Membros da UE adotam planos de integração com foco exclusivamente laboral, denominados acordos de integração de trabalho também conhecidos como *Job Integration Agreements* (JIA). Esses planos avaliam a situação do beneficiário e definem medidas e serviços destinados a promover sua inserção no mercado de trabalho. O modelo também estabelece obrigações mútuas, tanto para os serviços responsáveis quanto para o próprio beneficiário (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

Portugal

O Programa Inserção (PI) é um acordo entre o agregado familiar e o Núcleo Local de Inserção (NLI) que define medidas adaptadas ao contexto familiar, com o objetivo de promover a inserção laboral e social dos beneficiários. O PI inclui direitos e deveres que devem ser assinados por todos os membros do agregado no prazo de 45 dias após a

aprovação do pedido de RSI, sendo que a não assinatura implica sanções, como a rejeição do pedido de RSI e a impossibilidade de o apresentar novamente nos 12 ou 24 meses seguintes, consoante quem se recusou a assinar. Deste modo, no sentido de promover a inclusão laboral dos beneficiários do RSI são desenhadas diversas medidas, no âmbito do PI. É obrigatória a inscrição no *Public Employment Services* (PES), não distinguindo necessariamente os beneficiários do RSI dos restantes grupos de indivíduos em situação de desemprego, e é elaborado um plano de emprego individual.

Na maioria dos casos, não é possível distinguir os beneficiários do RSI de outras categorias de desempregados nos dados sobre os participantes em programas ativos do mercado de trabalho. A exceção é a medida do contrato emprego-inserção (CEI), onde os beneficiários trabalham em organizações sem fins lucrativos durante um ano, recebendo o equivalente a 100% do Indexante dos Apoios Sociais. O PI prevê ainda apoio social, que inclui uma avaliação multidimensional e aconselhamento em áreas como saúde, habitação, alimentação, educação e higiene, com serviços personalizados sendo, em grande parte, prestados por organizações privadas financiadas pelo Estado.

Luxemburgo

De acordo com o Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022a), todos os candidatos adultos com menos de 65 anos são submetidos a um exame¹⁵ inicial obrigatório e a um perfil de competências. Os requerentes têm de estar à procura de emprego e de estar e permanecer registados como candidatos a emprego; caso contrário, a prestação pode ser retirada e os que não são considerados imediatamente aptos para o emprego são encaminhados para uma ativação personalizada e apoio à inclusão social. Os requerentes com necessidades específicas em termos de ativação profissional recebem um plano de ativação no prazo de um mês para melhorar as suas capacidades e empregabilidade e aumentar as suas possibilidades de encontrar emprego no mercado de trabalho (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

Os beneficiários do REVIS envolvidos em medidas de emprego têm maior probabilidade de superar o limiar da prestação de inclusão, especialmente quando participam em medidas a tempo inteiro remuneradas ao nível do salário mínimo social. Essa transição pode levar que o participante e o seu agregado familiar deixem o REVIS

¹⁵ Este exame inicial permite avaliar a capacidade do requerente para se integrar no mercado de trabalho.

após o pagamento da primeira prestação. Contudo, a duração das medidas de emprego, que pode variar de apenas um mês até 24 ou 36 meses, também influencia significativamente o número médio mensal de beneficiários atribuídos a essas medidas (IGSS, 2023).

No Luxemburgo os beneficiários são geralmente colocados em obras públicas, medidas preparatórias¹⁶ e tratamentos médicos e outras medidas de reabilitação destinadas a restaurar ou melhorar a sua aptidão para o trabalho (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

Bélgica

O plano individual de inserção passou a ser, desde 2016, o principal instrumento de avaliação das necessidades e capacidades dos beneficiários. O objetivo do plano é apoiar o emprego e a integração social e laboral dos beneficiários, mas também responsabilizá-los pelos seus próprios esforços de integração (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a). O plano é obrigatório (a menos que existam, por exemplo, razões de saúde ou outras razões justificadas) para as pessoas com menos de 25 anos.

Em caso de incumprimento do plano de integração sem motivo válido, a prestação pode ser total ou parcialmente suspensa durante um mês e após notificação formal. As sanções são raras; por exemplo apenas 3% dos beneficiários foram objeto de uma suspensão temporária (um mês). Os PES oferecem vários serviços para a reintegração de pessoas, incluindo os beneficiários do *revenu d'intégration* (por exemplo, mediação intensiva, formação no local de trabalho, ativação de cuidados, experiência de trabalho temporário e trabalho comunitário).

A reforma legislativa do *Droit à l'integration social* (Loi du 21/07/2016) e a sua aplicação colocaram a Bélgica na direção do grupo de países que privilegiam a abordagem da capacitação e da integração, uma vez que a nova lei prevê a participação dos beneficiários durante o percurso de integração, enquanto as sanções parecem ser aplicadas de forma bastante branda. Neste sentido, a medida belga parece seguir a orientação do RMI francês, apelando a uma maior partilha de responsabilidades entre o indivíduo e a sociedade em geral.

¹⁶ por exemplo, aulas de línguas, avaliações de competências, aquisição de competências básicas, formação prática.

Eslovénia

A participação em medidas ativas deve ser considerada antes da atribuição do benefício. O primeiro plano de ação individual deve ser elaborado o mais tardar 15 dias após a inscrição e define o emprego adequado para a pessoa, o método de procura ativa de emprego e outras obrigações.

Todos os desempregados de longa duração, incluindo os beneficiários do RM considerados aptos para trabalhar, recebem uma avaliação individualizada aprofundada no prazo de 12 a 15 meses após a inscrição e um acordo individual de integração no emprego subsequente - plano de ação individual (o mais tardar 18 meses após a inscrição). Esta avaliação (avaliação aprofundada) de vários aspetos da situação da pessoa inclui aspetos ligados à inclusão social, para além da integração no mercado de trabalho e serviços necessários para melhorar a sua situação, incluindo serviços prestados por outras instituições (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a).

A cooperação entre Centros de Assistência Social e os PES para a aplicação de políticas do mercado de trabalho, incluindo a ativação social, é obrigatória e está regulamentada pela lei relativa aos pagamentos de assistência social e pela lei relativa à regulamentação do mercado de trabalho. Através desta cooperação, o acesso aos serviços de ativação social é assegurado por ambas as partes interessadas, que cooperam e trocam dados sobre o tratamento dos beneficiários do RM e de outros desempregados com problemas sociais.

Em suma, os países analisados incorporam as dimensões da inclusão laboral nos programas de inserção, embora com níveis variados de aplicação. É importante compreender quais são as medidas implementadas para facilitar entrada dos beneficiários do RM no mercado de trabalho.

Na maioria dos países, essas medidas estão alinhadas às já existentes no contexto do apoio oferecido pelos Serviços Públicos de Emprego (PES). Por isso, os planos de integração laboral, conhecidos como *Job Integration Agreements* (JIA), geralmente não diferem dos planos destinados a indivíduos desempregados atendidos pelos PES. (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

De forma geral, exige-se o registo no PES como requisito básico. Nos países analisados nesta dissertação apenas a Bélgica não exige o registo. Além disso, é comum,

como visto antes, a imposição de condições como a procura ativa por emprego e a aceitação de qualquer oferta de trabalho.

Os países desenvolvem várias medidas para promover a integração dos beneficiários no mercado de trabalho. A Tabela 14 sumariza essas áreas de medidas:

Tabela 14 – Medidas de inserção laboral dos programas de Rendimento Mínimo

Avaliação das capacidades laborais	PT; LU; SI
Aconselhamento e mediação	PT; BE; SI
Treino e desenvolvimento de competências	LU; BE
Participação em programas específicos de ativação	PT; LU; BE; SI
Participação em trabalho público ou comunitário	LU; BE

Fonte: Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022a

De acordo com Frazer e Marlier (2016) há vários obstáculos em Portugal ao desenvolvimento de ligações efetivas entre as prestações do RM e as medidas de ativação:

- Falta de capacidade, formação e recursos nos serviços públicos de emprego;
- Despesas insuficientes e/ou falta de uma gama suficiente de medidas de políticas ativas de mercado de trabalho;
- Falta de coordenação/cooperação entre serviços e ausência de uma abordagem de “balcão único” para o desenvolvimento de programas de integração adaptados individualmente.

Por outro lado, os mesmos autores, identificaram boas medidas que promovem o desenvolvimento de ligações entre as prestações do RM e as medidas de ativação:

- Desenvolvimento de programas de emprego para facilitar a transição para o emprego (BE);
- Prestação de serviços adaptados e abrangentes destinados a combater eficazmente as causas multifacetadas da pobreza e da exclusão social (por exemplo, BE, LU);
- Aumentar a gama de oportunidades e serviços de formação para os beneficiários do RM (LU).

5.3. Eixos de conclusões comparativas transversais sobre o RM

Esta secção apresenta uma análise comparativa transversal dos regimes de RM analisados ao longo do trabalho em Portugal, Luxemburgo, Bélgica e Eslovénia. O objetivo é identificar pontos críticos comuns e diferenciadores entre os países, com foco

na adequação das prestações, nos desincentivos ao trabalho, na discriminação positiva e na componente de inserção laboral, as dimensões de análise a que demos especial atenção. Há que compreender como diferentes modelos e desenhos do RM podem inspirar melhorias no desenho e na implementação das políticas de RM em Portugal (*benchmarking*), no que é também um objetivo deste trabalho.

Em termos de generosidade, o modelo luxemburguês destaca-se pela proximidade dos valores das prestações ao limiar de pobreza para todos os agregados familiares analisados. Em contrapartida, Portugal enfrenta desafios significativos em termos da generosidade da medida, já que os montantes máximos do RM ficam bem aquém dos limiares de pobreza em todos os agregados estudados. A verdade é que as nossas despesas sociais comparando com outros países da UE, em termos percentuais, não ficam longe da média europeia¹⁷. Onde estamos longe em despesa é nas medidas de tipo não contributivo (RSI), que são as que têm mais impacto direto no combate à pobreza. As prestações são claramente insuficientes e há espaço de melhoria. Isto nada tem haver com uma incapacidade inata de Portugal, mas sim nas escolhas e prioridades políticas ao longo dos anos, demonstrando que o RSI tende a ser relativamente secundarizado no leque de políticas públicas.

A Bélgica apresenta uma maior proteção à família monoparental (num claro foco de discriminação positiva), sugerindo uma oportunidade para *benchmarking*, dado que este é um grupo particularmente vulnerável, com tendência para a aumentar a sua importância na representação do tecido sociodemográfico, e a pobreza não afeta de forma uniforme os diferentes tipos de famílias, sendo as famílias monoparentais com crianças e as famílias mais numerosas as mais frágeis, pela sua própria condição (um só titular de rendimentos). Em 2022, 31,2% das famílias monoparentais vivia com menos de 591€ mensais, mesmo considerando as transferências sociais recebidas (INE; Eurostat).

Uma estratégia de melhoria do RSI poderia incluir a introdução de uma "majoração" específica no cálculo do apoio para famílias monoparentais, reconhecendo os custos adicionais de criar filhos sem o outro progenitor ou um outro parceiro/a. Este mecanismo já existe no Luxemburgo e na Eslovénia, com um acréscimo por criança em agregados monoparentais, acreditando-se que essa majoração no RSI teria potencial para fazer uma

¹⁷ Em Portugal as despesas de proteção social situaram-se em 24,6% do PIB em 2017 e as despesas de proteção social na UE situaram-se em 27,9% do PIB em 2017 (Eurostat, 2019).

diferença significativa, pois criar um filho com o rendimento de apenas uma pessoa implica desafios financeiros únicos. A medida tem de conseguir garantir que as crianças filhas de agregados familiares que recebem RSI têm acesso a bens essenciais e condições para cumprir a escolaridade obrigatória. Nesse sentido, a medida potenciará a ultrapassagem de um *handicap* pesado na trajetória socioeducativa da criança. Tem de existir um objetivo de impedir a transmissão intergeracional dos fatores de pobreza, daí a importância de proteger a criança e o seu percurso educacional.

Outro aspeto positivo retirado do Luxemburgo é a forma como o subsídio de inclusão do REVIS está desenhado, isto é, incluir um montante por agregado familiar para despesas comuns. Em especial pelo momento que se vive em Portugal, em que um dos maiores problemas é o custo da habitação e tudo o que a envolve esse montante para despesas comuns poderia ajudar a combater os custos da habitação (renda, água, gás, etc).

Um ponto interessante a reter da Eslovénia é a abordagem diferenciada da prestação monetária de RM com várias “alíneas”. Demonstra ser uma prestação muito personalizada, por exemplo, para pessoas economicamente ativas e que trabalham mais horas recebem benefícios mais altos, incentivando a integração no mercado de trabalho, mesmo que de forma parcial, há uma diferenciação dos montantes para pessoas economicamente ativas (dependendo das horas trabalhadas), estimulando assim a participação no mercado de trabalho. Esse incentivo reduz o risco de dependência de longo prazo ao RM.

Numa parte mais relacionada com a inserção no mercado de trabalho dos beneficiários, o modelo belga é bastante descentralizado, caindo grande responsabilidade aos CPAS. A existência de estruturas descentralizadas para a inserção dos utilizadores do RSI é uma vantagem para o sistema português. A prioridade tem de ser sempre as medidas de inserção pelo emprego. Neste caso é muito importante a complementaridade dos parceiros e serviços envolvidos e a necessidade de se coordenar esforços na ativação da pessoa. Atualmente, em Portugal, já está em curso uma descentralização da área de ação social para as Câmaras Municipais. É premente que sejam asseguradas as medidas necessárias para assegurar um programa de âmbito nacional, mas de concretização local. Esta descentralização da medida e proximidade ao poder local pode ajudar a combater a questão do *non-take up* da medida aumentando a eficácia da mesma.

Portugal enfrenta obstáculos significativos na ligação entre as prestações do RM e as

medidas de ativação, em linha com os desafios identificados por Frazer e Marlier (2016), como a falta de recursos, formação e capacidade nos serviços públicos de emprego, além da insuficiência de políticas ativas de mercado de trabalho e a ausência de coordenação entre serviços. Estes problemas contrastam com as boas práticas de países como Bélgica e Luxemburgo, que investem em programas de transição para o emprego, serviços abrangentes e adaptados na ampliação de oportunidades de formação.

5.4. Análise da eficácia dos Regimes de RM na Mitigação da Pobreza

Nesta fase do trabalho, a utilização de dados e indicadores concretos permite uma análise mais robusta, destacando não apenas as tendências na cobertura e eficácia dos esquemas, mas também os seus resultados em termos de reintegração no mercado de trabalho e mitigação da intensidade da pobreza. Tal abordagem é indispensável para compreender as diferenças entre os países em estudo e identificar boas práticas ou limitações que possam servir de referência para a melhoria da eficácia e eficiência destas políticas.

A partir de 2010, o RSI reduziu significativamente a sua cobertura entre a população mais pobre em Portugal, mesmo num contexto de aumento dessa população. Enquanto em 2010 cobria 78% da população abaixo dos 40% do rendimento mediano, este valor caiu para apenas 37% em 2017, refletindo uma perda de eficácia no apoio aos mais vulneráveis (MTSSS, 2019). Apesar dessa redução, o RSI contribuiu sobretudo para diminuir a intensidade da pobreza, especialmente entre as crianças, e mais de 90% das transferências foram eficazes na redução do *déficit* de recursos dos beneficiários (Baptista & Cabrita, 2009). Na vertente da reinserção laboral, desde 2012, a área do “emprego” tornou-se prioritária, correspondendo a 27,7% das ações reinserção realizadas em 2017 (84,2 mil beneficiários) (MTSSS, 2019). Estas iniciativas incluem planos pessoais de emprego, apoio à integração no mercado de trabalho e acompanhamento na procura ativa de emprego. Destaco ainda com uma representatividade de 6,8 % das ações de reinserção realizadas a área da “Formação Profissional”. Esta inclui a integração em cursos de Formação e Emprego, cursos de Educação e Formação de Adultos e integração em Formação Profissional para desempregados (MTSSS, 2019).

Olhando para o Luxemburgo, entre 2019 e 2021, foram atribuídas cerca de 3.000 medidas de emprego a beneficiários distintos do REVIS, com uma ligeira desaceleração em 2020 devido à crise COVID-19 (IGSS, 2023).

Durante o período analisado, o número médio mensal de beneficiários do REVIS atribuídos a medidas de emprego (Tabela 15) sob a responsabilidade da ADEM variou entre 350 e 400, representando 10,5% em 2019, 9,5% em 2020 e 10,4% em 2021 do total médio mensal de beneficiários do regime REVIS na jurisdição da ADEM. A aprendizagem para os adultos, que vem ganhando relevância ao longo dos anos, geralmente tem uma duração de 36 meses, oferecendo um subsídio de formação equivalente ao salário mínimo social para trabalhadores não qualificados.

Tabela 15 - número médio mensal de beneficiários REVIS afetos a uma medida de emprego, por tipo de medida

	Aprendizagem para adultos	Contrato de apoio ao emprego	Contrato de iniciação ao emprego	Contrato de reinserção -emprego	Formação	Medidas especiais	Outras medidas	Total
2019	14	11	25	12	64	211	25	362
2020	15	17	13	8	53	227	16	348
2021	28	14	14	27	54	245	18	399

Fonte: *Inspection générale de la sécurité sociale, 2023*

De acordo com a *Inspection générale de la sécurité sociale*, que avaliou a eficácia do REVIS, foram calculados montantes médios mensais brutos da prestação de inclusão do REVIS efetivamente recebidos pelas comunidades beneficiárias e os montantes médios mensais brutos da prestação de inclusão simulados através da aplicação das regras que prevaleciam no regime RMG (anterior RM) e o resultado foi que existem ganhos absolutos e relativos do regime REVIS, em comparação com o regime RMG em 2021 conforme mostra tabela infra:

Tabela 16 – Ganhos relativos e absolutos das prestações monetárias entre o antigo RMG luxemburguês e o REVIS

Tipo de agregado	Ganho absoluto	Ganho relativo
Casal sem filhos	-158€	-11,4%
Monoparental	192€	19,8€
Casal com 2 filhos	162€	11,5%
Casal com 5 filhos	448€	22,8%

Fonte: *Inspection générale de la sécurité sociale, 2023*

Em território belga, nos últimos anos, os PCSWs têm vindo a desenvolver uma especialização significativa na integração profissional dos seus beneficiários, impulsionada pelas medidas de ativação. Desde 1 de julho de 2014, essas medidas passaram a ser regionalizadas, sendo o emprego a forma de ativação mais recorrente. (Locquet et al., 2016). De acordo com o Comité de Proteção Social & Comissão Europeia um estudo (Albertijn et al., 2021) mostrou que em 60% dos casos há um resultado positivo associado aos planos de integração, mas que o sucesso depende dos objetivos acordados nos planos.

Entre 2003 e 2012, verificou-se um aumento contínuo no número médio de pessoas ativamente envolvidas em medidas de ativação, com exceção de 2008 (Locquet et al., 2016).

Em 2013, houve uma ligeira redução, com uma média mensal de 13.609 pessoas ativadas, o que representa um aumento de 1,5 vezes em relação a 2003. Proporcionalmente, a percentagem de utilizadores do PCSW integrados em medidas de ativação subiu de 7,8% em 2003 para 11,4% em 2013 (Locquet et al., 2016).

O Serviço Público de Emprego da Flandres ofereceu um programa de experiência de trabalho temporário destinado a beneficiários de Rendimento Mínimo, incluindo desempregados de longa duração ou pessoas pouco qualificadas, frequentemente em parceria com organizações com e sem fins lucrativos. Os resultados foram esclarecedores, 39% de taxa de emprego apenas 3 meses após o programa e 69% destas pessoas continuam empregadas um ano depois (Comité de Proteção Social & Comissão Europeia, 2022b).

Conclusão

Este trabalho analisou a política pública do RM em Portugal, Luxemburgo, Bélgica e Eslovénia, comparando a sua eficácia no combate à pobreza e exclusão social, que ainda afeta milhões de cidadãos na UE. Constatou-se que nenhum regime garante que os agregados familiares ultrapassem o limiar de pobreza, contudo desempenham um papel significativo na redução da intensidade da pobreza, mas com diferentes perfis.

A discriminação positiva é evidente na forma como alguns regimes de RM ajustam os montantes ou oferecem apoios adicionais a determinados agregados vulneráveis. Na Bélgica, a família monoparental com um filho recebe uma prestação mais generosa, que cobre até 91% do limiar de pobreza, evidenciando uma abordagem orientada para proteger esse grupo. Nos restantes países presentes neste estudo, ao contrário do exemplo belga, as prestações protegem melhor os agregados de maiores dimensões.

A generosidade do RM pode, em alguns casos, criar desincentivos ao trabalho, particularmente quando os montantes da prestação se aproximam dos salários mínimos. Este fenómeno é mais pronunciado no Luxemburgo, onde o REVIS cobre uma parte significativa do limiar de pobreza e encontra-se próximo do salário mínimo podendo desmotivar beneficiários a ingressar no mercado de trabalho.

Quanto à reinserção laboral, os regimes apresentam diferentes graus de sucesso. Em Portugal, o PI enfrenta desafios, como a falta de recursos nos serviços públicos de emprego e despesa pública insuficiente para sustentar políticas ativas. Em termos de dados e indicadores concretos que destacam não apenas as tendências na cobertura e eficácia dos esquemas, mas também os seus resultados, o RSI demonstrou eficácia em reduzir a intensidade da pobreza, especialmente entre as crianças. Na Bélgica, o número de beneficiários envolvidos em medidas de emprego tem aumentado, enquanto no Luxemburgo, as famílias numerosas beneficiam de apoios mais generosos. Não foram encontrados dados concretos para a Eslovénia.

Por fim, à luz do *benchmarking* efetuado, identificam-se oportunidades de melhoria para o RSI em Portugal. A adoção de boas práticas, como os subsídios adicionais para crianças em famílias monoparentais, observados na Bélgica, ou os incentivos de ativação do Luxemburgo, podem fortalecer o RSI. Recomendam-se também políticas que promovam uma maior aproximação entre o apoio financeiro e as condições reais do

mercado de trabalho, reduzindo simultaneamente os desincentivos à atividade económica. Além disso, a simplificação burocrática e o aumento da sensibilização para o RSI podem combater o fenómeno do *non-take-up*, garantindo que o apoio atinja quem mais necessita.

Assim, este trabalho contribuiu para evidenciar as forças e fragilidades dos regimes de RM em análise, sublinhando a importância de políticas públicas ajustadas às necessidades dinâmicas da sociedade. A construção de um sistema mais eficaz e equitativo exige uma combinação de solidariedade, inovação e compromisso político, valores centrais para a concretização de uma Europa mais inclusiva e coesa.

Houve algumas dificuldades na realização deste trabalho. A informação disponível sobre cada Estado-Membro variava significativamente e, em alguns casos, era insuficiente. Identificou-se uma escassez de estudos detalhados sobre os programas de inserção do Rendimento Mínimo, principalmente para a Eslovénia.

Investigações futuras sobre o RSI podem abordar o fenómeno do *non-take-up*, analisando o perfil e as razões dos elegíveis que não recebem apoio; a relação entre RSI e a imigração, dado o atual e crescente discurso crítico que associa esta prestação social à população imigrante; as áreas de emprego mais comuns na reinserção dos beneficiários, avaliando a qualidade, estabilidade e impacto na autonomização financeira.

Referências Bibliográficas

- Almeida, V., De Poli, S., & Hernández, A. (2022). The effectiveness of Minimum Income schemes in the EU, No. 09/2022, *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*. Disponível em: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130676>.
- Amaro, M. I. (2004). Exclusão Social juvenil em Portugal: pistas para uma reflexão. *Intervenção social*(30), 97-108. Disponível em: <https://doi.org/10.34628/jakr-5q10>.
- Arnold, J., & Rodrigues, C. F. (2015). Reducing inequality and poverty in Portugal. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1258, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/reducing-inequality-and-poverty-in-portugal_5jrw21ng3ts3-en.html.
- Assembleia Geral da ONU (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris. Disponível em: <http://www.unicef.org>.
- Baptista, I. & Cabrita, J. (2009). Portugal Regimes de Rendimento Mínimo. *CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social*.
- Barreiros, M. (2017), *Shame on You. The Social Stigma of Social Welfare Benefits*. Master Thesis, Lisbon, Nova SBE.
- Baumberg, B. (2016). The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45(2), 181-199. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0047279415000525>.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, 33(3). Disponível em: <https://doi.org/10.1332/0305573054325765>.
- Cabral, N. (2020). Migrants' access to social protection in Portugal. In: Lafleur, J. M. & Vintila, D. (Eds.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1): Comparing Access to Welfare Entitlements*. 1ª Ed. Cham: Springer, pp. 345-359. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51241-5_23.
- Capucha, L. (2005). *Desafios da pobreza*. Celta editora.
- Carmo, R. (2009). Um olhar sobre a pobreza. vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 59, 163–167. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/1617>.

- Castel, R. (2014). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Fayard.
- Centeno, L., Erskine, A., Pedrosa, C., Erskine, A., & Pedrosa, C. (2000). Em torno do conceito de exclusão social. *Percursos profissionais de exclusão social*, 47-66.
- Clavel, G. (2004). *A sociedade de exclusão*. Porto Editora.
- Coady, D., Jahan, S., Shang, B., & Matsumoto, R. (2021). *Guaranteed minimum income schemes in Europe: Landscape and design*. International Monetary Fund.
- Comissão Europeia, Secretaria-Geral. (2018). European Pillar of Social Rights. Publications Office. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>.
- Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022a). The 2022 Minimum Income Report. *Direção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão*, Volume II. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26196&langId=en>.
- Comité de Proteção Social & Comissão Europeia (2022b). The 2022 Minimum Income Report. *Direção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão*, Volume I – Country Profiles. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41ada2ac-5999-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en>.
- Crepaldi, C., Da Roit, B., Castegnaro, C., Pasquinelli, S., Eydoux, A., Gonzales, E., Greve, B. & Messini, D. (2017). Minimum Income Policies in EU Member States. *Parlamento Europeu*. DOI: 10.2767/860513.
- da Costa, A. (1998). *Exclusões Sociais*. Coleção Fundação Mários Soares.
- da Costa, A., Baptista, I., Perista, P., & Carrilho, P. (2008). *Um olhar sobre a pobreza. Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Gradiva.
- Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um espaço europeu de educação. *Revista Lusófona de Educação*. Disponível em: <https://research.ulusofona.pt/pt/publications/construir-a-europa-atrav%C3%A9s-de-um-espa%C3%A7o-europeu-de-educa%C3%A7%C3%A3o-8>.
- Diogo, A. (2007). *Pobreza, trabalho, identidade*. Celta.
- Evaluation du Revenu d'Inclusion Social (REVIS) - Volet quantitatif. Disponível em: <https://mfsva.gouvernement.lu/en/publications/rapport/evaluationrevis/revis-rapport-igss-2023.html>.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2016). Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies. *Comissão Europeia*. DOI: 10.2767/860513.

- Fusco, A., Genevois, A. S., Girardi, S., Ouafu, A. L., Leduc, K., Lejealle, B., Maas, R., Segura, J., & Thill, P. (2023). Evaluation du dispositif du revenu d'inclusion sociale (REVIS): Présentation de l'évaluation et synthèse des principaux résultats. *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research*. Disponível em: <https://www.liser.lu/>.
- Giddens, A. (2008). Pobreza, previdência e exclusão social. *Sociologia* (6). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6). Atlas.
- Guilherme, R. C., & dos Reis, C. N. (2016). Renda Mínima de Inserção no Contexto Europeu: a política europeia de inclusão ativa. *Textos & Contextos*, 15(2), 308-321. DOI: 10.15448/1677-9509.2016.2.24984.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence. *Employment and Migration Working Papers no. 17*.
- Kerschen, N. (2020). Migrants' access to social protection in Luxembourg. In: Lafleur, J. M. & Vintila, D. (Eds.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1): Comparing Access to Welfare Entitlements*. 1ª Ed. Cham: Springer, pp. 285-298. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51241-5_19.
- Komter, A. E. (1996). Reciprocity as a principle of exclusion: Gift giving in the Netherlands. *Sociology*, 30(2), 299-316. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0038038596030002006>.
- Litchfield, J. A. (1999). Inequality: Methods and tools. *World Bank*, 4. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/253853150_Inequality_Methods_and_Tools.
- Locquet, J., Swaelens, F., Zeebroeck, E. V., & Goris, J. (2016). THE BELGIAN MINIMUM INCOME SYSTEM.
- Lourenço, M. D. P. (2005). Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal. Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza. *Direção Geral da Segurança Social*. Disponível em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/18931/Pobreza_exclusao_social_politicas_sociais_Portugal/3482c68d-461d-432e-9531-2c4821f89eb3/3482c68d-461d-432e-9531-2c4821f89eb3.

- Melin, P. (2020). Migrants' access to social protection in Belgium. In: Lafleur, J. M. & Vintila, D. (Eds.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1): Comparing Access to Welfare Entitlements*. 1ª Ed. Cham: Springer, pp. 49-63. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51241-5_3.
- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). (2019). Rendimento Mínimo em Portugal: 20 anos de RMG/RSI. *Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS)*. Disponível em: <https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Estudo-4.pdf>.
- MISSOC. (2024). Comparative tables. Disponível em: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., Sabato, S., Nicaise, I. (2013). Towards a European minimum income. *European Economic and Social Committee, No EESC/COMM/03/2013*.
- Pereirinha, J. A., Nunes, F., Bastos, A., Casaca, S. F., Fernandes, R., & Machado, C. (2008). *Género e Pobreza: Impactos e Determinantes da Pobreza no Feminino*.
- Pordata. (2024). Limiar de Risco de Pobreza. *Pordata*. Disponível em: <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/pobreza/desigualdade-na-distribuicao-dos-rendimentos/limiar-de-risco-de-pobreza>.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais* (2ª edição). Gradiva.
- Republika Slovenija GOV.SI. (2024). Denarna socialna pomoč. Disponível em <https://www.gov.si/teme/denarna-socialna-pomoc/>.
- Segurança Social. (2024). Rendimento Social de Inserção. Disponível em: <https://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>.
- Spicker, P. (1998). *Stigma and social welfare: An international comparative study*. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/256574144_Stigma_and_Social_Welfare.

- Strban, G. & Mišič, L. (2020). Migrants' access to social protection in Slovenia. In: Lafleur, J. M. & Vintila, D. (Eds.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1): Comparing Access to Welfare Entitlements*. 1ª Ed. Cham: Springer, pp. 391-403. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51241-5_26.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Disponível em: <https://doi.org/10.1525/9780520325760>.
- Vaalavuo, M. (2015). Poverty dynamics in Europe: from what to why. *Luxembourg: Publications Office of the European Union*. DOI:10.2767/956213.
- van Oorschot, W. (1995). *Take it or Leave it. A Study of Non-take-up of Social Security Benefits*. TilburgUniversityPress.

Legislação

Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro – Regulamentação do rendimento social de Inserção. 2003.

Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho – Utilização modelo da escala de equivalências da OCDE.

Despacho n.º 17169/2011 do Ministério da Educação e Ciência. (2011). Diário da República: II série, n.º 245. <https://dre.pt/application/file/1010956>.

Lei n.º 13/2003, de 21 de maio – Revoga o Rendimento Mínimo Garantido e cria o Rendimento Social de Inserção. 2003.

Lei n.º 19-A/96 de 29 de junho – Rendimento Mínimo Garantido. 1996.

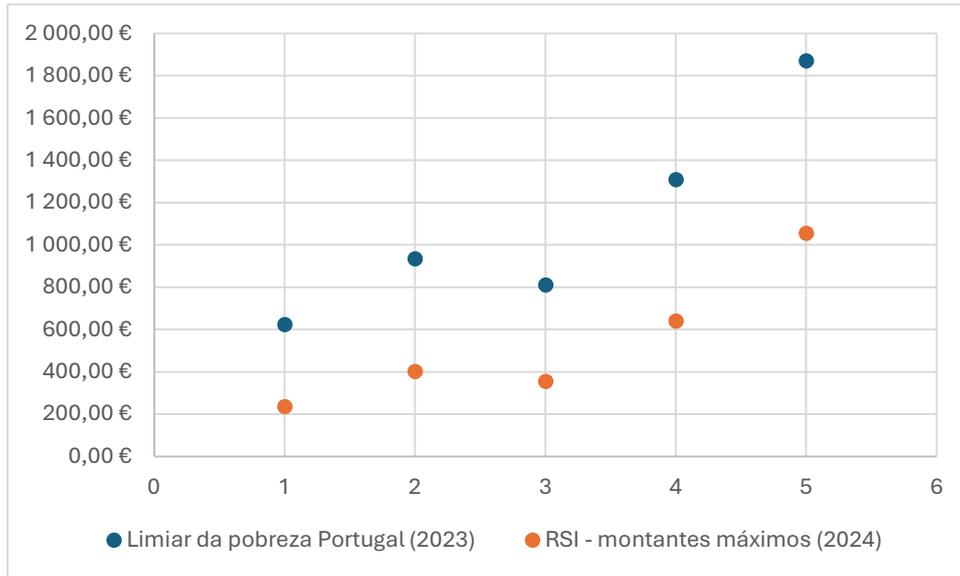
Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto - Altera a Lei n.º 13/2003. 2005.

Anexos*Tabela 17 - Critérios de Residência para Imigrantes no Acesso ao Rendimento Mínimo Garantido*

País	Estrangeiros da UE	Estrangeiros de países terceiros	Outras observações
Portugal	Sem restrições (apenas têm de ter residência legal).	1 ano de residência legal.	Princípio da não discriminação rege o sistema.
Luxemburgo	3 meses residência legal.	5 anos nos últimos 20 (não consecutivos)	As condições mais rigorosas refletem políticas de imigração restritivas.
Bélgica	3 meses residência legal.	5 anos com impacto no estatuto de residência legal	Imigrantes extracomunitários com estatuto de residência permanente podem requerer RM.
Eslovénia	Autorização de residência permanente, (não exigida para trabalhadores da UE).	Devem possuir autorização de residência permanente ou estatuto de proteção internacional (incluindo familiares).	Assistência social vinculada a atos jurídicos internacionais. A Assistência social não pode ser exportada.

Fonte: Elaboração própria baseado em Lafleur, J. M., & Vintila, D. (2020). Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements. Springer Nature.

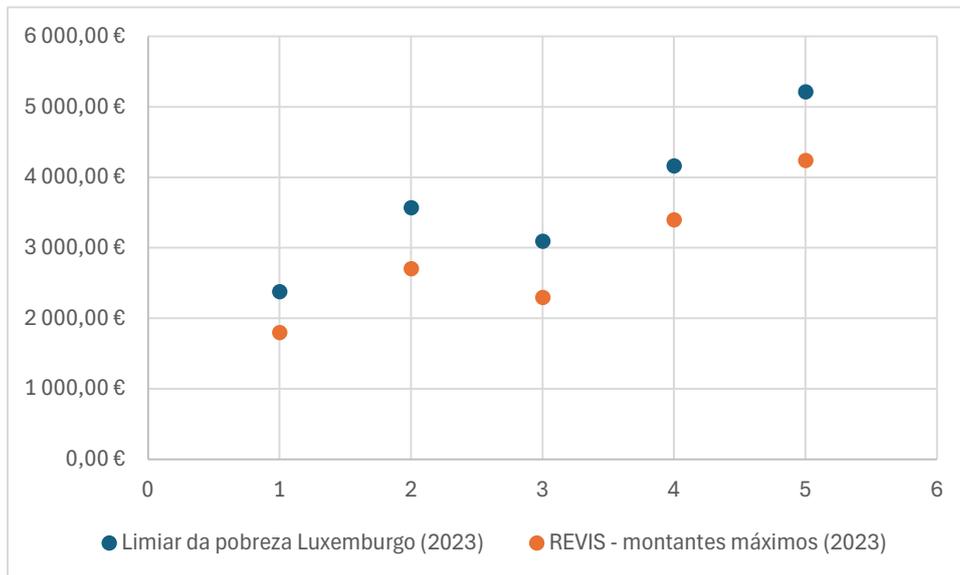
Figura 1 – Limiar de Pobreza e Valores Máximos do RSI por Tipo de Agregado Familiar



Fonte: Elaboração Própria

Nota: 1 – adulto solteiro; 2 – casal sem filhos; 3 – família monoparental com um filho; 4 – casal com dois filhos; 5 – casal com 5 filhos

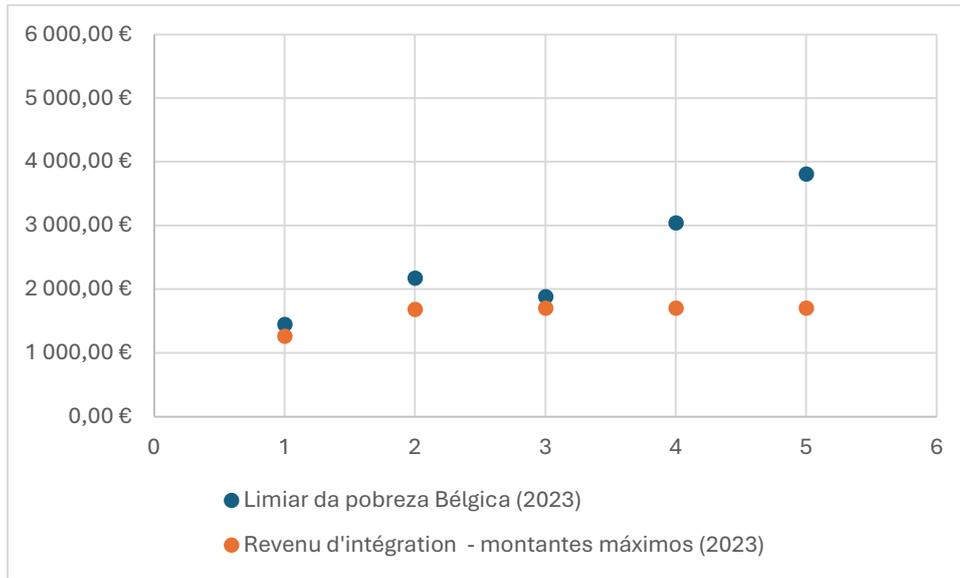
Figura 2 - Limiar de Pobreza e Valores Máximos do REVIS por Tipo de Agregado Familiar



Fonte: Elaboração Própria

Nota: 1 – adulto solteiro; 2 – casal sem filhos; 3 – família monoparental com um filho; 4 – casal com dois filhos; 5 – casal com 5 filhos

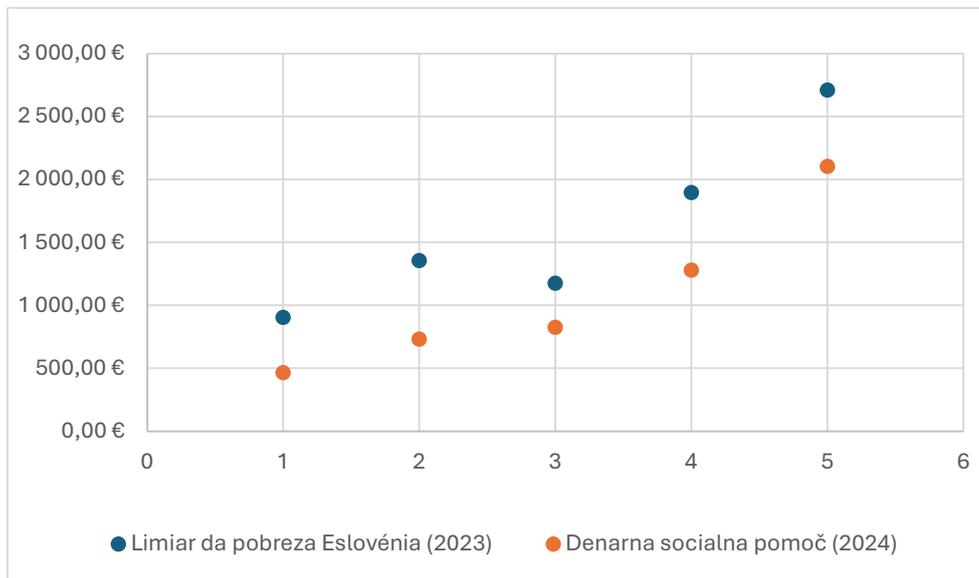
Figura 3 - Limiar de Pobreza e Valores Máximos do Revenu d'intégration por Tipo de Agregado Familiar



Fonte: Elaboração Própria

Nota: 1 – adulto solteiro; 2 – casal sem filhos; 3 – família monoparental com um filho; 4 – casal com dois filhos; 5 – casal com 5 filhos

Figura 4 - Limiar de Pobreza e Valores Máximos da Denarna socialna pomoč por Tipo de Agregado Familiar



Fonte: Elaboração Própria

Nota: 1 – adulto solteiro; 2 – casal sem filhos; 3 – família monoparental com um filho; 4 – casal com dois filhos; 5 – casal com 5 filhos