

Acesso às prestações sociais: reduzir a taxa de não recurso

Resumo executivo

Introdução

São muitas as pessoas que não recebem as prestações sociais a que têm direito. Apesar de os sistemas de prestações sociais diferirem consideravelmente entre os Estados Membros, este «não recurso às prestações» (ou a não declaração do direito a beneficiar de prestações) parece ser um fenómeno comum em toda a UE. O presente estudo analisa a extensão deste fenómeno e procura explicá-lo. São ainda analisadas possíveis formas de dar resposta a esta questão, apresentando estudos de caso referentes a 10 Estados Membros: Áustria, Bélgica, Estónia, Finlândia, Itália, Países Baixos, França, Roménia, Eslováquia e Reino Unido.

O estudo centra-se no não recurso às prestações sociais monetárias de apoio a pessoas em situações de vulnerabilidade, incluindo prestações de rendimento mínimo e em matéria de habitação, doença, velhice, aquecimento, parentalidade, desemprego, invalidez e cuidados de saúde. O estudo considera a magnitude e os critérios de elegibilidade às prestações como dados adquiridos, determinados pelos governos.

Contexto político

As prestações sociais são implementadas pelos governos por razões específicas, como a prevenção da pobreza ou a garantia de acesso a bens e serviços básicos. Se não chegarem às pessoas a quem se destinam, as prestações não cumprem estes objetivos.

Independentemente dos objetivos subjacentes ao regime de prestações sociais definido pelos governos, a redução da taxa de não recurso também contribui para as metas estabelecidas a nível da UE. Nas suas orientações integradas que servem de base à estratégia Europa 2020, a Comissão Europeia considerou prioritário o objetivo de «garantir justiça, combater a pobreza e promover a igualdade de oportunidades». Neste contexto, defende que «os sistemas de proteção social devem ser concebidos de forma a facilitarem o acesso de todas as pessoas que a eles têm direito». Se algumas pessoas requerem uma prestação a que têm direito, enquanto outras não o fazem, gera-se uma situação de injustiça, sobretudo quando os que não recebem a prestação são pessoas em situações de maior vulnerabilidade.

Reduzir a taxa de não recurso pode contribuir para os objetivos da Estratégia Europa 2020 em matéria de emprego, na medida em que permite aumentar o recurso às prestações destinadas a facilitar a integração no mercado de trabalho. Além disso, contribui também para a consecução dos objetivos definidos no Pacote de Investimento Social da UE. Em primeiro lugar, pode evitar

maiores custos sociais e económicos a longo prazo ao facilitar o acesso a serviços públicos, à alimentação, à habitação e a cuidados de saúde. Em segundo lugar, dado que o não recurso às prestações pode ser consequência de processos complexos de apresentação de pedidos e de critérios de elegibilidade ambíguos, encontrar soluções para estas questões pode tornar os sistemas de prestações não só mais eficazes, mas também mais eficientes.

Principais conclusões

Mapeamento do não recurso

O presente estudo analisa as estimativas recentes da taxa de não recurso em 16 Estados Membros que apresentam diferenças significativas em termos de conceção do Estado Providência. Segundo este estudo, é provável que o não recurso constitua igualmente um problema nos restantes 12 Estados Membros. As estimativas sugerem que, em cada um dos Estados Membros em causa, haja pelo menos um tipo de prestações que mais de um terço das pessoas, apesar de a elas terem direito, não recebem. O não recurso constitui um problema que se aplica a um vasto leque de prestações, não se limitando às que estão sujeitas a condição de recursos.

Explicação do não recurso

Em contextos muito diferentes, o não recurso às prestações por parte de pessoas em situação de vulnerabilidade pode em grande medida ser explicado:

- por falta de informação: desconhecimento ou uma perceção errada sobre a prestação, a elegibilidade ou os processos de apresentação do pedido;
- pela complexidade ou pelo elevado custo do acesso: complexidade inibidora do processo de apresentação do pedido, ou ausência de recursos como tempo, capacidade para se orientar nos trâmites do sistema ou facilidade de se deslocar ao serviço de proteção social ou de emprego;
- pelas barreiras sociais: estigma ou perceção do estigma - por vezes relacionadas com as condições associadas a uma determinada prestação ou ao processo de apresentação do pedido, orgulho ou falta de confiança nas instituições.

Indicadores para políticas

A diversidade de razões para o não recurso às prestações sugere que as abordagens para dar resposta a esta questão poderão ter de ser igualmente diversificadas e de aplicar simultaneamente múltiplas estratégias. Os estudos de caso oferecem alguns ensinamentos, descritos a seguir.

Melhorar os procedimentos administrativos

- Idealmente, as prestações deveriam ser pagas de forma automática, sem necessidade de apresentação de um pedido. A instituição que tem acesso aos dados pertinentes para avaliar o direito ao benefício de prestações estará, possivelmente, em melhor posição para gerir os pagamentos das mesmas. Não sendo assim, as bases de dados poderão estar interligadas de forma a respeitar a privacidade.
- Critérios simples, transparentes, estáveis e facilmente acessíveis em matéria de direito às prestações podem reduzir a taxa de não recurso. Os responsáveis políticos, porém, devem ter o cuidado de não adotar uma lógica inversa, em que sejam a simplicidade e a disponibilidade de dados a determinar os critérios de elegibilidade, comprometendo assim a finalidade da prestação.
- A existência de sistemas administrativos proativos pode desempenhar um papel crucial na redução da taxa de não recurso mediante a notificação das pessoas suscetíveis de beneficiar do direito a uma prestação. Inclui-se neste contexto a informação prestada às pessoas por ocasião de determinados acontecimentos da vida e aquando da alteração dos critérios de elegibilidade.
- Os sistemas de prestações sociais, na sua maioria, foram concebidos antes da utilização generalizada das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e apenas foram sendo ajustados de forma progressiva e gradual. Repensar os sistemas como um todo no contexto das TIC pode tornar desnecessários alguns pedidos ou tornar os sistemas mais proativos.
- Os processos de apresentação de pedidos pela Internet podem reduzir a taxa de não recurso ao tornarem os pedidos menos dispendiosos em termos de tempo e de deslocações e podem, além disso, reduzir os custos administrativos. Será necessário, no entanto, continuar a apoiar os grupos que não têm acesso às TIC.
- Os processos de apresentação de pedidos através dos serviços de proteção social são propensos à estigmatização; além das opções em linha, a dissociação entre os pedidos de prestações e a proteção social poderá prover uma solução.
- Pessoas que tenham sido não requerentes poderão fornecer informações importantes sobre a forma de tornar mais acessíveis os processos de apresentação de pedidos.
- O não recurso deve ser considerado uma componente padrão da avaliação do impacto das prestações.

Fornecer a informação certa, no momento certo

- Nem sempre é suficiente simplesmente informar as pessoas sobre os diversos tipos de prestações e critérios de elegibilidade. Poderá ser necessário fornecer informações sobre onde e como requerer prestações específicas ou apoio ativo no processo de apresentação de um pedido, ou para permitir às pessoas obter informação sobre os direitos de um modo geral.
- De igual modo, a divulgação de informações claras sobre a não elegibilidade, tanto a potenciais beneficiários como a prestadores de serviços passíveis de fornecer orientação às pessoas, pode permitir economizar custos administrativos e evitar as frustrações decorrentes da rejeição de pedidos, como pode ainda evitar erros de avaliação.
- As prestações estabelecidas a nível local correm o risco de não serem utilizadas quando fazem parte de uma estrutura complexa e fragmentada. A par dos sítios Web a nível local, os sítios Web a nível nacional onde as pessoas possam não só verificar os seus direitos às prestações municipais, mas também apresentar pedidos, podem permitir um melhor acesso.
- Impõe-se criatividade para chegar aos não requerentes e ir além do estabelecimento de contacto com pessoas que já estejam, elas próprias, em contacto com os serviços públicos. Mesmo que, inicialmente, se chegue apenas a um pequeno número de pessoas, estas ações podem justificar a afetação de recursos atendendo ao efeito multiplicador resultante da penetração da informação nas novas redes sociais.
- Importa sensibilizar para esta questão as administrações locais, que têm maiores probabilidades de conhecer os grupos específicos em risco de não recorrer às prestações nas suas comunidades locais. As administrações locais poderão ter um incentivo especial para reduzir a taxa de não recurso entre os seus residentes se as prestações forem financiadas pelas administrações regionais ou nacionais.
- A ligação entre a administração pública, os prestadores de serviços locais e as organizações não governamentais (ONG), bem como os sindicatos e as entidades patronais, pode contribuir para ajudar as pessoas no esforço de fazer valer os seus direitos.
- É importante que organizações como as que estão ligadas à habitação social, os serviços públicos, as telecomunicações e os prestadores de seguros de saúde estejam cientes de que os seus clientes podem ser elegíveis para prestações que não estão a reclamar. Encontrar solução para o problema do não recurso pode evitar atrasos, desconexão, despejo e perda do seguro.

Informações adicionais

O relatório *Access to social benefits: Reducing non-take-up* [Acesso às prestações sociais: reduzir a taxa de não recurso] está disponível em <http://eurofound.europa.eu/publications>.

Para mais informações, contactar Hans Dubois, investigador, em hdu@eurofound.europa.eu.