



Conselho da  
União Europeia

**Bruxelas, 11 de junho de 2024  
(OR. en)**

**10779/24**

**SOC 431  
EMPL 249  
ECOFIN 649**

**NOTA**

---

de:	Comité do Emprego e Comité da Proteção Social
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Princípios orientadores voluntários para os Estados-Membros da UE avaliarem os efeitos económicos das reformas e dos investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social – <i>Aprovação</i>

---

Junto se envia, à atenção das delegações, os Princípios orientadores voluntários referidos em epígrafe, tendo em vista a sua aprovação na reunião do Conselho EPSCO de 20 de junho de 2024.

# **Princípios orientadores voluntários para os Estados-Membros da UE avaliarem os efeitos económicos das reformas e dos investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social**

## **1. Introdução**

As reformas e os investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social são essenciais para a aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais a nível nacional, bem como para apoiar a convergência social ascendente e contribuir para reforçar o crescimento inclusivo e a competitividade da UE, nomeadamente colmatando a escassez de mão de obra e de competências e apoiando as transições ecológica e digital, enfrentando simultaneamente as alterações demográficas e combatendo a pobreza e a exclusão social.

A medição dos efeitos das reformas e dos investimentos exige instrumentos analíticos sólidos, dados adequados e metodologias sólidas. A este respeito, e com o objetivo de apoiar a capacidade administrativa dos Estados-Membros, o Conselho EPSCO aprovou, em 11 de março de 2024, o parecer do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social sobre as futuras prioridades políticas da União relativamente ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que incluiu a proposta de elaborar princípios orientadores e normas aplicáveis a título voluntário pelos Estados-Membros da UE<sup>1</sup>.

Fazendo o balanço dos debates realizados nos últimos meses, apresentam-se no anexo 1 da presente nota os princípios orientadores voluntários para os Estados-Membros da UE. Estes princípios orientadores poderão ajudar os Estados-Membros a avaliar de que modo as reformas e os investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social podem contribuir para o crescimento económico, tendo presente o seu carácter voluntário. Após uma breve ilustração dos possíveis canais de transmissão através dos quais esses efeitos económicos se podem materializar, os princípios orientadores são pormenorizados, com o objetivo de construir um entendimento comum para utilização voluntária pelos Estados-Membros sobre:

---

<sup>1</sup> Ver ponto 17 do [Parecer do COEM-CPS intitulado «Futuras prioridades políticas da União no que diz respeito ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais»](#), aprovado pelo Conselho em 11 de março de 2024.

- Abordagens metodológicas que os Estados-Membros poderão pôr em prática para avaliar esses efeitos económicos;
- Os indicadores disponíveis e o seu eventual desenvolvimento;
- Regimes estatísticos adequados, nomeadamente em relação ao acesso aos dados; e
- Boas práticas em matéria de transparência e divulgação.

Todos estes princípios orientadores para os Estados-Membros da UE devem ser atualizados e revistos periodicamente, embora se destinem a ser de natureza voluntária.

## **2. Eventuais efeitos económicos das reformas e investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social: canais de transmissão**

Os efeitos diretos das reformas e dos investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social no crescimento económico podem materializar-se através de vários canais, como o reforço do capital humano, o aumento do potencial de inovação e da capacidade de absorção e o aumento do emprego. Estes efeitos podem também traduzir-se em futuras poupanças de recursos públicos (por exemplo, através de uma redução do desemprego e da inatividade e da conseqüente diminuição das despesas com prestações sociais), bem como em receitas fiscais mais elevadas (provenientes de uma base tributável mais ampla devido ao aumento do emprego), com um potencial efeito benéfico nas finanças públicas e na sustentabilidade orçamental do sistema de segurança social (para além do impacto direto gerado pelo aumento do PIB) quando os efeitos benéficos superam os custos.

Neste sentido, nos recentes debates realizados no COEM e no CPS<sup>2</sup> salientou-se que, no seu conjunto, as políticas baseadas em dados concretos, como as que visam reforçar as competências, aumentar a participação no mercado de trabalho e prevenir a exclusão social têm um elevado potencial para apoiar um crescimento económico mais forte e mais inclusivo e aumentar os níveis de produtividade, mesmo no contexto de alterações demográficas, e são fundamentais para acompanhar as transições digital e ecológica. A resposta à escassez e à inadequação de competências, o apoio às transições profissionais e o alargamento da oferta de mão de obra podem ter um impacto positivo.

---

<sup>2</sup> Ver o ponto 6 do [Parecer do COEM-CPS intitulado «Futuras prioridades políticas da União no que diz respeito ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais»](#), aprovado pelo Conselho em 28 de novembro de 2023.

A aquisição de competências pode levar ao reforço em termos de reservas e de qualidade do capital humano, sendo, por conseguinte, um dos principais motores do crescimento económico<sup>3</sup>. Tanto os investimentos como as reformas em matéria de educação e formação de qualidade podem promover o crescimento económico<sup>4</sup> e a produtividade, assegurando também uma melhor correspondência entre a oferta e a procura de competências<sup>5</sup>. As medidas de apoio ao acesso a educação e acolhimento na primeira infância de qualidade e a preços comportáveis podem ter efeitos positivos significativos<sup>6</sup>, nomeadamente por proporcionarem uma base sólida para a continuação da aprendizagem numa fase posterior da vida, apoiando a igualdade de oportunidades para as crianças em situações vulneráveis e através de uma maior participação dos pais no mercado de trabalho. A melhoria de competências e a requalificação da população adulta, nomeadamente com vista a atenuar a escassez de competências e a preparar para as transformações ecológica e digital, em consonância com a Recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática<sup>7</sup>, podem ter um impacto positivo sobre a produtividade e o crescimento<sup>8</sup>. Em particular, os programas de formação geral podem ajudar a uma melhor adequação entre a oferta e a procura de competências, especialmente após a entrada no mercado de trabalho, e os programas de formação profissional (certificados) (no contexto laboral ou em combinação com o contexto escolar) podem ser eficazes para facilitar a transição da educação para o trabalho.

---

<sup>3</sup> Barro, Sala-I-Martin, 2003.

<sup>4</sup> O impacto positivo sobre o crescimento económico é registado apesar dos custos que algumas destas medidas podem implicar (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) e dos possíveis efeitos positivos retardados (Card, Kluve, Weber, 2018).

<sup>5</sup> Comissão Europeia, 2023a; Thum-Thysen, Vandeplas, 2019; Comissão Europeia, 2019.

<sup>6</sup> Carneiro, Heckman, 2003.

<sup>7</sup> Ver Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática (2022/C 243/04).

<sup>8</sup> Sekmokas et. al., 2020; OCDE, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

O bom funcionamento e a eficácia dos serviços públicos de emprego (SPE), as políticas ativas do mercado de trabalho e as medidas de apoio à participação no mercado de trabalho podem reforçar o crescimento económico, aumentando a eficiência do mercado de trabalho, facilitando a entrada e as transições no mercado de trabalho, atenuando simultaneamente a inadequação e a escassez de competências<sup>9</sup>. Alguns estudos mostram que as políticas ativas do mercado de trabalho bem concebidas podem ser eficazes em termos de custos a longo prazo, podendo algumas delas ser autofinanciadas<sup>10</sup>. As medidas pertinentes a este respeito incluem, por exemplo, as relacionadas com a disponibilização de programas de formação e o apoio eficaz aos candidatos a emprego, os incentivos ao emprego e a previsão de competências, os serviços sociais e de emprego integrados e a sua digitalização<sup>11</sup>. A eliminação dos desincentivos à participação no mercado de trabalho, através de uma melhor conceção dos sistemas fiscais e de prestações sociais (por exemplo, redução da carga fiscal, nomeadamente para os trabalhadores com baixos rendimentos, sem impedir a transição para empregos com salários mais elevados e uma transferência da tributação do trabalho), bem como assegurando condições de trabalho justas e bem adaptadas (incluindo em relação a grupos específicos como os trabalhadores mais velhos ou as pessoas com deficiência), pode também ter efeitos em termos de maior crescimento económico através do aumento da oferta de mão de obra. Os investimentos e as reformas em matéria de saúde e segurança no trabalho para manter as pessoas no trabalho saudáveis podem também ter impactos positivos sobre a atividade económica. Por último, as reformas que reduzem a segmentação do mercado de trabalho podem apoiar o crescimento da produtividade a longo prazo, internalizando os custos sociais dos despedimentos e aumentando os incentivos para que as empresas adotem práticas de trabalho mais produtivas e para que os trabalhadores invistam na formação relacionada com o emprego<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Pissarides, 2010.

<sup>10</sup> Brown, Koettl, 2012.

<sup>11</sup> Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

<sup>12</sup> OCDE, 2018.

A prestação de serviços de prestação de cuidados (acolhimento de crianças e cuidados continuados) de qualidade e a preços comportáveis tem um papel importante na promoção da participação no mercado de trabalho das pessoas com responsabilidades de prestação de cuidados, o que também pode ter incidência no crescimento económico. Os serviços de prestação de cuidados de qualidade podem ter um impacto positivo sobre o desenvolvimento das crianças, o bem-estar e a dignidade dos beneficiários de cuidados, contribuir para a igualdade de género e promover a participação das mulheres no mercado de trabalho e na criação de emprego. Alguns estudos recentes<sup>13</sup> mostram que os investimentos na prestação de cuidados podem gerar contribuições fiscais e para a segurança social adicionais provenientes dos postos de trabalho criados, bem como do aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho<sup>14</sup>. Políticas ativas de inclusão bem concebidas que combinem o emprego e os serviços sociais também podem ser fundamentais para apoiar uma maior transição para o emprego. O reforço dos cuidados ambulatoriais e primários, transferindo-os dos cuidados hospitalares, e a garantia de uma melhor coordenação e integração globais dos cuidados podem permitir ganhos de eficiência e poupanças, beneficiando assim as finanças públicas, ao mesmo tempo que melhoram a qualidade dos serviços e a acessibilidade aos mesmos.

---

<sup>13</sup> Relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), intitulado «Care at work – Investing in care leave and services for a more gender equal world of work» (Prestação de cuidados no trabalho – Investir em licenças e serviços de prestação de cuidados para um mundo laboral mais igualitário em termos de género), 2022.

<sup>14</sup> De um modo global, as receitas fiscais provenientes do aumento dos rendimentos e do emprego aumentariam, o que reduziria a necessidade de financiar na totalidade as medidas ligadas às políticas no domínio dos cuidados de saúde de 3 % do PIB (antes de impostos) para um valor líquido de 2 % do PIB (depois de impostos). Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2022. Simulador de Investimento em Políticas de Cuidados da OIT, Genebra, a publicar.

Apesar dos recentes avanços metodológicos, a avaliação dos efeitos económicos dos investimentos e reformas específicos de cada país continua a apresentar desafios que devem ser abordados de forma mais aprofundada e relativamente aos quais estes princípios orientadores voluntários para os Estados-Membros da UE devem inspirar boas práticas. Tais desafios estão relacionados com a interação entre as características da conceção das políticas e outras variáveis que influenciam esses efeitos económicos, nomeadamente as especificidades nacionais, bem como com os impactos manifestados ao longo de diferentes horizontes temporais (mais prolongados para medidas educativas, por exemplo, contra medidas que promovam diretamente uma maior oferta de mão de obra). Os efeitos das reformas e dos investimentos depende dos tipos de medidas políticas em causa e da sua conceção, mas também de características contextuais (em termos de tempo e localização), bem como de outras intervenções políticas simultâneas, que devem ser tidas em conta. As sinergias e complementaridades entre as diferentes medidas políticas, bem como a sequenciação das políticas, também afetam os regressos e devem ser tidas em conta<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Por exemplo, os pais de crianças em contextos onde é feito um maior esforço na educação e acolhimento na primeira infância são geralmente considerados mais suscetíveis de encontrar e manter um emprego, mas esta probabilidade é substancialmente mais elevada quanto mais elevados são os esforços nacionais em matéria de políticas ativas do mercado de trabalho. Um estudo encomendado pela Presidência belga do Conselho da UE estará em breve disponível ao público no sítio Web do Instituto Universitário Europeu. O estudo foi elaborado por Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo e Heta Poylio.

**Princípios orientadores voluntários para os Estados-Membros da UE avaliarem os efeitos económicos das reformas e dos investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social**

***1.1 Abordagens metodológicas sólidas e técnicas de modelização***

A avaliação dos efeitos económicos deverá assentar em várias abordagens metodológicas e verificações da solidez, em função dos dados disponíveis, da questão em causa e da complexidade da avaliação considerada<sup>16</sup>. Várias técnicas permitem identificar, quantificar e avaliar tanto os custos como os benefícios associados a um determinado mercado de trabalho, competências, investimento social ou reforma a nível micro e macro. Embora a avaliação dos custos diretos possa ser relativamente mais simples em termos de despesas, a avaliação e quantificação dos benefícios deverá, na medida do possível, ter em conta os principais canais de transmissão possíveis, especificamente em termos de efeitos sobre o PIB, o emprego e a produtividade (com impactos conexos nas finanças públicas), ou seja, através de um modelo teórico que explique a relação entre investimentos e reformas e os seus efeitos económicos. Esses modelos teóricos deverão também incorporar eventuais efeitos adicionais de retorno de informação, efeitos comportamentais, bem como, de um modo mais geral, possíveis implicações macroeconómicas (por exemplo, relacionadas com o impacto macroeconómico dos métodos de financiamento considerados, tais como aumentos dos impostos por oposição às poupanças nas despesas). Além disso, as abordagens metodológicas que permitem compreender as alterações no estado ou no comportamento a nível individual podem dar indicações sobre a forma como essas alterações se propagam através do sistema. Além disso, alguns dos efeitos não são necessariamente ou diretamente de natureza monetária (ou a sua monetização não é facilmente possível), embora possam ter um impacto económico, e alguns só podem ser quantificados a mais longo prazo.

---

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, Comissão Europeia, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [\*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure – Final Report, \(Estudo sobre a avaliação dos retornos micro e macroeconómicos das despesas com a proteção social – Relatório final\)\*](#) Serviço das Publicações da União Europeia, 2024.

As abordagens metodológicas que podem ser utilizadas para avaliar os efeitos das reformas e do investimento variam entre micro e macroanálises, apreciações e avaliações *ex ante*, intercalares e *ex post*. A escolha da abordagem metodológica depende de vários fatores, como o facto de a avaliação ser *ex ante* ou *ex post*, o tipo de medida e a sua conceção, os principais efeitos de interesse e também os dados disponíveis. Cada abordagem apresenta vantagens e limitações que devem ser tidas em conta caso a caso. O quadro seguinte destaca os principais métodos disponíveis<sup>17</sup>, combinando técnicas de avaliação *ex ante* e *ex post* com avaliações a nível micro (como microssimulações, métodos experimentais e quase experimentais) e a nível macro (como métodos baseados em regressões *ex post*, bem como modelação micro/macro). Entre as abordagens mais horizontais, as análises custo-benefício tentam ter em conta os custos e, em especial, os benefícios em termos monetários<sup>18</sup>. As avaliações do impacto distributivo oferecem uma abordagem complementar, que implica uma avaliação do impacto sobre os rendimentos dos diferentes grupos e permite também distinguir com relativa facilidade entre o retorno privado das reformas e dos investimentos (geralmente em termos de rendimentos mais elevados dos agregados familiares) e os rendimentos públicos (geralmente em termos de receitas públicas mais elevadas e de despesas mais baixas). Os vários métodos são geralmente intensivos em termos de requisitos de dados para elaborar algumas estimativas (granulares), e a complexidade da abordagem metodológica deve ser tida em conta nos vários canais de transmissão e no calendário do impacto<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> As vantagens e limitações dos principais métodos disponíveis constam do anexo.

<sup>18</sup> Alguns dos efeitos não têm normalmente um valor monetário, ainda que continue a ser gerado um impacto económico.

<sup>19</sup> Por exemplo, através de experiências reais ou de vários tipos de estimativas ou modelização *ex ante* ou *ex post*, ou, de um modo mais geral, de estimativas retiradas da literatura académica.

**Quadro 1 Tipologia dos principais métodos disponíveis para avaliar os efeitos das reformas e dos investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social**

	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
<b>Nível micro</b>	Modelos de microssimulação, ensaios controlados aleatorizados e métodos quase experimentais (se aplicados como projetos-piloto)	Métodos quase experimentais (emparelhamento com base na propensão, diferença nas diferenças, modelos de regressão com descontinuidade), ensaios controlados aleatorizados, análise de dados longitudinais e em painel (utilizando dados administrativos ou de inquéritos).
<b>Nível macro</b>	Modelização macroeconómica (incluindo matrizes de contabilidade social ou modelos de equilíbrio geral)	Avaliação <i>ex post</i> (de macrovariáveis, nomeadamente através de modelos de regressão e de análises de fronteiras)
<b>Ambos</b>	Análise custo-benefício, análise custo-eficácia, análise de decisões multicritérios, avaliação do impacto distributivo	

Fonte: Nota da Presidência para a reunião do Conselho ECOFIN de 12 de março, com a participação dos ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais.

Além disso, a escolha do horizonte temporal da avaliação dos efeitos económicos deverá ter explicitamente em conta o possível calendário dos impactos esperados, uma vez que algumas reformas e investimentos podem ter efeitos que se materializam já a curto e médio prazo, enquanto outros efeitos só se tornam visíveis a longo prazo. Tal pode também exigir o recurso a diferentes tipos de técnicas de modelização, quando adequado, para captar os efeitos ao longo dos diferentes horizontes temporais. A consideração do calendário dos efeitos esperados é obviamente mais importante para evitar chegar a conclusões enganosas a partir da modelização (no sentido de que uma determinada reforma ou investimento não desencadeia efeitos económicos significativos pelo simples facto de o horizonte temporal da análise não estar devidamente enquadrado).

Embora nenhum modelo consiga ter em conta todos estes elementos ao mesmo tempo, é importante que as escolhas de pressupostos e abordagens metodológicas (eventualmente utilizadas de forma complementar) se baseiem numa análise informada dos prós e contras. A avaliação quantitativa deverá também ser acompanhada de uma análise mais qualitativa dos resultados obtidos, que tenha em conta os pressupostos formulados e desenvolva também o contexto específico da aplicação da medida política (como, por exemplo, os parâmetros utilizados que também possam ser específicos do contexto).

***Entre os principais elementos deste princípio orientador contam-se os seguintes:***

- Selecionar uma metodologia sólida e transparente para avaliar os efeitos das reformas e dos investimentos numa base informada e, eventualmente, combinar diferentes abordagens metodológicas sólidas para a verificação cruzada e a qualificação dos resultados;
- Continuar a desenvolver a abordagem metodológica com base em técnicas mais avançadas (por exemplo, que integrem respostas comportamentais e/ou ciclos de interação adversa macroeconómica) e escolhendo o calendário da avaliação, a fim de ter em conta o calendário durante o qual se espera que os efeitos se materializem (relacionados com impactos a curto, médio e longo prazo);
- Complementar a análise quantitativa com uma análise de sensibilidade sobre os principais parâmetros, bem como com uma análise qualitativa (por exemplo, que tenha em conta os pressupostos formulados na análise e para o contexto específico).

## 1.2 Calendário pertinente para a realização da avaliação

A avaliação dos efeitos das reformas e dos investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e das políticas sociais deverá ser realizada antes e depois da aplicação da medida política pertinente. A preparação de uma avaliação de impacto *ex ante*, ou seja, durante a conceção dos investimentos e das reformas, é particularmente importante para aferir os efeitos das políticas planeadas e contribuir para a conceção das mesmas. As análises pós-execução permitem avaliar o impacto dos investimentos e das reformas num determinado período de tempo após a aplicação da medida. Tal pode ajudar a elaborar eventuais novas medidas ou proceder a correções. As análises credíveis pós-execução contribuem, de forma importante, para assegurar a apropriação e a qualidade de uma nova conceção das políticas. A este respeito, é importante incorporar planos para avaliações fiáveis já durante a fase de conceção de uma intervenção, em especial quando se utilizam métodos experimentais, como ensaios controlados aleatorizados que possam decorrer simultaneamente com a realização de uma intervenção. Além disso, as avaliações intercalares podem contribuir para calibrar as intervenções, especialmente quando se espera que produzam resultados a longo prazo.

O calendário de avaliação dos efeitos das reformas e dos investimentos deverá, tanto quanto seja viável do ponto de vista teórico, metodológico e dos dados, tomar em conta o tempo necessário para que a medida política demonstre os seus efeitos. Idealmente, a avaliação deverá centrar-se no impacto das medidas políticas sobre os resultados, tanto durante a execução (ou pouco depois, por exemplo, no ano seguinte) como a longo prazo (por exemplo, adotando uma perspetiva plurianual, se for caso disso). Uma avaliação intercalar é igualmente importante para permitir uma identificação precoce de potenciais falhas a corrigir durante a fase de execução. Ao mesmo tempo, algumas políticas têm um impacto durante um período de tempo mais longo (como o impacto sobre o desenvolvimento das crianças das estruturas de acolhimento de crianças), ou podem não ter um impacto muito significativo num ano em particular, mas mais impactos cumulativos (como a prevenção nos cuidados de saúde). Nestes casos, a avaliação pode exigir uma perspetiva a mais longo prazo para ter em conta todo o impacto da medida política em apreço. A adoção de uma perspetiva plurianual pode também ser útil quando as medidas estão relacionadas com tendências a longo prazo, como as alterações demográficas (por exemplo, relacionadas com as reformas dos cuidados continuados).

***Entre os principais elementos deste princípio orientador contam-se os seguintes:***

- Realizar sistematicamente avaliações *ex ante* dos efeitos durante a conceção e antes da aplicação das medidas políticas pertinentes;
- Realizar sistematicamente avaliações intercalares e *ex post* durante e após a execução, a fim de fornecer um retorno de informação sobre o desenvolvimento de políticas;
- Adotar uma perspetiva plurianual para as políticas para as quais se espera que o pleno efeito se concretize durante um período de tempo mais longo e diferencie entre custos-benefícios pontuais e recorrentes.

***1.3 Ter em conta as sinergias e complementaridades entre as políticas na abordagem metodológica***

As complementaridades políticas podem manifestar-se como um reforço mútuo dos resultados desejáveis, nomeadamente em termos de efeitos económicos. A este respeito, por exemplo, as reformas e os investimentos e as políticas de proteção social servem funções políticas complementares, que deverão ser tidas em conta, tanto quanto possível, na avaliação das políticas<sup>20</sup>. Por exemplo, a educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade podem contribuir para níveis de escolaridade mais elevados e, em última análise, resultar em empregos de maior qualidade e mais produtivos, complementando assim as políticas diretas do mercado de trabalho. Dados recentes mostram também, por exemplo, que, embora os esforços das políticas ativas do mercado de trabalho a nível nacional estejam, de um modo geral, positivamente associados a um maior nível da taxa de emprego, a probabilidade de obter um emprego tende a aumentar significativamente com os esforços nacionais em matéria de prestação pública de serviços de educação e acolhimento na primeira infância, o que permite combinar o emprego com os deveres familiares. Além disso, o reforço das políticas de educação e acolhimento na primeira infância pode ter um efeito positivo mais forte no emprego quando acompanhado de um maior apoio através de políticas ativas do mercado de trabalho<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Ver Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi e Ilze Plavgo, "Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states" (Investimento social enquanto quadro conceptual para analisar os retornos e as reformas do bem-estar nos Estados sociais do século XXI), *Socio-Economic Review* 21.1 (2023): 479-500.

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, Hemerijck et al. (a publicar).

Uma boa prática passa por avaliar, tanto quanto possível, os efeitos de uma medida política específica, considerando igualmente as interações com outras políticas conexas (em cooperação entre os diferentes domínios setoriais responsáveis pelas medidas/políticas) para que essas possíveis interações sejam tidas em conta, dando igualmente uma explicação sobre os prazos eventualmente diferentes para a materialização dos efeitos das diferentes medidas. Este aspeto é ainda mais importante no contexto do processo orçamental anual, em que várias políticas são frequentemente decididas sob a forma de um pacote.

***Entre os principais elementos deste princípio orientador contam-se os seguintes:***

- Analisar o impacto de cada medida política e, se possível, os efeitos combinados das políticas conexas;
- Considerar a combinação global de políticas para maximizar os efeitos positivos e minimizar o risco de efeitos adversos de cada medida política;
- Ter em conta os diferentes períodos de tempo dos efeitos resultantes de políticas distintas, mas complementares.

***1.4 Utilização de indicadores e eventuais desenvolvimentos***

A utilização de métricas sólidas e, sempre que possível, comuns permite comparar melhor os resultados e avaliar os impactos de medidas políticas novas ou propostas. Para avaliar os efeitos económicos das reformas e dos investimentos, a avaliação deverá aferir o impacto sobre o crescimento do PIB, através da produtividade e do emprego.

As medidas políticas deverão, ao mesmo tempo, ser avaliadas no que diz respeito aos resultados relevantes a nível social e do mercado de trabalho (por exemplo, desemprego, inatividade, redução da pobreza e da exclusão social, rendimentos dos agregados familiares, desigualdades de rendimento, salários, conforme relevante para a medida específica em causa), a fim de avaliar o seu desempenho na consecução simultânea dos objetivos sociais. A maioria destas dimensões diz respeito a indicadores que já são utilizados como parte de instrumentos de acompanhamento e análise bem estabelecidos no Semestre Europeu para acompanhar as Orientações para o Emprego e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais nelas integrado. Trata-se, em especial, do painel de indicadores sociais e também do Quadro de Avaliação Conjunta mais vasto desenvolvido pelo COEM e pelo CPS.

No entanto, os indicadores existentes podem nem sempre ser suficientes para avaliar os impactos do mercado de trabalho, das competências e das políticas sociais, uma vez que podem não ser suficientemente específicos/granulares, ou não captar os principais efeitos da política ou abordar questões emergentes. Nestes casos, pode ser necessário desenvolver novos indicadores específicos dos programas e recolher dados sobre os participantes, a fim de avaliar adequadamente o impacto de um novo programa. Em geral, sempre que possível, as métricas utilizadas para avaliar o impacto das medidas deverão contribuir para modelos macroeconómicos capazes de traduzir os resultados (por exemplo, a evolução salarial esperada, o crescimento do emprego, os aumentos da média de horas trabalhadas, etc.) no crescimento do PIB.

De um modo geral, pode também ser útil avaliar o impacto das reformas e dos investimentos sobre grupos específicos da população, diferenciados, por exemplo, por idade, género, situação no mercado de trabalho, nível de escolaridade e níveis de rendimento ou tipo de agregado familiar (tais como agregados familiares em idade ativa, agregados familiares com e sem filhos, adultos solteiros e casais). Dependendo do âmbito da medida política a avaliar, poderão ser pertinentes outras análises, como as que incidem sobre pessoas com antecedentes migratórios, pessoas com deficiência ou qualquer outro grupo desfavorecido, bem como grupos diferenciados por grau de urbanização ou região.

***Entre os principais elementos deste princípio orientador contam-se os seguintes:***

- Apresentar os efeitos económicos das reformas e dos investimentos em termos de impacto sobre o crescimento do PIB, juntamente com o seu impacto sobre os principais indicadores sociais e do mercado de trabalho pertinentes; apresentar, tanto quanto possível, os resultados sobre o mercado de trabalho e os resultados sociais repartidos por grupos relevantes (idade, género, grupos socioeconómicos específicos);
- Os indicadores utilizados deverão ser claramente definidos e estreitamente ligados aos objetivos da reforma ou do investimento; na medida do possível, deverão também satisfazer outros critérios de qualidade, tais como estar prontos para utilização, ser acessíveis e transparentes, atempados e sólidos;
- Os indicadores deverão, na medida do possível, ser utilizados como contributos para modelos de simulação macroeconómica;
- Especificar a frequência do fornecimento de dados;
- Atribuir responsabilidades claras em matéria de gestão, recolha, armazenamento, tratamento e avaliação da qualidade dos dados; garantir a solidez e fiabilidade dos métodos e instrumentos propostos para a recolha, o armazenamento, o tratamento e a validação dos dados.

### **1.5 Disposições estatísticas e acesso aos dados para avaliações ex ante e ex post sólidas**

A fim de avaliar os efeitos das reformas e dos investimentos no domínio do mercado de trabalho, das competências e das políticas sociais, é fundamental o acesso a dados de qualidade, sólidos e atempados. Com efeito, a possibilidade, a exatidão e a qualidade dos resultados fornecidos pelos vários instrumentos de avaliação disponíveis (sejam eles macro ou micro, *ex ante* ou *ex post*) dependem em larga medida dos dados disponíveis. Os dados desempenham um papel crucial no desenvolvimento, atualização e utilização de métodos de acompanhamento e avaliação.

Por um lado, os dados dos inquéritos oferecem geralmente uma ampla cobertura dos agregados familiares, da sua composição e das suas características socioeconómicas e permitem a inclusão de informações específicas, além de assegurarem a comparabilidade entre países quando se referem a inquéritos à escala da UE (inquéritos às forças de trabalho, estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE). No entanto, estão geralmente disponíveis com um desfasamento temporal, podem representar pequenas amostragens e, por conseguinte, não representam plenamente aspetos que têm impacto sobre a população na sequência da distribuição do rendimento, bem como outros grupos minoritários ou regiões para além do nível NUTS II.

Por outro lado, os dados administrativos são relativamente eficazes em termos de custos, uma vez que são sistematicamente recolhidos pelas administrações públicas. Ajudam a reduzir os erros de medição, proporcionam uma cobertura abrangente da população e conseguem captar toda a distribuição de rendimentos de forma eficaz. Sempre que necessário, possibilitam amostragens maiores, permitindo a análise de categorias de população mais pequenas e medidas políticas mais pormenorizadas. No entanto, cobrem frequentemente, de forma limitada, a aba inferior e podem colocar desafios para a identificação dos agregados familiares e das suas características. Além disso, são geralmente recolhidos para fins administrativos e podem não dar informações essenciais para efetuar análises metodológicas e teoricamente sólidas. Por vezes, é igualmente necessário obter acordos/aprovações entre diferentes instituições para aceder aos seus dados.

Para obter uma análise exaustiva dos impactos, é imperativo utilizar uma amostra significativa e representativa que inclua todas as componentes necessárias das políticas em análise. Para o efeito, combinar dados administrativos e de inquéritos para as avaliações de impacto das políticas é frequentemente a melhor solução. Em especial, é fundamental assegurar a existência de um quadro que facilite o acesso aos dados administrativos.

*Entre os principais elementos deste princípio orientador contam-se os seguintes:*

- Sempre que possível, utilizando estatísticas harmonizadas da UE disponíveis através do EUROSTAT;
- Em função da abordagem de avaliação escolhida, bem como do impacto a avaliar, os dados administrativos e dos inquéritos, bem como as diferentes fontes de dados administrativos, deverão ser considerados e, se necessário, combinados;
- Estabelecer uma abordagem sólida para o acesso aos dados, especialmente aos dados administrativos, ao mesmo tempo que o estabelecimento de normas para a sua utilização é essencial para facilitar apreciações e avaliações quantitativas significativas das políticas;
- Ao utilizar dados pessoais para efeitos de avaliação, assegurar o cumprimento das regras em matéria de proteção de dados<sup>22</sup>;
- Estabelecer quadros institucionais e procedimentos normalizados para facilitar a partilha de dados com avaliadores e investigadores, nomeadamente com vista a permitir a reprodução de análises de avaliação;
- Assegurar a interoperabilidade dos sistemas informáticos entre as administrações públicas; assegurar que os dados relativos ao identificador único (por exemplo, código pessoal; código da segurança social) seja recolhido para permitir a ligação dos dados a outras bases de dados.

---

<sup>22</sup> Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD). O RGPD estabelece que qualquer tratamento de dados pessoais exige uma base jurídica válida, indicando seis casos possíveis (artigo 6.º, n.º 1). Entre estes, a «obrigação jurídica» ou o «interesse público» parecem ser especialmente adequados para efeitos de avaliação. Estas bases jurídicas devem ser estabelecidas por lei. O RGPD também prevê a possibilidade de reutilização dos dados existentes ao abrigo da base jurídica original se a reutilização for compatível com a finalidade original do tratamento desses dados administrativos (artigo 6.º, n.º4, do RGPD).

## **1.6 Possíveis prestações concretas e transparência/divulgação**

As prestações concretas deverão permitir identificar a mensagem principal e informar quanto ao impacto sobre os principais indicadores económicos e sociais. A estratégia de divulgação deverá acompanhar as avaliações dos efeitos das reformas e dos investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social. Pode ajudar a identificar o formato da divulgação (como um breve relatório que apresente os principais resultados e a abordagem utilizada para a avaliação), o momento adequado para a divulgação (tal como associado ao exercício orçamental), identificar o público (decisores políticos, académicos, meios de comunicação social, parceiros sociais e ONG) e organizar o processo de forma transparente.

É igualmente útil considerar a possibilidade de estabelecer alguns controlos de qualidade e normas para apoiar a credibilidade do processo, o que pode ser alcançado fornecendo uma descrição clara da abordagem utilizada nas prestações concretas, nomeadamente os eventuais pressupostos, bem como cenários de base e cenários alternativos e explicando quaisquer diferenças nos resultados. Além disso, a abordagem pode ser reforçada assegurando a realização de análises por peritos independentes.

### ***Entre os principais elementos deste princípio orientador contam-se os seguintes:***

- Desenvolver uma estratégia de divulgação dos principais resultados;
- Divulgar publicamente os principais resultados, também de forma simplificada, para um público mais vasto;
- Estabelecer a credibilidade garantindo a transparência da abordagem metodológica utilizada, análises por peritos independentes, sempre que possível, e avaliações *ex post*.

**Quadro-resumo dos princípios orientadores voluntários para os Estados-Membros da UE avaliarem os efeitos económicos das reformas e dos investimentos nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social**

Elementos	Nível 1 – Essencial	Nível 2 – Desenvolvido	Nível 3 – Avançado
<p><b>1. Abordagens metodológicas e técnicas de modelização</b></p>	<p>Avaliações de impacto <i>ex ante</i> para ter obter uma ideia clara do retorno económico das reformas e dos investimentos através dos efeitos no emprego e na produtividade (por exemplo, através de uma simples modelização explorando correlações, por exemplo, modelos de regressão simples, e avaliações do impacto distributivo).</p>	<p>Avaliações <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> para obter uma ideia clara do retorno económico das reformas e dos investimentos através de modelos mais complexos (incluindo, por exemplo, avaliações do impacto distributivo ou modelos macroeconómicos), incorporando, tanto quanto possível, por exemplo, ciclos de interação adversa, respostas comportamentais, efeitos indiretos na procura/oferta no mercado de trabalho e impactos financeiros.</p>	<p>Avaliações <i>ex ante</i> do retorno económico das reformas e dos investimentos através de modelos macroeconómicos complexos; Avaliações <i>ex post</i> do impacto através de métodos contrafactuais (por exemplo, diferença nas diferenças, emparelhamento com base na propensão, modelos de regressão com descontinuidade) ou métodos experimentais (por exemplo, ensaios controlados aleatorizados) que impliquem efeitos causais e também possam ser combinados com avaliações do impacto distributivo. Análises custo-benefício complexas (por exemplo, resultados sociais monetizados, externalidades negativas).</p> <p>As avaliações <i>in itinere</i>/intercalares a ter também em conta para as reformas e os programas de despesas a mais longo prazo, a fim de permitir um retorno de informação adequado sobre as políticas durante o processo.</p>

<p><b>2. Horizonte temporal da avaliação dos retornos económicos</b></p>	<p>Horizonte temporal da avaliação adaptado ao calendário no quadro do qual se espera que os impactos <i>diretos</i> da medida política examinada se concretizem, através do emprego e da produtividade.</p>	<p>Horizonte temporal da avaliação adaptado para ter em conta os impactos a mais longo prazo da medida política examinada, considerando igualmente os possíveis efeitos indiretos através da modelização de ciclos de interação adversa simples e efeitos de segunda ordem.</p>	<p>Horizonte temporal da avaliação adaptado para ter em conta os retornos económicos a mais longo prazo da medida política examinada, considerando igualmente os possíveis efeitos indiretos através da modelização de ciclos de interação adversa complexos, efeitos de segunda ordem e comportamentais.</p>
<p><b>3. Ter em conta as sinergias e complementaridades na abordagem metodológica</b></p>		<p>Avaliação específica e análise das principais interações entre as medidas políticas através de uma modelização mais simples.</p>	<p>Interações plenamente integradas entre as medidas políticas numa modelização mais complexa.</p>
<p><b>4. Utilização de indicadores e eventuais desenvolvimentos</b></p>	<p>Avaliação do impacto da medida política examinada sobre os principais indicadores agregados e as principais repartições.</p>	<p>Avaliação suplementar da medida política examinada em relação a todas as repartições pertinentes disponíveis.</p>	<p>Elementos adicionais relativos ao impacto da medida política examinada sobre as despesas e receitas públicas.</p> <p>Outros impactos relacionados com a política ou o investimento considerado, possivelmente baseados também em dados administrativos e eventualmente complementados por estatísticas experimentais.</p>

<p><b>5. Regimes estatísticos e acesso aos dados</b></p>	<p>Recurso a dados baseados em inquéritos (tanto a nível micro como agregado).</p>	<p>Recurso a dados dos inquéritos e dados administrativos (não necessariamente combinados). Garantia de utilização de dados administrativos (por exemplo, acesso a dados administrativos entre administrações para efeitos de avaliação) em plena conformidade com o RGPD.</p>	<p>Combinação de dados de inquérito e de dados administrativos, se necessário (por exemplo, através de técnicas de correspondência).</p> <p>Interoperabilidade dos sistemas de dados entre administrações e acesso a dados administrativos, em plena conformidade com o RGPD.</p>
<p><b>6. Possíveis prestações concretas e transparência/divulgação</b></p>	<p>Principais resultados da avaliação disponibilizados ao público.</p>	<p>Principais resultados da avaliação disponibilizados ao público (a nível agregado), acompanhados de uma análise efetuada por peritos independentes.</p> <p>Utilização de repositórios para armazenar os resultados disponíveis por tema, região, etc.</p>	<p>Plano de divulgação baseado num calendário planeado em consonância com o ciclo político, sendo os principais resultados da avaliação disponibilizados ao público (a nível agregado).</p> <p>Recurso a uma análise efetuada por peritos independentes e a anexos metodológicos que permitam reproduzir a análise (por exemplo, eventualmente com dados fictícios).</p> <p>Utilização de plataformas interativas para apresentar os resultados por tema, região, etc.</p>