

Portugal: modernizar a economia sem abandonar as pessoas

Estudo de política pública | 16 de setembro de 2026

Resumo

Este estudo desenvolve uma proposta de conciliar modernização produtiva com proteção das pessoas, corrige relações causais excessivamente simples e distingue evidência de escolhas normativas. A pergunta central é: em que condições pode Portugal facilitar a mudança tecnológica e a reafetação de recursos sem concentrar os seus custos nos trabalhadores com menor capacidade de adaptação?

A comparação descritiva utiliza dados oficiais do Eurostat para 2024. Portugal apresenta produtividade por hora equivalente a 68,2% da média da UE, após ajustamento ao poder de compra. A escolaridade revela situações diferentes entre gerações: 38,5% dos residentes dos 25 aos 64 anos não concluíram o secundário, enquanto 43,2% dos jovens dos 25 aos 34 anos têm ensino superior, perto dos 43,9% da UE. Estes indicadores sustentam a necessidade de um diagnóstico diferenciado; não identificam, por si só, as causas do desempenho económico. [3,6]

Propõem-se três respostas articuladas: adaptação e mobilidade profissional; uma Bolsa Local de Transição; e proteção de rendimento ajustada à capacidade de trabalho. Acrescentam-se reforma administrativa, qualificação e avaliação independente. Uma simulação explícita ilustra os custos possíveis, sem os apresentar como previsão ou orçamento oficial. A conclusão é condicional: a proposta merece teste, mas a sua eficácia, sustentabilidade e superioridade face às respostas existentes permanecem por demonstrar.

Abstract

This policy study examines how Portugal could combine productivity-enhancing structural change with protection for affected workers. It uses official comparative statistics, selected institutional reports and research on active labour market policies. Three complementary pathways are proposed: workplace adaptation and mobility, a local transition programme, and income protection. Descriptive comparisons do not establish causality. Programme costs are illustrated through explicit assumptions rather than presented as an official forecast. Implementation should depend on legal design, adequate financing and independent impact evaluation.

Natureza e organização

Trata-se de um estudo fundamentado de proposta de política pública, não de uma dissertação com investigação empírica original concluída. Os capítulos 1-3 apresentam método, dados e diagnóstico; 4-5, referências europeias e instituições; 6-8, as três linhas; 9-10, custos e avaliação; e 11, conclusões. Seguem-se referências e anexo de reprodução estatística. Os marcadores do PDF permitem navegar entre as secções.

Palavras-chave: produtividade; Portugal; transição profissional; proteção social; políticas de emprego; comparação europeia.

1. Pergunta, conceitos e método

Separar o que se observa, o que se explica e o que se propõe

1.1. Produtividade não é intensidade do trabalho

A produtividade do trabalho é a produção por unidade de trabalho utilizada. Neste estudo, o indicador central é o PIB por hora trabalhada, ajustado às diferenças de poder de compra para comparar países no mesmo ano. Não mede diretamente empenho, mérito ou velocidade individual. Equipamento, organização, tecnologia, qualificações, composição setorial e procura influenciam o resultado. O indicador por trabalhador responde a outra pergunta, pois também reflete diferenças no número de horas trabalhadas. [3]

Não se deve transformar uma comparação de níveis a preços correntes numa conclusão sobre crescimento real. Uma análise temporal exigiria índices de volume, uma série coerente e tratamento de revisões. Também não se infere o bem-estar integral a partir do PIB: tempo livre, saúde, distribuição do rendimento e efeitos ambientais exigem indicadores próprios.

1.2. Causas, mecanismos e consequências

O baixo valor por hora é um resultado agregado a explicar. A hipótese de trabalho é que competências, capital, gestão, inovação e instituições se condicionam mutuamente. Menor investimento pode reduzir produtividade; menor rentabilidade pode, por sua vez, dificultar financiamento e investimento. A afirmação de que salários baixos e investimento reduzido são apenas consequências elimina relações de retorno que precisam de ser analisadas.

Produtividade mais elevada cria margem para melhorar salários e serviços públicos, mas não garante a sua distribuição. O resultado depende também de emprego, negociação salarial, concorrência, tributação e decisões de despesa. A receita fiscal por habitante não é determinada apenas pela produtividade: inclui o efeito da estrutura demográfica, da participação no emprego, das taxas e do cumprimento fiscal.

1.3. Estratégia empírica e limites

Recolheram-se cinco indicadores diretamente na API do Eurostat, usando 2024 como ano comum e a UE-27 como referência. A seleção inclui Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Estónia; Espanha e Alemanha alargam a comparação. Não constituem uma amostra representativa nem um grupo de controlo. As fontes institucionais e a literatura de avaliação complementam a leitura dos dados.

Esta é uma revisão dirigida, não uma revisão sistemática com pesquisa exaustiva e seleção pré-registada. Não se estimou uma regressão causal, uma decomposição setorial ou um efeito de política. As diferenças entre países podem refletir fatores omitidos e causalidade inversa. As propostas e a simulação orçamental são construções analíticas deste estudo, claramente separadas dos dados observados.

1.4. Hipóteses que podem ser refutadas

H1: adaptação apoiada preserva emprego adicional e conhecimento útil sem travar a modernização. H2: uma bolsa com formação e ligação a empregadores melhora resultados posteriores face ao apoio habitual. H3: simplificar procedimentos reduz custos totais sem degradar direitos ou qualidade. Se não houver efeitos adicionais, ou se os custos e danos excederem os benefícios, o desenho deve ser alterado ou abandonado.

2. Portugal e os países de comparação

Quadro 1 | Dados oficiais do Eurostat | 2024

País	Produtividade por hora UE-27 = 100	Despesa pública % PIB	I&D; % PIB	Superior 25-34 anos %	Sem secundário 25-64 anos %
Portugal	68,2 p	42,4	1,73	43,2	38,5
Dinamarca	137,7	47,4	3,01 p	51,2	16,4
Países Baixos	125,1 p	44,4	2,29 p	55,1	19,2
Suécia	108,0	50,5	3,56	54,4	11,3
Estónia	72,6	44,0	1,99	42,7	11,2
Espanha	96,1 p	45,5	1,50	52,6	35,1
Alemanha	124,1 p	49,4	3,13 p	39,1	16,3
UE-27	100,0	49,1	2,24 e	43,9	19,6

Fonte: Eurostat [3-6], extração em 16/09/2026. p = provisório; e = estimativa. UE-27 é o agregado oficial. I&D = investigação e desenvolvimento. As definições e os filtros completos encontram-se no anexo metodológico.

2.1. Três resultados que corrigem o diagnóstico

Primeiro, o diferencial de produtividade é relevante: 68,2 representa um nível 31,8% inferior à média europeia. A aproximação à Dinamarca é mais exigente do que a aproximação à UE. A Estónia, com 72,6, mostra que uma referência em transformação digital não deve ser tratada automaticamente como uma economia de produtividade elevada em todos os setores. [3]

Segundo, Portugal apresenta menor despesa das administrações públicas em percentagem do PIB do que todos os países selecionados. Este facto não sustenta uma explicação simples baseada num Estado necessariamente maior. Também não prova eficiência, qualidade de serviços ou ausência de desperdício. Um rácio agrega despesas muito diferentes e varia com o denominador, o PIB. [4]

Terceiro, o diagnóstico educativo tem de distinguir grupos. A proporção sem ensino secundário entre os 25 e os 64 anos está 18,9 pontos percentuais acima da UE. Mas a proporção de jovens com ensino superior está apenas 0,7 pontos abaixo da média, supera a alemã e é próxima da estónia. Não se pode concluir que Portugal está igualmente atrasado em todas as dimensões educativas. [6]

2.2. O que não se pode concluir

A Alemanha combina menor proporção de jovens com ensino superior do que Portugal com maior produtividade. Isto não desvaloriza a educação: demonstra a insuficiência de um único indicador para explicar o desempenho. Formação profissional, competências efetivas, estrutura produtiva e capital precisam de análise adicional. A despesa em I&D mede recursos aplicados, não a qualidade dos resultados. Portugal supera Espanha nesse indicador, mas tem menor produtividade por hora. [3,5,6]

Escolheu-se um ano comum para evitar comparações entre períodos distintos. Isto não significa que 2024 seja o ano mais recente de todas as séries. A análise é transversal e os valores podem ser revistos.

3. Mecanismos do atraso produtivo

Um diagnóstico estrutural, sem explicações de causa única

3.1. Criar valor e reter rendimento são problemas relacionados

Uma empresa pode produzir com qualidade e ainda assim obter margens estreitas. Quem controla conceção, marca, propriedade intelectual ou acesso ao cliente pode captar uma parcela relevante do rendimento. Mas a afirmação de que essas funções captam sempre a maior parte do valor não foi demonstrada. Seria necessário estudar contratos, custos, margens e especialização de cada cadeia.

O valor acrescentado de uma empresa corresponde, em termos gerais, à produção menos os consumos intermédios; não coincide com o preço final de venda nem com o lucro. Uma marca própria pode aumentar a margem, mas também exige investimento comercial e implica risco. Um fornecedor especializado pode gerar elevado valor sem marca de consumo. Importa comparar estratégias viáveis, e não prescrever a mesma integração vertical a todas as empresas.

3.2. Dimensão, gestão e financiamento

A OCDE identifica dificuldades de crescimento e de investimento em empresas portuguesas, bem como diferenças de produtividade associadas à dimensão. [1] Contudo, pequena dimensão e baixa produtividade podem ter causas comuns; uma relação estatística não prova que a fusão, isoladamente, melhore resultados. Crescer sem capacidade de gestão pode ampliar problemas. Apoios devem avaliar a qualidade do projeto e a capacidade de execução.

Propõe-se testar serviços de gestão partilhada, cooperação na exportação, ligações a centros tecnológicos e diagnósticos de organização, antes de pressupor que apenas aquisições resolvem a fragmentação. Profissionalizar a gestão pode significar melhor informação, planeamento, delegação e controlo de qualidade, sem exigir uma estrutura pesada. A existência de ensino superior não assegura, por si só, a adoção dessas práticas nas empresas.

3.3. Qualificação, investimento e inovação complementam-se

A escolaridade dos adultos revela uma fragilidade persistente, mas a aproximação dos jovens à média europeia torna insuficiente uma explicação exclusivamente histórica. [6] Uma hipótese adicional é que empresas e instituições nem sempre transformam competências em funções produtivas. Essa hipótese exigiria dados sobre ocupações, desajustamento de qualificações e trajetórias profissionais.

Investir em equipamento sem formação pode limitar a utilização; formar sem procura empresarial pode gerar competências subutilizadas. A despesa em I&D de 1,73% do PIB, abaixo dos 2,24% da UE, reforça a pertinência de analisar o esforço de inovação, mas não demonstra que elevar mecanicamente a despesa produza o retorno desejado. [5] Devem examinar-se difusão, adoção e aplicação, além de investigação formal.

3.4. Reafetação com custos reais

Encerrar atividades pode libertar recursos, mas instalações, conhecimento e trabalhadores não se transferem sem custo. Barreiras de mobilidade, perda de clientes e desemprego prolongado podem destruir capacidade útil. A regra proposta é permitir saída ordenada de atividades sem viabilidade e reestruturação das recuperáveis. Subsídios permanentes sem objetivos e encerramentos indiscriminados são ambos incompatíveis com uma avaliação séria de valor social.

3.5. Evidência complementar da tese

Competências, envelhecimento, gestão e perdas na transição

Competências efetivas e acesso à formação

A nota portuguesa de Education at a Glance 2025 confirma que 46% dos adultos dos 25 aos 64 anos tinham literacia no nível 1 ou abaixo, face a 27% na referência OCDE. Na informação de 2023, a participação em educação ou formação no ano anterior era de 80% entre os adultos com literacia nos níveis 4-5 e de 22% entre os que estavam no nível 1 ou abaixo. São competências e participação, não taxas de escolaridade. [14, pp. 3-4]

Esta associação sugere que a formação pode chegar menos a quem enfrenta maiores dificuldades, mas não demonstra a causa dessa diferença. Um desenho adequado deve investigar acesso, horários, motivação, custo e adequação pedagógica. Não é suficiente anunciar vagas. Estes dados OCDE ficam separados do quadro Eurostat: os universos, indicadores e anos não são intercambiáveis.

Envelhecimento: projeções, não factos futuros garantidos

O quadro 1.5 do estudo OCDE de Portugal reproduz projeções do Ageing Report 2024 da Comissão Europeia: o rácio de pessoas com 65 ou mais anos por 100 pessoas dos 20 aos 64 passa de 43,1 em 2025 para 65,9 em 2045. A despesa agregada relacionada com envelhecimento, incluindo educação, passa de 23,5% para 27,3% do PIB no cenário indicado. São projeções condicionais; o denominador etário não é 15-64 anos. [1, p. 35]

O argumento a retirar é prudencial: uma política que retire pessoas do emprego ou crie prestações duradouras deve ser analisada ao longo de vários anos. Não se pode deduzir destes cenários que toda a reforma antecipada seja inadequada, nem que prolongar trabalho seja possível para qualquer pessoa. A avaliação tem de considerar saúde e capacidade funcional.

Gestão e emprego perdido

Bloom e Van Reenen descrevem uma associação entre práticas de gestão estruturadas e desempenho, com medição de monitorização, objetivos e incentivos. A literatura citada sustenta investigar a organização empresarial; não autoriza concluir que todas as empresas familiares são mal geridas. [16] A qualidade da gestão deve ser avaliada por práticas e resultados, não pela origem familiar da propriedade.

A análise OCDE de trabalhadores que perderam emprego por razões económicas documenta dificuldades de reinserção e perdas de rendimento, especialmente entre trabalhadores mais velhos, de longa antiguidade e em algumas ocupações manuais. [17] A evidência é internacional e histórica; não se transpõem as taxas de reemprego do relatório de 2018 como estimativas atuais para Portugal.

Conhecimento tácito e reforma gradual

Parte da experiência é específica a equipamentos, equipas e clientes. Uma transição pode perder esse conhecimento mesmo quando a pessoa continua capaz de trabalhar. Mentoria e adaptação merecem análise, mas o benefício deve ser demonstrado. O documento sobre trabalhadores maduros discute percursos e reforma gradual como possibilidades; não prova a eficácia de um subsídio português com o desenho aqui proposto. [18]

4. O que aprender com a Europa

Transferir mecanismos, reconhecendo as diferenças de contexto

4.1. Dinamarca: proteção e capacidade de transição

A OCDE descreve as políticas ativas de emprego como uma componente relevante do modelo dinamarquês de flexigurança. O relatório de 2026 também assinala uma reforma dos serviços de emprego para reduzir custos e complexidade. Portanto, o caso dinamarquês oferece simultaneamente uma referência de proteção e uma advertência sobre burocracia e eficiência. [7]

A inferência para Portugal é que flexibilidade, rendimento e serviços de emprego devem ser analisados em conjunto. Copiar apenas um elemento não reproduz o sistema. O índice de produtividade dinamarquês não identifica o efeito causal da flexigurança; especialização produtiva e outras instituições também importam. Uma bolsa local portuguesa não pode ser validada apenas por analogia com aquele país.

4.2. Países Baixos: ligação entre empresas e competências

O estudo da OCDE de 2025 destaca a integração neerlandesa em cadeias de valor e a necessidade de apoiar competências digitais e adoção tecnológica nas PME. [8] A lição proposta é aproximar formação, gestão e problemas concretos das empresas. Não basta disponibilizar cursos; é necessário verificar se a aprendizagem altera tarefas, processos e oportunidades.

A elevada produtividade por hora dos Países Baixos deve ser comparada com o mesmo indicador em Portugal. Misturar horas, produtividade por trabalhador e participação no emprego levaria a conclusões erradas. Além disso, o desempenho médio não garante acesso equitativo a boas oportunidades. A comparação serve para formular perguntas, não para atribuir superioridade a todas as políticas do país.

4.3. Suécia: competências elevadas não eliminam exclusão

A OCDE descreve bons resultados de competências na Suécia, mas também dificuldades de inserção de pessoas pouco qualificadas e de alguns grupos de origem estrangeira. [9] Isto reforça uma distinção essencial: uma economia tecnologicamente avançada pode continuar a excluir pessoas. A existência de oportunidades agregadas não demonstra que todos consigam ocupá-las.

Para Portugal, propõe-se combinar competências gerais com formação orientada para funções acessíveis, acompanhamento e remoção de barreiras práticas. Critérios de sucesso devem incluir os participantes com maior dificuldade, evitando que prestadores escolham apenas quem já teria elevada probabilidade de emprego.

4.4. Estónia: digitalização com difusão incompleta

A OCDE documentou, em 2024, a coexistência de serviços públicos digitais avançados e dificuldades de adoção tecnológica em setores tradicionais. O estudo de 2026 aborda as oportunidades da inteligência artificial. [10,11] O resultado de produtividade da Estónia no quadro 1 confirma que não se deve usar a reputação digital como substituto de dados económicos.

A inferência para Portugal é que interfaces digitais e serviços interoperáveis precisam de ser acompanhados por competências, organização e avaliação dos resultados. Digitalizar formulários sem eliminar duplicações pode transferir trabalho para o utilizador. O objetivo deve ser reduzir o custo total de obter um serviço com qualidade, incluindo para quem necessita de atendimento assistido.

5. Estado e justiça como infraestrutura

Propostas de reforma com critérios verificáveis

5.1. Medir o custo total de um procedimento

O Banco Mundial reporta que a gestão sénior dedicava 13,2% do tempo a requisitos regulatórios em Portugal, contra 8,5% na região Europa e Ásia Central. A fonte subjacente é Enterprise Surveys 2023, publicada no relatório de 2024; não se trata de uma média da UE nem de 13,2% do PIB perdido. [15, p. 22] Propõe-se começar por procedimentos frequentes ou demorados, medindo trabalho público e privado, espera, erros e benefícios. Tempo de espera e horas de trabalho são custos diferentes.

Um modelo inicial seria: custo de processamento = horas públicas × custo horário público + horas privadas × custo horário privado + despesas externas. Custos de atraso, risco e benefícios da regulação devem ser avaliados separadamente. Taxas pagas ao Estado são despesas para o utilizador, mas não devem ser somadas de novo como consumo de recursos numa análise social consolidada.

5.2. Eliminar redundância, preservar a finalidade

Uma obrigação pode prevenir danos, fraude ou desigualdade; o facto de consumir tempo não a torna inútil. A comparação correta é entre alternativas que atinjam proteção semelhante. Devem testar-se reutilização de informação, redução de documentos, linguagem clara e integração de etapas. Antes de automatizar, importa verificar se cada requisito continua necessário.

Exemplo hipotético: um processo que passe de dez para duas horas de trabalho privado poupa oito horas por ocorrência, se a qualidade se mantiver. Não se pode converter automaticamente esse tempo em PIB adicional: parte pode ser usada em lazer, noutras tarefas ou não se transformar em produção. A poupança de tempo é um benefício relevante mesmo quando não aumenta receita fiscal.

5.3. Justiça económica: rapidez com garantias

A morosidade judicial pode funcionar como obstáculo à reafetação. Não se atribui um prazo médio nacional sem série comparável. Para avaliar reformas, propõe-se recolher duração mediana e dispersão por tipo de processo, pendências, custos de execução e recuperação efetiva de créditos. Casos complexos não devem ser comparados diretamente com procedimentos simples.

O objetivo é reduzir incerteza e atrasos evitáveis, mantendo contraditório, fundamentação e acesso à justiça. Metas apenas de processos encerrados podem incentivar decisões apressadas ou seleção de casos fáceis. A reestruturação de uma empresa viável deve ser distinguida da liquidação de uma empresa inviável, considerando o valor preservado e os direitos dos envolvidos.

5.4. Implementação e prestação de contas

O Regulatory Policy Outlook 2025 identifica lacunas na avaliação de iniciativas parlamentares e na revisão posterior da regulação. É um diagnóstico publicado em 2025, não uma auditoria jurídica atualizada de cada diploma. [19] Propõe-se uma equipa por procedimento revisto, avaliação proporcional ao impacto e indicadores de custo, tempo, qualidade e reclamações. A descentralização exige capacidade técnica e padrões mínimos para reduzir desigualdades territoriais.

Esta reforma constitui uma frente própria da estratégia produtiva. Não deve ficar dependente da criação da Bolsa Local, nem servir para justificar cortes indiferenciados. Melhor organização pode exigir investimento inicial, formação e manutenção, cujos custos precisam de ser comparados com benefícios efetivamente observados.

6. Primeira linha: adaptação e mobilidade

Preservar capacidade útil sem fixar pessoas a funções sem futuro

6.1. Destinatários e problema a resolver

Propõe-se apoio a trabalhadores cuja função esteja a ser transformada por tecnologia ou reorganização e para os quais exista uma alternativa profissional plausível. A entrada deve assentar num diagnóstico da tarefa, das competências e das necessidades da empresa. A idade não deve ser o único critério: o risco de exclusão depende também de saúde, qualificações, responsabilidades familiares e mercado local.

A adaptação pode envolver mentoria, controlo de qualidade, manutenção, supervisão ou funções menos exigentes fisicamente. Estes exemplos só justificam apoio quando correspondem a trabalho necessário. Criar uma função sem utilidade apenas para conservar o posto reproduziria o problema que a estratégia procura resolver.

6.2. Um acordo verificável

O acordo proposto deve identificar situação inicial, nova função, formação, horário, remuneração, responsabilidades da empresa e calendário de revisão. O apoio público teria limite de valor e duração. A entidade empregadora deve suportar parte do custo e demonstrar investimento próprio, reduzindo o incentivo a transferir para o Estado despesas que realizaria de qualquer forma.

A redução gradual do horário pode ser adequada a algumas pessoas, mas não aumenta automaticamente o valor produzido por hora. Deve explicitar-se quem suporta a perda de rendimento e o que acontece às contribuições e à futura pensão. A expressão «reforma ativa» é aqui uma ideia de desenho, não a identificação de um regime jurídico já disponível para todos.

6.3. Mobilidade como alternativa real

Se outra empresa oferecer melhor perspetiva, o apoio não deve punir a saída. Propõe-se que parte da formação seja utilizável noutros empregadores e que a pessoa tenha acompanhamento independente. A proteção de rendimento pode coexistir com procura de emprego, nos termos a definir. As três linhas não formam uma escada obrigatória em que seja necessário falhar sucessivamente.

Exemplo hipotético: um operador cuja tarefa seja automatizada pode passar a controlar defeitos se tiver aptidão e existir necessidade. Se essa necessidade durar apenas semanas, uma colocação noutra empresa pode ser melhor do que financiar anos de permanência. O critério é capacidade produtiva e emprego sustentável, não conservação estatística do posto inicial.

6.4. Riscos e critérios de decisão

Os principais riscos são financiar retenções que ocorreriam sem apoio, subsidiar despedimentos anunciados para obter vantagem e prolongar a vida de empresas sem viabilidade. Propõem-se verificação do diagnóstico, comparação com empresas semelhantes, prevenção de acumulações injustificadas e recuperação de apoios em caso de fraude, mediante regras prévias.

Devem medir-se emprego e rendimento após o apoio, uso efetivo das competências e evolução da atividade da empresa. A decisão de ampliar esta linha exige efeitos adicionais e custo aceitável face a alternativas. Um aumento de produtividade obtido apenas pela saída dos trabalhadores com menor produção não basta: é necessário acompanhar o destino dessas pessoas e o resultado económico total.

7. Segunda linha: Bolsa Local de Transição

Uma hipótese de política, não uma eficácia demonstrada

7.1. Articular com o que já existe

A Bolsa Local destina-se a pessoas sem colocação adequada imediata, quando uma atividade temporária acompanhada possa melhorar competências, ligação social ou acesso a emprego. O IEFP já dispõe de medidas de trabalho socialmente necessário, incluindo +Ativação e +Inclusão. Estas respostas incluem condições de temporariedade e não preenchimento de postos de trabalho. A proposta deve começar pela sua avaliação, evitando criar uma rede paralela apenas com outro nome. [2]

A diferença a testar seria um plano individual mais integrado: atividade adequada, formação identificada, ligação a empregadores e acompanhamento após a saída. Não se deve presumir que a proximidade local produz automaticamente melhor seleção. Relações de dependência, favorecimento e desigualdade de recursos entre territórios são riscos concretos de desenho.

7.2. Governação e atividades elegíveis

Propõe-se financiamento nacional com regras comuns e execução local contratualizada, articulada com os serviços de emprego. As juntas de freguesia podem identificar necessidades; municípios ou estruturas intermunicipais podem assegurar capacidade técnica e supervisão quando aquela não exista. As funções de encaminhamento, acolhimento, fiscalização e reclamação devem ter responsabilidades claras.

Atividades comunitárias só devem ser admitidas quando adequadas às capacidades da pessoa e adicionais à resposta regular. Manutenção temporária, inventariação de património ou apoio logístico podem ser considerados. Apoio a idosos não deve ser confundido com cuidados especializados: qualificações, supervisão e segurança são indispensáveis. A necessidade social permanente justifica emprego regular, não rotação indefinida de participantes.

7.3. Direitos, tempo e saída

Antes do piloto, deve escolher-se explicitamente o enquadramento: contrato de trabalho ou outro regime legal admissível, com direitos e deveres definidos. A designação «bolsa» não resolve remuneração, contribuições, seguro, férias ou responsabilidade por acidentes. Neste estudo não se presume uma solução jurídica nem se substitui a análise necessária à implementação.

Propõem-se duração limitada, revisões individuais e tempo protegido para formação e procura de emprego. A entrada deve permitir escolha informada entre percursos adequados. Necessidades de saúde e incapacidade não devem ser tratadas como falta de vontade. Se terminar a atividade sem colocação, deve manter-se uma resposta social adequada, sem sucessivas renovações que escondam emprego permanente.

7.4. Evidência que obriga a prudência

Card, Kluve e Weber mostram que os efeitos das políticas ativas variam com o programa, os participantes e o horizonte temporal; resultados de curto prazo podem diferir dos observados anos depois. A sua revisão anterior encontrou resultados menos favoráveis para programas de emprego público do que para algumas alternativas. [12,13] Isto não prova que a Bolsa Local falhe, mas impede apresentá-la como consequência demonstrada da literatura.

O valor comunitário e o efeito sobre o emprego futuro devem ser medidos separadamente. Uma atividade pode ser socialmente útil sem melhorar a reinserção. Também pode ocupar tempo que seria usado numa procura eficaz. O piloto deve comparar a bolsa com acompanhamento habitual e, se viável, com formação e colocação sem atividade comunitária.

8. Terceira linha e qualificação contínua

Proteger rendimento sem presumir incapacidade pela idade

8.1. Proteção desde o início da necessidade

A proteção de rendimento não deve ser apenas o último recurso depois de falharem as outras linhas. Deve acompanhar a transição e evitar que a falta de recursos impeça procurar emprego ou frequentar formação. A intensidade e a duração do apoio dependem da capacidade de trabalho, do agregado e das alternativas disponíveis; não podem ser definidas apenas pela profissão anterior.

É necessário distinguir dificuldade temporária de reinserção, incapacidade duradoura e proximidade da reforma. Uma solução adequada a um grupo pode prejudicar outro. Designar toda a terceira linha como «proteção definitiva» seria excessivo: algumas pessoas recuperarão capacidade ou encontrarão trabalho, enquanto outras precisarão de apoio estável.

8.2. Reforma antecipada: opção delimitada

A reforma antecipada pode ser ponderada em casos específicos, mas não deve funcionar como instrumento geral de redução do emprego de trabalhadores mais velhos. É necessário calcular o efeito ao longo da vida sobre rendimento, contribuições e despesa pública. Um custo anual reduzido pode esconder compromissos por muitos anos.

Qualquer percurso exigiria informação compreensível sobre consequências e alternativas. Não se deve pressionar alguém a aceitar uma perda permanente de pensão para resolver uma reorganização empresarial. O desenho jurídico teria de definir elegibilidade, compatibilidades e reavaliação, preservando direitos já constituídos. A presente proposta não altera regras vigentes nem afirma que os instrumentos sugeridos já existam.

8.3. Educação em três horizontes

Para os jovens, a prioridade proposta é aprendizagem sólida e transições consistentes entre ensino e trabalho, incluindo formação profissional. Para quem está a meio da vida ativa, importa formação modular ligada a oportunidades reais e reconhecimento de competências. Para trabalhadores mais velhos, adaptação de tarefas e transmissão de experiência podem coexistir com novas aprendizagens.

A formação não deve ser imposta sem utilidade, mas competências digitais gerais podem facilitar acesso a serviços, autonomia e mobilidade. A decisão deve resultar de diagnóstico individual. De modo semelhante, o conhecimento prático adquirido não deve ser confundido com incapacidade de aprender conteúdos novos.

8.4. Condições para participação efetiva

Propõe-se que o plano de formação identifique competências iniciais, objetivos observáveis, aplicação prática e validação independente quando adequada. Transporte, horários e responsabilidades de cuidado podem impedir a participação mesmo quando o curso é gratuito. Estes custos devem entrar no orçamento e na análise de acessibilidade.

Não se deve avaliar uma entidade formadora apenas por inscrições ou certificados. Importa medir aprendizagem, utilização das competências, emprego e rendimento, tendo em conta o perfil de entrada. Indicadores ajustados e auditoria podem reduzir a seleção dos participantes mais fáceis. As medidas de proteção e de formação devem reforçar a autonomia; a dignidade da pessoa não depende da demonstração de utilidade económica imediata.

9. Custos: uma simulação transparente

Quadro 2 | Hipóteses ilustrativas, não valores legais nem previsão oficial

O objetivo deste exercício é tornar verificável a aritmética, não estimar a procura nacional. Considera-se uma coorte de 10 000 pessoas, dividida em três grupos sem sobreposição no período modelado. Todos os valores são hipóteses. Não representam prestações vigentes, salários mínimos ou uma proposta de remuneração já validada. Custos são apresentados em milhões de euros (M€).

Linha	Pessoas	Hipóteses e cálculo	Custo direto
A. Adaptação	4 000	6 meses × 300 € de apoio mensal + 1 000 € de formação por pessoa	11,20 M€
B. Bolsa Local	4 000	9 meses × 1 200 € × 1,25 + 1 000 € de formação por pessoa	58,00 M€
C. Rendimento	2 000	12 meses × 500 € por pessoa	12,00 M€
Total direto	10 000	Sem acumulação entre grupos	81,20 M€

Na linha B, 25% é uma majoração convencional para encargos: não é uma taxa contributiva legal. Os 1 200 € são uma base média por mês de participação, não uma estrutura salarial completa. Formação é um montante único por pessoa. Na linha C, 500 € representam o apoio total modelado, não um complemento acumulado com 400 €.

9.1. Custo bruto e custo incremental

Os custos diretos somam 81,20 M€. Acrescentando 10% para administração, acompanhamento e avaliação, obtêm-se 89,32 M€. Para ilustrar a diferença face à situação sem programa, admite-se que as mesmas pessoas receberiam 0 € adicionais na linha A, 600 €/mês durante nove meses na B e 400 €/mês durante doze meses na C. O contrafactual totaliza 31,20 M€; o acréscimo de despesa seria 58,12 M€.

Este contrafactual é uma hipótese, não uma estimativa das prestações portuguesas. Pressupõe substituição dos pagamentos considerados, sem acumulação. O valor efetivo exigiria informação individual sobre elegibilidade e duração, além do custo dos serviços já existentes. Não se deduzem receitas fiscais futuras, porque não foram estimadas. Também não se afirma que todo o acréscimo se financie a si próprio.

9.2. Sensibilidade e encargos persistentes

Mantendo proporções, duração e custos unitários, 5 000 participantes implicariam 44,66 M€ brutos e 29,06 M€ incrementais; 20 000 implicariam 178,64 M€ e 116,24 M€. Esta proporcionalidade é apenas aritmética: capacidade instalada, seleção e congestionamento podem alterar custos quando a escala aumenta. Subir a base mensal da linha B de 1 200 € para 1 400 € aumenta o custo bruto em 9,90 M€, incluindo a majoração e os 10% de execução.

O exercício cobre apenas a duração indicada. Não inclui custos iniciais de infraestrutura nem obrigações de proteção posteriores, incluindo eventuais pensões. Se entrarem novas coortes todos os anos ou existirem apoios duradouros, haverá despesa recorrente. A decisão exige projeção plurianual, financiamento identificado e comparação com alternativas, não apenas um custo por participante.

9.3. Finanças públicas e valor social

Corrigir uma distinção essencial na análise de políticas

Duas perguntas, duas contas

A sustentabilidade financeira pergunta se o Estado consegue financiar os compromissos assumidos. A avaliação social pergunta se os benefícios para a sociedade justificam os recursos utilizados e a sua distribuição. Uma intervenção pode ser socialmente desejável e continuar a exigir financiamento público. Pode também gerar receita fiscal sem compensar os seus custos sociais. Confundir os dois critérios enfraquece a decisão.

Prestações evitadas e impostos recebidos podem ser incluídos entre os efeitos orçamentais de um valor presente líquido. Esses fluxos são relevantes para o orçamento, mas em grande parte representam transferências entre Estado e pessoas. Numa conta social consolidada, não devem ser adicionados automaticamente à produção ou ao rendimento que lhes deu origem. A distribuição importa, mas deve ser tratada explicitamente.

Conta orçamental incremental

Propõe-se calcular, em cada ano, despesa adicional com apoios, execução e investimento inicial, menos prestações efetivamente substituídas e receitas públicas adicionais atribuíveis à medida. Cada parcela deve ser comparada com o que aconteceria sem intervenção. Uma contribuição paga por uma entidade pública a outra pode ser despesa do programa e receita dentro das administrações públicas; a consolidação deve evitar apresentá-la como ganho externo.

O cenário da página de custos apresenta despesa programática e um contrafactual simplificado, não um saldo consolidado completo. Não modela impostos, contribuições, financiamento europeu nem efeitos macroeconómicos. Estes elementos podem ser incluídos numa fase posterior, com critérios consistentes e sem somar duas vezes o mesmo fluxo.

Conta social e custo de oportunidade

A conta social deve considerar produção adicional, melhoria de serviços e bem-estar, custos reais de formação e administração, tempo dos participantes e efeitos negativos. Se o trabalho comunitário substitui um serviço já prestado, não se conta todo o valor produzido como adicional. Se a remuneração é usada para aproximar o valor da produção, não se soma novamente como um benefício independente.

O valor do tempo de quem está desempregado não é necessariamente zero: pode haver procura de emprego, cuidados familiares ou outros usos relevantes. Benefícios não monetários devem ser descritos e medidos quando possível. Nem todos exigem conversão em euros para entrar na decisão; pode combinar-se análise económica com critérios distributivos explícitos.

Horizonte, desconto e financiamento

Para comparar custos presentes e benefícios futuros, o valor presente líquido social deve usar benefícios e custos incrementais em cada período, descontados por uma taxa justificada. Sem estimativas de efeitos, horizonte e taxa, não é rigoroso apresentar um valor final. Propõe-se testar vários cenários, incluindo efeitos nulos e persistência dos custos.

O financiamento deve identificar dotações, encargos plurianuais e alternativas sacrificadas. Reorientar programas ineficazes pode ser uma opção apenas depois de avaliar resultados e poupanças concretas. Fundos europeus não devem ser presumidos elegíveis ou permanentes. A afirmação «a política só é sustentável se se pagar a si própria» é substituída por duas condições distintas: benefício social justificável e capacidade orçamental duradoura.

10. Avaliação e implementação gradual

Demonstrar efeitos adicionais antes de generalizar

10.1. Uma avaliação diferente para cada linha

Na adaptação empresarial, interessa saber se o apoio conserva ou melhora emprego que não existiria sem intervenção. Na Bolsa Local, importa emprego regular posterior, rendimento, competências e valor comunitário. Na proteção prolongada, os resultados centrais incluem segurança material, saúde e autonomia; exigir colocação profissional como único critério seria inadequado a pessoas sem capacidade de trabalho.

Propõe-se recolher uma linha de base antes da entrada e acompanhar resultados aos 6, 12 e 24 meses, considerando observação mais longa para formação. A literatura justifica não confundir ausência de efeito imediato com ausência de efeito posterior. [12] Os prazos são opções de desenho; a duração ótima depende do programa e dos recursos disponíveis.

10.2. Construir um contrafactual credível

Quando a procura exceder vagas e existir enquadramento ético e jurídico, uma afetação aleatória entre candidatos igualmente elegíveis pode comparar a oferta da medida com os serviços habituais. A atribuição por município ou entidade pode reduzir contaminação, mas exige considerar semelhanças dentro de cada grupo. Ninguém deve perder direitos já existentes por integrar a avaliação.

Quando a aleatorização não for viável, uma implementação faseada pode permitir comparação entre grupos ao longo do tempo. Será necessário avaliar tendências anteriores, alterações simultâneas e diferenças de seleção. Comparar apenas quem conclui com quem abandona é enviesado. Deve começar-se pelo efeito da oferta sobre todos os selecionados e reportar adesão, saídas e dados em falta.

10.3. Resultados, custos e deslocação de emprego

Indicadores propostos: meses em emprego regular sem apoio, remuneração, estabilidade, pobreza, bem-estar e aprendizagem. Devem observar-se substituição de trabalhadores, rotatividade de participantes e efeitos sobre prestadores locais. O resultado individual pode ser positivo e o efeito agregado pequeno se uma pessoa apenas ocupar uma vaga que outra obterá.

Exemplo hipotético: entre 1 000 pessoas às quais é oferecida uma medida e 1 000 comparáveis, taxas de emprego de 45% e 40% indicariam uma diferença de cinco pontos percentuais, equivalente a 50 empregos adicionais no primeiro grupo. Se o custo incremental atribuído a esse grupo fosse 1 M€, seriam 20 000 € por emprego adicional nesse momento. É uma ilustração; seria ainda necessário estimar incerteza, duração do emprego e efeitos de substituição.

10.4. Decidir antes de conhecer os resultados

Devem ser definidos previamente resultados principais, regras de análise, proteção de dados e condições de expansão. O número de participantes requer cálculo de poder estatístico; não se pode fixá-lo seriamente sem hipóteses sobre efeitos e variabilidade. Uma entidade independente deve publicar resultados favoráveis e desfavoráveis. Fraude, danos relevantes ou substituição sistemática de emprego justificam suspensão; efeitos positivos exigem também custo aceitável e capacidade de execução.

11. Conclusões e revisão crítica

O que está sustentado e o que continua em aberto

11.1. Conclusão substantiva

A ideia central mantém-se: Portugal deve facilitar a criação de valor e a transformação económica, protegendo as pessoas que suportam os custos. A comparação oficial confirma um diferencial relevante de produtividade e um défice de escolaridade dos adultos. Também obriga a corrigir simplificações: os jovens aproximaram-se da média europeia; a despesa pública portuguesa não é maior do que a dos países selecionados; e digitalização ou ensino superior, isoladamente, não explicam o desempenho económico.

Daqui não resulta a demonstração de que a arquitetura proposta é a melhor solução. A adaptação na empresa pode preservar conhecimento ou atrasar mobilidade; uma bolsa local pode criar valor comunitário ou dificultar reinserção; proteção prolongada pode evitar exclusão, mas gera obrigações que devem ser financiadas. O resultado depende de critérios, instituições e execução.

11.2. Correções ao raciocínio original

Substituiu-se a causalidade unilateral por relações recíprocas entre produtividade, investimento e rendimento. Distinguiram-se valor acrescentado, preço final e lucro. A pequena dimensão deixou de ser tratada como explicação suficiente e as fusões deixaram de surgir como solução automática. A saída de empresas passou a distinguir inviabilidade estrutural de dificuldade temporária.

As três linhas tornaram-se respostas combináveis, com proteção de rendimento desde o início. A permanência na empresa deixou de ser uma prioridade incondicional. A reforma antecipada foi delimitada como possibilidade a estudar, não resposta universal. Os custos de transição deixaram de ser apresentados como necessariamente temporários ou compensados por poupanças futuras.

11.3. Limitações que exigem trabalho posterior

Não foi realizada uma revisão sistemática da literatura nem uma avaliação causal do modelo. Faltam uma decomposição por setores e dimensão empresarial, dados sobre trajetórias profissionais e uma estimativa da população elegível. O custo administrativo e judicial português não foi quantificado. Seriam necessários dados nacionais específicos e comparáveis, em vez de extrapolações a partir de exemplos.

A simulação não substitui orçamento, parecer jurídico ou avaliação de impacto distributivo. Devem estudar-se efeitos sobre mulheres, pessoas com deficiência, trabalhadores mais velhos e territórios com menos oportunidades. A articulação com regimes existentes, contratação, financiamento público e proteção de dados exige análise própria antes de implementar um piloto.

11.4. Prioridade de execução

O passo seguinte racional é especificar uma intervenção limitada, verificar os instrumentos já disponíveis, calcular custos com dados reais e desenhar avaliação independente. Em paralelo, devem avançar diagnósticos de simplificação administrativa e de necessidades empresariais. O objetivo final é aumentar capacidade produtiva e bem-estar, sem tornar as pessoas dependentes de atividades artificiais ou tratá-las como descartáveis.

Modernizar sem excluir: permitir a transformação, desenvolver capacidades, proteger o rendimento e submeter as políticas à prova dos resultados.

Referências bibliográficas

Fontes institucionais, estatísticas e investigação consultadas

[1] OCDE (2026). *OECD Economic Surveys: Portugal 2026*. Quadro 1.5, p. 35; diagnóstico de produtividade e empresas.

[Consultar fonte original](#)

[2] IEFP (s.d.). *Trabalho Socialmente Necessário*. Página das medidas +Ativação e +Inclusão; consultada em 16/09/2026.

[Consultar fonte original](#)

[3] Eurostat (2026). *Labour productivity and unit labour costs*. Série nama_10_lp_ulc; extração de 16/09/2026. Filtros no anexo.

[Consultar fonte original](#)

[4] Eurostat (2026). *Government revenue, expenditure and main aggregates*. Série gov_10a_main; extração de 16/09/2026.

[Consultar fonte original](#)

[5] Eurostat (2026). *Gross domestic expenditure on R&D; (GERD) by sectors of performance*. Série rd_e_gertot; extração de 16/09/2026.

[Consultar fonte original](#)

[6] Eurostat (2026). *Population by educational attainment level, sex and age (%)*. Série edat_ifse_03; extração de 16/09/2026.

[Consultar fonte original](#)

[7] OCDE (2026). *OECD Economic Surveys: Denmark 2026*. Secção sobre reforma dos serviços de emprego e flexigurança.

[Consultar fonte original](#)

[8] OCDE (2025). *OECD Economic Surveys: Netherlands 2025*. Cadeias de valor, competências e adoção tecnológica.

[Consultar fonte original](#)

[9] OCDE (2025). *OECD Economic Surveys: Sweden 2025*. Capítulo sobre competências e ajustamento no mercado de trabalho.

[Consultar fonte original](#)

[10] OCDE (2024). *OECD Economic Surveys: Estonia 2024*. Capítulo 3: Enhancing productivity across firms.

[Consultar fonte original](#)

Referências bibliográficas (continuação)

[11] OCDE (2026). *OECD Economic Surveys: Estonia 2026*. Capítulo sobre oportunidades de crescimento associadas à IA.

[Consultar fonte original](#)

[12] Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931. Versão de trabalho consultada: NBER 21431 (2015; revista em 2017).

[Consultar fonte original](#)

[13] Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. NBER Working Paper 16173.

[Consultar fonte original](#)

[14] OCDE (2025). *Education at a Glance 2025: Portugal*. Nota de país, pp. 3-4: literacia e participação em educação e formação.

[Consultar fonte original](#)

[15] Banco Mundial (2024). *Subnational Business Ready in the European Union 2024: Portugal*. P. 22, figura 9; Enterprise Surveys 2023.

[Consultar fonte original](#)

[16] Bloom, N., & Van Reenen, J. (2010). Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries? *Journal of Economic Perspectives*, 24(1), 203-224.

[Consultar fonte original](#)

[17] OCDE (2018). Back to work: Lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers. In *OECD Employment Outlook 2018*, capítulo 4.

[Consultar fonte original](#)

[18] OCDE (2024). *Career Paths and Engagement of Mature Workers*. Documento sobre carreiras e participação de trabalhadores maduros.

[Consultar fonte original](#)

[19] OCDE (2025). Portugal. In *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*. Diagnóstico de avaliação e consulta regulatória.

[Consultar fonte original](#)

Anexo metodológico

Definições, filtros e rastreabilidade dos dados

A.1. Universo e momento de consulta

Os valores do quadro 1 foram extraídos diretamente da API de disseminação do Eurostat em 16/09/2026. Filtros comuns: frequência anual (freq=A); time=2024; geo=PT, DK, NL, SE, EE, ES, DE, EU27_2020. O agregado europeu é o publicado pelo Eurostat, e não uma média simples dos países selecionados. Todas as casas decimais apresentadas respeitam a precisão utilizada na tabela; não se interpolaram valores em falta.

A.2. Produtividade por hora [3]

Série nama_10_lp_ulc; na_item=NLPR_HW; unit=PC_EU27_2020_MPPS_CP. É um índice de produtividade nominal por hora baseado em PIB a preços correntes, ajustado por paridades de poder de compra, com UE-27=100. Não é produtividade real em série temporal, nem PIB por habitante ou produção por trabalhador. Sinal p em Portugal, Alemanha, Espanha e Países Baixos. Atualização indicada pela API: 09/09/2026.

A.3. Despesa das administrações públicas [4]

Série gov_10a_main; sector=S13; na_item=TE; unit=PC_GDP. Inclui despesa total das administrações públicas, e não apenas custos de funcionamento. Não mede diretamente qualidade, intensidade regulatória ou número de funcionários. Não foram devolvidas sinalizações para as células usadas. Atualização: 21/07/2026.

A.4. Investigação e desenvolvimento [5]

Série rd_e_gerdtot; sectperf=TOTAL; unit=PC_GDP. Despesa interna bruta em I&D executada por todos os setores, em percentagem do PIB; não corresponde apenas a financiamento público. Sinal p em Dinamarca, Alemanha e Países Baixos; sinal e na UE-27. Atualização: 18/03/2026.

A.5. Escolaridade [6]

Série edat_lfse_03; sex=T; unit=PC. Para ensino superior: age=Y25-34, isced11=ED5-8. Para escolaridade inferior ao secundário: age=Y25-64, isced11=ED0-2. São percentagens da população residente nos grupos etários indicados, não apenas da população ativa. Os indicadores não medem diretamente competências nem qualidade do ensino. Sem sinalizações nas células usadas. Atualização: 10/09/2026.

A.6. Reprodução e limites

A consulta pode ser repetida em <https://ec.europa.eu/eurostat/api/dissemination/statistics/1.0/data/> seguida do código da série, acrescentando os filtros acima como parâmetros. As ligações para as tabelas constam das referências. Revisões posteriores podem alterar os resultados; deve registar-se sempre a data de extração. O cálculo de 31,8% abaixo da UE é $(100 - 68,2) / 100$; a diferença educativa de 18,9 pontos percentuais é $38,5 - 19,6$.

As propostas desenvolvidas e os cenários numéricos são elaboração deste estudo. Os dados estatísticos podem ser atualizados pelas entidades produtoras; a data de extração encontra-se indicada no anexo.