

Incentivos ao empreendedorismo: Avaliação dos Impactos do Sistema de Incentivos da União Europeia em Portugal

Bruno Damásio, Carolina Vasconcelos, David Leite Neves, Miguel Portela, Sandro Mendonça

Centro de Investigação em Gestão de Informação, Universidade Nova de Lisboa & Universidade do Minho

Sumário executivo

O fraco crescimento da produtividade da economia portuguesa nas últimas décadas sugere que as empresas inovadoras não beneficiam ainda de um ambiente económico que favoreça o seu nascimento e crescimento. As restrições financeiras são um dos principais obstáculos à criação de novas empresas. Neste contexto, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), em particular o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), financiam projetos para estimular o investimento em atividades produtivas. No âmbito do empreendedorismo, os programas QREN e PT2020 têm administrado incentivos à inovação e ao empreendedorismo para impulsionar a produtividade, o emprego e as exportações das empresas. Assim, avaliar o impacto destes programas é essencial para determinar a sua eficácia e identificar possíveis melhorias.

Resultados principais

- O QREN não produziu resultados robustos significativos, enquanto o PT2020 teve efeitos positivos no VAB, no número de trabalhadores de I&D e nas margens extensivas de exportação.
- No âmbito do PT2020, os incentivos reembolsáveis apresentaram impactos positivos robustos no VAB e no pessoal alocado à I&D, enquanto os incentivos não reembolsáveis apresentaram impactos nulos.
- As empresas no sector das indústrias transformadoras começaram a exportar mais após o financiamento no âmbito do programa PT2020.
- O PT2020 mostrou um efeito positivo significativo no sector das atividades de informação e comunicação para as exportações e pessoal de I&D e um efeito positivo na produtividade das empresas no sector de atividades de consultoria e científicas.

Recomendações

- Desenvolver um planeamento estratégico na forma como os fundos são implementados e monitorizados.
- Alinhar o apoio financeiro com áreas que demonstrem maior potencial para atividades de produtividade, crescimento e inovação.
- Ligar os incentivos a resultados mensuráveis, tais como ganhos de produtividade ou objetivos de inovação.

Destinatários do Policy Brief

PLANAPP; GEE; GPEARI; Ministério da Economia; Ministério das Finanças; CCDRs; INE; Banco de Portugal; COTEC; Federações Sindicais.

Produtividade e Empreendedorismo em Portugal

O crescimento anémico da produtividade da economia portuguesa nas últimas décadas sugere que as empresas inovadoras não beneficiam de um ambiente económico propício ao seu nascimento e crescimento. O crescimento da produtividade requer um contexto que promova o surgimento e o crescimento de empresas inovadoras (Alexandre, 2021a). Neste cenário, as restrições financeiras colocam-se como um dos principais obstáculos à criação de novas empresas (Queiró et al., 2022). A União Europeia concede um conjunto de incentivos aos Estados-Membros com o objetivo de promov-

er o desenvolvimento económico e regional. Entre estes, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) financiam projetos com o objetivo de estimular o investimento em atividades de elevado valor acrescentado. Especificamente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) visa investir nas empresas para transformar o seu perfil produtivo e melhorar a sua competitividade internacional (Kołodziejski, 2023). Deste modo, é crucial avaliar estes fundos para avaliar a sua eficácia e identificar melhorias na sua implementação e monitorização.

Impacto dos incentivos ao empreendedorismo

No âmbito do empreendedorismo e do apoio a novas empresas, existem dois sistemas de incentivos QREN (Sistemas de Incentivo à Inovação) e PT 2020 (Sistemas de Incentivo ao Empreendedorismo Qualificado e Criativo).

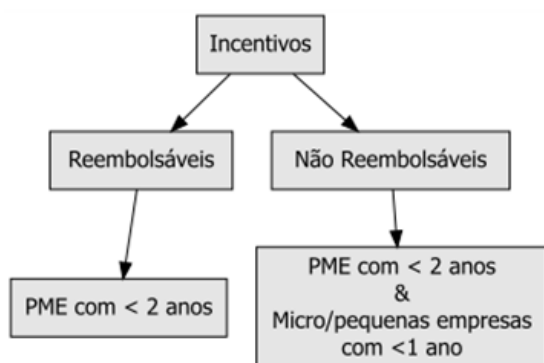
O programa QREN incluiu apenas incentivos reembolsáveis para PME (pequenas e médias empresas) com menos de 2 anos. Já o PT 2020, além dos incentivos reembolsáveis, incluiu incentivos não reembolsáveis, como os vales de empreendedorismo e alargou os beneficiários destes fundos para incluir micro e pequenas empresas com menos de um ano. Assim, a principal diferença entre as medidas de empreendedorismo no âmbito do QREN e as do PT 2020 reside na introdução de incentivos não reembolsáveis no PT 2020. Adicionalmente, enquanto o QREN enfatizou o empreendedorismo jovem e feminino, o PT 2020 adotou uma abordagem mais ampla, com foco no empreendedorismo impulsionado pela inovação.

De um modo geral, estes incentivos visam aumentar o emprego, a produtividade, as exportações, a inovação e aumentar as iniciativas empresariais. Considerando abordagens quasi-experimentais, o estudo avaliou o impacto destes incentivos nas seguintes variáveis:

- Valor Acrescentado Bruto (VAB), expresso em euros a preços de mercado de 2022.
- Produtividade (VAB/número de trabalhadores).
- Exportações, medidas através de margens intensivas (considerando as exportações, em euros a preços de mercado de 2022 apenas para as empresas que já exportavam) e margens extensivas (avaliar quantas empresas começaram a exportar após o financiamento).
- Pessoal afeto à I&D.
- Emprego, i.e., número de trabalhadores.

As abordagens quasi-experimentais consideram um grupo de controlo de empresas semelhantes às sujeitas à medida política. Isto permite avaliar o impacto das medidas, comparando o grupo tratado com o grupo de controlo, enquanto se controla os efeitos no tempo. Particularmente, consideramos os estimadores de Callaway e Sant'Anna (2020), Borusyak, Javarell e Spiess (2021), Chaisemartin e d'Haultfoeuille (2021) e Sun e Abraham (2020). O grupo de controlo para este estudo é o grupo de empresas elegíveis, mas que não foram beneficiadas no contexto destes fundos. É importante notar que esta análise permite comparar os resulta-

Gráfico 1. Tipos de Incentivos no PT 2020





dos com empresas não tratadas com as mesmas características. A ausência de resultados significativos não implica que o programa não

tenha tido efeitos económicos positivos, mas sim que o desempenho das empresas apoiadas não excedeu o das empresas não apoiadas.

Impacto no QREN e PT 2020

A evidência empírica indica que o QREN e o PT 2020 tiveram efeitos marcadamente distintos. Considerando as estimativas que foram validadas através da análise de robustez e sensibilidade:

- O programa QREN não produziu resultados robustos significativos.
- A PT 2020 teve efeitos positivos no VAB, no número de trabalhadores de I&D e nas margens extensivas de exportação.

Estes resultados levantam questões importantes sobre a dependência do contexto na eficácia dos incentivos: em períodos de crise económi-

ca, como durante o QREN, a capacidade de tais incentivos produzirem impactos significativos pode ser mais limitada. Inversamente, em contextos económicos mais favoráveis, como durante o PT 2020, instrumentos de apoio bem concebidos podem proporcionar retornos substanciais. Além disso, os resultados apontam para os benefícios de uma estratégia de financiamento mais ampla e inclusiva, tanto em termos de cobertura (ou seja, o número de empresas apoiadas) como da variedade de instrumentos financeiros utilizados (incentivos reembolsáveis e não reembolsáveis).

Impacto por sector e incentivo

Além dos efeitos agregados, explorou-se a heterogeneidade sectorial e por tipo de incentivo nos efeitos do tratamento:

- Os incentivos reembolsáveis demonstraram ter efeitos positivos e robustos no pessoal alocado à I&D, VAB e na margem extensiva das exportações, enquanto os incentivos não reembolsáveis não apresentaram um impacto significativo.
- Ainda, verificou-se que o efeito do tipo de incentivo está dependente do sector. As atividades de informação e comunicação e ativ-

idades científicas e de consultoria, apesar de terem sido maioritariamente beneficiadas por incentivos não reembolsáveis, apresentaram efeitos positivos nas variáveis de pessoal alocado à I&D e na produtividade, respetivamente.

- Por sua vez, as atividades de indústrias transformadoras - largamente beneficiadas por incentivos reembolsáveis - apresentaram efeitos positivos nas variáveis de pessoal alocado à I&D e margem extensiva das exportações.

Impacto por sector e incentivo

1. Desenvolver um planeamento estratégico na forma como os fundos são implementados e monitorizados.

O melhor desempenho do PT2020 face ao QREN pode ser explicado pelo período económico e pelas características do programa. Em concreto, o PT2020 apoiou um maior número de empresas e distribuiu fundos mais diversificados do que o QREN. Assim, simplesmente fornecer financiamento às empresas na expectativa destas terem um melhor desempenho é insuficiente. A estrutura institucional e os fatores contextuais desempenham um papel crítico e

os fundos devem ser implementados e monitorizados de acordo com esses fatores. Ainda, verificou-se uma grande heterogeneidade sectorial. Os resultados sectoriais enfatizam assim a importância de alinhar o apoio financeiro com áreas que demonstrem maior potencial de produtividade e crescimento.

2. Ligar os incentivos a resultados mensuráveis, tais como ganhos de produtividade ou objetivos de inovação.

Apesar dos resultados positivos, parece que o

papel dos fundos ficou aquém do esperado, produzindo impacto nulo em várias variáveis analisadas. A introdução de mecanismos de financiamento baseados no desempenho pode ajudar a garantir que os recursos públicos se traduzem em retornos económicos tangíveis. A suportar esta recomendação realça-se os resultados que

demonstram que os incentivos reembolsáveis apresentam um impacto positivo, contrapondo com os incentivos não reembolsáveis. Embora os incentivos reembolsáveis não requeressem métricas de desempenho específicas, a necessidade de reembolsar o valor alocado poderá estimular esse desempenho.

Conclusões

Este estudo avaliou o impacto dos incentivos relacionados com o empreendedorismo da UE em Portugal ao longo de dois períodos de programação distintos. A comparação revelou que, embora o QREN não tenha produzido efeitos significativos, o PT2020 demonstrou impactos positivos mensuráveis nos principais resultados a nível das empresas, como as exportações, o valor acrescentado bruto e a I&D. Estes resultados mostram a importância do contexto

económico, da conceção do programa e da orientação das políticas na determinação da eficácia dos mecanismos de apoio financeiro. O planeamento estratégico e a conceção, tais como a ligação do financiamento a parâmetros de desempenho claros, como os resultados da inovação ou as melhorias de produtividade, e a orientação para setores de elevado impacto conduziriam a melhorias na eficácia das políticas.

Referências

1. Alexandre, F. (2021a). *Avaliação dos incentivos financeiros às empresas em Portugal: QREN (2007-2013) e PT2020 (2014-2018)* [workingPaper]. Universidade do Minho. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas (NIPE). <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/73555>
2. Alexandre, F. (2021b, October 22). *Do made in ao created in: Um novo paradigma para a economia portuguesa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://www.ffms.pt/pt-pt/estudos/do-made-ao-created-um-novo-paradigma-para-economia-portuguesa>
3. Borusyak, K., Jaravel, X., & Spiess, J. (2023). Revisiting Event Study Designs: Robust and Efficient Estimation. Papers, *Article 2108.12419*. <https://ideas.repec.org/p/arx/papers/2108.12419.html>
4. Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-Differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, *225*(2), 200–230. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001>
5. de Chaisemartin, C., & D'Haultfœuille, X. (2020). Two-Way Fixed Effects Estimators with Heterogeneous Treatment Effects. *American Economic Review*, *110*(9), 2964–2996. <https://doi.org/10.1257/aer.20181169>
6. Kołodziejski, M. (2023). *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)*.
7. Queiró, F., Reis, H., C. Lopes, M., & A. Ferreira, M. (2022). *Financing Entrepreneurship in Portugal*. Francisco Manuel dos Santos Foundation. https://ffms.pt/sites/default/files/2022-08/estudo-financiamento-do-empreendedorismo-em-portugal.pdf?5fe33004_page=1
8. Sun, L., & Abraham, S. (2021). Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects. *Journal of Econometrics*, *225*(2), 175–199. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.09.006>



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Damásio, B., Vasconcelos, C., & Neves, D. L., Portela, M. & Mendonça, S. (2026). *Incentivos ao empreendedorismo: Avaliação dos Impactos do Sistema de Incentivos da União Europeia em Portugal*. S4P-23 Policy Brief 5384/2023. PLANAPP - Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as Políticas Públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp_](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2023 (S4P-23): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em parceria com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-24/13: Competitividade e coesão / Produtividade das empresas e empreendedorismo.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.