

**Introdução ao estudo**

# O IMPACTO ECONÓMICO DOS FUNDOS EUROPEUS

José Tavares

Ernesto Freitas

João Pereira dos Santos



**TAVARES, José A.**

Doutorou-se em Economia pela Universidade de Harvard, onde se especializou em Economia Política. Ensinou em Harvard, na University of California Los Angeles (UCLA) e é neste momento professor na Universidade Nova de Lisboa e investigador do Centre for Economic Policy Research (CEPR) em Londres. A sua investigação foi publicada em várias revistas e editoras académicas, incluindo a Princeton University Press, Harvard University Press, a MIT Press e a Oxford University Press, e comentada na revista *Time* e nos jornais *New York Times*, *Handelsblatt*, *La Repubblica*, *Expresso* e *Público*. Foi o coordenador do estudo “Cultura e Desenvolvimento: Um Guia para os Decisores”, encomendado pelo Governo Português, e do estudo “Empresas privadas e municípios: dinâmicas e desempenhos” para a Fundação Francisco Manuel dos Santos.  
josetavares.pt

**FREITAS, Ernesto**

Actualmente é Assistente Convidado na Faculdade de Economia da Nova SBE. É Doutorado em economia pela Nova SBE.

**SANTOS, João Pereira dos**

É aluno de doutoramento e *Teaching Assistant* na Nova SBE. Completou o Programa de Estudos Avançados no *Kiel Institute for the World Economy*. Os seus interesses de investigação incluem a Economia Política, a Microeconometria (avaliação de impacto de políticas), a Economia Comportamental e a História Económica.





Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 8.º piso  
1099-081 Lisboa  
Telf: 21 001 58 00  
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos  
Novembro de 2017

Director de Publicações: António Araújo

Título: O Impacto Económico dos Fundos Europeus:  
A experiência dos municípios portugueses

Autores: José Tavares  
Ernesto Freitas  
João Pereira dos Santos

Revisão de texto: João Ferreira

Design: Inês Sena  
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8863-43-0  
Depósito Legal 435 095/17

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Os autores desta publicação adotaram o novo Acordo Ortográfico.

A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

---

**Introdução ao estudo**

---

**O IMPACTO  
ECONÓMICO  
DOS FUNDOS  
EUROPEUS**

---

**A experiência dos municípios  
portugueses**

---



---

**Introdução ao estudo**

---

**O IMPACTO  
ECONÓMICO  
DOS FUNDOS  
EUROPEUS**

---

**A experiência dos municípios  
portugueses**

---

José Tavares

Ernesto Freitas

João Pereira dos Santos





# ÍNDICE

---

## **O Impacto Económico dos Fundos Europeus**

---

<b>11</b>	Oportunidade e Método
	Capítulo 1
<b>13</b>	<b>Os Dados</b>
	Capítulo 2
<b>19</b>	<b>Resultados</b>
<b>19</b>	Dinâmica das Empresas
<b>30</b>	Desemprego
<b>33</b>	Resultados: Cautelas e a Narrativa
	Capítulo 3
<b>35</b>	<b>Recomendações de Política Pública</b>



Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Pedro Magalhães, Ricardo Paes Mamede, Luís Catela Nunes, Susana Peralta, António Tavares, Francisco Veiga e Linda Veiga.



## Oportunidade e Método

A convergência entre as diferentes regiões é uma prioridade política da União Europeia. O crescimento económico das regiões menos prósperas motiva e condiciona os critérios das políticas públicas europeias e o cofinanciamento de iniciativas nacionais. Esta preocupação europeia ganhou relevância com a adesão de países relativamente menos prósperos, a Grécia, Portugal e Espanha, nos anos 80, e de um grupo ainda mais vulnerável constituído pelos países de Leste, no século XXI. A crise económica e a crise das dívidas soberanas, também realçou a importância económica e política da coesão para uma Europa feita de regiões heterogêneas e economicamente díspares. Também uma tendência salutar para responsabilizar os decisores europeus e nacionais pela boa utilização dos fundos levou à procura de métricas mais objetivas e transparentes de avaliar os seus resultados.

Os resultados dessa avaliação das políticas europeias de coesão têm sido, reconhecidamente, ambíguos, mas a análise tem-se desenvolvido pela incorporação de um conjunto mais alargado de dados e pelo emprego de metodologias mais sofisticadas. Interessa explicar o quão importante é distinguir correlações simples de relações de causalidade. Mesmo quando a relação entre uma variável explicativa – potencial causa, e uma variável explicada — potencial efeito — sobrevive a uma bateria de testes de controlo, não podemos daí concluir que a primeira causa a segunda, ou seja, que a chamada variável chamada explicativa “explica” a variável explicada. Para se inferir causalidade é necessário aplicar métodos apropriados que permitam afirmar, com um grau de confiança apropriado, que é a alteração do montante ou outra característica relevante dos fundos europeus que afeta as variáveis de interesse, no nosso caso a criação de empresas e o emprego.

Este estudo foca-se no caso português, e a criação e a destruição de empresas e o desemprego, medidos a nível do município, e o período de análise estende-se de 2003 a 2010. A abordagem escolhida tem a vantagem de trabalhar

dados de todos os municípios de Portugal continental, ou seja, o universo de entidades geográficas de um único país, comparáveis porque sujeitos ao mesmo quadro legal e administrativo, e sem níveis de decisão intermédio relevantes entre o município e o governo central. Assim, os resultados do acesso a fundos europeus pode ser mais facilmente identificado. Além disso, e depois de uma descrição dos dados de interesse e do acesso a fundos europeus, recorre a dois métodos alternativos de análise de causalidade, a técnica das Variáveis Instrumentais, e a técnica de *Difference-in-differences*, ou *Diff-in-diff*. A variação do acesso aos fundos, no tempo e no espaço, é associada à informação sobre a dinâmica empresarial e o desemprego, permitindo-nos inferir o impacto provável das políticas de coesão.

Comprometemo-nos analisar de que forma os fundos europeus promovem a dinâmica empresarial e o emprego no conjunto dos municípios nacionais. A nossa abordagem avança por aproximação sucessiva a uma resposta às questões que nos propusemos, através de três passos: a descrição da evolução das variáveis de interesse no tempo e no espaço, a estimativa da sua correlação e a análise de regressão; estimativa do efeito causal do montante de fundos e do número de rubricas de fundos acedidos, usando como instrumentos a média dessas variáveis para os municípios vizinhos analisados; análise do impacto da alteração de acessibilidade em certos municípios da orla de Lisboa na transição do QCA III para o QREN, estimando o seu impacto causal na dinâmica empresarial e no desemprego.

# Capítulo 1

---

## Os Dados

---

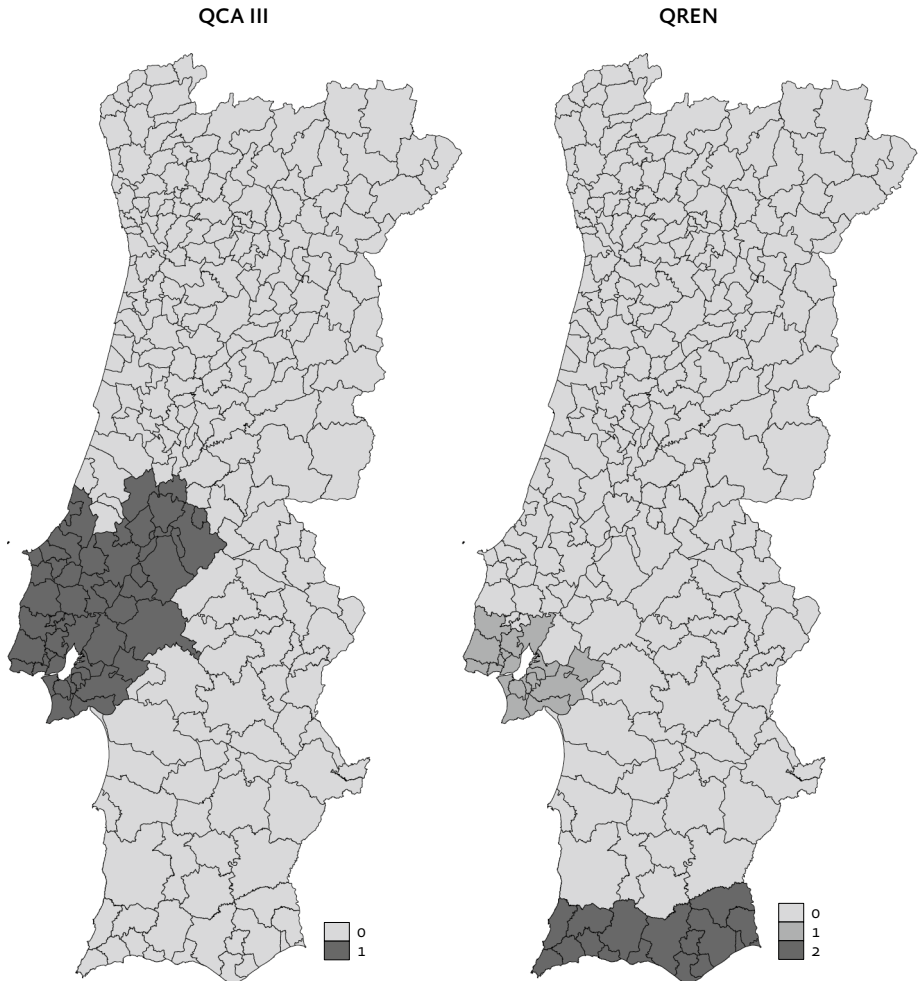
As entradas e saídas de empresas privadas, por município e por ano, assim como as entradas líquidas, são analisados em proporção do número de empresas existentes no município, no ano anterior. No caso das variáveis de desemprego recolhemos informação anual acerca do número de inscritos nos centros de emprego, dividindo esse pela população ativa do município para obter as taxas que medem o desemprego total, o de curta duração e o de longa duração. Quanto aos Fundos Europeus, utilizamos informação gentilmente cedida pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, nomeadamente o montante em euros por habitante angariado por cada município, e o número de rubricas específicas a que um município acedeu. Esta última variável pode ser um indicador da sofisticação institucional do município assim como da sua capacidade de diversificação e coordenação de políticas, que se podem refletir na atividade empresarial local. De salientar que os fundos em análise são os associados aos municípios, que podem ser inequivocamente localizados no espaço, e cujo impacto pode ser avaliado a nível do município.<sup>1</sup>

A Figura 1 apresenta os mapas que referenciam o grau de elegibilidade dos municípios portugueses nos dois quadros de apoio considerados. No QCA III, o mapa da esquerda, a região de Lisboa constitui um perímetro de menor elegibilidade, com rendimentos *per capita* acima dos 75 por cento da média europeia. No QREN, no mapa da direita, enquanto a região alargada de Lisboa se dividiu numa sub-região, mais próxima de Lisboa, que perdeu novamente elegibilidade, os municípios mais afastados da capital, administrativamente

1 Existem outros tipos de fundos, nomeadamente aqueles acedidos diretamente pelas empresas, que não exploramos neste trabalho. Em primeiro lugar porque é difícil fazer corresponder os montantes acedidos pelas empresas a uma localização geográfica, dada a dispersão das empresas e o acesso através de associações setoriais, não passíveis de localização precisa no espaço. Por outro lado, não é possível a medição precisa dos resultados ao nível do estabelecimento, e posterior correspondência com os fundos acedidos por cada estabelecimento dentro da empresa.

separados, viram a sua elegibilidade aumentar. Esta mudança administrativa vai permitir-nos identificar várias dinâmicas interessantes na região, de acordo com as mudanças de elegibilidade dos municípios e dos seus vizinhos. Ainda no QREN, os municípios da região do Algarve também perderam elegibilidade, por aumento do rendimento médio.

Figura 1

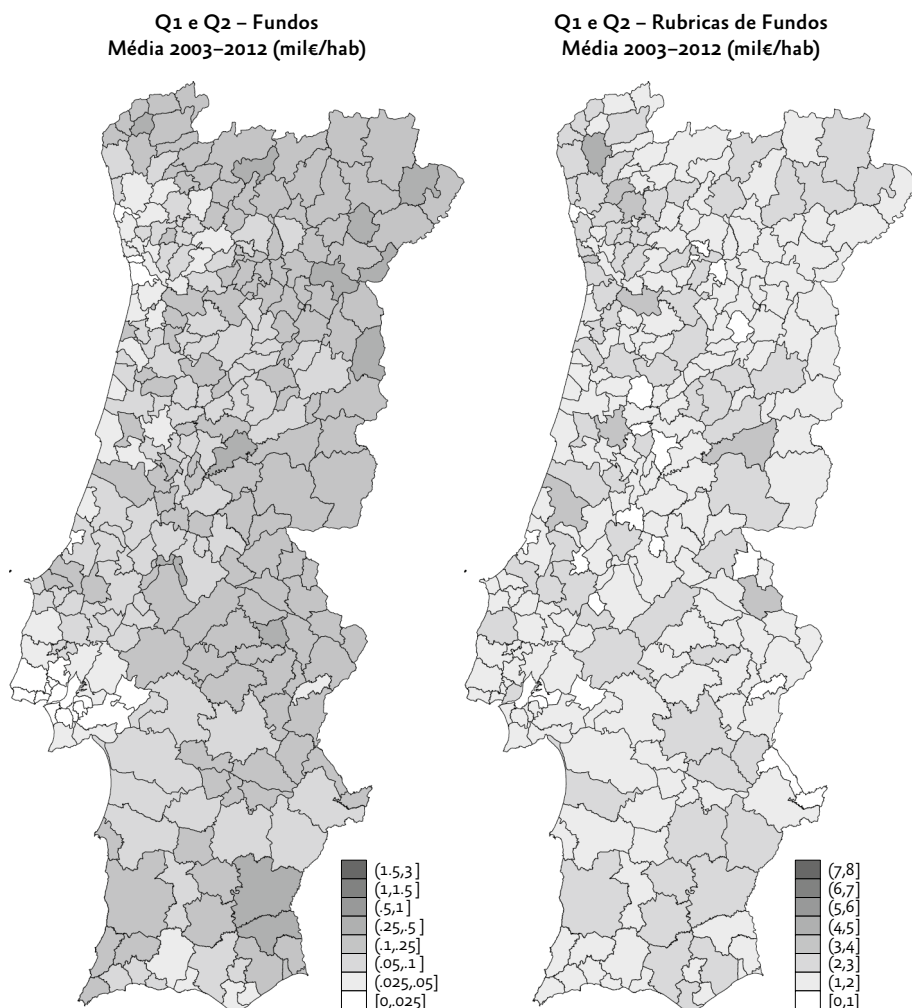


Nota: À esquerda, no QCA III, a região a castanho escuro, em redor de Lisboa, tem elegibilidade reduzida por exibir um rendimento *per capita* superior a 75 por cento do rendimento da União Europeia. No QREN, à direita, o Algarve acede a um patamar de rendimento *per capita* superior a 75 por cento do rendimento médio da União Europeia e a região de Lisboa é dividida em duas: à volta da capital, os municípios veem a sua elegibilidade ainda mais reduzida, por ter ultrapassado o nível de rendimento médio da União Europeia; os municípios mais afastados da capital ganham elegibilidade.



A Figura 2 apresenta a distribuição espacial do montante de Fundos a que cada município teve acesso, assim como o número de Rubricas a que esses fundos estão associados, para o conjunto dos dois quadros de apoio. No interior e no Alentejo os municípios têm acesso a montantes maiores, *per capita*, e no litoral os municípios têm acesso a maior diversidade de fundos.

Figura 2



Nota: Os mapas acima apresentam o valor montante de Fundos e número de Rubricas acedidas em média pelos municípios para o período do estudo. As cores mais carregadas correspondem a valores mais positivos.

As Figuras 3 e 4 apresentam os montantes médios de cada Rubrica de Fundos acedida, respetivamente para o QCA III e o QREN, assim como a sua variabilidade para o conjunto dos municípios do continente e todos os anos em estudo. A montantes médios mais elevados corresponde em geral uma maior variação desses montantes no espaço e no tempo.

Figura 3

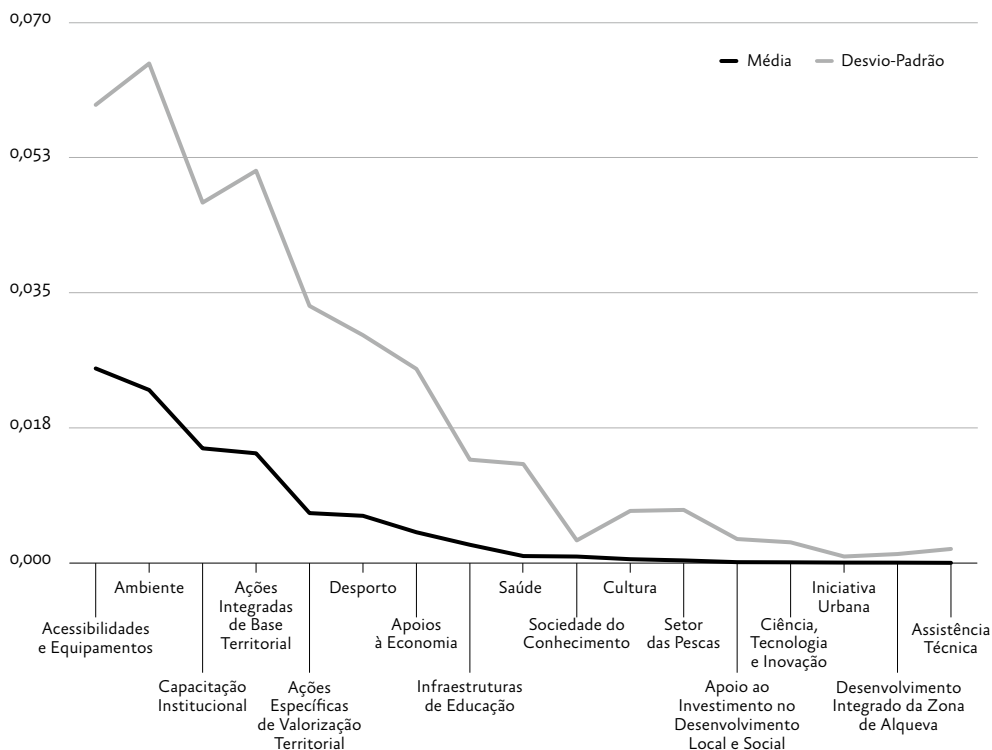
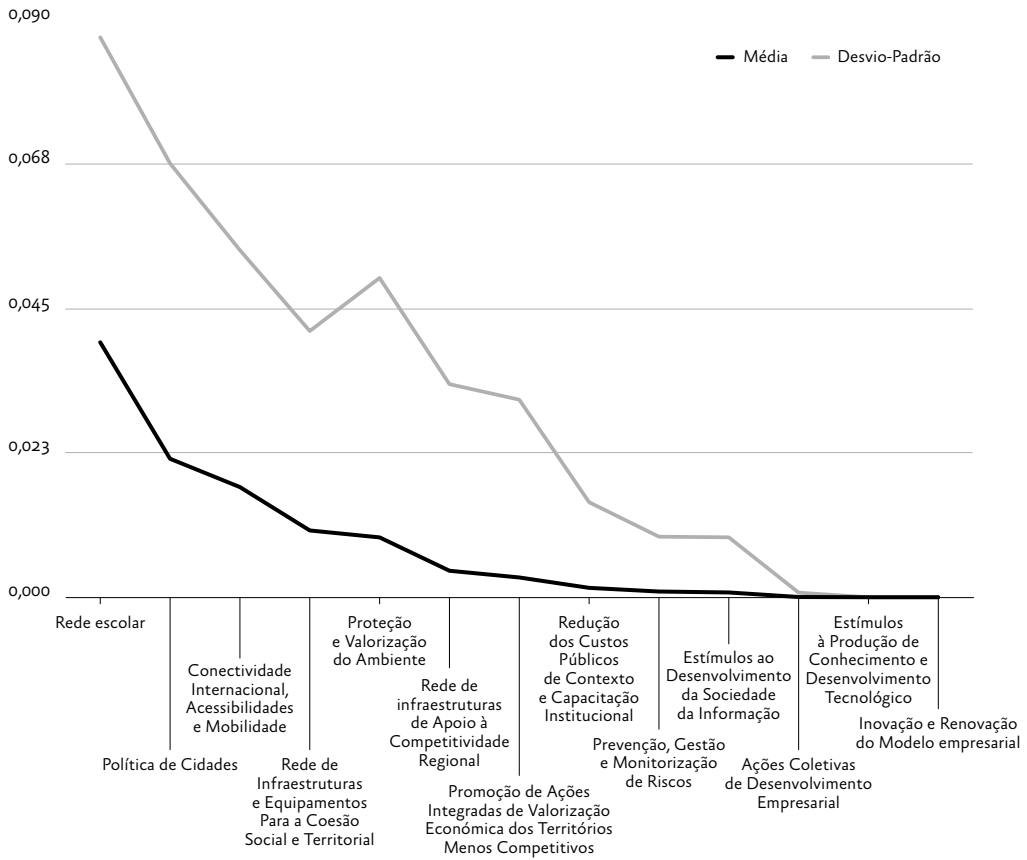


Figura 4



Nota: A figura acima representa os montantes de Fundos, por rubrica específica acedidos em média pelos municípios, assim como o desvio-padrão desses montantes por rubrica, calculados para o QREN.



## Capítulo 2

---

### Resultados

---

Este estudo propõe-se analisar a forma como o acesso aos fundos europeus pelos municípios portugueses se relaciona com a dinâmica empresarial, por um lado, e com o desemprego, por outro. Essa relação é exposta em duas vertentes:

- a associação simples entre os Fundos acedidos e a diversidade de Rubricas ativadas, *per capita* e por município, e os indicadores de dinâmica empresarial e desemprego, usando como metodologias a correlação simples e a regressão multilinear;
- a exposição de relações causais entre os Fundos e a diversidade de Rubricas ativadas pelos Fundos, *per capita* e por município, e a dinâmica empresarial e o desemprego, usando como metodologias a técnica das variáveis instrumentais e a técnica de *Difference-in-differences*.

A regularidade do sinal dos coeficientes, assim como a coerência do seu valor estimado, e ainda a frequência com que os resultados são estatisticamente relevantes permite-nos afirmar com confiança que os nossos métodos capturam de facto os aspetos determinantes de causa e efeito entre Fundos, número de Rubricas e elegibilidade, por um lado, e a dinâmica empresarial e o desemprego nos municípios, por outro. Os resultados empíricos obtidos apontam para um conjunto de conclusões de robustez e coerência assinaláveis que compõem uma narrativa coerente, que passamos a enumerar e, depois, a qualificar.

---

### Dinâmica das Empresas

---

Começando pela análise da dinâmica empresarial, quanto à relação entre fundos e dinâmica empresarial ao nível da associação, é de salientar:

1. o montante de Fundos acedidos pelos municípios apresenta uma correlação simples *negativa* e estatisticamente significativa com a entrada e com a saída de empresas, ou seja, quanto maior o montante de Fundos a que um município tem acesso, menor o número de empresas privadas que são criadas, e também menor o número de empresas privadas que fecham nesse município;
2. a diversidade de Rubricas acedidas apresenta correlações positivas tanto com as entradas como com as saídas de empresas, assim como com as entradas líquidas, ou seja, quanto maior a diversidade de Rubricas de fundos acedidas, maior o número de empresas privadas criadas, mas também destruídas nesse município;
3. quando avaliamos as correlações acima num contexto de regressão, isto é, controlando para um conjunto de variáveis de contexto do município, de natureza socioeconómica, demográfica e política, identificamos uma associação negativa e significativa entre o montante de Fundos e a entrada de empresas; positiva e significativa entre o número de Rubricas de fundos e a entrada de empresas e negativa entre a Rubrica e as saídas de empresas. Em suma, o montante de Fundos parece estar associado a menos entradas, enquanto o número de Rubricas está associado a mais entradas e menos saídas, assim como mais entradas líquidas;

Mais importante que meras associações estatísticas, como se refere acima, é a exploração de relações causais. A Figura 5, abaixo, esquematiza a forma como usamos a informação acerca dos montantes de Fundos e o número de Rubricas acedidas pelos municípios vizinhos, em média, para estimar o efeito causal do número de Rubricas acedidas por um determinado município sobre a Entrada, Saída e Entrada Líquida de empresas do montante de Fundos.

Figura 5



Quando exploramos as relações de causalidade entre fundos e dinâmica empresarial, usando o montante de Fundos e o número de Rubricas de fundos acedidos em média pelos municípios vizinhos como variável instrumental encontramos:

4. evidência de que maior volume de Fundos acedido pelos municípios está associado de forma significativa a menos entradas de empresas e, especialmente, menos entradas líquidas, enquanto um maior número de Rubricas acedidas está associado a mais entradas e menos saídas de empresas, e mais entradas líquidas;
5. quando analisamos o valor quantitativo dos efeitos, verificamos que o efeito positivo das Rubricas nas entradas líquidas é quase três vezes superior ao efeito negativo dos Fundos na mesma variável;

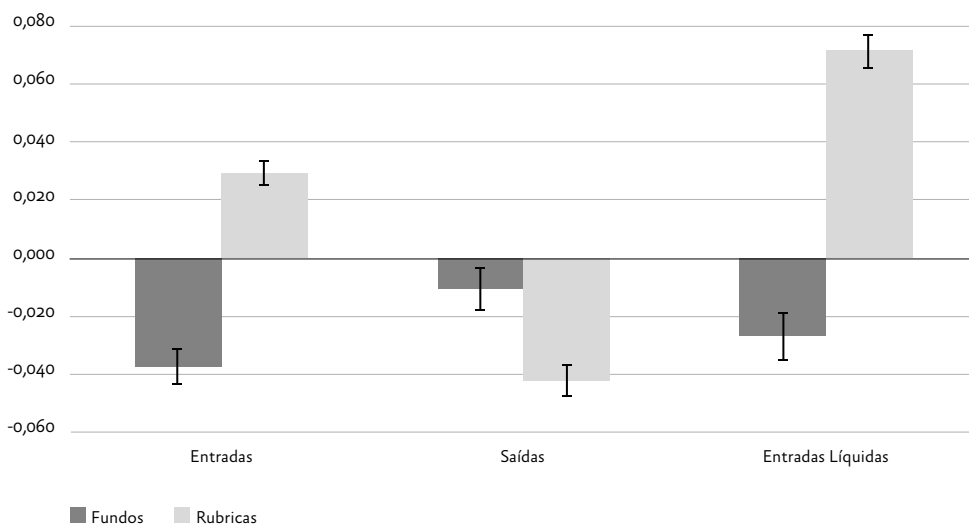
A Tabela 1 e a Figura 6, abaixo, apresentam os resultados. Os coeficientes apresentados são estandardizados, ou seja, correspondem ao efeito que a variação típica na amostra da variável montante de Fundos e número de Rubricas têm sobre as Entradas, Saídas e Entradas Líquidas de empresas. Assim, o valor de 0,029 para Rubricas, na primeira coluna, diz-nos que a típica variação no número de Rubricas observada na amostra leva a um aumento das Entradas de empresas de 2,9 por cento ao ano.

Tabela 1

	Entradas	Saídas	Entradas Líquidas
<b>Fundos</b>	-0,037***	-0,011	-0,027***
	0,006	0,008	0,008
<b>Rubricas</b>	0,029***	-0,042***	0,071***
	0,004	0,006	0,006

Nota: Para o conjunto dos municípios do continente português apresentamos a estimativa do coeficiente das especificações em que a Entrada, a Saída e a Entrada Líquida de empresas são as variáveis a explicar. A estimação usa a técnica das Variáveis Instrumentais em que as variáveis instrumentadas são o montante de Fundos e o número de Rubricas de fundos europeus acedidos pelos municípios e as variáveis instrumentais são, respetivamente, a média dessas variáveis nos municípios vizinhos. Abaixo de cada estimativa, entre parêntesis, apresentamos o desvio-padrão da estimativa. O nível de significância, para os níveis de 1, 5 e 10 por cento, é notado com \*\*\*, \*\*, e \*, respetivamente. O valor da estimativa deve ser lido como uma percentagem, de forma que um valor de 0,01 corresponde a um aumento na variável dependente de 1 por cento por ano. Foram usadas *dummies* regionais para capturar diferenças entre regiões, constantes no tempo.

Figura 6



Nota: O gráfico acima apresenta o valor estimado do efeito sobre a Entrada, Saída, e Entradas Líquidas de empresas no município segundo a técnica de Variáveis Instrumentais. As variáveis Fundos e Rubricas são instrumentadas pelo valor médio dessas mesmas variáveis para os municípios vizinhos.

A análise dos resultados por região NUTS II, regiões de Costa e de Fronteira e regiões complementares, exhibe uma importante variação entre os resultados das diversas regiões. No entanto, confirmam-se os resultados para a amostra como um todo, quando a relação é significativa, o montante de Fundos está associado a menos Entradas e a menos Entradas Líquidas de empresas, e as Rubricas estão significativamente associadas a mais Saídas,



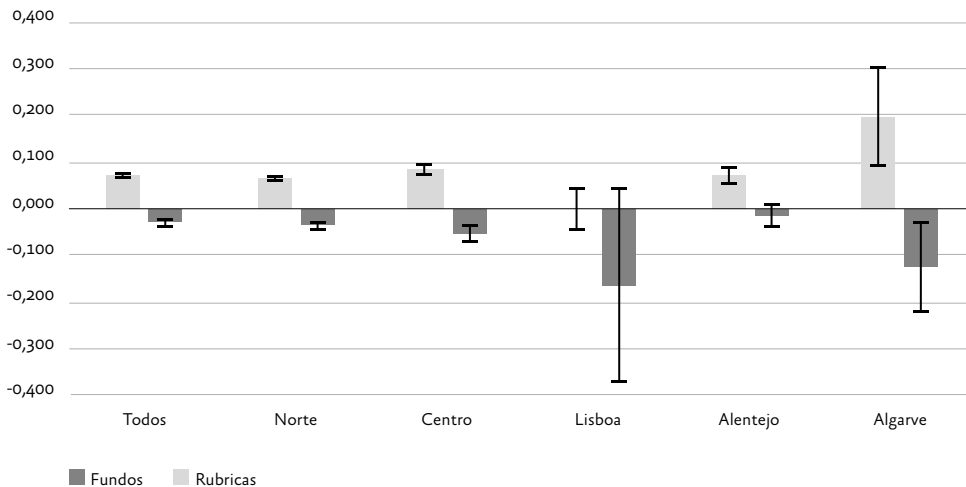
menos Entradas e mais Entradas Líquidas de empresas. As Figuras 7 e 8 apresentam os coeficientes estimados para as Entradas Líquidas de empresas e todos os grupos geográficos considerados.

6. no caso dos montantes de Fundos, os coeficientes mais expressivos aparecem no caso de Lisboa e nos municípios da Costa (ambos negativos), sendo de salientar também que o montante de Fundos parece encorajar a Saída de empresas na Costa e dissuadir essa Saída nos municípios não localizados na Costa;

7. no caso das Rubricas, estas são particularmente eficazes a encorajar a Entrada de empresas nas regiões do Alentejo e desencorajam a Saída de empresas no Algarve, no Centro e na Costa, encorajando a Entrada Líquida no Litoral e no Algarve;

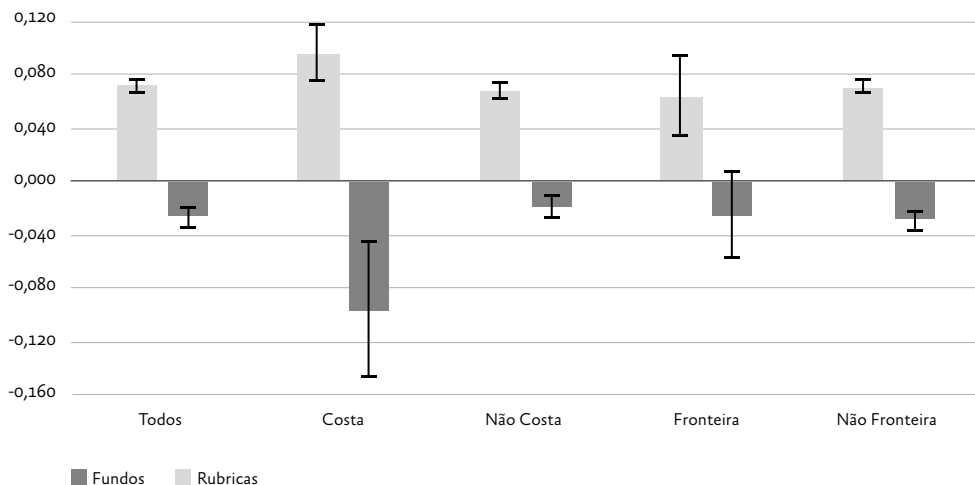
8. em termos quantitativos, o acesso a fundos europeus tem efeitos substanciais, de cerca de 2 a 3 por cento de aumento da Entrada de empresas, de 4 a 13 por cento na Saída de Empresas e entre 2 e 20 por cento para a Entrada Líquida de empresas, efeitos estimados para a variação típica de Fundos e Rubricas na amostra;

Figura 7 Entrada Líquida de Empresas – Regiões  
Coeficientes IV de Fundos e Rubricas



Nota: O gráfico acima apresenta o valor estimado do efeito sobre a Entrada Líquida de empresas no município segundo a técnica de Variáveis Instrumentais. As variáveis instrumentadas são o montante de Fundos e o número de Rubricas de fundos europeus acedidos pelos municípios e as variáveis instrumentais são a média dessas mesmas variáveis para os municípios vizinhos. Os segmentos de reta apresentam os limites de mais um e menos um desvio-padrão em relação à estimativa.

Figura 8 Entrada Líquida de Empresas – Costa e Fronteira  
Coeficientes IV de Fundos e Rubricas



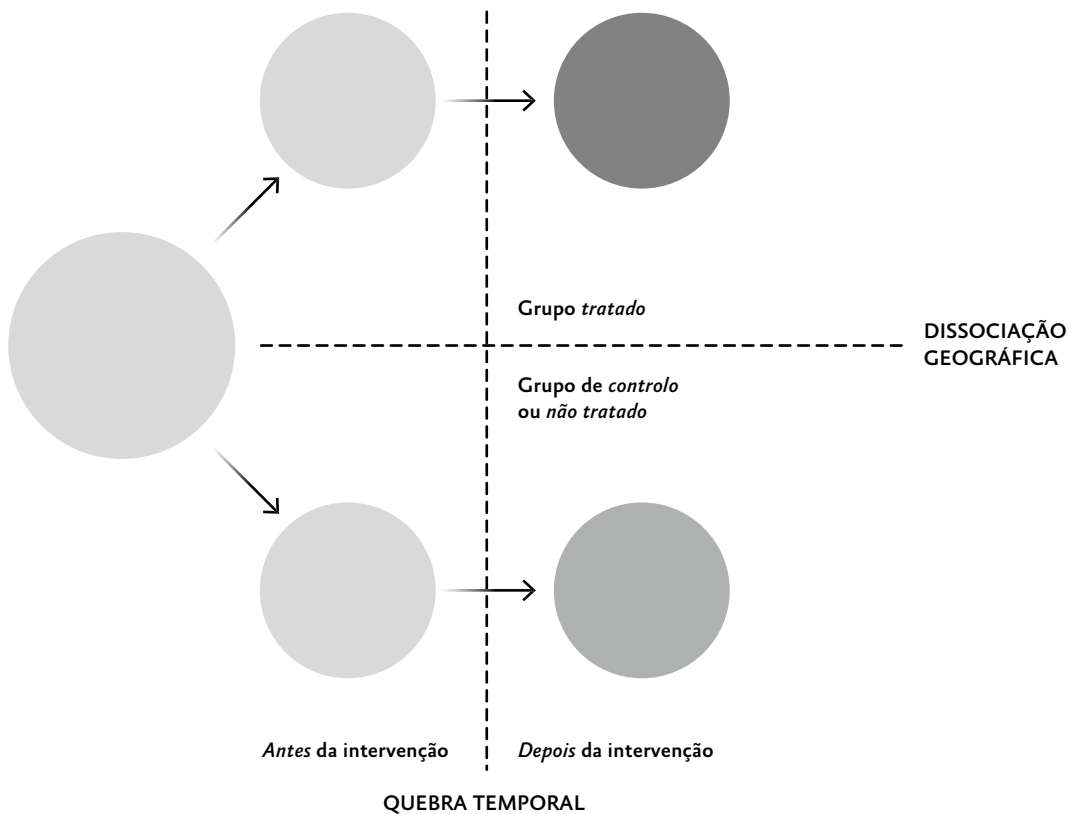
Nota: O gráfico acima apresenta o valor estimado do efeito sobre a Entrada Líquida de empresas no município segundo a técnica de Variáveis Instrumentais. As variáveis instrumentadas são o montante de Fundos e o número de Rubricas de fundos europeus acedidos pelos municípios e as variáveis instrumentais são a média dessas mesmas variáveis para os municípios vizinhos. Os segmentos de reta apresentam os limites de mais um e menos um desvio-padrão em relação à estimativa.

Quando exploramos as relações de causalidade entre fundos e dinâmica empresarial usando a metodologia de *Difference-in-differences*, podemos investigar se o ambiente empresarial é afetado por alterações nas regras de acessibilidade dos municípios e/ou dos seus municípios vizinhos. A Figura 9 abaixo ilustra a aplicação do método *Diff-in-Diff* no nosso caso concreto. À esquerda, o círculo maior preenchido a cinzento representa o universo dos municípios portugueses localizados no continente. Esse universo é de seguida dividido em dois grupos de municípios, o grupo dos municípios que serão tratados, acima, e o grupo de municípios não tratados ou de controlo, abaixo.

Os dois grupos, o que irá ser tratado e o de controlo, estão representados igualmente preenchidos a cinzento para sinalizar que, antes do tratamento, a sua natureza é, em tudo o relevante, similar. Neste primeiro momento, a distinção geográfica, associada à linha horizontal na figura, está clara. Num segundo momento, o grupo de municípios acima da linha, e só esses, vão ser submetidos a um tratamento, uma mudança de contexto que suspeitamos poder ter impacto sobre as variáveis de interesse. No nosso caso, o subgrupo de municípios tratado é aquele que viu a sua elegibilidade ou a dos municípios

seus vizinhos alterar-se. Nisso consiste a nossa definição de “tratamento”, semelhante à administração de um novo medicamento a uma parte da população para poder isolar e testar os seus efeitos. O subgrupo de municípios abaixo da linha não é sujeito a nenhum tratamento, e ajuda-nos a avaliar, por comparação, o efeito da maior ou menor elegibilidade nas variáveis de interesse. A “administração” do tratamento introduz uma quebra temporal entre o antes e o depois do tratamento. No nosso caso, essa quebra temporal é a transição entre quadros comunitários de apoio, nomeadamente, entre o QCA III e o QREN.

Figura 9

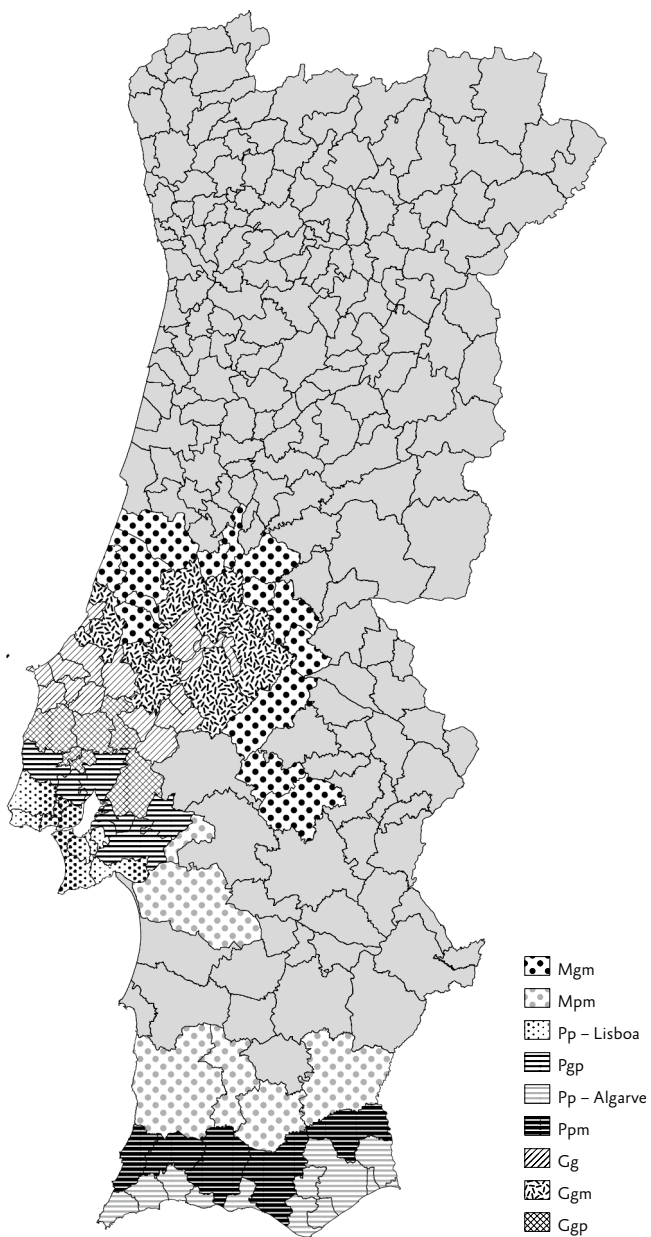


Como se pode verificar na Figura 9 os dois grupos, o tratado e o não tratado (ou de controlo), ganham um cinzento mais carregado após o tratamento. Na ilustração, o cinzento do grupo tratado é mais escuro que o do não tratado. A técnica *Diff-in-Diff* não faz mais do que avaliar estatisticamente a diferença da diferença entre antes e depois da intervenção, para os dois “estados”, que representámos a cinzento. Ou seja, se o cinzento do grupo tratado é suficientemente diferente do cinzento do grupo não tratado para podermos atribuir essa diferença à mudança de elegibilidade dos municípios. Se assim for podemos afirmar que a mudança de elegibilidade no acesso a fundos europeus teve com elevada probabilidade um efeito causal sobre a dinâmica das empresas ou o nível de desemprego.

A Figura 10 apresenta os diferentes grupos de tratamento analisados, assim como o grupo de controlo. Tomamos como grupos sujeitos a tratamento qualquer conjunto de municípios cuja acessibilidade própria ou acessibilidade dos municípios vizinhos tenha sofrido alterações entre o QCA III e o QREN. O mapa da Figura 10 abaixo localiza os grupos de municípios de acordo com o tratamento considerado. Os tratamentos foram nomeados de forma a que a primeira letra, maiúscula, indica a alteração de acessibilidade dos municípios, de acordo com os códigos: *G*, quando o município ganha elegibilidade; *P*, quando o município perde elegibilidade; *M*, quando a elegibilidade do município não sofre nenhuma alteração. As letras seguintes, minúsculas, registam o conjunto das situações que caracterizam as mudanças – ou não – dos municípios vizinhos em termos de acessibilidade. Assim, temos diferentes casos: *g*, quando todos os municípios vizinhos ganham elegibilidade; *gm*, quando alguns municípios vizinhos ganham elegibilidade e outros ficam na mesma; *gp*, quando alguns municípios vizinhos ganham elegibilidade e outros perdem; *pm*, quando os municípios vizinhos perdem elegibilidade ou ficam na mesma; *p*, quando todos os municípios vizinhos perdem elegibilidade. Por fim, os sufixos Algarve e Lisboa distinguem os dois casos em que o grupo de municípios e todos os seus vizinhos perdem elegibilidade, mas em duas regiões diferentes.

Figura 10

Mudanças de Acessibilidade



De salientar que, uma vez que controlamos para o montante de Fundos e o número de Rubricas acedidas, assim como para as variáveis de contexto e até os *spillovers* entre municípios vizinhos, o que estamos a medir neste caso é se há outros fatores, não observáveis diretamente, que afetam positiva ou negativamente a dinâmica empresarial, para além dos meros Fundos e Rubricas dos fundos acedidos. Observamos que:

**9.** a Entrada de Empresas tem um comportamento positivo com uma valor aproximado a cerca de 1,7 por cento das empresas instaladas no caso de municípios em que pelo menos alguns dos vizinhos ganham acessibilidade, e independentemente do que acontece à elegibilidade do próprio município. No caso dos municípios da região de Lisboa que ganham acessibilidade ao mesmo tempo que todos os vizinhos não há um efeito significativo na Entrada de empresas. No caso dos municípios da região de Lisboa que perdem elegibilidade juntamente com todos os vizinhos há um ganho de cerca de 1,7 por cento na Entrada de empresas (ver Tabela 2);

**10.** quanto à Saída de empresas, são os municípios que perdem elegibilidade, eles mesmo, independentemente do que acontece aos municípios vizinhos, que tendem a ver a Saída de empresas encorajada, e com valores entre 1,1 e 2,6 por cento das empresas instaladas, sendo que no caso dos municípios da região de Lisboa que ganham acessibilidade com todos os vizinhos também se assiste a um aumento das Saídas (ver Tabela 3);

**11.** por fim, para a Entrada Líquida de empresas, os municípios cujos vizinhos ganham elegibilidade ou ficam na mesma situação, ou os municípios cujos vizinhos perdem elegibilidade ou ficam na mesma que tendem a viver um aumento do número de empresas, entre 1 e 1,7 por cento. O grupo de municípios que perde elegibilidade enquanto alguns vizinhos a ganham e outros perdem experimenta uma diminuição das empresas em termos líquidos (ver Tabela 4);

Tabela 2

		Entrada	Saída	Entrada Líquida
Tratamento 7	Gg	0,006 (0,005)	0,011** (0,005)	-0,005 (0,007)
Tratamento 1	Mgm	0,014*** (0,004)	0,005 (0,005)	0,010* (0,006)
Tratamento 8	Ggm	0,011*** (0,004)	-0,004 (0,006)	0,015** (0,007)
Tratamento 9	Ggp	0,010* (0,006)	0,007 (0,005)	0,005 (0,010)
Tratamento 4	Pgp	0,009* (0,005)	0,026*** (0,005)	-0,016*** (0,005)
Tratamento 2	Mpm	0,009 (0,006)	-0,007 (0,008)	0,017** (0,008)
Tratamento 6	Ppm	-0,007 (0,016)	0,025*** (0,008)	-0,030 (0,019)
Tratamento 3	Pp – Lisboa	0,017*** (0,004)	0,019*** (0,005)	-0,001 (0,004)
Tratamento 5	Pp – Algarve	0,004 (0,006)	0,014** (0,006)	-0,008 (0,007)

Nota: Para cada grupo de municípios de tratamento apresentamos a estimativa do coeficiente e, abaixo, entre parêntesis, o desvio-padrão da estimativa. Os resultados são condicionados num vetor de variáveis de controlo e incluem a consideração de efeitos fixos por ano e por município. O nível de significância, para os níveis de 1, 5 e 10 por cento, é notado com \*\*\*, \*\*, e \*, respetivamente. O valor da estimativa deve ser lido como uma percentagem, de forma que um valor de 0,01 corresponde a um aumento na variável dependente de 1 por cento por ano.

Em suma, o ganho de elegibilidade nos municípios vizinhos tende a favorecer a Entrada e a dissuadir a Saída de empresas do município em estudo, e o oposto tende a suceder quando os municípios vizinhos perdem elegibilidade. Uma vez clarificada esta relação genérica entre elegibilidade a fundos europeus e Entradas e Saídas de empresas, assim como Entradas Líquidas, é útil perceber, de entre o universo de empresas estabelecidas num município, quais são mais suscetíveis de beneficiar dessa maior elegibilidade. Concentramo-nos agora nas subamostras de empresas, nomeadamente quanto à dimensão das empresas, a origem do capital, nacional ou estrangeiro, e o setor de atividade, primário, secundário ou terciário.

**12.** os grupos de empresas para os quais as estimativas dos coeficientes são significativamente diferentes de 0: trata-se de microempresas, com 1 a 2 funcionários, de capital 100 por cento nacional, e dos setores

secundário e terciário. O padrão de resultados para estas sub-amostras é muito próximo do padrão de resultados para a amostra completa, com a maior parte dos tratamentos a testemunhar um aumento simultâneo das Entradas e das Saídas de empresas e, quanto às Entradas Líquidas, os tratamentos Pgp, PpA e Ppm perdem empresas e os tratamentos Mpm e Ggm ganham empresas.

Em resumo, o número de Rubricas acedidas pelos municípios, talvez porque implica coordenação de diferentes fins complementares ou indicia maior sofisticação na gestão dos fundos, está associada a mais Entradas de empresas, menos Saídas, e mais Entradas Líquidas. O montante de Fundos acedido tende a estar mais fracamente associado com a dinâmica empresarial, sendo menos relevante a dissuadir a Saída de empresas. Levando em linha de conta a variabilidade na amostra dos Fundos e das Rubricas acedidas, o efeito das segundas parece sobrepular o efeito dos primeiros. Estes efeitos exibem alguma variação quantitativa entre regiões, mas os resultados regionais confirmam qualitativamente e reforçam a confiança nos resultados para o conjunto dos municípios do continente. De notar que o efeito das variáveis nas Entradas Líquidas é consistente com os efeitos parciais nas Entradas e nas Saídas de empresas. Por fim, há evidência de que, para além dos Fundos e das Rubricas acedidas, há efeitos positivos da maior acessibilidade no ambiente institucional e empresarial, que são quantitativamente relevantes.

---

### **Desemprego**

---

Quanto à relação de associação ou relação causal entre montante de Fundos e número de Rubricas com a Taxa de Desemprego, e as suas declinações de curto e de longo prazo, concluímos que:

1. há uma correlação muito fraca e não significativamente diferente de 0 entre o montante de Fundos e as diferentes Taxas de Desemprego, enquanto o número de Rubricas exibe uma correlação negativa com a Taxa de Desemprego e a Taxa de Desemprego de Curta Duração;
2. as regressões multilíneas, onde controlamos para o contexto do município, revelam uma associação positiva e significativa entre o montante de Fundos e as três Taxas de Desemprego, embora o seu valor



seja quantitativamente inexpressivo, enquanto o número de Rubricas não tem uma associação estatisticamente significativa;

3. a técnica de variáveis instrumentais revela uma relação causal positiva entre o montante de Fundos e as Taxas de Desemprego. Por outras palavras, um aumento no montante de Fundos parece causar um aumento da Taxa de Desemprego. Este efeito faz-se notar em particular no aumento do desemprego de curto prazo, de cerca de 1,3 pontos percentuais, e num aumento menor, em cerca 0,86 pontos percentuais, do desemprego de longo prazo. A Taxa de Desemprego total aumenta em cerca de 2 pontos percentuais;

4. quando examinamos o que se passa ao nível das regiões NUTS II, municípios na Costa, na Fronteira e os seus complementares, verificamos que a relação causal positiva entre Fundos e desemprego é mais acentuada no Centro e no Alentejo;

5. o impacto do montante de Fundos sobre as Taxas de Desemprego espelha qualitativamente os resultados acima, com variações dignas de nota, em particular o efeito que os Fundos têm, de aumento do desemprego de curto prazo nas regiões Centro, Alentejo, Costa e Lisboa, e do desemprego de longo prazo no Alentejo;

6. o efeito das Rubricas na diminuição do desemprego está presente na amostra como um todo mas tem impacto mais pronunciado no Algarve, municípios de Costa e de Fronteira, para o caso do desemprego de curta duração, e no Algarve e municípios de Costa para o caso do desemprego de longo prazo;

7. a análise *Difference-in-Differences* mostra que as variações de acessibilidade nos municípios ou nos seus vizinhos estão associadas a alterações nas Taxa de Desemprego estatisticamente significativas, embora os valores dos efeitos sejam quantitativamente inexpressivos;

Tabela 3

Tratamento	Sigla	Taxa de Desemprego	Taxa de Desemprego de Curta Duração	Taxa de Desemprego de Longa Duração
<b>Tratamento 7</b>	<b>Gg</b>	-0,096*** (0,015)	-0,149*** (0,056)	0,100* (0,057)
<b>Tratamento 1</b>	<b>Mgm</b>	-0,026 (0,025)	0,027 (0,072)	-0,104 (0,075)
<b>Tratamento 8</b>	<b>Ggm</b>	-0,057** (0,023)	0,071 (0,044)	-0,106* (0,056)
<b>Tratamento 9</b>	<b>Ggp</b>	-0,120* (0,068)	-0,095 (0,067)	0,034 (0,068)
<b>Tratamento 4</b>	<b>Pgp</b>	-0,109*** (0,037)	-0,041 (0,083)	-0,032 (0,085)
<b>Tratamento 2</b>	<b>Mpm</b>	-0,023 (0,023)	0,454** (0,178)	-0,310* (0,179)
<b>Tratamento 6</b>	<b>Ppm</b>	-0,090*** (0,022)	0,100 (0,092)	-0,151* (0,080)
<b>Tratamento 3</b>	<b>Pp – Lisboa</b>	-0,078*** (0,020)	0,098* (0,053)	-0,068 (0,054)
<b>Tratamento 5</b>	<b>Pp – Algarve</b>	-0,078** (0,035)	0,114 (0,108)	-0,306*** (0,096)

Nota: Para cada grupo de municípios de tratamento apresentamos a estimativa do coeficiente e, abaixo, entre parêntesis, o desvio-padrão da estimativa. O nível de significância, para os níveis de 1, 5 e 10 por cento, é notado com \*\*\*, \*\*, e \*, respetivamente. O valor da estimativa deve ser lido como uma percentagem, de forma que um valor de 0,01 corresponde a um aumento na variável dependente de 1 por cento por ano.

Em resumo, a dimensão dos coeficientes estimados, depois de padronizados pelo desvio-padrão das variáveis Fundos e Rubricas, sugere que em termos líquidos o acesso a fundos europeus, nos Fundos e número de Rubricas usualmente mobilizadas, não tem impacto significativo no desemprego na maioria das regiões. A alteração de elegibilidade também não tem uma expressão quantitativa assinalável, sugerindo que os impactos do acesso aos programas europeus se faz mais pela dinâmica das empresas do que pelo emprego.

---

## Resultados: Cautelas e a Narrativa

---

Em resumo, os nossos resultados sugerem em primeiro lugar que uma maior acessibilidade a fundos europeus, pelo próprio município ou pelos vizinhos, tem um impacto positivo e quantitativamente relevante sobre a dinâmica empresarial. Por outro lado, o acesso a um maior montante de fundos não tem efeito positivo sobre a criação de empresas nem diminui o desemprego, antes pelo contrário. É a diversidade dos fundos acedidos, a combinação de várias rubricas de fundos que serve de estímulo à criação de empresas e de emprego. Os impactos estimados são perceptíveis para a amostra dos municípios do continente, como um todo, mas apresentam variações de intensidade entre regiões, sendo que os resultados qualitativos se mantêm.

Mas para entender o que a análise empírica nos revela sobre o impacto dos fundos europeus na dinâmica das empresas e no desemprego precisamos antes de algumas clarificações. Em primeiro lugar, como é evidente tratamos do efeito dos fundos na dinâmica das empresas e no desemprego, mas estes não são os únicos objetivos da utilização de fundos, nem necessariamente os mais importantes. Há objetivos tão ou mais legítimos, e por isso os nossos resultados não devem ser entendidos como uma avaliação holística da bondade abstrata dos programas europeus.

Em segundo lugar, fazemos uso apenas da informação sobre os fundos europeus geridos pelos municípios. Perseguimos assim o nosso objetivo de entender como o uso público de fundos, a nível local, afeta a dinâmica das empresas e do emprego privados. Existindo outros fundos, acessíveis diretamente pelas empresas, não são aqui considerados pois a sua atribuição a determinada geografia municipal é problemática, com problemas de correspondência entre sedes de empresas e estabelecimentos e fundos mobilizados.

Por fim, em terceiro lugar, e no caso da análise de variáveis instrumentais, os efeitos estimados são efeitos marginais, ou seja, avalia-se o impacto de mais uma unidade (euros) de montante de Fundos acedidos ou mais uma unidade (rubrica) de Rubricas acedidas. E sim, os resultados empíricos sugerem que reduzir a ênfase nos montantes e aumentar a diversidade e a coordenação entre Rubricas tem o efeito, na margem, de beneficiar a dinâmica empresarial e o emprego. O que não se sugere é que o efeito total do acesso aos Fundos seja negativo. A técnica de estimação avalia o impacto do mix Fundos-Rubricas na margem, para os níveis médios de acesso e de diversidade, não o benefício ou

custo totais. Que o efeito de acesso aos fundos é, encarado na sua totalidade, benéfico, é o que nos demonstra o exercício de *Difference-in-Differences*, onde os efeitos estimados dizem respeito ao impacto total da alteração de elegibilidade dos municípios ou do seus vizinhos.

## Capítulo 3

---

### Recomendações de Política Pública

---

Deste trabalho resultam recomendações claras quanto à prossecução de políticas públicas de acesso e gestão dos fundos europeus.

- 1.** a ênfase das políticas públicas deve transitar dos meros montantes para a análise do conjunto de rubricas diferentes acedidas pelos municípios, uma vez que a diversidade e possível complementaridade destas últimas parece favorecer a dinâmica empresarial e diminuir o desemprego. Neste sentido, sugere-se uma muito maior atenção à complementaridade entre fundos acedidos, e a exploração e difusão de boas práticas em municípios existentes;
- 2.** os resultados salientam a diferente intensidade dos efeitos identificados para diferentes regiões NUTS II e municípios de Costa, Fronteira, e conjuntos de municípios complementares. Em particular o Algarve e a região de Lisboa, assim como as regiões de Fronteira e de Costa, exibem respostas ao acesso aos fundos, em termos quantitativos, divergentes da norma no sentido de maior intensidade dos efeitos;
- 3.** os efeitos de uma maior acessibilidade aos programas europeus parecem ir além do impacto dos montantes e do número de rubricas, sugerindo alterações do contexto empresarial, económico, social e institucional que têm impacto palpável na dinâmica empresarial. Esses efeitos difusores, que ultrapassam o próprio município, devem ser identificados, analisados e potenciados;
- 4.** concluímos que a intensidade dos efeitos do acesso aos fundos sobre as empresas depende do conjunto específico de vizinhos, com certas regiões a experimentarem impactos mais significativos e outras, menos significativos. Pensamos que se deve pensar mais profundamente a

atribuição de fundos a regiões em vez de a municípios, e na mesma linha a avaliação dos seus impactos;

5. os fundos parecem induzir uma maior dinâmica empresarial, com maior número de saídas e de entradas, em simultâneo. Esta caracterização aplica-se frequentemente ao caso da região próxima de Lisboa, que parece experimentar dinâmicas assinaláveis mas também bastante específicas quanto ao efeito do acesso a fundos;

6. o pouco impacto do montante de Fundos e até da diversidade de Rubricas acedidas sobre o desemprego sugere que pode ser colocado uma maior ênfase na empregabilidade e na criação de empresas promotoras do emprego.

Em jeito de súpula, a utilização dos fundos europeus tem um impacto real na vida das empresas e dos portugueses, mas a evidência recolhida neste estudo permite-nos sugerir vários elementos que, a serem incorporados de forma inteligente nas políticas públicas futuras, aumentarão os efeitos positivos que os fundos poderão ter no desenvolvimento dos municípios portugueses.

## Fundação Francisco Manuel dos Santos

Coordenador da área Instituições: Pedro Magalhães

### Outros estudos

#### **Avaliações de impacto legislativo: droga e propinas [2012]**

Coordenador: Ricardo Gonçalves

Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

#### **Justiça económica em Portugal [2013]**

Coordenadores: Nuno Garoupa, Pedro Magalhães

e Mariana França Gouveia. Publicado em 9 volumes

#### **Segredo de justiça [2013]**

Fernando Gascón Inchausti

#### **Feitura das leis: Portugal e a Europa [2014]**

João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif

#### **Portugal nas decisões europeias [2014]**

Coordenadores: Alexander Treschel e Richard Rose

#### **Juízes na Europa: formação, selecção, promoção e avaliação [2015]**

Carlos Gómez Ligüerre

#### **Valores, qualidade institucional**

#### **e desenvolvimento em Portugal [2015]**

Alejandro Portes e Maria Margarida Marques

#### **O Ministério Público na Europa [2015]**

José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo

#### **Limitação de mandatos: o impacto nas finanças**

#### **locais e na participação eleitoral [2017]**

Coordenadores: Francisco Veiga e Linda Veiga

#### **O Estado por dentro [2017]**

Daniel Seabra Lopes, Catarina Frois, João Mineiro, Raquel

Carvalho, Ricardo Gomes Moreira e Sofia Bento

Director de Publicações: António Araújo

Conheça todos os projectos da Fundação em [www.ffms.pt](http://www.ffms.pt)

A convergência de rendimentos entre as diferentes regiões europeias é uma das mais importantes prioridades políticas da União Europeia. O cofinanciamento europeu de iniciativas locais pretende ter um impacto direto na economia através da dinâmica empresarial e da empregabilidade. A evidência empírica acerca do impacto dos fundos estruturais na promoção do crescimento está longe de ser consensual. Este estudo analisa informação de todos os municípios de Portugal Continental para avaliar de que forma os montantes e as rubricas de fundos europeus acedidos pelos municípios afetam a criação e a destruição de empresas privadas, assim como o desemprego. Nele fazemos uso de dois métodos alternativos de análise de causalidade: a técnica das variáveis instrumentais e a técnica de *difference-in-differences*, que fazem uso, respetivamente, da variação do acesso aos fundos no tempo e no espaço, e da associação entre a dinâmica empresarial e o desemprego.

A regularidade dos resultados e da sua relevância estatística aponta para um conjunto de conclusões que compõem uma narrativa coerente. O número de rubricas acedidas pelos municípios, talvez porque implica coordenação de diferentes fins complementares ou indicia maior sofisticação na gestão dos fundos, está associada a uma maior entrada de empresas, menor saída, e maior entrada líquida. O montante de fundos acedidos tem uma associação mais fraca com a dinâmica empresarial, embora esteja associado a menos entradas de empresas e, especialmente, a menos entradas líquidas. Verificamos que o ambiente empresarial de um município é afetado por alterações nas regras de acessibilidade dos municípios vizinhos que vão além do mero montante e do número de rubricas de fundos. Quanto à relação causal entre montante de fundos e número de rubricas de fundos com a taxa de desemprego, o montante parece estar associado ao aumento do desemprego, especialmente o de curta duração, e o número de rubricas associado a uma diminuição do desemprego, embora em ambos os casos os efeitos sejam quantitativamente pouco relevantes.

A nossa análise parece sugerir a mudança do enfoque das políticas públicas dos meros montantes para o conjunto das rubricas acedidas, e sua possível complementaridade. Além disso, os efeitos de uma maior acessibilidade aos programas europeus parecem ir além do impacto dos montantes e do número de rubricas, sugerindo alterações significativas do contexto económico, com impacto palpável na dinâmica das empresas. Estes efeitos difusores, que ultrapassam o próprio município, devem ser identificados, analisados e potenciados.

ISBN 978-989-8863-43-0



9 789898 863430