O tecido empresarial e a política industrial em Portugal[1]

Matilde Alvim[2]

A política industrial tem regressado ao centro do debate económico internacional, com destaque renovado nos fóruns europeus e multilaterais. Em Portugal, nas últimas duas décadas, tem sido aplicada uma diversidade de instrumentos para apoiar a competitividade, inovação e internacionalização do tecido empresarial. No entanto, a sua eficácia permanece limitada, tendo sido identificado como um dos principais obstáculos à política industrial a reduzida escala das empresas nacionais.

Portugal apresenta um tecido empresarial altamente fragmentado. Em 2023, 96,1% das empresas tinham menos de 10 trabalhadores e apenas 0,1% dispunham de mais de 250. Esta composição empresarial concentrada em microempresas é superior à média da União Europeia (94,2%) e revela-se estruturalmente limitativa para a competitividade. As microempresas representavam, nesse ano, 42,2% do emprego e 22,2% do volume de negócios, refletindo um peso desproporcional face à sua capacidade produtiva.

Quadro 1. Estrutura da economia empresarial por dimensão das empresas - 2023
(percentagem do total)

	Número de empresas		Número de trabalhadores		Receita líquida		Receita líquida por trabalhador(1)	
Tamanho da empresa	UE	PT	UE	PT	UE	PT	UE	PT
de 0 a 9 trabalhadores	94,2%	96,1%	30,6%	42,2%	16,5%	22,2%	54,1%	52,7%
de 10 a 19 trabalhadores	3,2%	2,1%	8,7%	8,5%	6,3%	8,2%	73,0%	96,4%
de 20 a 49 trabalhadores	1,6%	1,2%	9,9%	10,6%	8,9%	12,0%	90,2%	113,0%
de 50 a 249 trabalhadores	0,8%	0,5%	15,0%	15,8%	17,1%	23,8%	113,7%	151,1%
250 trabalhadores ou mais	0,2%	0,1%	35,8%	22,9%	51,1%	33,8%	142,7%	147,5%

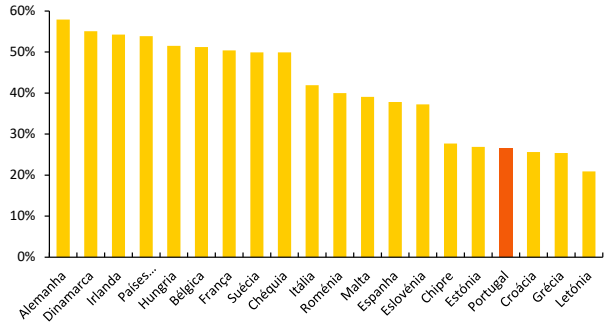
(1) em percentagem da receita líquida média por trabalhador
Fonte: Eurostat.

As consequências são visíveis em várias dimensões. Por um lado, as PME em Portugal têm um maior peso no emprego e no volume de negócios que a média da UE, sendo exemplo o valor acrescentado médio por trabalhador nas microempresas, que em Portugal é de 17 305€ e que compara com 38 457€ na UE. Por outro lado, ao nível da sofisticação industrial, Portugal destaca-se negativamente, com apenas 23,4% do valor acrescentado na indústria transformadora a ter origem em setores de média e alta tecnologia, o quarto valor mais baixo da UE (mais de 40% do emprego industrial concentra-se em atividades de baixo valor acrescentado como o vestuário, têxteis, calçado, mobiliário e alimentos).

O problema de escala condiciona igualmente a capacidade de internacionalização e inovação. Em 2022, apenas 5,2% das exportações de bens correspondiam a produtos de alta tecnologia, posicionando Portugal entre os três países com menor intensidade tecnológica exportadora da UE. As exportações continuam concentradas em bens de baixo valor tecnológico, como têxteis, madeira, calçado, pedra e produtos alimentares. Também ao nível das exportações de serviços, o peso de setores intensivos em conhecimento é reduzido (30%, face a 37,5% na média da UE), com forte predominância do turismo (48,6%) e dos transportes (19,8%).

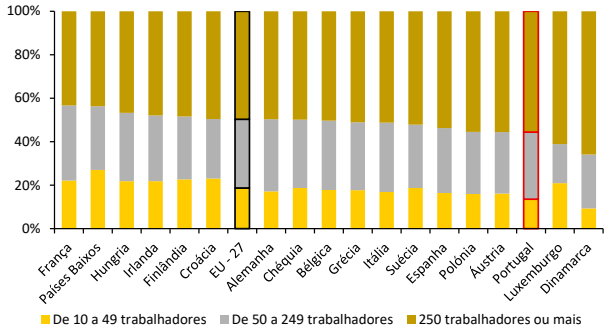
[1] Publicado no Boletim Trimestral de Economia Portuguesa (Julho 2025).
[2] GPEARI-MF.

Gráfico 1. Indústria de média e alta tecnologia - 2022
(% do VAB da indústria transformadora)



Fonte:Worldbank.

Gráfico 2. Despesa empresarial em I&D por dimensão da empresa - 2022
(%)

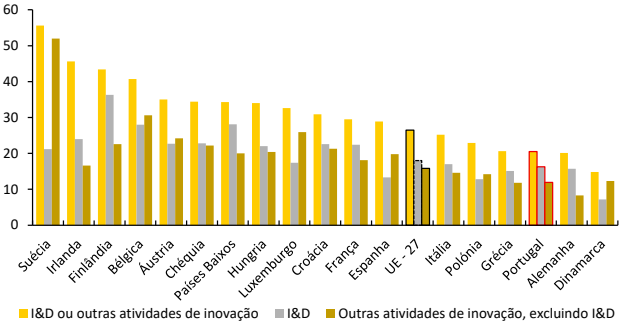


Fonte: Eurostat.

A menor intensidade em inovação é reforçada por níveis reduzidos de investimento em I&D (1,7% do PIB em 2022, face a 2,24% na UE), que se concentram, na sua maioria, em empresas com mais de 250 trabalhadores. Por outro lado, a maioria das empresas inovadoras não colabora com outras entidades, com apenas cerca de 15% a reportarem iniciativas conjuntas, muito abaixo da média da UE (26,5%). Apesar de uma produção científica razoável, a conversão em propriedade intelectual é fraca, situando-se Portugal na 26.ª posição em patentes por milhão de habitantes e só apresentando vantagens tecnológicas em nichos específicos, como mobiliário, informática e biotecnologia.

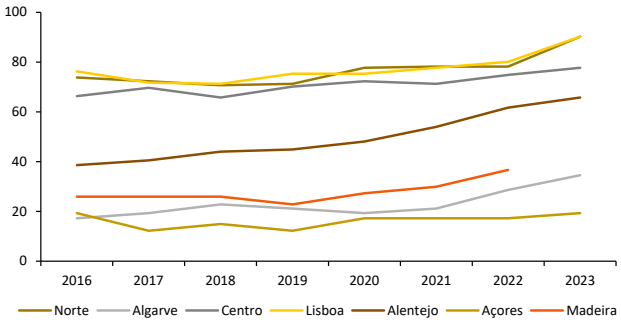
Muitas empresas portuguesas, sobretudo nos setores industriais mais exigentes, atuam como fornecedores em cadeias de valor dominadas por grandes multinacionais. Neste contexto, os investimentos em equipamento e I&D tendem a ser direcionados para necessidades de curto prazo dos compradores, gerando fracos retornos em apropriação de valor e acumulação de capacidades internas.

Gráfico 3. Empresas que colaboram com outras empresas em atividades de inovação - 2022
(%)



Fonte: Eurostat.

Gráfico 4. Despesa em I&D do setor empresarial por região
(média da UE = 100)



Fonte: EU Regional Innovation scoreboard).

Apesar de se tratar de um entrave nacional, o problema de escala assume contornos distintos a nível regional. As regiões Norte e Centro concentram a maior parte da atividade industrial nacional, contudo, assentes sobretudo em empresas de pequena dimensão, muitas delas integradas em setores tradicionais como o têxtil, o calçado e o mobiliário. No Alentejo, a especialização está mais orientada para a indústria agroalimentar e produtos minerais, enquanto Lisboa se destaca pelos serviços e setores mais intensivos em conhecimento. Ainda assim, mesmo nas regiões com maior dinamismo económico, o peso das microempresas é avassalador. Fora da Área Metropolitana de Lisboa, mais de 67% do emprego é assegurado por empresas com menos de 50 trabalhadores.

Este "*scale gap*" fragiliza o impacto dos instrumentos de política industrial. Embora medidas como os créditos fiscais à I&D e o sistema de garantias mútuas tenham aumentado o acesso ao financiamento e promovido a inovação nas PMEs, a sua fragmentação e baixa coordenação interinstitucional reduziram a sua eficácia transformadora. Muitos dos programas avaliaram o seu sucesso com base na quantidade de projetos apoiados, sem garantir o seu contributo para aumentos estruturais de produtividade, inovação ou capital humano a longo prazo.

Neste contexto, está em curso o *Industrial Policy Strategic Assessment* (IPSA), desenvolvido e coordenado cientificamente por Ha-Joon Chang e Antonio Andreoni, com acompanhamento nacional do PLANAPP, que coordena, do GPEARI, do GEE e do IAPMEI. O IPSA tem como objetivo analisar a política industrial em Portugal e estrutura-se em três eixos principais: (i) diagnóstico e proposta de reforma do enquadramento da política industrial; (ii) desenvolvimento de um modelo de monitorização e avaliação; e (iii) proposta de um modelo de governação. A metodologia baseia-se em análises estatísticas, entrevistas e exercícios de benchmarking, estando prevista uma Conferência em outubro deste ano.