



GESTÃO DE BENS COMUNS

E DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL
BRAGANÇA – ZAMORA 29 JUNHO A 02 JULHO 2011

17.º CONGRESSO DA APDR

5.º Congresso de Gestão e Conservação da Natureza
Congresso Internacional da APDR/ AECR

ACTAS *Proceedings*

ISBN 978-989-96353-2-6



COMISSÃO ORGANIZADORA

Ana Pardo Fanjul (AECR/ Universidad de León)
Angel Prieto Guijarro (AECR/ CSIC Salamanca)
Ángeles Marín Rivero (AECR/Univ. de León)
António Fernandes (Inst.Politéc.de Bragança)
Antonio Maya Frades (AECR/ Univ.de León)
Elisabete Martins (APDR)
João Azevedo (Inst. Politéc.de Bragança)
Jose Jorge Nogales García (AECR/ Univ. de Valladolid)
José Manuel Díez Modino (AECR/ Univ. de León)
Juan Carlos Gamazo Chillón (AECR/ Junta de Castilla y León)
Natividad Gonzaler (Fundación Rei Afonso Henriques - Zamora)
Orlando Rodrigues (Inst. Politéc. de Bragança)
Sílvia Nobre (Instituto Politéc. de Bragança)
Tomaz Ponce Dentinho (APDR/Universidade dos Açores)

COMISSÃO CIENTÍFICA

A. Idriss Embalo (Univ. Amílcar Cabral); Adolfo Rodero Franganillo (AECR/ ETEA Córdoba); Adriano Pimpão (Univ. do Algarve); Alfredo Marvão Pereira (College of William and Mary in Williamsburg); Ana Lúcio Sargento (Inst. Polit. de Leiria); Ángel Prieto Guijarro (AECR/ CSIC Salamanca); Ángeles Marín Rivero (AECR/ Univ. de León); António Almeida (Univ. da Madeira); Cássio Rolim (Univ. Federal do Paraná); Conceição Rego (Univ. de Évora); Eduardo Castro (Univ. de Aveiro); Eduardo Haddad (ABER/ Univ. de S. Paulo); Emilia Pepeka (Inst. Sup. de Ciências da Educ. do Huambo); Francisco Carballo-Cruz (Univ. do Minho); João Azevedo (Inst. Polit. de Bragança); Jorge Sousa Brito (Univ. Jean Piaget de Cabo Verde); José Pedro Pontes (Univ. Técnica de Lisboa); José Silva Costa (Univ. do Porto); Juan Cuadrado Roura (AECR/ Univ. de Alcalá); Livia Madureira (APDEA/ Univ. de Trás-os-Montes e Alto Douro); Luis Fonseca (Univ. do Algarve); Luis Moreno (SPER/ Univ. de Lisboa); Luis Quinta Nova (Inst. Polit. de Castelo Branco); Mário Fortuna (Univ. dos Açores); Miguel Marquez (AECR/Univ. da Extremadura); Miranda Miguel (Inst. Sup. De Ciências da Educ. do Huambo); Nuno Martins (Univ. Católica Portuguesa); Orlando Rodrigues (Inst. Polit. de Bragança); Paulo A. L. D. Nunes (Cà Foscari Univ. of Venice); Paulo Carvalho Tomás (SPER/ Univ. de Coimbra); Paulo Guimarães (Univ. of South Carolina); Pedro Ramos (Univ. de Coimbra); Rita Anastácio (Inst. Polit. de Tomar); Rosalina Gabriel (Univ. dos Açores); Rui Baptista (Inst. Sup. Técnico); Teresa Vaz de Noronha (Univ. do Algarve); Tomaz Ponce dentinho (Univ. dos Açores); Xavier Vence (AECR/ Univ. de Santiago de Compostela).

APDR

Universidade dos Açores
Rua Capitão João D'Ávila
9700-042 Angra do Heroísmo
www.apdr.pt

AECR

C/ Viladomat, 321 entresuelo
08029 Barcelona
www.aecr.org

INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA

Escola Superior Agrária de Bragança
Campus de Santa Apolónia - Apartado 1172
5301-855 Bragança
<http://esa.ipb.pt>

FUNDACIÓN REI AFONSO HENRIQUES

Avda. Nazareno de San Frontis, s/n
49027 Zamora (Espanha)
<http://www.frah.es/>





O IMPACTO DOS INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS NA TAXA DE CRIAÇÃO DE EMPRESAS: ESTUDO APLICADO ÀS REGIÕES PORTUGUESAS DO INTERIOR

António B. Fernandes¹, Anabela Dinis², Ana Maria Ussmane³

¹ ESTIG- Instituto Politécnico de Bragança/Universidade da Beira Interior, Campus de Santa Apolónia – Apartado 1038 5301-854 Bragança, Portugal

² NECE- Núcleo de Estudos em Ciências Empresariais, Universidade da Beira Interior, Departamento de Gestão e Economia, Covilhã, Portugal

³ NECE- Núcleo de Estudos em Ciências Empresariais, Universidade da Beira Interior, Departamento de Gestão e Economia, Covilhã Portugal

RESUMO

O empreendedorismo é frequentemente apontado como uma estratégia viável para o desenvolvimento das regiões. Por isso, a sua promoção tem sido uma preocupação central de governos nacionais e regionais. Para este fim, os governos dispõem de vários instrumentos, dos quais destacamos os benefícios fiscais. Estes são considerados por muitos autores como importantes instrumentos para a atracção de investimento, particularmente em regiões economicamente menos desenvolvidas. Todavia existem autores que contestam a eficácia destas medidas, alegando que este tipo de benefícios aumenta os desperdícios e as ineficiências. Assim, pretende-se com o presente trabalho analisar o impacto dos incentivos fiscais na taxa de empreendedorismo das regiões mais desfavorecidas. Para tal, após uma revisão da literatura sobre a temática, procede-se a um estudo empírico com base em dados secundários do INE, nomeadamente, imposto sobre o rendimento, resultados líquidos, nascimentos, mortes e número de empresas. Comparamos estas variáveis entre dois grupos: regiões urbanas com tributação normal vs regiões de interior com benefícios fiscais à interioridade, para o período de 2004 a 2007. Contrariamente ao esperado, os resultados não evidenciam efeitos positivos na taxa de empreendedorismo e reflectem uma maior carga fiscal agregada para as empresas do interior, pelo que se questiona a eficácia de tais medidas, pelo menos a médio-curto prazo, e se propõe a adopção de outras, alternativas ou complementares.

Palavras-chave: *Benefícios fiscais; Empreendedorismo; Regiões do interior;*

1. INTRODUÇÃO

Entende-se por empreendedorismo a capacidade e a vontade individual ou organizacional, para: (i) perceber e criar novas oportunidades económicas, (ii) apresentar ideias no mercado em face da incerteza e outros obstáculos, tomando decisões sobre a localização, a forma de uso dos recursos e das instituições, e (iii) competir por uma quota de mercado [1]. Deste modo, o objectivo do empreendedor é explicar e facilitar o papel da nova empresa no contexto económico [2]. Percebe-se que criar uma nova empresa é um processo complexo, com início numa aspiração do empreendedor, o qual envolve um conjunto de recursos, alguns dos quais não controlados por ele próprio, para prosseguir uma oportunidade de negócio [3].

Em termos de consequências, o empreendedorismo tem sido encarado como um importante mecanismo de desenvolvimento económico pelos seus efeitos sobre o emprego, a inovação e a criação de riqueza [4-5]. De facto, são vários os autores que afirmam que o empreendedorismo é fonte de crescimento económico o que tem justificado que muitos governos implementem diversas iniciativas para dar apoio ao sector empresarial [6].

Acreditando-se na relação entre empreendedorismo e desenvolvimento/crescimento económico e reconhecendo-se as dificuldades inerentes ao processo empreendedor os governos têm criado incentivos para favorecer a actividade empreendedora. Segundo Gergely [7], os incentivos incluem medidas destinadas especificamente a aumentar a taxa de retorno do investimento efectuado por uma empresa ou para reduzir os seus gastos ou riscos. Na opinião de Garner [8], o papel do governo, em estimular o crescimento dos negócios, é mais proveitoso se os apoios às empresas forem direccionados para incentivar os empreendedores a aceitarem



os riscos inerentes ao empreendedorismo, em vez de tentar garantir protecção contra esses mesmos riscos.

O presente trabalho centra-se sobre um tipo específico de incentivos; muito utilizada pelos governos para promover o desenvolvimento de um país ou até mesmo de uma região, os benefícios fiscais, entendidos como todas as medidas que prevêm explicitamente o tratamento fiscal mais favorável de determinadas actividades ou até mesmo sectores, comparativamente com o que é concedido à actividade económica em geral [9-10]. Concretamente pretende-se analisar qual o impacto deste tipo de incentivos na criação de empresas.

Desta forma, no ponto que se segue abordam-se as relações entre o empreendedorismo e o desenvolvimento económico. No ponto 3 identificam-se as diversas medidas de apoio ao empreendedorismo e discute-se a eficácia das mesmas. Apresenta-se no ponto 4 o estudo empírico relativo aos impactos dos Benefícios Fiscais concedidos à região interior de Portugal. Por fim, no ponto 5, indicam-se as principais conclusões e sugestões decorrentes deste estudo.

2. EMPREENDEDORISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Antes de avançar interessa esclarecer os conceitos empreendedorismo e pequenas empresas. Embora no presente trabalho se use, normalmente, o termo empreendedorismo, a pesquisa bibliográfica mostra como os dois conceitos estão próximos quando se trata de investigar os efeitos que os mesmos têm na economia.

O artigo de Wennekers e Turik [5], por exemplo, fala sobre os efeitos das pequenas empresas no desenvolvimento/crescimento económico e explica de forma interessante o paralelismo entre os dois conceitos. Por um lado, fala sobre a taxa de empreendedorismo que define como a relação entre o número de proprietários de empresas e a população activa. Estes empreendedores, normalmente, são proprietários porque em determinada data decidiram criar a sua própria empresa. Estes autores referem também que a maior diferença, entre a organização, das grandes empresas e das pequenas empresas está no papel desempenhado pela gestão. Segundo os autores, nas pequenas empresas, normalmente é uma pessoa ou um pequeno grupo de pessoas que controla a empresa; o papel desempenhado por essa pessoa é frequentemente designado por empreendedorismo. Mais à frente explicam contudo que pequenas empresas e empreendedorismo não são o mesmo, afirmando que as pequenas empresas são o meio de expressão do empreendedorismo. Minniti [6] escreve, por exemplo, sobre a capacidade que as empresas pequenas e empreendedoras têm para criar emprego e consequentemente contribuir para o desenvolvimento e crescimento económico. Assim, na revisão bibliográfica, usar-se-ão os dois termos, consoante forem usados pelos autores originais, mas no pressuposto de que se está a falar do mesmo fenómeno – a criação de empresas ou a existência de pequenas empresas têm efeitos sobre o desenvolvimento/crescimento económico e são esses efeitos que interessa analisar.

De acordo com Henrekson [1] os economistas que mais influenciaram a ideia de que haveria uma forte relação entre o empreendedorismo e a economia foram 1) Schumpeter, nos anos 30 do séc. XX, quando defendia que o empreendedor causava desequilíbrios no mercado quando introduzia novas tecnologias argumentando contudo que se trataria de uma destruição criativa uma vez que aumentava a competitividade e só deixava lugar para as melhores empresas e 2) Kirzner, anos 70 do séc. XX, que enfatizava o papel do empresário na medida em que explorava oportunidades despercebidas para os outros o que reequilibrava o mercado e “empurrava” a economia.

Mais recentemente, e de acordo com Acs (citado por Wennekers e Turik, [5]) as novas empresas são fonte de inovação, dinamismo da indústria e criação de emprego. Assim as pequenas empresas independentes jogam um importante papel no desenvolvimento/crescimento económico dado que servem de agentes de mudança através do papel desempenhado na inovação, estimulam a economia e criam uma proporção importante dos novos empregos. Noutro trabalho, Acs *et al.* [11] escrevem que o empreendedorismo é considerado um importante mecanismo para o desenvolvimento económico pelos efeitos que tem sobre o emprego, a inovação e bem-estar social. Num estudo que abrangeu 11 países, Vargas, citado por Acs *et al* [11], encontrou uma relação positiva entre o empreendedorismo de oportunidade e o desenvolvimento económico, embora essa relação não se tenha verificado quando considerou o empreendedorismo por necessidade.



Wennekers e Turik [5] apontam como positivo o efeito que as pequenas empresas têm na diversidade de produtos oferecidos no mercado, a criação de novas unidades produtivas e a inovação introduzida no sistema económico. Porter (citado por Minniti, [6]) argumenta que a competitividade de um país radica na capacidade das suas empresas para inovar; dando ênfase à inovação, Porter está indirectamente a reconhecer a importância do empreendedorismo no crescimento económico. Também Acs *et al* [11] reconhecem que o desempenho de uma economia depende das inovações e da rivalidade/competitividade entre empresas o que é potenciado pelo empreendedorismo.

No âmbito da teoria do crescimento económico, as habilidades do empresário: lidar com os desequilíbrios do mercado, ser capaz de introduzir inovações e aceitar correr riscos, são vistas como facetas do capital humano, variáveis intermédias para explicar o crescimento [5]. Segundo os mesmos autores, Wennekers e Turik [5], características típicas do empresário como são as atitudes e valores orientados para o trabalho, a poupança, a busca de informação, a inovação e o risco parecem ser relevantes para o crescimento económico. Jacobs (citado em Wennekers e Turik, [5]) também defende que o desenvolvimento sustentável tem mais a ver com soluções improvisadas para problemas inesperados, aspectos típicos do empreendedorismo, do que com planeamento de longo prazo e estabelecimento de objectivos. Parece pois que o empreendedorismo tem um papel fundamental no desenvolvimento e crescimento económico, na medida em que promove o surgimento de novas empresas bem como a remodelação das já existentes. No âmbito de uma política de desenvolvimento económico, cabe aos governos fomentar o empreendedorismo através de incentivos de diversas formas. Existem duas razões fundamentais que justificam os incentivos promovidos pelos governos. A primeira razão prende-se com o facto de os incentivos promoverem investimento e consecutivamente a criação de postos de trabalho [10]. A segunda razão diz respeito ao crescimento económico, que por sua vez aumenta as receitas públicas, permitindo assim melhorar os serviços públicos [12-13]. Segundo Easson & Zolt [14], por vezes, os governos usam os impostos para corrigir falhas de mercado, sendo os benefícios fiscais uma dessas ferramentas, incentivando investimentos geradores de impactos positivos no mercado. No ponto que se segue apresentam-se algumas das medidas mais relevantes utilizadas pelos governos para promover o empreendedorismo.

3. MEDIDAS DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO

Na opinião de Henrekson [1], o estado tem um papel fundamental na criação de um ambiente de promoção do sucesso e viabilidade das empresas, de modo que, as boas ideias sejam acarinhadas ao máximo de forma a traduzirem-se em casos de sucesso.

Desta forma, o conceito de Estado Social pode ser alargado para além dos serviços que o Estado presta aos cidadãos, como é o caso da segurança, saúde, educação, justiça, entre outros, incluindo o apoio às empresas por intermédio dos vários incentivos existentes.

Com a União Europeia e a moeda única, os países deixaram de contar com a política monetária para a promoção do empreendedorismo, Segundo Noren [15], essa perda de autonomia monetária nacional tem de ser colmatada por uma elevada flexibilidade da política fiscal. Existem autores, como Freedman *et al.* [16] que consideram que um pacote cuidadosamente escolhido de medidas fiscais, acompanhado de um apoio de medidas de estímulo monetário, pode fornecer uma contribuição significativa para o apoio às economias globais, no mercado interno, durante um período de curtas crises. Mas, essas medidas devem também ser incorporadas num plano fiscal de médio prazo, estruturado e estável, que assegure que os défices dos países não continuem a subir, de forma permanente, quando a economia se recupera. Na ausência de tal quadro, os custos a longo prazo podem exceder os benefícios obtidos no curto prazo.

Para além do seu contributo para o desenvolvimento económico das nações, a utilização de incentivos ao empreendedorismo é também considerado por vários autores como um importante instrumento de política regional (nacional ou europeia). Neste sentido, os autores Sequeira e Sá [17 p.2420] consideram que “*A promoção do desenvolvimento e a redução das assimetrias regionais constituem um dos principais argumentos teóricos apresentados para a existência de incentivos, sejam de natureza fiscal ou financeira*”. A União Europeia (EU) é um exemplo da utilização de incentivos como forma de reduzir as disparidades regionais. A política estrutural seguida, recorrendo à utilização dos fundos estruturais, associada aos programas



macroeconómicos dos diversos países, pretende conduzir a um processo de convergência das economias entre os diversos Estados Membros [17].

Um aspecto fundamental na análise da relação custo/benefício dos incentivos prende-se com a *forma como esses incentivos são atribuídos*. O governo ao definir os critérios para conceder os incentivos pode considerá-los automáticos ou discricionários.

Na opinião de Klemm [9] os incentivos devem ser automáticos e não discricionários, baseados em critérios claramente definidos e com reduzido risco de corrupção. Gergely [7] é da mesma opinião já que considera que incentivos muito segmentados fazem aumentar os custos exponencialmente e levam a preconceitos e distorções. Eason & Zolt [14] consideram evidentes que as oportunidades de corrupção são muito maiores nos regimes de incentivos onde os funcionários têm amplo poder para determinar quais os empreendedores ou projectos, que beneficiam de um tratamento favorável. Os mesmos autores consideram ainda um grande potencial de abuso, onde não existem directrizes claras para a atribuição dos incentivos.

Por outro lado, os incentivos discricionários podem ser preferíveis aos automáticos, uma vez que, não sendo cegos, permitem limitar recursos e maximizar o retorno social possível. Neste sentido, Schwartz *et al.* [18] consideram a assimetria de informação, verificada entre o governo e os empreendedores, um entrave para a eficiência dos incentivos automáticos. Os autores dão como exemplo o Reino Unido onde determinados incentivos atraem grandes projectos de investimento com resultados muito fracos ao nível da criação de emprego. Apesar dos riscos que correm os incentivos discricionários, existem alguns países que os estão a aplicar. O Governo Tailandês criou um organismo, denominado de Conselho de Investimento, o qual tem poderes para conceder incentivos fiscais de forma discricionária ou personalizada [19].

Outro aspecto que pode afectar a relação custo/benefício dos incentivos é o *tipo de incentivos concedidos*. Esses incentivos podem ser apoios directos ou apoios indirectos. Os apoios directos são concedidos directamente ao sistema empreendedor (empresários ou empresas ou, eventualmente, aos intermediários do processo empreendedor). Quanto aos apoios indirectos, trata-se de apoios públicos ao desenvolvimento de outros factores que apesar de não estarem directamente ligados ao empreendedorismo são facilitadores deste processo. Relativamente aos apoios directos, Gergely [7] considera três grupos de incentivos distintos: Incentivos Financeiros, Benefícios Fiscais, e Outros Incentivos.

Os *incentivos financeiros* envolvem a disponibilidade de fundos, directamente às empresas, para financiarem novos investimentos [7-10]. Os tipos mais comuns deste tipo de incentivo são: subsídios directos, crédito bonificado, garantias e participação pública no investimento [17]. Este tipo de incentivos aumentou consideravelmente em Portugal a partir dos finais dos anos 80, fruto da adesão, à então CEE, e aos fundos estruturais por ela disponibilizados. De uma forma geral, este tipo de incentivo é determinado com base numa percentagem sobre o investimento considerado elegível.

Os subsídios podem ser atribuídos com a forma fundo não reembolsável, mais conhecido por fundo perdido, se a empresa não tiver de devolver o apoio obtido, ou fundo reembolsável se tiver de devolver o apoio obtido, com ou sem juros. Gergely [7] considera que os governos são mais generosos com a atribuição dos incentivos reembolsáveis, dado que vão obter de volta esses fundos, existindo maior exigência na atribuição do fundo perdido.

Este tipo de incentivos, ao contrário dos fiscais, não se encontra dependente da realização de lucros para serem concedidos aos empreendedores; o seu recebimento coincide normalmente com a realização do investimento elegível. Pelo facto destes incentivos serem concedidos na fase de criação ou expansão das empresas, tornam-se relevantes para as pequenas empresas e jovens empreendedores [20].

Os *Benefícios Fiscais* são considerados exclusões, isenções ou deduções que fornecem créditos especiais, taxas de imposto preferenciais ou diferimento do imposto [14]. Ao contrário dos incentivos financeiros, os incentivos fiscais não têm um impacto imediato nos fluxos de caixa. Este tipo de incentivos será mais desenvolvido no ponto 4.

Nos *Outros Incentivos* enquadram-se todos os incentivos que não cabem nos dois grupos anteriores, nomeadamente, apoio e assistência técnica, controlo burocrático simplificado e preferência nos contratos com o governo, entre outros [7-17]. Nestes incluem-se também as *incubadoras de empresas*, uma estrutura física que disponibiliza, não só espaços físicos a empresas em fase de criação, como também apoio em diversas áreas como serviços de escritório, assistência nos negócios, acesso a redes de empresas, transmissão de



conhecimentos. Estes apoios acabam por ser vitais no desenvolvimento e sucesso das jovens empresas [20].

4. BENEFÍCIOS FISCAIS

O objectivo deste tipo de incentivo é a redução de impostos com vista a dinamizar a economia. Na década de 90, este tipo de incentivo foi muito utilizado, pelos governos, para canalizar investimento estrangeiro e estimular as indústrias nacionais [14]. Podem ser classificados de diversas formas, dependendo da base tributável, ou seja sobre, os ganhos, o trabalho, as importações, as exportações, o capital investido, entre outros [7]. Neste sentido, Easson & Zolt, [14] consideram que os Benefícios Fiscais, mais comuns, para o investimento assumir uma variedade de formas são: (1) reduzir as taxas de imposto sobre o rendimento das sociedades [8-19]; (2) isenções fiscais (isto é, redução ou isenção do imposto para uma duração limitada) [19]; (3) créditos de investimento ou subsídios; (4) créditos tributários, ou denominados de dupla tributação [21]; (5) a depreciação acelerada de bens de capital [8]; (6) as regras de dedução favorável para certos tipos de despesas; (7) deduções ou créditos para os lucros reinvestidos; (8) taxas reduzidas de retenção na fonte de imposto sobre as transferências de capital para o país de origem [1-19]; (9) redução dos encargos sociais para os executivos e funcionários; (10) redução das taxas de IVA; (11) reduzir as taxas de importação e de direitos aduaneiros; (12) redução da contribuição predial [1]; (13) a criação de “zonas” especiais. A tributação, das diversas fontes de rendimento dependente, por parte dos gestores, também pode influenciar, de alguma forma, a decisão de localização do investimento [22].

Alguns dos princípios das políticas fiscais também se aplicam aos Benefícios Fiscais, como é o caso da transparência e da previsibilidade. Estes princípios são importantes na medida que os empreendedores têm necessidade de compreender os incentivos para poderem realizar os seus investimentos, bem como sentirem alguma estabilidade dos mesmos.

Normalmente, os Benefícios Fiscais são concedidos directamente aos beneficiários, mas nem sempre isso acontece. Existem países que oferecem medidas fiscais, às empresas de capital de risco, para financiarem empresas com dificuldades financeiras. Por outro lado, outros países oferecem esses Benefícios Fiscais a particulares, os denominados “*Business Angels*”, para serem eles a financiar as empresas com dificuldades por intermédio de holdings criadas para o efeito, como é o caso dos QBIC-*Quebec Business Investment Company* muito utilizados no Quebec no Canadá. Estes dois tipos de acções exemplificam o ponto de vista da tributação como um dos principais determinantes da oferta de capital de risco [23]. Quando os benefícios são concedidos de forma indirecta, existindo intermediários no meio do processo, o seu sucesso pode estar em risco. A falta de capacidade de selecção e os Benefícios Fiscais extremamente elevados tornaram, no caso do QBIC, o programa altamente vulnerável ao problema dos fracos projectos. Além disso, porque os créditos fiscais oferecidos são elevados, os empreendedores têm pouca motivação para se envolverem em actividades de controlo e gestão, essenciais em um universo marcado por uma forte assimetria. Esse desinteresse deve-se ao facto dos “*Business Angels*” investirem em média pequenas quantidades monetárias, o custo/benefício de controlo e gestão da actividade acaba por não se justificar [24]. O erro desta iniciativa poderá estar mesmo no excesso dos benefícios concedidos, dado que o número de “*Business Angels*”, com sucesso, tem aumentado na Europa nos últimos anos [25-26].

Os Benefícios Fiscais também são uma ferramenta muito utilizada pelos governos, para aumentar os investimentos em I&D, muitas vezes envolvendo vultosas somas de dinheiro dos contribuintes [27-28]. O facto da actividade inovadora se ter tornado mais importante não é surpreendente. O que talvez o seja, é o facto de grande parte da actividade inovadora estar menos associada a grandes multinacionais e mais associada à alta tecnologia inovadora regional, desenvolvida por PME, originando os denominados “*clusters*” [29]. Os autores Bloom *et al.* [27] consideram que o investimento, por parte de algumas empresas, em I&D deve-se essencialmente à redução dos impostos, proporcionados por esses investimentos, devido aos elevados lucros obtidos. Bloom *et al.* [27] consideram que a elasticidade do impacto destes benefícios não é grande, mas no longo prazo, estes investimentos podem ser considerados de extrema importância.

Garner [8] considera que a redução dos impostos é um dos maiores estímulos, que um governo pode oferecer aos empreendedores, para aumentar o investimento. No entanto,



Gergely [7] considera que actualmente existem sinais de alguns esforços no sentido dos governos reduzirem os Benefícios Fiscais, especialmente no que refere à tributação dos lucros.

5. EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE APOIO DIRECTO AO EMPREENDEDORISMO

Existem autores com opiniões diferentes no que diz respeito à eficácia dos incentivos directos. Gergely [7], por exemplo, considera que um dos problemas, atribuídos a este tipo de incentivos é a falta de transparência na sua atribuição, quer se trate de pequenos ou grandes projectos.

Dado que os incentivos, podem ser concedidos de diversas formas, surge a necessidade de determinar os que são mais eficazes. Dada a dificuldade em os avaliar, quer os custos, quer os proveitos, as opiniões quanto à sua conveniência podem ser diferentes

Deve-se ter em conta que, quando todos os determinantes fundamentais são atraentes e idênticos, os incentivos obtidos podem ser decisores na escolha do local onde se vai realizar o investimento. Segundo Gergely [7] e Schwartz *et al.* [18], se um país oferece incentivos e outro não, no caso de todos os outros factores serem iguais, os empreendedores são influenciados, nas suas escolhas de localização, pelos países que oferecem incentivos.

Neste linha de raciocínio, alguns autores como Henrekson [1], Meier [30] e Easson & Zolt [14] são de opinião que as empresas localizadas em regiões desfavorecidas devem ser apoiadas, pelas candidaturas aos subsídios, para compensar a menor atractividade de outros factores existentes nas regiões desfavorecidas. No entanto, Easson & Zolt [14] também consideram que empresas, que foram apoiadas, no longo prazo, tendem a apresentar um desempenho pior que as empresas que não foram apoiadas. Ou seja, o apoio aumenta o risco empresarial, atraindo menos produtividade por parte das empresas, sendo no final os custos superiores aos benefícios.

Concretamente, no que se refere aos benefícios fiscais, na opinião de Knoll [21], estes distorcem as decisões de investimento, aumentam os desperdícios e ineficiências, originando uma concorrência prejudicial entre os países (e regiões). Pelo contrário, outros (p.e Bartik, [10]). defendem que os benefícios fiscais têm desempenhado um papel importante na atracção de novos investimentos e que contribuíram para o aumento substancial de crescimento e de desenvolvimento de um país ou de uma região. Velde [31] tem a mesma opinião; no entanto, considera que os mesmos não são o uso mais eficiente, dos recursos públicos, para atrair novos investimentos. Embora seja possível encontrar as circunstâncias que justifiquem os benefícios fiscais, essa justificação, na maioria dos casos, permanece duvidosa [9]. Essa dúvida deve-se ao facto das despesas efectuadas com os benefícios fiscais serem difíceis de quantificar. No entanto, a sua avaliação é fundamental, surgindo a necessidade de criar medidas que permitam um maior controlo da eficiência dos incentivos. Ainda assim, mesmo uma análise custo-benefício imperfeita é melhor do que não efectuar nenhuma análise. Essa análise pode chamar a atenção de políticos e do público em geral, alertando-os dos custos que representam os Benefícios Fiscais, proporcionando um debate público sobre estas questões [9].

Para que as políticas, de captação de investimento, de um governo sejam visíveis é fundamental que todas as suas medidas governamentais sejam coerentes. Gergely [7], relata a sua experiência com pacotes de incentivos, sugerindo que, para que os programas de incentivos destinados a atrair empreendedores estrangeiros com características específicas sejam eficazes, não basta envolver apenas uma cuidadosa selecção dos elementos que são desejáveis, é fundamental existir uma coordenação das políticas entre os vários níveis de governo. É também importante garantir que os incentivos não causem efeitos colaterais indesejáveis.

Easson & Zolt [14] indicam algumas orientações claras para melhorar o sucesso dos programas de incentivos. Desde logo, os objectivos devem ser claramente definidos. Em segundo lugar, o programa de incentivos deve ser trabalhado de forma a responder aos objectivos inicialmente propostos. Terceiro, o governo deve estimar a previsão de custos e benefícios, do programa de incentivo, de uma forma semelhante a outros tipos de análise da despesa pública. Em quarto lugar, o programa de incentivo deve ser projectado para minimizar as possibilidades de corrupção na sua concessão e abuso por parte do contribuinte na exploração dos mesmos. Em quinto lugar, o regime de incentivos deve ter uma hierarquia para permitir a determinação do mérito do programa. Por fim, deve ser exigido ao governo, em tempo específico, uma avaliação do sucesso ou fracasso de cada programa de incentivo



6. QUE ALTERNATIVAS? OS APOIOS INDIRECTOS

Uma boa parte dos estudos realizados sobre a localização dos investimentos, indica que os incentivos directos têm uma influência secundária na escolha da localização dos investimentos. Num estudo realizado por Reside [32] nas Filipinas, o autor verificou que, à semelhança da evidência internacional, a influência de incentivos (directos) ao investimento é fraca. Ele defende que os governos deveriam substituir os incentivos concedidos, dado que é um investimento perdido, pelos investimentos em bens públicos, como o acesso à boa educação e boas infra-estruturas. Este e outros estudos [7-18-31], evidenciam a importância da escolaridade da população, a qualidade das infra-estruturas, a estabilidade política e económica, a dimensão e eficiência do mercado, a força de trabalho qualificada e o custo da mão-de-obra. Velde [31], por exemplo, considera como primeira prioridade de qualquer governo, para aumentar a contribuição das empresas transnacionais, fornecer um ensino básico de qualidade. Posteriormente, poderá ser alargado ao ensino superior. Velde [31] considera ainda que ao executarem políticas de educação eficazes e coerentes, os países aumentam a probabilidade de atrair novos investimentos. Já no que se refere ao custo de mão-de-obra, outros autores [33] consideram que, mais relevante que esta para a captação de novos investimentos, é a o salário ajustado à produtividade.

Gergely [7] relata diversos estudos que reforçam esta ideia: 1) em 247 empresas nos EUA, apenas 10% investiu devido ao incentivo concedido; 2) num outro estudo, envolvendo 205 empresas e 365 investimentos em 67 países, aquelas consideraram como factor determinante do investimento a manutenção da sua quota de mercado. Um outro estudo desenvolvido por Verheul *et al.* [34] analisou a forma como as oportunidades regionais influenciaram a criação de empresas em 103 províncias italianas entre 1997 e 2003. Verificaram que as empresas se instalam devido às características da empresa e da região em simultâneo, ou seja, um restaurante tem tendência a instalar-se num meio populacional grande, enquanto uma industria numa região com boas infra-estruturas. Uma das variáveis analisadas foi o nível de incentivos fiscais regionais; não encontraram evidência estatística, da relação entre os incentivos e a criação de empresas. Por, estas razões, na competição pela realização dos investimentos, por parte dos empreendedores, os países mais pobres encontram-se numa posição mais desfavorável em relação aos países mais ricos neste tipo de incentivo [7], o mesmo se verifica entre as regiões; as mais pobres acabam por ter mais dificuldade em captar investimento.

A esta lista de factores, Easson & Zolt [14] e Meier [30] acrescentam os aspectos jurídicos e institucionais, a administração pública eficaz e transparente, a legislação laboral flexível, a disponibilização de mecanismos de resolução de litígios adequada, as regras cambiais com a possibilidade de transferir os lucros para o país de origem e a língua e condições culturais como importantes para atrair investimento.

Num estudo realizado na Alemanha, entre os anos 1986 e 1989, Audretsch & Fritsch [35] verificaram, que o impacto de cada variável geográfica específica, sobre a criação de novas empresas, varia consideravelmente entre as diversas indústrias. Também Gergely [7], verifica que as características do mercado se encontram entre os principais determinantes para a localização dos investimentos. Só depois é que se seguem os custos de produção, a disponibilidade de recursos naturais, os custos de transporte e as taxas de câmbio.

A variedade de instituições regionais, incluindo Universidades, Associações de Comércio e empresas locais, consultoria especializada, existência de estudos de mercado, relações públicas e capital de risco, é também frequentemente apontado como um factor chave para a promoção do empreendedorismo numa região [29-31-36-37]. Segundo Fini *et al.* [20] quando os governos incentivam as Universidades a comercializar directamente a tecnologia que produzem, isso torna-as mais competitivas e, em alguns casos, dá origem à criação de novas empresas transferindo-se, por essa via, o conhecimento adquirido. Num trabalho realizado em Itália com 47 académicos empreendedores, os investigadores verificaram que o reforço académico é percebido como o incentivo mais importante para promover o empreendedorismo. Este tipo de apoios requerem um maior investimento numa fase inicial para os países reunirem condições ideais de forma a receberem os empreendedores [10]. Este investimento não se realiza no curto prazo, muito pelo contrário, requer um investimento contínuo em infra-estruturas, educação e cultura da população. No mesmo sentido, Schwartz *et al.* [18] e



Tomljanovich [37] também defendem que para serem eficazes, as medidas de apoio têm que ser de longo prazo e não com efeitos apenas de curto prazo.

Feldman [36] dá o exemplo do “*Silicon Valley*” nos USA, sendo uma região, inicialmente sem tradição empreendedora, foi transformada numa região com actividade económica intensa, com criação de empresas na ordem das centenas por ano. Essa transformação traduziu-se numa mudança fundamental ao passar de um sistema inerte a um sistema inovador e consecutivamente mais activo [20]. Este exemplo evidencia que a criação de condições para as comunidades locais construir laços, que geralmente são responsáveis pela inovação contínua, acaba por ser determinante para o crescimento sustentado, no longo prazo, do produto interno bruto e do emprego, aumentando o bem-estar social do país [24].

7. BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS À REGIÃO DO INTERIOR DE PORTUGAL

Como se evidenciou na revisão teórica deste trabalho, a concessão de benefícios fiscais é um tipo de medidas frequentemente usado pelos Governos para compensar condições estruturais mais deficitárias em regiões ou territórios mais desfavorecidos. Sequeira e Sá [17 p.2433] consideram que “*Estas medidas visam a criação de capital fixo e o investimento nas diversas actividades produtivas, potenciadas pelas características de cada região, estimulando o emprego e desta forma fixando os jovens*”. Concretamente, em Portugal, os benefícios fiscais concedidos às empresas do interior estão legislados nos seguintes documentos legais:

Através da *Lei n.º 171/99, de 18/9* o governo criou alguns benefícios para combater a desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior. Os benefícios que consideramos mais relevantes nessa lei são:

a utilização de uma linha de crédito bonificado entre 50% a 75% dos juros, mediante os casos;
a redução de 7% da taxa de IRC para empresas existente, ficando a mesma nos 25%, as empresas a criar suportam uma taxa de IRC de 20%;

majoração de 30% nas amortizações das despesas de investimento;

a majoração de 50% dos encargos sociais obrigatórios com a criação líquida de postos de trabalho e

a isenção das contribuições para a segurança social durante um período de 3 a 5 anos.

O *artigo 54.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29/12*, alterou alguns benefícios, nomeadamente a redução, no regime simplificado, da taxa de IRC para 15%. Esta lei foi revogada pelo *artigo 83º da Lei n.º 53-A/2006, de 29/12*, a qual reduziu a taxa de IRC para 20% e 15% para as empresas existentes e empresas novas respectivamente, mantendo-se os restantes benefícios de acordo com o diploma anterior. Esta lei foi revogada pelo *artigo 73º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/12* a qual se mantém actualmente em vigor. Este diploma altera a taxa de IRC para 15%, beneficiando as novas empresas de uma taxa de IRC de 10%, quando a taxa normal no país é de 25%. A dedução dos prejuízos fiscais passou para 7 anos. Quanto aos restantes benefícios concedidos em diplomas anteriores mantêm-se em vigor. Em síntese, apresenta-se no quadro 1, os regimes de tributação, distinguindo o geral dos aplicados às regiões do interior, desde 2000 até à actualidade.

Quadro 20: Taxas de IRC.

Anos	Regime Geral de Tributação			Regime Simplificado de Tributação	
	Geral	Interior Novas empresas	Interior Empresas existentes	Geral	Interior
2000 e 2001	32%	20%	25%	20%	15%
2002 e 2003	30%	20%	25%	20%	15%
2004	25%	20%	25%	20%	15%
2005 e 2006	25%	15%	20%	20%	15%
2007	25%	15%	20%	20%	20%



2008 25% 10% 15% 20% 20%

Fonte: Elaboração Própria

Nota: a “negrito” os valores que se alteraram em cada período

Note-se, no entanto, que a redução da carga fiscal não se restringe apenas à diferença da taxa de IRC, mas também aos restantes benefícios como a majoração das amortizações, majoração dos encargos sociais obrigatórios, entre outros.

Viu-se também, que um aspecto central na discussão em torno das medidas de apoio ao empreendedorismo e particularmente dos benefícios fiscais é a avaliação dos seus impactos. Assim, com o propósito de contribuir para esta discussão, expõe-se em seguida uma análise empírica que procura aferir sobre o impacto dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado à região do interior de Portugal, i.e, saber se essas medidas foram suficientemente atractivas para novas empresas se instalarem na região, quer por intermédio da criação de empresas, quer pela deslocalização de empresas existentes.

8. ESTUDO EMPÍRICO: O IMPACTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS À REGIÃO INTERIOR DE PORTUGAL

8.1 – Metodologia

O presente estudo empírico é de natureza exploratória e é realizado com base em dados do INE – *Instituto Nacional de Estatística*, a partir dos quais se efectuará uma comparação entre regiões com benefícios fiscais (regiões do interior de Portugal) e regiões sem os mesmos benefícios fiscais.

Os dados recolhidos referem-se a i) *impostos sobre o rendimento*, ii) *resultados líquidos do exercício*, iii) *n.º de empresas localizadas no território*, iv) *n.º de trabalhadores ao serviço*, v) *nascimentos de empresas* e vi) *mortes de empresas*, no intervalo de tempo compreendido entre o ano 2004 e 2007 (o INE não tem dados relativos às mortes de empresas de 2007). As regiões seleccionadas, com tributação normal, são o Grande Porto e a Grande Lisboa, as abrangidas pelos benefícios fiscais à Interioridade, são as regiões NUT III: *Douro, Alto Trás-os-Montes, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul*. A escolha das regiões teve por base as características semelhantes que têm entre si, quer em termos de actividade económica, quer em termos geográficos. De forma a comparar os dados das diversas regiões com os nacionais, recolheu-se a mesma informação relativa ao país.

Com base nos dados recolhidos, determinou-se a v) *taxa de imposto sobre lucros* suportada pelas empresas por intermédio da seguinte fórmula:

$$\text{Taxa Imposto sobre Lucros} = 1 - \frac{\text{Resultado Líquido}}{\text{Resultado Líquido} + \text{Imposto Sobre o Rendimento}}$$

Reconhece-se que a comparação dos dados desta forma apresenta algumas limitações, dadas as diferentes dimensões das regiões, quer em termos de espaço quer em termos de actividade económica. A dimensão das empresas é muito variada, concentrando-se as maiores empresas no Grande Porto e na Grande Lisboa, ou seja, estamos em presença de mercados que não são homogéneos. Para ultrapassarmos esta limitação fizemos a comparação dos dados em termos relativos [35]. A determinação dos nascimentos e mortes de empresas, em termos relativos, foi calculada com base no número de empresas totais.

8.2 – Análise dos resultados

Apresenta-se no quadro 2 para cada uma das regiões e para Portugal e ao longo dos anos, o *imposto sobre o rendimento* suportado pelas empresas, os *resultados líquidos do exercício*, o *n.º de empresas*, *agrupadas por escalões de pessoal ao serviço*, os *nascimentos* e as *mortes de empresas*.

Quadro 21: Dados Estatísticos das Empresas das Regiões metropolitanas e interiores.



Período de refer. dos dados	NUTS 2002	Imposto sobre rendimento	Resultado líquido do exercício das empresas	Empresas por Localiz. Geográf.	Nascim. de empres	Mortes de empres
		€	€	N.º	N.º	N.º
2007	Portugal	3.944.803.220	20.958.835.963	1.101.681	167473	
	Grande Lisboa	1.883.012.530	11.690.449.760	261.791	43407	
	Grande Porto	457.482.999	2.651.880.623	143.333	21727	
	Douro	17.234.575	44.073.259	16.639	2284	
	Trás-os-Montes	13.002.700	72.194.832	18.060	2386	
	Serra da Estrela	3.642.742	-520.314	3.706	457	
	Beira Int. Norte	8.690.431	20.328.081	9.376	1098	
	Beira Int. Sul	7.523.643	35.529.836	6.706	823	
2006	Portugal	3.638.816.493	21.033.772.437	1.085.435	169874	176442
	Grande Lisboa	1.823.721.317	9.873.271.754	256.390	43550	47071
	Grande Porto	445.855.610	1.853.117.325	142.093	22765	23559
	Douro	14.983.007	31.804.967	16.484	2512	2493
	Trás-os-Montes	13.006.622	68.960.426	17.788	2583	2432
	Serra da Estrela	3.050.298	4.003.242	3.661	487	461
	Beira Int. Norte	7.491.461	22.960.976	9.317	1310	1183
	Beira Int. Sul	10.076.869	32.942.182	6.689	883	926
2005	Portugal	4.173.670.331	18.192.011.400	1.057.158	150933	141811
	Grande Lisboa	2.240.726.174	9.057.791.300	251.691	39362	38314
	Grande Porto	483.300.685	1.167.210.872	138.812	20939	19679
	Douro	15.429.575	32.159.649	15.968	2089	2032
	Trás-os-Montes	15.900.915	48.046.666	17.222	2136	2032
	Serra da Estrela	3.421.406	5.874.830	3.549	420	399
	Beira Int. Norte	8.858.357	29.468.050	9.063	1035	1029
	Beira Int. Sul	9.196.712	5.579.263	6.508	755	706
2004	Portugal	3.445.758.654	14.554.607.345	1.016.507	152395	116805
	Grande Lisboa	1.617.408.622	7.148.082.523	239.981	39705	30518
	Grande Porto	447.238.920	1.453.651.923	132.185	20069	15440
	Douro	15.943.096	28.505.080	15.550	2231	1696
	Trás-os-Montes	16.057.354	39.984.910	16.837	2227	1718
	Serra da Estrela	3.714.379	6.491.835	3.507	400	338
	Beira Int. Norte	8.780.787	13.657.203	8.761	1061	788
	Beira Int. Sul	8.231.235	10.752.697	6.357	786	602

Fonte: <http://www.ine.pt>. Quadro extraído em 31 de Dezembro de 2010 (11:44:25)

Com base nestes valores, apresenta-se no quadro 3, por regiões, a taxa de imposto sobre o rendimento suportada pelas empresas, assim como a proporção de nascimentos e mortes de empresas.



Quadro 22: Taxa de imposto sobre o rendimento e variação de empresas por região.

Período de refer. dos dados	NUTS 2002	Taxa de imposto sobre o rendimento	Variação de Empresas por Região	
			Nasc.	Mortes
2007	Portugal	15,84%	15,20%	-
	Grande Lisboa	13,87%	16,58%	-
	Grande Porto	14,71%	15,16%	-
	Douro	28,11%	13,73%	-
	Trás-os-Montes	15,26%	13,21%	-
	Serra da Estrela	-	12,33%	-
	Beira Int. Norte	29,95%	11,71%	-
	Beira Int. Sul	17,48%	12,27%	-
2006	Portugal	14,75%	15,65%	16,26%
	Grande Lisboa	15,59%	16,99%	18,36%
	Grande Porto	19,39%	16,02%	16,58%
	Douro	32,02%	15,24%	15,12%
	Trás-os-Montes	15,87%	14,52%	13,67%
	Serra da Estrela	43,24%	13,30%	12,59%
	Beira Int. Norte	24,60%	14,06%	12,70%
	Beira Int. Sul	23,42%	13,20%	13,84%
2005	Portugal	18,66%	14,28%	13,41%
	Grande Lisboa	19,83%	15,64%	15,22%
	Grande Porto	29,28%	15,08%	14,18%
	Douro	32,42%	13,08%	12,73%
	Trás-os-Montes	24,87%	12,40%	11,80%
	Serra da Estrela	36,80%	11,83%	11,24%
	Beira Int. Norte	23,11%	11,42%	11,35%
	Beira Int. Sul	62,24%	11,60%	10,85%
2004	Portugal	19,14%	14,99%	11,49%
	Grande Lisboa	18,45%	16,55%	12,72%
	Grande Porto	23,53%	15,18%	11,68%
	Douro	35,87%	14,35%	10,91%
	Trás-os-Montes	28,65%	13,23%	10,20%
	Serra da Estrela	36,39%	11,41%	9,64%
	Beira Int. Norte	39,13%	12,11%	8,99%
	Beira Int. Sul	43,36%	12,36%	9,47%

Fonte: Elaboração Própria

Os resultados obtidos não deixam de ser surpreendentes, dado que em termos agregados, as empresas nas regiões do interior, abrangidas pelos benefícios fiscais à Interioridade pagam, em termos proporcionais, mais impostos que as empresas com tributação normal.

Em 2007 a taxa média Nacional é de 15,84%, sendo a do Grande Porto 14,71%, Grande Lisboa 13,87%, ambas abaixo da média Nacional. As regiões em que era suposto a taxa de imposto ser menor é onde a mesma atinge os maiores valores, chegando no Douro aos 28,11% e Beira Interior Norte a 29,95%. Na Serra da Estrela não existem valores porque o resultado líquido é negativo. Uma das possíveis razões para o resultado líquido na região da Serra da Estrela ser negativo, em 2007, prende-se certamente com a existência de um valor



significativo de resultados líquidos negativos nessa região, o originando uma diminuição dos resultados líquidos globais. Alto Trás-os-Montes é a única região onde a taxa é idêntica à média nacional. Verifica-se ainda que a taxa de imposto, a nível nacional, reduziu de 2004 a 2006, sofrendo um ligeiro aumento em 2007.

Desta análise verifica-se também que, apesar da região do interior possuir benefícios fiscais, estes incentivos não se reflectem numa maior da *taxa de nascimentos*. Pelo contrário: em todas as regiões do interior e em todos os anos analisados, as taxas de nascimento são inferiores à taxa nacional e às taxas das metrópoles. Por outro lado, no que se refere à *taxa de mortalidade* verifica-se a situação contrária, constatando-se que as regiões do interior apresentam, no período analisado, sempre taxas inferiores às taxas nacionais e das regiões do Porto e Lisboa. Este facto, juntamente com o anterior pode ter duas explicações: 1) simplesmente reflecte um maior dinamismo económico das regiões mais urbanas (maior taxa de nascimentos e maior taxa de mortes) ou 2) o efeito dos benefícios fiscais não se faz sentir ao nível da criação de empresa, mas pode ser importante para a sobrevivência das empresas já existentes.

Para ter uma ideia mais clara sobre a dinâmica empresarial dos dois tipos de regiões e do possível impacto dos benefícios fiscais, interessa também analisar a *taxa de crescimento das empresas* ao longo do período analisado. Pela análise do quadro 4 constata-se que, à excepção do ano 2006, a taxa de crescimento das empresas nas regiões interiores é inferior à taxa de crescimento do número de empresas quer em Portugal, quer nas metrópoles consideradas.

Quadro 23: Crescimento do número de empresas.

NUTS 2002	2005		2006		2007		Cresc. Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Portugal	40.651	4,00%	28.277	2,67%	16.246	1,50%	85.174	8,38%
Grande Lisboa	11.710	4,88%	4.699	1,87%	5.401	2,11%	21.810	9,09%
Grande Porto	6.627	5,01%	3.281	2,36%	1.240	0,87%	11.148	8,43%
Douro	418	2,69%	516	3,23%	155	0,94%	1.089	7,00%
Trás-os-Montes	385	2,29%	566	3,29%	272	1,53%	1.223	7,26%
Serra da Estrela	42	1,20%	112	3,16%	45	1,23%	199	5,67%
Beira Int. Norte	302	3,45%	254	2,80%	59	0,63%	615	7,02%
Beira Int. Sul	151	2,38%	181	2,78%	17	0,25%	349	5,49%

Fonte: Elaboração Própria

Estes resultados vão de encontro, aos resultados obtidos por Verheul *et al.* [34] que também não encontraram evidência estatística, da relação entre os incentivos fiscais regionais e a criação de empresas. Também os autores Peters & Fisher [12] chegaram a idêntica conclusão ao referirem que em cada 10 postos de trabalho criados apenas 1 posto de trabalho é imputado aos benefícios fiscais, ou seja, verifica-se um desperdício de recursos financeiros de 90%. Os mesmos autores consideram que existem muito boas razões, teóricas e práticas para acreditar que o desenvolvimento de incentivos traz pouco ou nenhum impacto sobre a localização de empresas e decisões de investimento.

Num estudo semelhante, realizado no distrito de Vila Real, sobre o impacto dos mesmos benefícios fiscais os autores Sequeira e Sá [17] verificaram que estes têm um valor diminuto, levando os autores a questionarem se as empresas conhecem os benefícios fiscais e se têm informação de como podem usufruir dos mesmos. Na verdade estas reflexões levantam a questão se a ineficácia destes incentivos é real ou se resulta apenas do seu desconhecimento

9. CONCLUSÃO

Pretendeu-se com o presente trabalho analisar se os benefícios fiscais têm impacto na criação de empresas em regiões mais desfavorecidas. Através da revisão bibliográfica constatou-se que existem autores a defender que os benefícios fiscais produzem impacto na criação de empresas [8-10-12-16-17-20-27], no entanto existem outros com opinião diferente [7-9-14-30].



Os autores Peters e Fisher [12] levantaram três perguntas essenciais sobre as políticas seguidas pelos incentivos: Os incentivos induzem o desenvolvimento económico e crescimento acima do seu estado de equilíbrio? Será que esse crescimento melhora o bem-estar económico da população-alvo? Quais são os custos desses programas de incentivos em relação a outros instrumentos e políticas? Eles verificaram que, após muitos estudos e experiências realizadas por inúmeros académicos, nenhuma destas afirmações foi claramente demonstrada.

Para contribuir para esta discussão, analisou-se concretamente o caso Português comparando um conjunto de regiões do Interior de Portugal, beneficiadas com este tipo de incentivos regionais, com regiões de grandes áreas urbanas, sujeitas ao regime geral. Os resultados obtidos não evidenciam claramente um efeito positivo deste tipo de medidas. Admite-se, no entanto, que a leitura dos resultados deva ser feita com cuidado, dado que para se efectuar uma leitura inequívoca do impacto deste benefícios teria que se determinar com precisão os custos e os benefícios associados a este tipo de incentivos e para isso teria que se conhecer à partida (i) o montante do investimento que teria sido feito sem o programa de benefícios fiscais, (ii) o montante da base do imposto devido que os contribuintes deixaram de pagar pela utilização dos benefícios fiscais, ou de mudança de lucro tributável relacionado com isenção fiscal da entidade, (iii) a receita tributária adquirida com as actividades dos contribuintes, após ter terminado o benefício fiscal [14]. Na ausência destes dados, as interpretações destes resultados são sempre aproximações a uma realidade que se pretende compreender. Ainda, assim, considera-se que constituem contributos importantes para a reflexão e desenho de políticas públicas e pistas para novas investigações. Assim, da análise feita resultam, sobretudo, mais questões, nomeadamente: *Qual teria sido a evolução dos territórios de interior sem a presença destes incentivos?; Quais as razões para o impacto deste tipo de incentivos ser aparentemente diminuto? Será por falta de informação dos empresários sobre a sua disponibilidade ou porque, por si só, não são suficientes para contrariar a dinâmica desfavorável das regiões do interior? Qual o tipo de Benefícios Fiscais mais atractivo, aplicado ao IRS ou ao IRC? Poderá a poupança fiscal ser suficientemente atractiva, para o empreendedor, ao ponto dele deslocalizar o seu investimento?*

Perante os resultados obtidos por esta e outras investigações sobre a temática, considera-se que, a atribuição de Benefícios Fiscais de forma isolada, pode não ser suficiente para promover o empreendedorismo nem o desenvolvimento de uma região. Por isso, tal como referem Easson & Zolt, [14], os governos precisam considerar o seu papel na melhoria do clima de investimento, para incentivar novos empreendedores, nacionais e estrangeiros a investirem nas regiões mais desfavorecidas e re-equacionar as formas (ou pacotes) de incentivos regionais. Os incentivos regionais devem ter como objectivo um desenvolvimento integral e integrado dos territórios não se podendo esgotar em benefícios fiscais. Tal como evidenciado por diversos investigadores [13-30-31], não existe uma solução rápida para atrair investimentos, é necessário um planeamento de longo prazo que envolva a previsão de futuras necessidades de competências e um forte investimento em boas infra-estruturas capazes de oferecer aos empreendedores boas condições para desenvolverem os seus investimentos e condições de fixação das populações nesses territórios. Todavia, esta tarefa não cabe unicamente aos governos: a criação de um ambiente local positivo depende da visão e da contribuição de todos os agentes (stakeholders) dos territórios envolvidos - públicos e privados, individuais e colectivos - e da forma como se articulam [20-36-38-39].

Assim, para além das questões acima enunciadas, sugerimos ainda como futuras investigações sugerimos dar resposta às seguintes questões: Que políticas contribuem mais para incentivar o empreendedorismo? Quais as principais variáveis, tidas em conta pelos empreendedores, na tomada de decisão de um investimento?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Henrekson, M., "Entrepreneurship: a weak link in the welfare state?". Industrial and Corporate Change, vol. 14, pp. 437-467, Mar. 2005.

Davidsson, P., Wiklund, J., "Levels of Analysis in Entrepreneurship Research : Current Research Practice and Suggestions for the Future". Nation, vol. 25, pp. 81-100, 2001.



- Sarasvathy, S. D., "Causation and Effectuation: Toward a Theoretical Shift from Economic Inevitability to Entrepreneurial Contingency". *The Academy of Management Review*, vol. 26, p. 243, Apr. 2001.
- Acs, Z. J., Audretsch, D., "Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis". *American Economic Review*, vol. 78, pp. 678-690, 1988.
- Wennekers S., Thurik, R., "Linking Entrepreneurship and Economic Growth". *Small Business Economics*, pp. 27-55, 1999.
- Minniti, M., "No Title," *New England Journal of Entrepreneurship*. vol. 9, pp. 21-34, 2006.
- Gergely, J., "Trends in Foreign Direct Investment Incentives". *Associazione Universitaria di Studi Europei AUSE*, 2003.
- Garner, R. L., "Tax Incentives for Development Investment". *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 18, pp. 379-380, 1959.
- Klemm, A., "Causes, benefits, and risks of business tax incentives". *International Tax and Public Finance*, vol. 17, pp. 315-336, Apr. 2010.
- Bartik, T. J., "Development Incentives". *Growth and Change*, vol. 36, pp. 139-166, 2005.
- Acs, Z. J., Desai, S., Hessels, J., "Entrepreneurship, economic development and institutions". *Small Business Economics*, vol. 31, pp. 219-234, Sep. 2008.
- Peters, A., Fisher, P., "The Failures of Economic Development Incentives". *Journal of the American Planning Association*, vol. 70, pp. 27-37, Mar. 2004.
- Dixon H., Lawler, P., "Imperfect Competition and the Fiscal Multiplier". *Scand J. of Economics*, vol. 98, pp. 219-231, 1996.
- Easson A., Zolt, E. M., "Tax incentives". *World Bank Institute*, pp. 1-35, 2002.
- Noren, R., "Fiscal stability and dynamics in the Eurozone," *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, pp. 51-57, Jan. 2009.
- Freedman, C. et al., "Global effects of fiscal stimulus during the crisis☆," *Journal of Monetary Economics*, vol. 57, pp. 506-526, Jul. 2010.
- Sequeira T., Sá, F., "BENEFÍCIOS FISCAIS AO SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ? O CASO DO DISTRITO DE VILA REAL , NO NORTE INTERIOR PORTUGUÊS," 1.º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde 15.º Congresso da APDR, pp. 2420-2447, 2008.
- Schwartz, D., Pelzman, J., Keren, M., "The Ineffectiveness of Location Incentive Programs: Evidence From Puerto Rico and Israel," *Economic Development Quarterly*, vol. 22, , pp. 167-179, May. 2008.
- Rochananonda, C., "Tax Incentives and FDI in Thailand," *International Symposium on FDI and Corporate Taxation: Experience of Asian Countries and Issues in the Global Economy*, 2006, pp. 1-40.
- Fini, R., Grimaldi, R., Sobrero, M., "Factors fostering academics to start up new ventures: an assessment of Italian founders' incentives," *The Journal of Technology Transfer*, vol. 34, Jun. 2009, pp. 380-402.
- Knoll, M. S., "International Competitiveness, Tax Incentives, and a New Argument for Tax Sparing : Preventing Double Taxation by Crediting Implicit Taxes," *Scholarship at Penn Law*, 2008.
- Minnick, K., Noga, T., "Do corporate governance characteristics influence tax management?," *Journal of Corporate Finance*, vol. 16, pp. 703-718, Dec. 2010.
- Carpentier, C. et al., "On the Usefulness of Tax Incentives for Business Angels and SME Owners : An empirical Analysis," *Cirano - Centre Interuniversitaire de recherche en analyse des organisations*, vol. 13, 2005. *Finance*, 2005.
- A. Ayayi, "Public Policy and Venture Capital: The Canadian Labor-Sponsored Venture Capital Funds," *Journal of Small Business Management*, vol. 42, pp. 335-345, Jul. 2004.
- [25] Brzozowska, K., "Business Angels in Poland in Comparison to Informal Venture Capital Market in European Union," *Management*, vol. 2, pp. 7-14, 2008.
- Bruton, G.D. et al., "Governance , ownership structure , and performance of IPO firms : the impact of different types of private equity investors and institutional environments," *Strategic Management Journal*, vol. 509, pp. 491-509, 2010.
- Bloom, N., "Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979-1997," *Journal of Public Economics*, vol. 85, pp. 1-31, Jul. 2002.
- Blonigen, B., Davies, R. B., "The Effects of Bilateral Tax Treaties on U.S. FDI Activity," *SSRN Electronic Journal*, pp. 601-622, 2003.



Audretsch, B., "Agglomeration and the location of innovative activity," *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, pp. 18-29, Jun. 1998.

Meier, G. M., "Tax Incentives for Industry in Less Developed Countries," *American Economic Review*, vol. 54, pp. 1155-1158, 1964.

Velde, D. W., "Government policies for inward foreign direct investment in developing countries : implications for human capital by," *OECD Development Centre*, vol. 193, 2002.

Reside, R. E., "June 2007 Can Fiscal Incentives Stimulate Regional Investment in the Philippines ? Can fiscal incentives stimulate regional investment in," *University of the Philippines School of Economics*, 2007.

Azémar, C., Desbordes, R., "Short-run Strategies for Attracting Foreign Direct Investment," *World Economy*, vol. 33, pp. 928-957, Mar. 2010.

Verheul, Carree, M., Santarelli, E., "Regional Opportunities and Policy Initiatives for New Venture Creation," *International Small Business Journal*, vol. 27, pp. 608-625, Sep. 2008.

Audretsch, D. B., Fritsch, M., "The Industry Component of Regional New Firm Formation Processes," *Review of Industrial Organization*, pp. 239-252, 1999.

Feldman, M. P., "Firm Formation in a Regional Context," *Industrial and Corporate Change*, vol. 10, pp. 861-892, 2001.

Tomljanovich, M., "The role of State Fiscal Policy in State Economic Growth," *Contemporary Economic Policy*, vol. 22, pp. 318-330, 2004.

Dinis, A., "Rural Entrepreneurship: Individual or collective phenomena," *Estudos de Gestão – Portuguese Journal of Management Studies*, vol. VII, pp. 111-126, 2002.

Dinis, A., "Marketing and Innovation: Useful tools for competitiveness in(of) rural and peripheral areas," *European Planning Studies*, vol. 14, pp. 9-22, 2006.