CIRIUS

Centro de Investigações Regionais e Urbanas

ESTUDO SOBRE "EMPREENDEDORISMO E CRIAÇÃO DE EMPREGO EM MEIO URBANO" E "FISCALIDADE URBANA"

RELATÓRIO FINAL

JULHO 2012

Rua Miguel Lupi, 20 1249-078 Lisboa
Telefone: 21 3925969 Telefax: 21 392 5969

Ficha Técnica

Título:

Relatório Final do
Estudo sobre 'Empreendedorismo e Criação de Emprego em Meio Urbano' e 'Fiscalidade Urbana'

Autoria:

CIRIUS – Centro de Investigações Regionais e Urbanas do Instituto Superior de Economia e Gestão
Coordenação:
Vítor Escária
Paulo Madruga

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 4
1. EMPREENDEDORISMO E CRIAÇÃO DE EMPREGO EM MEIO URBANO 6
1.1. INTRODUÇÃO 6
1.2. O EMPREENDEDORISMO E A CRIAÇÃO DE EMPREGO E A POLÍTICA DE CIDADES NO QUADRO DAS POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA 7
1.2.1. O empreendedorismo e a criação de emprego no quadro das políticas da União Europeia 7
1.2.2. A política de cidades no quadro das políticas da União Europeia 12
1.3. AS ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO E DE CIDADES DO GOVERNO PORTUGUÊS 15
1.3.1. Orientações da política de promoção do empreendedorismo 16
1.3.2. Orientações da política de cidades 19
1.4. EXERCÍCIO DE *BENCHMARKING* SOBRE EMPREENDEDORISMO E CRIAÇÃO DE EMPREGO EM MEIO URBANO 20
1.4.1. Tecido Económico – Benchmarking Quantitativo 21
1.4.2. Actividade Empreendedora 26
1.4.3. Auto-emprego 29
1.4.4. Demografia empresarial 31
1.4.5. Abordagem estrutural do empreendedorismo 36
1.4.6. Internacionalização de PME 41
1.4.7. Empreendedorismo e crise financeira global 43
1.5. *BENCHMARKING* DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AO EMPREENDEDORISMO 45
1.5.1. No domínio do estímulo e promoção do empreendedorismo 45
1.5.2. Sobre o papel do empreendedorismo como instrumento do desenvolvimento das cidades, do seu ordenamento e da revitalização dos centros históricos 54
1.6. *CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES SOBRE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO* 61
1.6.1. Envolvente e cultura empresarial 65
1.6.2. Acesso ao financiamento/capital 66
1.6.3. Orientação, informação e aconselhamento às empresas 67
1.6.4. Internacionalização 67

2. FISCALIDADE URBANA 69
2.1. INTRODUÇÃO 69
2.2. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE FISCALIDADE URBANA 69
2.3. MODELOS DE TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA 74
2.4. AS RECEITAS DA FISCALIDADE SOBRE O PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO NO QUADRO DAS RECEITAS FISCAIS 76
2.5. A RELEVÂNCIA DA TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO NAS RECEITAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS 79
2.6. A FISCALIDADE URBANA E A REGENERAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA E A PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO 86
2.7. PRINCÍPIOS PARA ALTERAÇÕES DA FISCALIDADE URBANA 90
2.8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES SOBRE FISCALIDADE URBANA 92
CONCLUSÃO 95

INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o Relatório Final do estudo sobre as temáticas 'Empreendedorismo e Criação de Emprego em Meio Urbano' e 'Fiscalidade Urbana', objecto do contrato de aquisição de serviços celebrado entre o Conselho Económico e Social e o CIRIUS, tendo em vista servir de fundamentação ao Parecer de Iniciativa sobre 'Competitividade das Cidades, Coesão Social e Ordenamento do Território'.

De acordo com a metodologia proposta, foram desenvolvidas, no quadro do estudo, as seguintes actividades:

- Realização de um exercício de *benchmarking* das dinâmicas territoriais de empreendedorismo e criação de emprego, em particular em meio urbano, em curso noutros países bem como das políticas desenvolvidas sobre estas temáticas;
- Realização de um exercício de *benchmarking* sobre modelos de fiscalidade urbana adoptados noutros países, suas tendências de evolução bem como as políticas adoptadas neste domínio;
- Análise, em termos da evolução recente e tendências, as dinâmicas de empreendedorismo e criação de emprego em meio urbano no território português;
- Recomendação de políticas e linhas de acção.

O desenvolvimento destas actividades visou permitir dar respostas às preocupações enunciadas no Caderno de Encargos:

- A análise comparativa de conceitos, sistemas de informação e indicadores, boas práticas e instrumentos de política desenvolvidos recentemente neste domínio em Estados-membros da União Europeia e, eventualmente, noutros países da OCDE;
- O ponto de situação do debate sobre empreendedorismo, criação de emprego e fiscalidade urbana no âmbito da preparação da nova política de coesão pós-2013;

- A identificação de conceitos e de critérios de concretização de intervenções nos domínios seleccionados em Portugal, tomando em consideração a informação disponível, nomeadamente dos Censos 2011;
- A proposta de instrumentos de política no âmbito de uma perspectiva de desenvolvimento urbano e respectiva governação a operacionalizar no domínio das políticas urbana, regional, rural e de cooperação no quadro da nova política de coesão.

O relatório encontra-se estruturado em duas partes, em que se apresentam as análises efectuadas relativamente a cada uma das temáticas abordadas.

1. EMPREENDEDORISMO E CRIAÇÃO DE EMPREGO EM MEIO URBANO

1.1. Introdução

A primeira temática abordada no quadro do presente estudo respeita à problemática do empreendedorismo e criação de emprego em meio urbano.

O empreendedorismo, enquanto meio privilegiado de introdução de inovações significativas na economia e de instigar processos de reestruturação dos mercados, assume particular importância na geração de crescimento económico e emprego, ao potenciar o aproveitamento económico de oportunidades de negócio.

Os territórios urbanos, por sua vez, enquanto territórios em que se materializam as "economias de aglomeração", ou seja, os ganhos de eficiência de que beneficiam actividades produtivas em situação de proximidade geográfica e que seriam inexistentes se as actividades tivessem localizações isoladas, surgem como um território fundamental para a promoção e reforço do empreendedorismo, assumindo assim uma importância fulcral nos processos de criação de valor e de criação de emprego e, logo, nos processos de desenvolvimento económico. Os meios urbanos são particularmente relevantes para promover as designadas "economias de urbanização", ou seja, as economias de aglomeração que decorrem da proximidade geográfica entre estabelecimentos produtivos pertencentes a diferentes indústrias ou sectores de actividade.

A análise das dinâmicas de empreendedorismo e criação e emprego em meio urbano bem como das eventuais medidas para o seu estímulo assumem particular importância no actual contexto da economia portuguesa.

Portugal, caracterizando-se por uma estrutura empresarial com elevada densidade de micro-empresas e de PME, caracteriza-se, por uma fraca qualidade da maior parte do seu empreendedorismo que se manifesta, entre outras formas, pela reduzida sobrevivência das novas empresas. Essa situação decorre de uma parte relevante do empreendedorismo em Portugal ser o designado empreendedorismo "de necessidade", que resulta de uma escolha motivada pela tradição e pela falta

de alternativas válidas ao auto-emprego, por oposição ao empreendedorismo "de oportunidade", associado à criação de empresas resultante da detecção e aproveitamento de uma nova ideia de negócio inovadora.

Conhecer as dinâmicas de empreendedorismo em Portugal é fundamental, não só para melhorar o nosso conhecimento sobre estas realidades fundamentais ao processo de desenvolvimento da economia portuguesa, como também, associado ao conhecimento das experiências de instrumentos de política pública de estímulo do empreendedorismo adoptados noutros países, bem como a forma como estas problemáticas estão a ser consideradas no quadro preparação das políticas estruturais no período 2014-2020, para a preparação dos instrumentos e política pública a adoptar em Portugal no quadro do Contrato de Parceria a estabelecer com as Instituições Europeias para o próximo período plurianual de fundos comunitários.

Foram estes os objectivos do trabalho desenvolvido nesta área.

1.2. O empreendedorismo e a criação de emprego e a política de cidades no quadro das políticas da União Europeia

Numa primeira fase é importante apresentar o contexto europeu das políticas de promoção do empreendedorismo e criação e emprego e de cidades, elementos enquadradores do próximo período de programação comunitário e que, por essa via, condicionarão os documentos estratégicos portugueses.

1.2.1. O empreendedorismo e a criação de emprego no quadro das políticas da União Europeia

O empreendedorismo vem assumindo um papel central no quadro das políticas europeias desde pelo menos a Agenda 2000, que orientou as políticas comunitárias no período 2000-2006.

Em plena implementação da referida agenda, Romano Prodi, em 2002, à data presidente da Comissão Europeia referia: "*Our lacunae in the field of entrepreneurship need to be taken seriously because there is mounting evidence that the key to economic growth and productivity improvements lies in the*

entrepreneurial capacity of an economy" (Romano Prodi, Conferência: "For a new European entrepreneurship", Instituto de Empresa, Madrid, 7 Fevereiro 2002).

No período de programação comunitária actualmente em curso, o período 2007-2013, a relevância dada à questão do empreendedorismo e da criação de emprego levou a que, para além da sua inclusão enquanto temática objecto de *earmarking* dos fundos estruturais no âmbitos dos QREN nacionais, a Comissão Europeia tenha mesmo adoptado um Programa Comunitário que assumiu o apoio ao empreendedorismo e inovação das empresas como objectivo central, o Programa de Competitividade e Inovação 2007-2013 (*CIP - Competitiveness and Innovation Programme 2007-2013*), com um orçamento de 3,6 B€. Para além disso, o 7º Programa Quadro de Investigação & Desenvolvimento Tecnológico contempla também importantes apoios ao empreendedorismo de base tecnológica.

O Programa de Competitividade e Inovação 2007-2013 está dividido em três programas operacionais, cada um com objectivos específicos mas todos focados em reforçar a competitividade e a capacidade inovadora das empresas nas suas áreas, nomeadamente as TIC e a energia sustentável. Os três programas operacionais são:

- O Programa de empreendedorismo e inovação *(Entrepreneurship and Innovation Programme - EIP)*;
- O Programa de apoio às TIC *(Information Communication Technologies Policy Support Programme - ICT-PSP)*;
- O Programa europeu de energia inteligente (*Intelligent Energy Europe Programme – IEE)*.

Uma das áreas chave de acção destes programas tem sido a questão do acesso ao financiamento. O acesso ao financiamento é essencial para aumentar a competitividade e o potencial de crescimento das PME. No contexto da actual crise, caracterizada por uma quebra dos empréstimos concedidos à economia real, o acesso das empresas a empréstimos bancários tem-se tornado cada vez mais difícil. Ainda recentemente a Comissão apresentou a estratégia destinada a promover um melhor acesso das PME ao financiamento, com um plano de acção da União Europeia que inclui o aumento do apoio financeiro do orçamento da

União e do Banco Europeu de Investimento e uma proposta de regulamento que estabelece regras uniformes em matéria de comercialização dos fundos de capitais de risco.

Neste momento está em preparação o quadro geral das políticas comunitárias a implementar no período 2014-2020. A Comissão Europeia apresentou, em Junho de 2011, um conjunto de propostas, tendo adoptado, em Outubro, um pacote legislativo provisório relativo à Política de Coesão, que será discutido com o Conselho Europeu e com o Parlamento Europeu no sentido da sua adopção para permitir o início da sua implementação em 2014.

O elemento orientador de toda a política comunitária no período 2014-2020 é a Estratégia Europa 2020.

Nesse contexto, e tendo em vista a promoção do crescimento e a criação de emprego, são assumidas como prioridades melhorar o acesso das PME ao mercado único e desenvolver o empreendedorismo, nomeadamente simplificando o direito das sociedades e tomando iniciativas que permitam aos empresários reiniciar a sua actividade após uma falência.

No quadro da Estratégia Europa 2020, foi já apresentado a iniciativa emblemática União da Inovação 2020 (*Innovation Union 2020)*, iniciativa que, no âmbito da Europa 2020, define as linhas programáticas para inovação e empreendedorismo no próximo período de programação dos fundos estruturais e é vista como um dos principais instrumentos para promover o crescimento económico e a criação e emprego.

Esta iniciativa emblemática contempla mais de 30 linhas de acção, assumindo como fins:

- transformar a Europa num espaço de excelência ao nível da produção científica;
- remover os obstáculos à inovação que impedem que as ideias cheguem rapidamente ao mercado;

- revolucionar a forma como os sectores público e privado interagem, promovendo, em particular, o estabelecimento de parcerias de inovação entre instituições públicas comunitárias, nacionais, regionais e as empresas.

Como áreas chave de actuação foram identificadas:

- reforçar a base de conhecimento europeia – reconhecendo o papel que a investigação e a educação desempenham para favorecer a inovação e a necessidade de a Europa ter pelo menos mais 1 milhão de investigadores na próxima década para atingir a meta de investir em I&D 3% do PIB em 2020 a iniciativa União da Inovação 2020 contempla medidas para completar o Espaço Europeu de Investigação em 2014, assegurando maior coerência entre as políticas de investigação europeias e nacionais, removendo obstáculos à mobilidade de investigadores e eliminando burocracia. Nos domínios da educação, será promovida a colaboração entre a academia e as empresas no sentido de desenvolver novos curricula focados na superação de lacunas nas qualificações para a inovação.
- assegurar que as boas ideias chegam ao mercado – a iniciativa propõe-se criar um mercado único europeu para a inovação com capacidade de atrair as empresas inovadoras. Medidas de protecção de patentes, de estandardização, de contratação pública e de regulação inteligente serão adoptadas. A iniciativa procurará ainda estimular o investimento privado, com medidas como, por exemplo, o reforço do capital de risco.
- maximizar os benefícios sociais e regionais da inovação –para evitar o agravamento do fosso entre as regiões mais inovadoras e as restantes, a Comissão pretende apoiar os Estados Membros a fazerem o melhor uso dos 86B€ de fundos estruturais remanescentes para o período 2007-2013 para projectos de investigação e inovação, como forma de lançar desde já o próximo período. A iniciativa União da Inovação pretende envolver todos os agentes na inovação.
- promover parcerias europeias para a inovação – juntar esforços para a inovação – estas parcerias visam criar uma nova forma de juntar actores públicos e privados, a nível europeu, nacional, regional e local, para

enfrentar os grandes desafios que a Europa enfrenta, nomeadamente ao nível das alterações climáticas, energia, segurança alimentar, saúde e envelhecimento da população. Estes desafios representam também oportunidades para novos negócios e as parcerias visam dar à União Europeia uma liderança nestes mercados.

- estimular a cooperação internacional – com vista a melhorar a forma como a Europa colabora com os seus parceiros internacionais os programas de I&D devem ter condições que favoreçam consórcios internacionais. Adicionalmente devem estabelecer-se acordos internacionais para o desenvolvimento de infra-estruturas de investigação cujo custo ou complexidade faça com que só sejam justificadas a uma escala global.

Como principal instrumento financeiro de implementação da iniciativa emblemática União da Inovação 2020 foi já apresentado também o novo Programa Quadro para a Investigação e Inovação, o programa *Horizon 2020*¸ com uma dotação orçamental proposta de 80 B€ até 2020.

Este programa substituirá não só o 7º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico como ainda o programa *CIP - Competitiveness and Innovation Programme* e promoverá o financiamento do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT), assegurando uma maior articulação entre as diversas actuações de promoção do empreendedorismo e inovação no espaço da União Europeia.

No seu quadro foi também já apresentado o Programa COSME para a Competitividade das Empresas e das PME (*Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs (COSME) 2014-2020*).

Este programa, com um orçamento proposto de 2,5 B€, dará continuidade às iniciativas desenvolvidas no quadro do Programa para o Empreendedorismo e Inovação e visa apoiar acções complementares e coordenadas dos Estados Membros. Terá particular atenção aos problemas de natureza transnacional, que por via das economias de escala e efeito demonstração, podem ser enfrentados, de forma mais eficaz, a nível europeu.

O programa tem como principais objectivos:

- A melhoria do acesso ao financiamento por parte dos empreendedores e das PME;
- Criação de um ambiente favorável à criação e crescimento das empresas;
- Encorajar um cultura de empreendedorismo na Europa;
- Reforçar a competitividade sustentável das empresas europeias
- Apoiar a internacionalização e o acesso aos mercados das empresas europeias.

As principais acções surgem enquadradas nas seguintes linhas:

- Acesso ao financiamento por parte de PME através de instrumentos financeiros específicos;
- Rede Europeia de Empresas: uma rede de centros de serviços às empresas
- Empreendedorismo;
- Melhoria das condições para a competitividade das empresas e desenvolvimento das políticas;
- Internacionalização de PME.

Sendo estes os principais programas na União Europeia, é importante salientar que, nas suas propostas, a Comissão decidiu que a política de coesão deve continuar a ser um elemento essencial do próximo pacote financeiro e sublinhou o papel fulcral desta política no cumprimento da Estratégia Europa 2020. Dessa forma, para além, dos programas já mencionados, esta será uma área temática central dos Contractos de Parceria a negociar entre a Comissão e os Estados Membros relativamente aos apoios que a Política de Coesão.

1.2.2. A política de cidades no quadro das políticas da União Europeia

Aprofundando as experiências anteriores, tais os programas Urban ou Urbact, e na sequência de documentos como a Agenda Territorial da UE de 2007, ou a Carta de Leipzig, no quadro das propostas da Comissão Europeia relativas à política de

coesão para o período 2014-2020, apresentadas em Junho de 2011, é assumida uma dimensão urbana para a política de coesão.

Nesse quadro, são assumidos como fins e ambição da política os seguintes:

- Reforçar o papel das acções urbanas europeias para a coesão territorial e a Europa 2020;
- Reforço do processo de programação para a acção nas áreas urbanas;
- Promover a adopção de abordagens integradas no desenvolvimento urbano;
- Criação de novos instrumentos para promover um desenvolvimento urbano sustentável.

Como elementos dessa dimensão urbana da política de coesão surgem:

- Programação estratégica e integrada para áreas urbanas;
- A definição de prioridades de investimento especificamente urbanas;
- Foco no desenvolvimento urbano sustentável;
- Acções urbanas inovadoras;
- A plataforma de desenvolvimento urbano.

No que respeita à programação estratégica e integrada para as áreas urbanas, as propostas da Comissão Europeia estimulam:

- Os principais desafios enfrentados pelas áreas urbanas devem ser identificados no Quadro Estratégico Comum[1];
- A abordagem adoptada pelos Estados Membros para lidar com as questões urbanas deve ser apresentada nos Contractos de Parceria, incluindo uma alocação mínima de 5% a Investimentos territoriais integrados implementadas pelas cidades

[1] O Quadro Estratégico Comum é adoptado pela Comissão e define acções-chave para concretizar as prioridades da União Europeia; fornece linhas de orientação sobre programação aplicável a todos os Fundos; e promove uma melhor coordenação entre os vários instrumentos estruturais da UE.

- Deverão existir nos Programas Operacionais alocações detalhadas de fundos às prioridades de investimento urbanas e às estratégias urbanas integradas;
- Deverá ser apresentada no Contrato de Parceria e nos Programas operacionais relevantes uma lista de cidades que pretendem implementar estratégias integradas;
- Uma parceria reforçada para envolver as cidades na definição e implementação dos programas.

No que respeita a prioridades de investimento especificamente urbanas, as propostas de regulamento do FEDER contemplam algumas áreas de investimento prioritárias para as áreas urbanas:

- Promoção de estratégias de baixo teor carbónico para as áreas urbanas;
- Acções para melhorar o ambiente urbano, incluindo a regeneração de áreas industriais e comerciais em declínio e a redução da poluição atmosférica;
- Promoção da mobilidade urbana sustentável;
- Apoio à regeneração física e económica de comunidades urbanas degradadas.

O regulamento do FEDER estabelece, aliás, um claro incentivo à adopção de estratégias integradas para áreas urbanas focadas nos desafios económicos, ambientais, climáticos e sociais enfrentados por estes territórios, sugerindo a indicação, no Contrato de Parceria, da lista de cidades que desenvolvem estas acções integradas e dos montantes anuais indicativos alocados a estas acções integradas.

É criada também a possibilidade de abrir os Programas Operacionais de forma criativa, com a criação de miniprogramas que beneficiem de uma alocação de um ou mais fundos (FEDER, FSE), com origem em diferentes prioridades estratégicas de um ou mais programas, destinada ao desenvolvimento urbano sustentável e implementada por via de investimentos territoriais integrados.

Por outro lado, é definido que pelo menos 5% das dotações FEDER devem ser afectadas a estratégias integradas, implementadas por Investimentos Territoriais Integrados e cuja implementação deve ser delegada nas cidades. Estes apoios podem ser feitos de várias formas, desde o apoio a uma única prioridade de investimento urbano, o apoio através de programas de base local em áreas urbanas, a criação de instrumentos financeiros para o desenvolvimento urbano ou financiamento complementar do FEDER e FSE para acções urbanas. É proposta a adopção de uma abordagem funcional e flexível em que as intervenções devem ser definidas à escala territorial apropriada (por exemplo ao nível de bairro, freguesia, cidade, região ou área metropolitana) em função do âmbito temático da acção integrada.

Os regulamentos contemplam, por outro lado, o apoio a acções inovadoras de política urbana. Em particular, o regulamento do FEDER prevê o apoio a projectos urbanos piloto, projectos de demonstração e estudos com interesse europeu. Estas acções urbanas inovadoras podem atingir até 0,2% do total de alocações FEDER anuais e o seu âmbito cobre todos os objectivos temáticos e prioridades de investimento. Estes apoios são implementados por iniciativa da Comissão Europeia.

O regulamento do FEDER define ainda a criação de uma Plataforma de Desenvolvimento Urbano, que deverá ser estabelecida pela Comissão Europeia para promover o diálogo e a troca de experiências sobre política urbana ao nível Europeu. Como temáticas possíveis foram já sugeridas a implementação de acções integradas e inovadoras, a integração de áreas metropolitanas europeias e a contribuição das cidades para a europa 2020. A selecção de cidades será efectuada pela Comissão Europeia, mediante proposta dos Estados Membros nos seus Contratos de Parceria, e deverá levar em conta a população e as especificidades nacionais, não podendo incluir mais de 300 cidades.

1.3. As orientações da política de promoção do empreendedorismo e de cidades do Governo Português

Tal como a nível comunitário, também em Portugal as questões do empreendedorismo e das cidades têm sido objecto de interesse por parte dos

decisores políticos, que lhes têm atribuído alguma relevância no quadro das políticas públicas.

1.3.1. Orientações da política de promoção do empreendedorismo

O Governo português, elegendo o empreendedorismo e a inovação como objectivos prioritários para o desenvolvimento e para o aumento da competitividade da economia nacional, apresentou recentemente, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2011, o Programa Estratégico para o Empreendedorismo e a Inovação, designado Programa Estratégico +E+I.

De acordo coma referida resolução, este Programa assenta em quatro pilares fundamentais:

- alargamento das competências da população, incluindo a população jovem e a socialmente desprotegida, das empresas e da Administração Pública;
- a dinamização da inovação, designadamente ao nível de produto, processos e tecnologia, por forma a promover a competitividade das empresas portuguesas;
- o estímulo ao empreendedorismo, promovendo um contexto favorável ao surgimento de projectos empreendedores e ao seu sucesso;
- a promoção destes objectivos através de adequados instrumentos de financiamento, com uma repartição justa dos fundos disponíveis pelas iniciativas de excelência.

Para cumprir os seus objectivos, o Programa Estratégico +E+I aposta em quatro grandes áreas de intervenção:

- Alargar conhecimentos e capacidades — destacam–se as seguintes prioridades que visam reforçar e alargar as competências da população portuguesa, incluindo a população jovem e a socialmente desprotegida, das empresas e da Administração Pública, para a inovação e empreendedorismo: promover a criatividade, a literacia digital, a cultura científica e tecnológica e o empreendedorismo em todos os níveis de

ensino; incentivar as empresas a melhorar as suas competências de gestão e a sua capacidade de inovar e de se internacionalizarem, através da aquisição de competências específicas; aproveitar o potencial criativo e empreendedor dos cidadãos, estimulando o seu envolvimento no desenho de soluções, produtos ou serviços, quer públicos quer privados; e incentivar uma maior colaboração e interligação das empresas com o sistema de ensino;

- Dinamizar a inovação — as iniciativas nesta área visam aumentar o retorno económico aproximando ciência e economia e incentivando a inovação empresarial, designadamente ao nível de produto, processos e tecnologia, por forma a promover a competitividade das empresas portuguesas, nomeadamente pela promoção da ligação entre a investigação, a criatividade e a inovação, através da conexão efectiva entre as empresas e as universidades e a promoção da integração nacional nas redes globais de conhecimento; pelo estímulo da investigação orientada para a geração de valor económico e da valorização dos recursos humanos na área tecnológica e o estímulo do fomento do investimento na ciência e na inovação, orientadas à criação de valor económico;
- Estimular o empreendedorismo — as iniciativas nesta área visam desenvolver um ecossistema favorável ao empreendedorismo nomeadamente pelo incentivo ao empreendedorismo qualificado para a internacionalização, ao empreendedorismo social, ao empreendedorismo jovem e à criatividade na economia; a promoção da inovação social e o combate à aversão ao risco, promovendo o espírito empreendedor e a autonomia desde os níveis básicos de ensino; o estímulo ao intra-empreendedorismo; a valorização da qualidade, do reconhecimento do mérito e da responsabilização como paradigmas sociais
- Promover o financiamento à inovação — políticas que promovam o adequado financiamento de projectos empreendedores e inovadores, através da articulação das ofertas públicas e privadas de financiamento, consubstanciadas, nomeadamente, nas seguintes medidas: Promoção do

capital de risco nacional e estrangeiro e do capital de desenvolvimento; Promoção do contexto e da articulação de ofertas de financiamento público e privado, adequadas ao empreendedorismo e à inovação; Promoção da optimização da utilização dos mecanismos de financiamento do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

O Programa Estratégico +E+I identificou também várias medidas:

- Promover a Componente Experimental no Ensino Básico e no Ensino Secundário
- Iniciativa 'INOVA!' — Aprender a Empreender
- Recursos Humanos Científicos para o Crescimento Económico
- 'Parcerias para o futuro'
- Incentivos à Valorização Económica do Conhecimento Científico
- Programas Científicos Temáticos/Prioritários
- Apoio ao registo de Patentes e estímulo ao seu Licenciamento
- Capacitação e Reforço de Competências Internas de Inovação nas Empresas em Investigação e Desenvolvimento — Unidades de Inovação, Investigação e Desenvolvimento
- Apoio à Participação de empresas em programas Internacionais de I&DT
- Pólos de Competitividade e Internacionalização
- 'Vale +': Vale Inovação, Vale Energia, Vale Internacionalização
- Conselho Nacional para o Empreendedorismo e a Inovação
- Atracção de talento internacional e recursos humanos altamente qualificados
- 'Iniciativa +E+I' — Reconhecimento público de iniciativas dinamizadas pela sociedade civil
- Prémio Nacional de 'Talento, Empreendedorismo e Inovação'
- Bolsa 'Empreender+Inovar+'

- Desenvolver e implementar um programa de apoio à internacionalização das indústrias culturais e criativas (ICC)
- Restruturação dos Instrumentos públicos de Capital de Risco
- Incentivar Parcerias entre Investidores Nacionais e Internacionais no domínio do financiamento da inovação.

De destacar ainda a criação do Conselho Nacional para o Empreendedorismo e a Inovação (CNEI), um órgão com carácter consultivo, presidido pelo Primeiro-Ministro, envolvendo membros do Governo e personalidades reconhecidas do mundo empresarial e académico.

1.3.2. Orientações da política de cidades

No que respeita à problemática da política de cidades, o último documento assumido enquanto orientação neste domínio foi a Política de Cidades POLIS XXI, apresentado ainda pelo anterior Governo.

Nesse documento são assumidos quatro objectivos específicos para a política de cidades:

i. Qualificar e revitalizar os distintos espaços que compõem cada cidade, visando um funcionamento globalmente incluso, coeso, ajustado às necessidades concretas das pessoas, sustentável e mais mobilizador dos(as) cidadãos(as) e da vivência de uma cidadania plena e de proximidade;

ii. Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade;

iii. Qualificar e intensificar a integração da cidade na região, de forma a promover relações de complementaridade mais sustentáveis entre os espaços urbanos e rurais e a dotar o conjunto de cada cidade-região de um maior potencial de desenvolvimento,

iv. Inovar nas soluções para os problemas urbanos.

A prossecução destes objectivos específicos seria concretizada através de três instrumentos principais, que se encontram ainda em vigor:

i. Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano;

ii. Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU);

iii. Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI).

1.4. Exercício de *benchmarking* sobre empreendedorismo e criação de emprego em meio urbano

A literatura sobre empreendedorismo, tanto de natureza científica como predominantemente analítica, acentua sistematicamente que o empreendedorismo é importante para o crescimento económico, para o emprego, para a produtividade e para a inovação.

Esta consideração, que em boa medida se poderá considerar uma redundância, permite no entanto evidenciar, por um lado, que as dinâmicas de crescimento e de desenvolvimento resultam fundamentalmente da capacidade das sociedades e das economias para criar empresas e para assegurar o seu crescimento, mas também, por outro lado, que as políticas públicas pertinentes podem e devem assumir um papel relevante, seja através da criação de estímulos e da remoção de barreiras à criação de empresas, seja propiciando as melhores condições para o respectivo desenvolvimento e expansão.

As mesmas fontes de informação e de reflexão acentuam também que as várias formas de concretização da globalização, as transformações tecnológicas que as acompanham e as modificações que se verificam à escala global nos padrões territoriais de desempenho económico e financeiro influenciam de modo significativo o comportamento empreendedor, as potencialidades de crescimento empresarial e a natureza das correspondentes políticas públicas.

Estas dinâmicas globais traduzem-se efectivamente no aumento quer dos factores de incerteza, quer das percepções sobre os riscos que lhes estão associados, justificando o entendimento de que o empreendedorismo apresenta respostas eficientes e eficazes para os novos desafios que consequentemente se apresentam.

Numa outra perspectiva, a superação das situações de crise, que recorrentemente afectam as economias tradicionalmente mais competitivas e com melhores

desempenhos, é com frequência explicada pela eficiência dos estímulos ao empreendedorismo, associando-o particularmente à capacidade de inovação do tecido empresarial na criação de novos produtos, de novos processos produtivos ou da renovação dos modelos de gestão e das formas organizativas.

Neste quadro de referência, os pontos seguintes deste exercício de *benchmarking* apresentam, de forma sintética, as dimensões essenciais de caracterização do empreendedorismo nas economias mais relevantes para situar e especificar a situação portuguesa, designadamente as integradas na União Europeia e, ainda, em alguns países da OCDE.

Esta análise de *benchmarking*, necessariamente focalizada na sistematização das informações mais importantes para caracterizar as especificidades e as potencialidades portuguesas, integra naturalmente a identificação dos factores fundamentais que estimulam ou penalizam as dinâmicas de criação e crescimento das empresas e do emprego – tendo adoptado um modelo de sistematização orientado para a construção de propostas de instrumentos de política no âmbito "de uma perspectiva de desenvolvimento urbano e respectiva governação a operacionalizar no domínio das políticas urbana, regional, rural e de cooperação no quadro da nova política de coesão".

A apresentação das referidas propostas de instrumentos de política será efectuada na parte final deste Capítulo.

1.4.1. Tecido Económico – Benchmarking Quantitativo

Assinala-se, com frequência, que uma das características estruturais mais marcantes do tecido económico português é o número excessivamente elevado de pequenas empresas.

As informações estatísticas disponibilizadas pela OCDE, que se sintetizam nos quadros seguintes, confirmando embora esta situação, permitem analisar comparativamente os traços fundamentais dos principais indicadores dimensionais das empresas.

Quadro 1-1: Número de Empresas, por classe de dimensão, 2006

	Número de Empresas por Classe de Dimensão				
	1-9	10-19	20-49	50-249	250+
Grécia	96.5%	2.1%	0.9%	0.4%	0.1%
Austrália	96.2%	2.1%	1.1%	0.5%	0.1%
México	96.1%	2.0%	1.1%	0.6%	0.2%
Polónia	96.0%	1.5%	1.4%	1.0%	0.2%
República Checa	95.1%	2.5%	1.5%	0.8%	0.2%
Itália	94.6%	3.5%	1.3%	0.5%	0.1%
Portugal	94.6%	3.1%	1.6%	0.7%	0.1%
Hungria	94.4%	3.1%	1.6%	0.8%	0.1%
Suécia	94.2%	3.0%	1.8%	0.8%	0.2%
Eslovénia	92.8%	3.7%	2.0%	1.3%	0.3%
Finlândia	92.8%	3.6%	2.2%	1.1%	0.3%
França	92.3%	4.1%	2.4%	1.0%	0.2%
Espanha	92.2%	4.4%	2.4%	0.8%	0.1%
Bélgica	92.2%	4.2%	2.5%	1.0%	0.2%
Noruega	91.6%	4.8%	2.4%	1.0%	0.2%
Holanda	90.0%	5.3%	3.0%	1.4%	0.3%
Lituânia	88.4%	5.7%	3.7%	2.0%	0.3%
Áustria	87.5%	6.9%	3.6%	1.6%	0.3%
Reino Unido	87.5%	7.3%	3.2%	1.7%	0.4%
Dinamarca	86.8%	6.8%	4.2%	1.9%	0.3%
Letónia	83.3%	8.6%	5.1%	2.6%	0.3%
Estónia	83.1%	8.5%	5.3%	2.7%	0.4%
Alemanha	83.1%	9.6%	4.4%	2.3%	0.5%
Luxemburgo	65.9%	12.5%	9.8%	8.8%	3.1%
Rep. Eslovaca	54.1%	20.1%	9.7%	12.2%	3.9%
Coreia	49.5%	26.6%	16.5%	6.4%	1.1%
Japão	47.0%	23.4%	18.0%	9.9%	1.7%
Irlanda	39.5%	21.8%	20.5%	14.2%	3.9%

	Número de Empresas por Classe de Dimensão - Ranking de Portugal nos 28 Países com informação da OCDE considerados				
	1-9	10-19	20-49	50-249	250+
Rank de Portugal	7	22	22	24	26

Fonte: OECD Entrepreneurial Structural Indicators, 2009

Quadro 1-2: Emprego, por classe de dimensão, 2006

	Emprego por Classe de Dimensão				
	1-9	10-19	20-49	50-249	250+
Grécia	58.7%	8.8%	8.5%	11.8%	12.1%
Itália	46.9%	11.6%	10.0%	12.5%	19.0%
Portugal	42.4%	10.6%	12.5%	16.3%	18.2%
México	41.3%	6.0%	8.0%	17.0%	27.7%
Polónia	38.6%	4.0%	7.6%	18.7%	31.1%
Espanha	37.7%	11.4%	14.1%	14.8%	22.0%
Hungria	36.2%	9.0%	10.6%	16.3%	27.8%
Austrália	35.3%	8.1%	9.7%	11.8%	35.1%
Bélgica	30.1%	9.3%	12.4%	15.6%	32.6%
Holanda	29.2%	9.1%	12.5%	16.7%	32.6%
República Checa	29.0%	8.3%	10.4%	19.8%	32.5%
Eslovénia	28.9%	8.0%	9.8%	21.0%	32.3%
Noruega	26.5%	11.8%	13.1%	18.3%	30.3%
Áustria	25.5%	10.7%	12.6%	18.9%	32.2%
Suécia	24.7%	9.0%	11.8%	18.1%	36.3%
França	24.7%	8.8%	12.1%	16.2%	38.3%
Estónia	24.7%	12.2%	15.9%	26.2%	21.1%
Lituânia	23.5%	10.5%	15.3%	26.4%	24.2%
Finlândia	23.0%	7.9%	10.7%	17.9%	40.5%
Letónia	21.7%	12.1%	16.0%	26.1%	24.1%
Reino Unido	21.5%	8.9%	9.1%	15.4%	45.2%
Dinamarca	19.7%	10.6%	14.6%	21.0%	34.0%
Alemanha	19.3%	10.7%	11.1%	19.3%	39.5%
Coreia	12.9%	14.5%	20.3%	23.3%	29.0%
Japão	8.9%	10.0%	16.7%	31.3%	33.0%
Rep. Eslovaca	5.1%	5.0%	6.9%	27.5%	55.5%
Luxemburgo	5.0%	4.4%	7.7%	22.4%	60.5%
Irlanda	4.3%	5.9%	12.9%	29.9%	46.9%

	Emprego por Classe de Dimensão - Ranking de Portugal nos 28 Países com informação da OCDE considerados				
	1-9	10-19	20-49	50-249	250+
Rank de Portugal	3	9	11	21	27

Fonte: OECD Entrepreneurial Structural Indicators, 2009

Quadro 1-3: Valor Acrescentado, por classe de dimensão, 2006

	Valor Acrescentado por Classe de Dimensão				
	1-9	10-19	20-49	50-249	250+
Grécia	36.9%	9.7%	11.0%	17.6%	24.8%
Itália	32.7%	11.3%	11.6%	16.1%	28.3%
Austrália	31.1%	7.9%	8.6%	12.3%	40.1%
Noruega	29.8%	7.0%	8.7%	18.9%	35.5%
Dinamarca	27.7%	9.4%	12.0%	18.8%	32.2%
Espanha	26.5%	9.8%	14.2%	17.3%	32.1%
Portugal	24.8%	9.7%	13.6%	21.8%	30.1%
Estónia	22.5%	10.9%	15.8%	30.3%	20.5%
França	21.0%	7.5%	11.2%	15.6%	44.8%
Eslovénia	20.8%	8.3%	10.8%	21.1%	39.0%
Suécia	20.2%	7.2%	10.4%	18.0%	44.2%
Finlândia	19.4%	6.7%	9.6%	18.0%	46.3%
Áustria	19.3%	8.7%	11.9%	21.5%	38.6%
Letónia	19.2%	11.9%	15.9%	29.1%	23.8%
Bélgica	18.9%	7.7%	12.6%	19.0%	41.7%
República Checa	18.8%	6.1%	9.8%	19.9%	45.3%
Reino Unido	18.5%	7.0%	8.5%	16.6%	49.3%
Polónia	18.3%	3.8%	8.0%	21.6%	48.3%
Hungria	18.3%	7.1%	9.6%	18.5%	46.5%
México	17.8%	6.2%	8.7%	20.9%	46.4%
Alemanha	16.1%	8.6%	9.7%	19.3%	46.3%
Lituânia	12.3%	9.5%	14.9%	30.2%	33.1%
Holanda	7.5%	5.5%	11.7%	25.8%	49.4%
Coreia	5.4%	7.4%	12.3%	20.2%	54.7%
Rep. Eslovaca	4.3%	3.6%	5.3%	21.3%	65.4%
Japão	4.0%	5.7%	11.2%	28.6%	50.5%
Luxemburgo	3.3%	2.8%	5.1%	20.3%	68.6%
Irlanda	1.0%	1.4%	3.7%	21.5%	72.3%

	Valor Acrescentado por Classe de Dimensão - Ranking de Portugal nos 28 Países com informação da OCDE considerados				
	1-9	10-19	20-49	50-249	250+
Rank de Portugal	7	6	5	6	24

Fonte: OECD Entrepreneurial Structural Indicators, 2009

A análise cuidada destas informações quantitativas fundamenta a consideração de que, embora a economia portuguesa possua um número elevado de empresas no mais baixo escalão dimensional considerado – com 1 a 9 trabalhadores -, ocupa a sétima posição relativa neste universo, no qual se constata que outras economias europeias, como a grega, a italiana, a polaca e a checa, observam uma densidade empresarial nesta classe de dimensão superior ou idêntica.

A consideração dos outros critérios – a distribuição do emprego e do valor acrescentado por escalões dimensionais – complementa essa análise, permitindo por um lado constatar, em termos de *ranking* do tecido empresarial nacional, que a produção de valor acrescentado revela uma posição relativa equivalente à do

número de empresas mais pequenas e, sobretudo, que o traço distintivo fundamental decorrente destes indicadores estruturais nas empresas de menor dimensão é consequência da muito significativa concentração do emprego nas unidades produtivas com 1 a 9 trabalhadores (sem prejuízo da quantificação desta característica ser superada pela Grécia e pela Itália).

As informações disponibilizadas pela OCDE permitem por outro lado quantificar uma outra característica estrutural essencial do tecido económico português: o número comparativamente reduzido de empresas de maiores dimensões, cuja concretização mais expressiva ocorre no escalão dimensional correspondente a 250 ou mais trabalhadores.

Constata-se na verdade, como o quadro referido revela de modo inquestionável, que a posição relativa de Portugal (entre os países e para os três indicadores considerados) no que respeita ao número de unidades económicas, ao emprego que criam e ao valor acrescentado que produzem é muito reduzida nesta classe de dimensão empresarial (250 ou mais trabalhadores) – ocupando consistentemente uma das posições mais baixas dos respectivos *rankings*.

Entendemos que a circunstância de se verificar, em Portugal e noutras economias, uma presença marcante de empresas de pequena dimensão nas perspectivas do emprego e do valor acrescentado, não constitui necessariamente uma indicação de menor capacidade competitiva ou de menor dinamismo do tecido económico – designadamente tendo em conta que as unidades empresariais de dimensão reduzida revelam, com frequência, mais potencialidades de adaptação e de resposta a desafios e oportunidades emergentes do que as maiores.

Todavia, estas necessárias capacidade competitiva e dinamismo apenas ganham relevância, em qualquer contexto económico, se beneficiarem dos efeitos decorrentes da escala e da coerência estratégica da respectiva actuação nos mercados globais – circunstâncias e propriedades que se encontram mais fácil e frequentemente ao alcance de empresas de média e, sobretudo, de grande dimensão, cuja expressão na economia portuguesa é – como vimos - diminuta.

Assinalamos, nestas circunstâncias, que os significativos desequilíbrios que se constatam na distribuição das empresas portuguesas pela diferentes classes

dimensionais são mais importantes para a compreensão do tecido económico nacional do que a mera verificação do grande peso relativo das unidades empresariais de menor dimensão.

Assinalamos, sobretudo, que a referida compreensão transversal das características estruturantes fundamentais do tecido económico português são determinantes para a qualidade da concepção e da operacionalização das políticas públicas que prosseguem o objectivo de promoção do empreendedorismo – isto é, de estímulo à criação e ao desenvolvimento das empresas - enquanto instrumento de crescimento económico, de criação de emprego, de aumento da produtividade e de incorporação da inovação.

1.4.2. ***Actividade Empreendedora***

A análise comparativa da situação relativa de Portugal no âmbito da actividade empreendedora é sintetizada no Quadro 1.4, através da sistematização de um conjunto de indicadores pertinentes (disponibilizados pelo *Global Entrepreneurship Monitor* - GEM, que divulga regularmente relatórios sobre esta problemática).

É especialmente interessante verificar que, contrariando o sentido mais frequente das análises efectuadas nesta matéria, a actividade empreendedora em Portugal apresenta indicadores de desempenho globalmente positivos.

A referida apreciação positiva decorre, por um lado, do *ranking* de Portugal nos dois primeiros indicadores seleccionados: tanto no que respeita à Taxa de Empreendedorismo Nascente (*Nascent Entrepreneurship Rate*) como no que se refere à Taxa de Propriedade de Novas Empresas (*New Business Ownership Rate*), os valores verificados em Portugal no ano mais recente para que é disponibilizada informação colocam-no plenamente integrado numa posição destacada no conjunto dos países considerados, reveladora de significativo dinamismo na criação de novas empresas e na continuidade do empenhamento empresarial dos respectivos promotores nas iniciativas que concretizaram.

Poder-se-ia imaginar que esta vontade e capacidade empreendedoras são fenómenos recentes, influenciados por situações de necessidade decorrentes da crise financeira e económica; todavia, a comparação entre a posição relativa de

Portugal em 2011 e 2007 contraria esta possível interpretação, uma vez que revela uma posição de liderança empreendedora em 2007 no conjunto das situações nacionais analisadas, que piorou em termos relativos depois dessa data.

A combinação entre as informações destes dois indicadores são sintetizadas pela Taxa de Actividade Empreendedora em Fase Inicial (*Early Stage Entrepreneurial Activity*), não surpreendendo portanto que o correspondente *ranking* volte a colocar Portugal numa situação destacada.

Deveremos salientar finalmente que, também no que respeita à habitual distinção entre empreendedorismo de necessidade e de oportunidade, a posição relativa de Portugal é claramente positiva.

Esta distinção, que visa identificar as motivações para o empreendedorismo, separa os agentes económicos que promovem a criação de empresas porque não têm outras alternativas de emprego e necessitam de uma fonte de rendimentos, dos que identificam oportunidades de negócio e se empenham na correspondente concretização e aproveitamento.

Mesmo entendendo que não deverá merecer acolhimento a desvalorização do empreendedorismo de necessidade, sobretudo porque não deixa de ser reveladora de capacidade de iniciativa e de autonomia empreendedora e, consequentemente, merecedora de reconhecimento pela sociedade, as informações disponibilizadas nesta matéria pela GEM indicam de forma clara – numa envolvente nacional que, como verificámos, é globalmente muito positiva – que a Taxa de Empreendedorismo Motivado pela Oportunidade é superior à determinada pela Necessidade e, sobretudo, uma posição relativa muito favorável de Portugal no conjunto dos países considerados.

Quadro 1-4: Indicadores de Actividade Empreendedora

	Taxa de Empreendedorismo Nascente [% da pop com 18/64 anos envolvida na criação de uma empresa de que será proprietária]		Taxa de Propriedade de Novas Empresas [% da pop com 18/64 anos proprietária/gestora de uma empresa há mais de 3 meses e até 42 meses]		TAE - Taxa de Actividade Empreendedora em Fase Inicial [% da pop com 18/64 anos que é empreendedora nascente ou proprietária de nova empresa]		Taxa de Empreendedorismo Motivado pela Necessidade [% de Empresários em Fase Inicial envolvidos no Empreendedorismo porque não encontraram outra Alternativa de Trabalho] - % da TAE	Taxa de Empreendedorismo Motivado pela Oportunidade [% de Empresários em Fase Inicial envolvidos no Empreendedorismo porque identificaram uma Oportunidade em que acreditam, cuja concretização proporciona a Independência ou um Nível mais elevado de Remuneração] - % da TAE	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2011	2007	2011
Rep. Eslovaca	..	9,2%	..	5,3%	..	14,2%	27,6%	..	33,9%
Letónia	2,2%	6,8%	2,3%	5,3%	4,5%	11,9%	25,9%	42,0%	46,2%
Lituânia	..	6,4%	..	5,0%	..	11,3%	28,4%	..	47,2%
Austrália	..	6,0%	..	4,7%	..	10,5%	15,0%	..	73,1%
México	..	5,7%	..	4,0%	..	9,6%	19,4%	..	54,5%
Polónia	..	6,0%	..	3,1%	..	9,0%	47,6%	..	31,5%
Holanda	2,7%	4,3%	2,6%	4,1%	5,2%	8,2%	9,1%	66,0%	62,3%
Grécia	4,6%	4,4%	1,1%	3,7%	5,7%	8,0%	25,4%	63,0%	36,8%
Coreia	..	2,9%	..	5,1%	..	7,8%	41,5%	..	36,2%
República Checa	..	5,1%	..	2,7%	..	7,6%	27,3%	..	56,5%
Portugal	4,8%	4,6%	4,1%	3,0%	8,8%	7,5%	17,8%	56,0%	58,1%
Reino Unido	2,9%	4,7%	2,7%	2,6%	5,5%	7,3%	17,2%	59,0%	46,3%
Irlanda	4,2%	4,3%	4,2%	3,1%	8,2%	7,2%	29,5%	56,0%	36,9%
Noruega	3,9%	3,7%	2,8%	3,3%	6,5%	6,9%	4,3%	66,0%	70,5%
Finlândia	4,4%	3,0%	2,7%	3,3%	6,9%	6,3%	18,3%	73,0%	59,4%
Hungria	3,8%	4,8%	3,1%	1,6%	6,9%	6,3%	31,0%	48,0%	29,2%
Suécia	1,9%	3,5%	2,4%	2,3%	4,2%	5,8%	6,1%	79,0%	67,6%
Espanha	3,5%	3,3%	4,3%	2,5%	7,6%	5,8%	25,9%	54,0%	39,3%
França	2,3%	4,1%	0,9%	1,7%	3,2%	5,7%	14,8%	55,0%	70,7%
Bélgica	1,5%	2,7%	0,4%	3,0%	3,2%	5,7%	10,4%	53,0%	72,4%
Alemanha	..	3,4%	..	2,4%	..	5,6%	18,6%	..	54,9%
Japão	2,2%	3,3%	2,2%	2,0%	4,3%	5,2%	24,9%	55,0%	63,5%
Dinamarca	2,3%	3,1%	3,1%	1,6%	5,4%	4,6%	7,1%	81,0%	64,0%
Eslovénia	3,0%	1,9%	1,8%	1,7%	4,8%	3,7%	12,1%	77,0%	51,2%

	Ranking de Portugal nos Países com informação do Global Entrepreneurship Monitor considerados								
	Taxa de Empreendedorismo Nascente		Taxa de Propriedade de Novas Empresas		Taxa de Actividade Empreendedora em Fase Inicial		Taxa de Empreendedorismo Motivado pela Necessidade	Taxa de Empreendedorismo Motivado pela Oportunidade	
Nº de Países considerados	16	24	16	24	16	24	24	16	24
Rank de Portugal	1	10	3	13	1	11	15	9	10

Fonte: Global Entrepreneurship Monitor - 2011 e 2007 Global Report

1.4.3. ***Auto-emprego***

Revestindo embora natureza distinta da actividade empreendedora analisada no ponto anterior, o auto-emprego não poderá deixar de ser revelador das capacidades e vontades que conduzem à criação de empresas, seja – de acordo com a dicotomia considerada - as associadas à identificação e exploração de uma oportunidade, seja as que visam apoiar a superação de uma situação de necessidade.

A OCDE, que acompanha com regularidade o auto-emprego, reconhece explicitamente estas duas possibilidades, referindo que "*o auto-emprego pode ser encarado como uma estratégia de sobrevivência para os que não conseguem encontrar outro modo de obter um rendimento, ou como uma evidência de espírito empresarial e o desejo de ser o seu próprio patrão*".

Predominantemente enquadrado no quadro das actividades, análises e políticas públicas que se dirigem ao trabalho e ao emprego, a definição adoptada pela referida organização internacional considera que o auto-emprego inclui empregadores, trabalhadores por conta própria, membros de cooperativas de produção e trabalhadores familiares sem remuneração.

As informações estatísticas disponíveis para os últimos 20 anos, que se apresentam no quadro seguinte, evidenciam que as taxas de auto-emprego são sistematicamente elevadas em Portugal, sobretudo nas mulheres; a circunstância de o nosso país ocupar uma posição destacada no *ranking* correspondente a este indicador reforça a consideração da significativa capacidade empreendedora nacional.

Quadro 1-5: Taxas de Auto-emprego

	TOTAL				HOMENS				MULHERES			
	1990	2000	2005	2010	1990	2000	2005	2010	1990	2000	2005	2010
Grécia	47.7%	42.0%	36.4%	35.5%	47.5%	43.7%	39.1%	38.6%	48.0%	38.9%	32.0%	31.0%
México	31.9%	36.0%	35.5%	34.3%	35.5%	36.4%	35.7%	33.8%	20.4%	35.2%	35.3%	35.1%
Itália	28.7%	28.5%	27.0%	25.5%	31.1%	32.3%	31.2%	30.3%	24.1%	22.0%	20.6%	18.5%
Polónia	27.2%	27.4%	25.8%	22.8%	..	29.5%	27.9%	25.1%	..	24.8%	23.1%	19.9%
Portugal	29.4%	26.0%	25.1%	22.9%	..	27.4%	26.7%	25.3%	..	24.4%	23.3%	20.1%
Espanha	25.8%	20.2%	18.2%	16.9%	25.8%	22.2%	20.8%	20.5%	25.9%	16.6%	14.5%	12.4%
Irlanda	24.9%	18.8%	17.7%	17.4%	32.3%	25.8%	25.1%	25.8%	10.9%	8.7%	7.6%	7.8%
República Checa	..	15.2%	16.1%	17.8%	..	19.1%	20.4%	22.0%	..	10.2%	10.4%	12.2%
Bélgica	18.1%	15.8%	15.2%	14.4%	18.5%	17.5%	17.5%	17.3%	17.5%	13.5%	12.3%	10.8%
Eslovénia	..	16.1%	15.1%	17.3%	..	18.6%	17.2%	20.0%		13.0%	12.7%	14.0%
Japão	22.3%	16.6%	14.7%	12.3%	18.9%	15.5%	14.5%	12.9%	..	22.0%	20.6%	18.5%
Hungria	..	15.2%	13.8%	12.3%	..	19.1%	17.3%	15.4%	..	10.5%	9.9%	8.8%
Áustria	14.2%	13.1%	13.3%	13.8%	..	13.9%	15.3%	16.0%	..	12.2%	10.9%	11.3%
Reino Unido	15.1%	12.8%	12.9%	13.9%	19.9%	16.7%	17.4%	18.2%	8.9%	8.3%	7.7%	8.9%
Finlândia	15.6%	13.7%	12.7%	13.5%	19.5%	17.8%	16.7%	17.7%	11.3%	9.2%	8.5%	9.0%
Austrália	14.4%	13.6%	12.7%	11.6%	16.4%	16.1%	15.2%	13.9%	11.6%	10.4%	9.7%	8.9%
Rep. Eslovaca	..	8.0%	12.6%	16.0%	..	10.8%	17.2%	21.3%	..	4.6%	6.9%	9.4%
Holanda	12.4%	11.2%	12.4%	..	11.8%	12.6%	14.6%	..	13.4%	9.4%	9.7%	..
Alemanha	..	11.0%	12.4%	11.6%	..	13.4%	14.9%	14.4%	..	7.9%	9.4%	8.4%
Suécia	9.2%	10.3%	9.8%	10.9%	12.9%	14.5%	14.0%	15.0%	5.2%	5.7%	5.3%	6.4%
França	13.2%	9.3%	9.1%	..	15.0%	11.0%	10.9%	..	10.9%	7.3%	6.9%	..
Dinamarca	11.7%	8.7%	8.7%	8.8%	..	11.7%	11.6%	11.7%	..	5.5%	5.3%	5.5%
Estónia	..	9.1%	8.1%	8.3%	..	11.6%	11.3%	11.5%	..	6.4%	5.1%	5.3%
Noruega	11.3%	7.4%	7.4%	7.7%	14.6%	9.8%	10.2%	10.8%	7.4%	4.8%	4.4%	4.4%
Luxemburgo	9.1%	7.4%	6.5%	..	9.1%	7.7%	7.4%	..	9.1%	6.9%	5.3%	..

	Taxas de Auto-emprego - Ranking de Portugal nos Países com informação da OCDE considerados											
	TOTAL				HOMENS				MULHERES			
	1990	2000	2005	2010	1990	2000	2005	2010	1990	2000	2005	2010
Nº de Países considerados	19	25	25	22	15	25	25	22	15	25	25	22
Rank de Portugal	3	5	5	4	..	5	5	5	..	4	3	3

Fonte: OECD Self Employment, 2010

1.4.4. Demografia empresarial

A par da consideração e análise de indicadores relativos ao empreendedorismo, como os sinteticamente apresentados nos pontos anteriores, as organizações internacionais que se dedicam a esta problemática, designadamente na perspectiva da eficiência e da eficácia das políticas públicas, valorizam de modo relevante as dinâmicas habitualmente associadas à natalidade, mortalidade e sobrevivência empresariais.

Compreende-se a pertinência desta abordagem, em particular tendo em conta que as anteriormente mencionadas vontade e capacidade empreendedoras, de sentido económica e socialmente positivo, não são necessariamente virtuosas – uma vez que não asseguram, só por si, as condições e os requisitos necessários à concretização de percursos empresariais de sucesso.

O conhecimento da demografia empresarial introduz uma dimensão qualitativa do empreendedorismo, permitindo, portanto, enriquecer e aprofundar as análises anteriores.

Seleccionámos dois indicadores considerados fundamentais no contexto da demografia empresarial (que se apresentam no Quadro seguinte), relativos à natalidade e à sobrevivência no final do primeiro ano.

Reencontramos, analisando o primeiro (natalidade), as informações dos pontos anteriores, confirmando assim as significativas capacidade e vontade empresariais reveladas por Portugal; *o benchmarking* efectuado por sectores revela, pelo seu lado, que as taxas de natalidade empresarial são particularmente elevadas na indústria e nos serviços.

As conclusões analíticas decorrentes do segundo indicador considerado indicam uma situação comparativa muito menos favorável, uma vez que a sobrevivência empresarial no final do primeiro ano é, em termos comparativos, baixa em Portugal, independentemente do sector de actividade, gerando, por este motivo, um efeito circular que amplia os valores da própria iniciativa.

As razões explicativas do elevado insucesso empresarial não são naturalmente reveladas pelo indicador em apreço, nem têm (com o nosso conhecimento) sido objecto de estudos específicos sobre a realidade portuguesa - cuja realização envolveria o aprofundamento dos comportamentos e das capacidades dos promotores empresariais, em particular em três dimensões distintas (bem como sobre as correspondentes interacções): a qualidade das oportunidades empresariais identificadas e prosseguidas, a qualidade das políticas públicas e dos instrumentos de estímulo e apoio ao empreendedorismo e a qualidade dos factores envolventes da actividade empresarial.

Será, por outro lado, certamente relevante aprofundar o conhecimento da natalidade empresarial por regiões e sectores, através da informação disponibilizada pelo INE.

Os gráficos seguintes ilustram sinteticamente esta informação, permitindo salientar que – comparativamente com a taxa média de natalidade de 15,1% verificada em 2009 – os diferenciais regionais mais significativos ocorrem nos Açores, em Lisboa e na Madeira, contrastando com as NUTS II do Norte e, especialmente, do Centro.

Estas diferenciações estão naturalmente articuladas com a natureza do tecido empresarial regional, bem como as características específicas dos vários sectores de actividade no contexto da demografia das empresas.

O gráfico relativo às diferenças sectoriais de natalidade revela, de modo particularmente expressivo, que os valores mais elevados deste indicador se concentram nos serviços – sem prejuízo das situações de excepção, em especial relativas aos Transportes e Armazenagem e, de forma menos vincada, às Actividades Imobiliárias, à Consultoria e ao Alojamento e Restauração.

Quadro 1-6: Taxa de Natalidade Empresarial, por sectores

	Indústria			Construção			Serviços		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Áustria	4.9	4.8	5.1	8.5	8.9	8.7	9.3	9.0	9.5
Bélgica	..	1.7	2.1	..	3.2	3.5	..	4.1	4.1
Dinamarca	6.4	6.6	..	12.7	14.0	..	12.8	12.9	..
Estónia	8.0	8.6	9.1	17.1	20.8	21.9	13.3	15.4	15.5
Finlândia	6.6	7.4	7.8	12.1	13.1	15.2	10.4	11.5	11.9
Hungria	7.6	7.7	11.6	13.8	13.9	17.0	11.7	12.5	19.4
Itália	5.7	7.8	7.2	12.4	17.3	15.9	9.5	12.8	11.8
Luxemburgo	6.4	6.1	7.0	9.3	9.7	9.6	10.9	12.0	11.6
Holanda	6.3	7.5	7.1	9.4	10.5	10.6	10.9	13.1	11.6
Noruega	4.4	4.4	..	9.4	9.9	..	7.3	7.9	..
Portugal	12.0	7.9	9.8	11.0	13.7	13.9	14.8	15.9	14.8
Rep. Eslováquia	9.9	8.1	10.6	14.3	9.8	13.0	14.7	11.3	12.9
Espanha	6.2	5.8	5.8	15.4	14.9	13.6	12.6	12.0	11.3
Suécia	..	5.7	5.7	..	10.4	10.5	..	11.2	11.0
Rank de Portugal	1	3	3	8	6	5	1	1	3

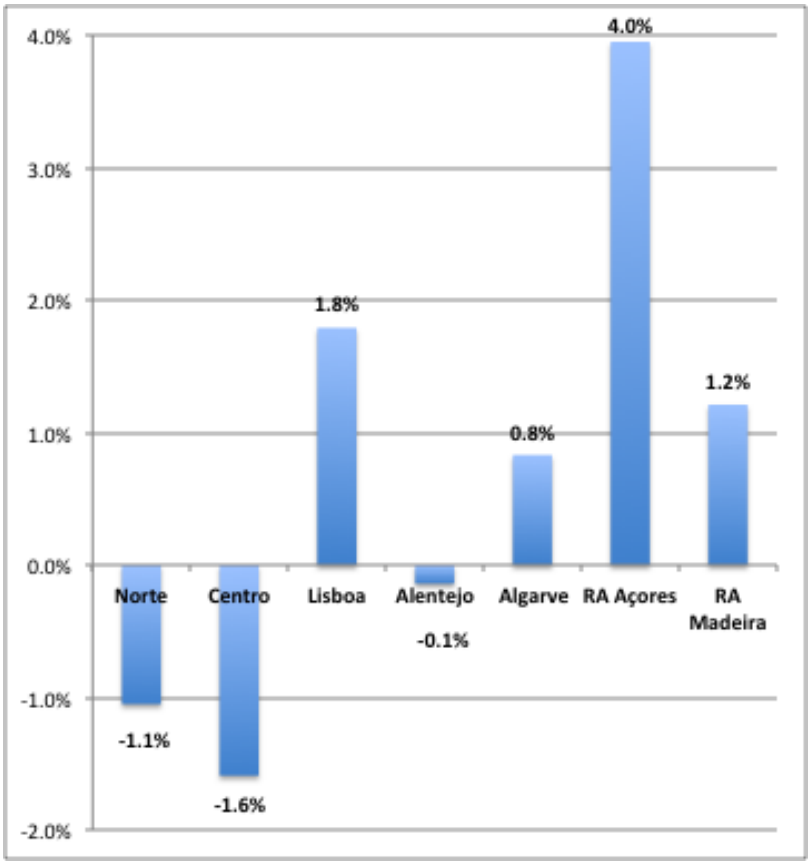
Fonte: OECD SDBS Business Demography Indicators, 2009

Quadro 1-7: Taxa de Sobrevivência no final do 1º ano, por sectores

	Indústria			Construção			Serviços		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Áustria	..	..	82.9	80.7	87.7	84.9	..	..	82.5
Bélgica	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Dinamarca	79.6	80.8	..	83.0	80.6	..	78.3	80.6	..
Estónia	82.5	87.3	85.7	87.2	91.2	88.8	81.8	86.3	84.8
Finlândia	76.2	76.6	75.0	74.1	76.3	75.4	76.1	76.5	75.0
Hungria	73.5	74.6	71.0	73.7	69.2	69.5	73.1	75.3	70.9
Itália	83.8	82.7	84.8	78.9	79.1	81.6	84.9	83.3	85.4
Luxemburgo	89.9	91.0	90.3	91.5	94.7	95.7	89.6	90.6	89.9
Holanda	57.3	59.2	81.8	56.9	61.2	83.2	57.1	59.1	81.3
Noruega	..	89.4	..	..	88.6	..	..	89.4	..
Portugal	..	71.0	71.2	..	72.2	72.6	..	71.0	70.4
Rep. Eslováquia	79.8	70.2	83.3	86.3	64.1	82.3	79.1	71.1	83.0
Espanha	81.3	83.2	81.0	80.1	82.4	78.3	81.2	83.2	81.5
Suécia	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Rank de Portugal	..	9	10	..	9	9	..	10	10

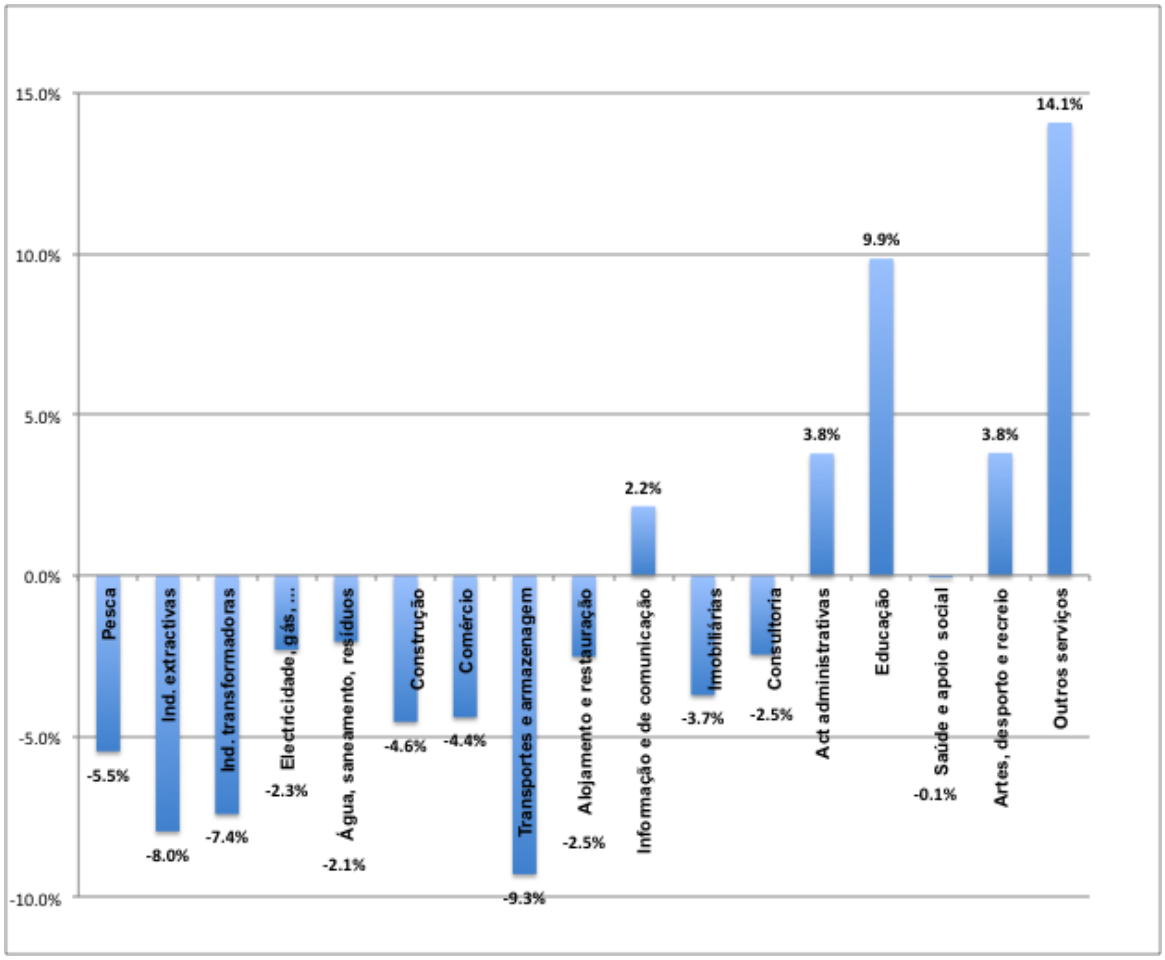
Fonte: OECD SDBS Business Demography Indicators, 2009

Gráfico 1-1: Taxa de Natalidade das Empresas - Δ NUTS II relativamente à Média - Portugal 2009



Fonte: INE

Gráfico 1-2: Taxa de Natalidade das Empresas - Δ Sectores relativamente à Média - Portugal 2009



Fonte: INE

1.4.5. Abordagem estrutural do empreendedorismo

Analisámos, nos pontos anteriores, um conjunto de dimensões relevantes na perspectiva do *benchmarking* internacional para a compreensão do empreendedorismo em Portugal, indispensável para a formulação e operacionalização de instrumentos de política pública adequados e pertinentes para o estímulo e a promoção da criação e do crescimento das empresas e, consequentemente, para a criação de riqueza e de emprego.

A análise realizada permitiu constatar, com fundamentação objectiva, dois traços marcantes do empreendedorismo no nosso país, necessariamente determinantes para prossecução do objectivo enunciado:

- Confirmando o predomínio de empresas de pequena dimensão (em termos de emprego e de valor acrescentado) no tecido empresarial nacional, o factor de natureza estrutural que de modo mais marcante o distingue de outras economias decorre da reduzida expressão das empresas portuguesas de maior dimensão. Este importante desequilíbrio na distribuição por classes dimensionais, claramente evidenciado no *benchmarking*, afecta negativamente a capacidade competitiva e o dinamismo empresariais, em especial relevantes nos mercados globais se associados aos efeitos de escala inerentes à dimensão e à coerência estratégica de actuação.
- A par da constatação de que se verificam níveis muito elevados, em termos comparativos internacionais, de criação de empresas – no contexto tanto da superação de situações de necessidade, como no da identificação e exploração de oportunidades -, o inerente dinamismo empresarial português (que também se verifica nos indicadores de auto-emprego) é em paralelo confrontado com taxas elevadas de mortalidade, cujos efeitos combinados correspondem a valores comparativamente baixos de sobrevivência das empresas no contexto do *benchmarking* realizado.

Estas duas dimensões estruturais do empreendedorismo em Portugal colocam questões complexas, designadamente – como atrás salientado - em termos de qualidade da iniciativa e da gestão empresarial, bem como de qualidade das políticas públicas pertinentes e, ainda, de qualidade da envolvente em termos de afirmação, consolidação e desenvolvimento das empresas.

Não será surpreendente que o designado empreendedorismo de necessidade não reúna sempre condições de sucesso; a teoria económica reconhece, por outro lado, que embora as oportunidades empresariais sejam objectivas, a respectiva percepção é subjectiva e influenciada por factores emocionais.

Deveremos todavia acentuar que, mais do que considerações como as anteriores, visando a explicação da demografia empresarial, a compreensão dos factores que efectivamente influenciam a criação de empresas

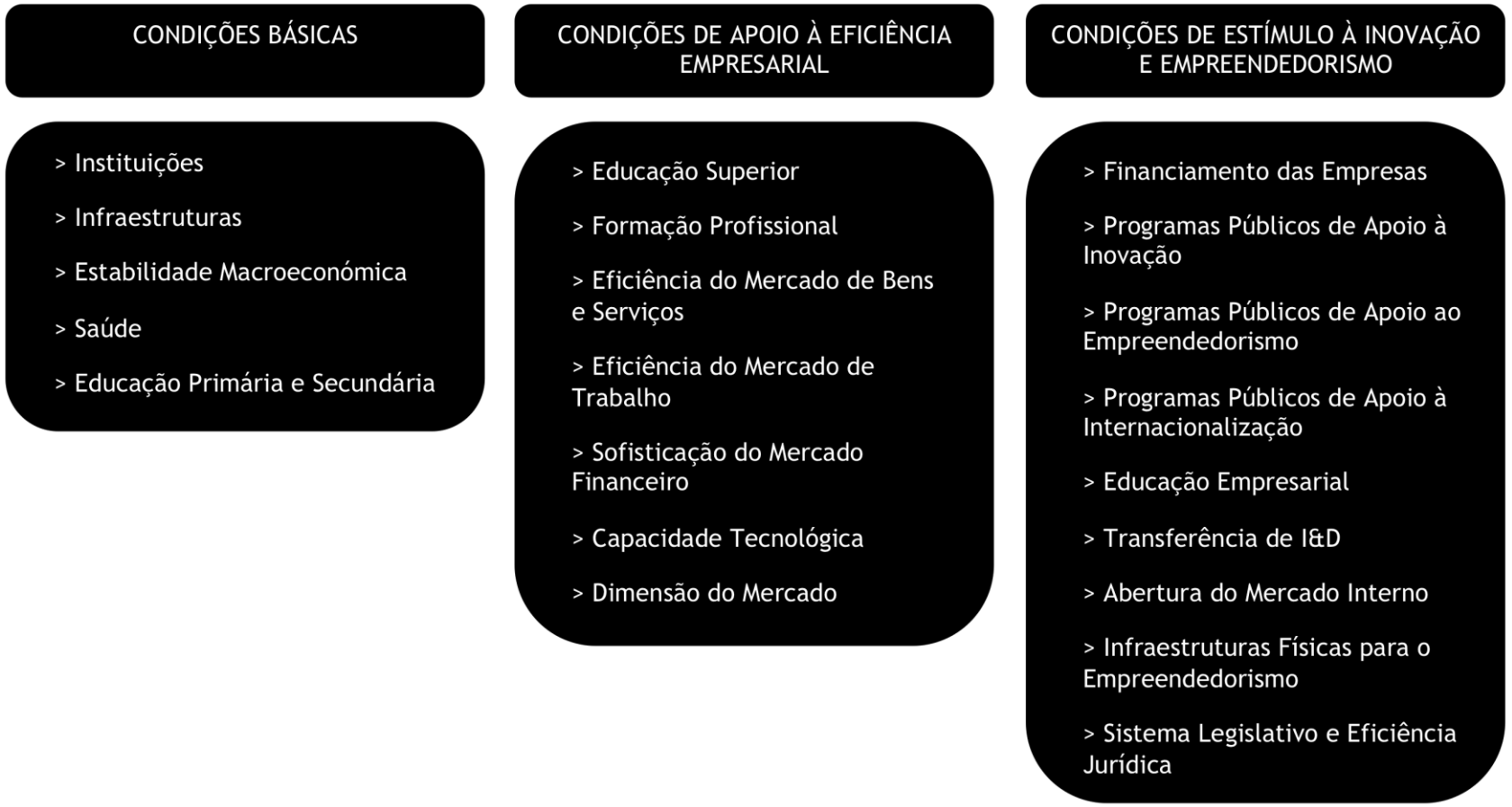
sustentáveis e o seu crescimento exige o recurso a abordagens compreensivas, teórica e analiticamente sustentadas.

O gráfico que a seguir se apresenta procura sistematizar, com base nos desenvolvimentos teóricos pertinentes, os elementos fundamentais que integram as condições estruturais do empreendedorismo, distinguindo as básicas das que influenciam a eficiência das empresas e, ainda, daquelas que determinam, positiva ou negativamente, a inovação e demais requisitos de sustentabilidade empresarial, em particular no quadro da globalização dos mercados.

Para além de propiciar um instrumento importante para a compreensão sistémica das diversas dimensões do empreendedorismo (envolvendo, como referido, fenómenos e dinâmicas complexos), esta abordagem permite também identificar componentes relevantes das políticas públicas – isto é, dos seus instrumentos - que se dirigem a estimular a criação, a consolidação e o desenvolvimento das empresas.

A leitura desta abordagem estrutural efectuada na perspectiva da situação portuguesa permite, adicionalmente, apreciar a relevância dos desafios que se colocam em Portugal – cuja quantificação em indicadores particularmente importantes é apresentada no quadro seguinte (tomando em consideração os aprofundamentos realizados pelo OCDE neste domínio).

Gráfico 1-3: Abordagem Estrutural do Empreendedorismo



Fonte: adaptado de Global Entrepreneurship Monitor

Quadro 1-8: Indicadores Estruturais e Eficiência e Inovação Empresarial

	Intensidade de I&D Empresarial por Classe de Dimensão, 2007			Empresas com Inovação no Produto por Classe de Dimensão, 2004-2006		Facilidade no Acesso ao Crédito, 2009 (Escala de 1 = impossível a 7 = fácil)	Investimento em Capital de Risco em % do PIB, 2008		Barreiras ao Empreendedorismo (Escala de 0 = menos restritivo a 6 = mais restritivo)	
	<50 trabalhadores	50-249 trabalhadores	>250 trabalhadores	PME	Grande Empresa	Todas as Empresas	Seed/start-up	Early development and expansion	1998	2008
Alemanha	0.07	0.21	2.58	17.6	41.6	3.0	0.018%	0.068%	2.31	1.31
Austrália	0.31	0.23	1.11	..	..	4.4	0.018%	0.117%	1.56	1.15
Áustria	0.25	0.51	1.94	21.6	53.8	3.5	0.011%	0.016%	2.19	1.18
Bélgica	0.34	0.48	1.29	20.3	53.2	3.9	0.021%	0.082%	2.33	1.43
Canadá	0.29	0.27	1.00	..	..	3.9	0.012%	0.071%	1.31	1.14
Coreia	0.41	0.47	2.99	..	..	2.8	0.028%	0.042%	2.73	1.16
Dinamarca	0.43	0.41	2.05	14.8	41.1	4.3	0.041%	0.114%	1.82	1.15
Eslovénia	0.13	0.24	1.02	16.4	45.7	3.8	..	..	..	..
Espanha	0.23	0.30	0.55	..	..	2.9	0.010%	0.116%	2.39	1.20
Estados Unidos	0.18	0.28	2.59	..	..	3.7	0.011%	0.111%	2.02	1.24
Estónia	..	..	..	15.4	31.5	3.6	..	..	..	..
Finlândia	0.39	0.41	3.20	21.6	48.2	4.7	0.049%	0.186%	2.41	1.38
França	0.15	0.25	1.87	24.9	50.7	3.5	0.025%	0.101%	3.05	1.28
Grécia	0.08	0.06	0.10	19.4	52.1	3.1	0.006%	0.005%	2.67	..
Holanda	0.15	0.29	1.19	16.3	39.0	4.2	0.044%	0.059%	2.05	0.87
Hungria	0.14	0.08	0.55	5.5	21.2	2.8	0.001%	0.044%	1.85	1.72
Irlanda	0.27	0.34	0.72	18.5	38.6	3.0	0.025%	0.109%	1.60	..
Islândia	..	..	..	..	..	2.8	..	..	2.22	2.00
Itália	0.07	0.14	0.71	9.8	34.7	2.2	0.002%	0.040%	2.74	1.08
Japão	..	..	..	..	..	3.2	..	..	2.97	1.37
Luxemburgo	0.20	0.35	1.41	26.6	62.8	5.0	0.022%	1.026%	..	1.70
Noruega	0.23	0.38	0.63	13.8	24.0	4.6	0.050%	0.112%	1.83	1.19
Nova Zelândia	0.35	0.21	0.21	16.4	28.0	4.0	0.036%	..	1.68	1.65
Polónia	0.01	0.07	0.17	6.7	24.0	3.1	0.003%	0.019%	3.72	2.32
Portugal	0.13	0.27	0.63	11.7	38.0	3.2	0.025%	0.008%	2.16	1.17
Reino Unido	0.11	0.22	1.48	11.7	20.9	3.2	0.032%	0.166%	1.45	0.82
Rep. Eslovaca	0.03	0.11	0.11	8.3	24.6	4.0	..	..	..	..
República Checa	0.13	0.30	0.91	12.5	36.1	3.5	0.000%	0.120%	2.27	1.55
Suécia	0.29	0.52	3.64	22.0	43.3	4.4	0.066%	0.142%	2.11	0.98
Suiça	0.25	0.38	2.43	..	..	3.7	0.033%	0.098%	2.53	1.17
Turquia	..	..	..	18.5	23.0	2.8	..	..	3.65	2.44

Indicadores Estruturais de Empreendedorismo - Ranking de Portugal nos Países com informação da OCDE considerados

	Intensidade de I&D Empresarial por Classe de Dimensão, 2007			Empresas com Inovação no Produto por Classe de Dimensão, 2004-2006		Facilidade no Acesso ao Crédito, 2009 (Escala de 1 = impossível a 7 = fácil)	Investimento em Capital de Risco em % do PIB, 2008		Barreiras ao Empreendedorismo (Escala de 0 = menos restritivo a 6 = mais restritivo)	
	<50 trabalhadores	50-249 trabalhadores	>250 trabalhadores	PME	Grande Empresa	Todas as Empresas	Seed/start-up	Early development and expansion	1998	2008
Nº de Países considerados	27			23		31	25	24	27	26
Rank de Portugal	21	16	20	18	13	20	11	23	12	9

Fonte: OECD Entrepreneurial Structural Indicators, 2009

Esta objectivação de algumas da dimensões do empreendedorismo em indicadores quantificados num contexto de *benchmarking* internacional evidencia algumas debilidades estruturais portuguesas – designadamente na intensidade da I&D empresarial (menos pronunciadas na empresas entre 50 e 250 trabalhadores), na inovação no produto (em especial nas PME[2]) e na facilidade no acesso ao crédito; a posição relativa de Portugal no investimento em capital de risco é favorável na sua dimensão de "*seed/start up*" (mesmo que, como sabemos, fortemente apoiado em capitais públicos) mas muito desfavorável quando analisado no contexto das empresas em "*early development and expansion*" (fase crucial no respectivo processo de crescimento e consolidação); Portugal é colocado pela OCDE numa posição comparativa elevado no que respeita às barreiras ao empreendedorismo (entendidas como referindo-se à criação de empresas), sobretudo relevante pela evolução positiva que conheceu no período temporal considerado.

1.4.6. Internacionalização de PME

A circunstância de o estímulo à internacionalização assumir crescente relevância na economia nacional, tanto no que respeita às orientações de política pública, como no que se refere aos comportamentos estratégicos e operacionais das empresas e dos empresários, justifica a sua abordagem no presente relatório – designadamente no quadro das PME, segmento muito relevante (como verificámos) do tecido económico, onde a relevância dos instrumentos de política é especialmente acentuada.

A fundamentação das referidas orientações e comportamentos encontra-se essencialmente, como é conhecido, na dimensão insuficiente do mercado interno e da contracção que verifica, designadamente após o eclodir da

[2] A reduzida intensidade da inovação nas PME, verificada em Portugal, não constitui uma característica estrutural das empresas de menor dimensão. Os estudos realizados noutros países nesta matéria revelam realidades diferentes – como acontece no relatório *Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth*, de *Pontus Braunerhjelm*, publicado em 2010 pelo *Swedish Entrepreneuship Forum*, que assinala, com base em informação sueca, que "*one third of patent applications in the manufacturing sector emanates from firms with less than 25 employees*", referindo também que "*compared with non-patenting firms, firms engaged in patenting have more skilled labor, larger profit margin and better access to bank loans, and also belongs to the high-technology segment of industry*".

crise financeira e económica global – contrastando com a identificação de oportunidades (ou com a sua percepção) em mercados estrangeiros.

As motivações para a internacionalização de PME são aliás objecto de diversos estudos e análises, objecto da seguinte sistematização no relatório de 2009 da OCDE *Top Barriers and Drivers to SME Internationalisation*:

- Crescimento – as oportunidades de crescimento associadas com mercados internacionais foram identificadas como um factor chave na internacionalização empresarial.

- Conhecimento – a investigação sugere que o conhecimento estimula e atrai as PME para mercados internacionais; a dimensão 'estímulo' está associada à importância de experiências internacionais anteriores dos gestores e aos correspondentes factores de capacitação, a que se adicionam dimensões como o investimento em I&D e a capacidade de inovação; a dimensão 'atracção' respeita sobretudo à necessidade de aquisição de conhecimento para manutenção dos níveis de desenvolvimento tecnológico.

- Integração em redes e nas cadeias de fornecimentos – estudos recentes revelam a importância da integração em redes (incluindo as de natureza social, associadas à emigração) e cadeias de fornecimentos nas primeiras fases e no aprofundamento da internacionalização de PME.

- Dinâmica dos mercados nacionais e regionais – investigação recente, concretizada com base em informação tão diversificada como a relativa à Suécia, Canadá, Espanha, Chile ou Indonésia, fundamentam a consideração de que a dimensão limitada ou a estagnação dos mercados nacionais e regionais influencia de modo significativo o comportamento empresarial para a internacionalização.

O mesmo relatório identifica as principais barreiras à internacionalização das PME – especialmente relevantes para a identificação de instrumentos de política pública de apoio à internacionalização – cuja relevância é

significativa, em particular nas condições e circunstâncias da economia portuguesa, que revestem dimensão estrutural ou, como o próprio relatório refere [que a investigação realizada] "identificou dimensões longitudinais importantes, fornecendo indicações para que os programas de apoio sejam adequadamente focalizados nos factores que, de modo mais resiliente e persistente, afectam a internacionalização de PME.

Estes factores são apresentados no quadro seguinte.

Quadro 1-9: Barreiras à Internacionalização de PME

Ordenação dos Factores	Barreiras à Internacionalização de PME	
	Ordenação pelas PME	Ordenação pelas Economias Nacionais
1	Insuficiência de capital circulante para financiar exportações	Quantidade insuficiente e/ou pessoal não qualificado para a internacionalização
2	Identificação de oportunidades de negócio internacional	Insuficiência de capital circulante para financiar exportações
3	Informação limitada para localizar / analisar mercados	Informação limitada para localizar / analisar mercados
4	Inabilidade para contactar potenciais clientes estrangeiros	Identificação de oportunidades de negócio internacional
5	Obtenção de uma representação estrangeira fiável	Falta de tempo de gestão empresarial para tratar da internacionalização
6	Falta de tempo de gestão empresarial para tratar da internacionalização	Inabilidade para contactar potenciais clientes estrangeiros
7	Quantidade insuficiente e/ou pessoal não qualificado para a internacionalização	Desenvolvimento de novos produtos para mercados estrangeiros
8	Dificuldade em satisfazer preços dos concorrentes	Reduzida familariedade com as práticas empresariais estrangeiras
9	Falta de apoios / estímulos governamentais nacionais	Reduzida familariedade com os procedimentos e a burocracia de exportação
10	Custos de transporte excessivos	Satisfação da qualidade / especificações / exigências para a exportação de produtos

Fonte: OECD, Top Barriers and Drivers to SME Internationalisation, 2009

1.4.7. Empreendedorismo e crise financeira global

Deveremos necessariamente tomar em consideração que a informação estatística disponível sobre empreendedorismo, designadamente em termos comparados num contexto internacional, não reflecte ainda adequadamente os efeitos da crise económica e financeira global.

As respectivas consequências são todavia importantes, mesmo que diferenciadas – como é assinalado pelo Banco Mundial em *Entrepreneurship and the Financial Crisis – An overview of the 2010 Entrepreneurship Snapshots*:

> *"Praticamente todas as economias observaram uma quebra acentuada na criação de empresas durante a crise. Apenas 20% dos países observaram crescimento na criação de empresas entre 2008 e 2009, evolução verificada em 74% dos países entre 2006 e 2007. Com o desenvolvimento da crise financeira, a criação de novas empresas abrandou, primeiro nas economias avançadas e depois no resto do mundo, em paralelo com a expansão da crise. Uma análise econométrica confirma que países com PIB per capita mais elevado observaram declínios mais acentuados na criação de empresas durante a crise. Países onde os mercados financeiros desempenham um papel mais importante nas economias nacionais também observaram reduções mais fortes na criação de empresas. Uma possível explicação para esta dinâmica decorre do acesso das empresas a financiamento de terceiros, mais importante em países com níveis elevados de desenvolvimento financeiro. Esta abordagem sugere que países onde as start-up dependem mais do sector financeiro revelam maiores probabilidades de reduções acentuadas na criação de novas empresas, em resultado das quebras no crédito e da redução dos níveis de financiamento que caracterizaram a crise. A análise também revela que o rácio de crédito nacional no PIB é um indicador mais forte para previsão dos efeitos da crise na criação de empresas do que o PIB per capita."*

1.5. *Benchmarking* das políticas públicas dirigidas ao empreendedorismo

1.5.1. No domínio do estímulo e promoção do empreendedorismo

As políticas públicas, e os correspondentes instrumentos de política, dirigidos ao estímulo e à promoção do empreendedorismo, tanto no que respeita ao incentivo à criação de novas empresas, como no que se refere às condições para o crescimento e desenvolvimento empresarial, merecem tradicionalmente atenção prioritária pelos efeitos que lhes são atribuídos e reconhecidos no crescimento económico e no emprego.

Deveremos aliás salientar, tomando em consideração a atenção que lhes é prestada pelos governos nacionais e pelas organizações internacionais como a OCDE ou o Banco Mundial, que a referida relevância conheceu uma importância acrescida no contexto da actual envolvente financeira e económica, sendo explícita e sistematicamente referida pela abundante literatura científica e pelos frequentes estudos de benchmarking disponíveis, que os objectivos prosseguidos no âmbito do crescimento e do emprego adquiriram pertinência acentuada, quer em resultado das restrições impostas ao financiamento público de infra-estruturas e equipamentos colectivos, quer em consequência das avaliações negativas (ou menos positivas) sobre os efectivos impactos sustentados e estruturais destas intervenções na economia e na sociedade.

Não existindo uma uniformidade transnacional na natureza dos instrumentos de política adoptados para estimular o empreendedorismo, verifica-se todavia a frequente ocorrência de traços comuns que poderemos considerar sistémicos, cuja relevância é particularmente significativa no que respeita à focalização nas PME, aos que revestem dimensão financeira e, bem assim, nos que se dirigem a promover a inovação empresarial (nos produtos, nos processos produtivos e, com reconhecimento crescentemente pronunciado, na sequência da avaliação dos seus efeitos e impactos, na qualidade da organização e da gestão empresarial), incluindo o estímulo ao

desenvolvimento de interacções e à criação de redes cooperativas entre as empresas e as instituições do conhecimento.

O recente estudo da *Swedish Agency for Growth Policy Analysis* sobre *Entrepreneurship and SME Across Europe* fornece um quadro de *benchmarking* sobre as prioridades temáticas dos instrumentos de política de estímulo ao empreendedorismo:

- Financiamento – trata-se de um domínio prioritário de intervenção pública, decorrente do reconhecimento da insuficiência de financiamento nas fases iniciais (*early stages*) da actividade empresarial, tanto no âmbito do capital de risco como do capital semente, que também se verifica nas dificuldades financeiras para o crescimento das empresas, especialmente no que respeita às empresas inovadoras;
- Serviços de informação e aconselhamento – domínio de actuação que mobiliza recursos públicos importantes, onde os problemas identificados respeitam à falta de qualidade nos sistemas de aconselhamento e ao número excessivo de entidades intervenientes, com efeitos negativos em termos de dispersão das interacções e de coerência na informação e orientação;
- Carga administrativa – que sobretudo afecta os processos de inovação legislativa, bem como de excessiva carga administrativa e reguladora (designadamente na legislação laboral, nas actividades de auditoria e controlo, na legislação ambiental e na regulamentação fiscal, sobretudo no que respeita ao IVA);
- Medidas de promoção do empreendedorismo – especialmente relevantes no que respeita à valorização social dos empreendedores comparativamente aos trabalhadores por conta de outrem, situação que é associada à reduzida atenção prestada pelo sistema educativo às empresas e ao empreendedorismo;
- Instrumentos de política para grupos alvo – no âmbito dos quais se salienta a insuficiente focalização e especificação dos instrumentos de actuação pública em grupos sociais relevantes para o estímulo ao

empreendedorismo, como os jovens, as mulheres, as comunidades imigrantes ou os mais velhos;

- Investigação relevante para as políticas públicas – são salientadas no relatório as insuficiências da investigação e do conhecimento orientado para as políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo, designadamente no que respeita à aplicabilidade e concretização de iniciativas e medidas;
- Empreendedorismo no sistema educativo – particularmente relevante pelo reconhecimento da reduzida expressão da sensibilização para o empreendedorismo e criação de espírito empreendedor nos níveis mais baixos do sistema educativo;
- Empreendedorismo inovador – salientando-se a ausência de incentivos para a comercialização da investigação universitária, bem como para o desenvolvimento de interacções e complementaridades entre as empresas e as Universidades, incluindo as insuficiências de instrumentos de financiamento (em especial de longo prazo) para a criação de empresas inovadoras, para as fases iniciais de desenvolvimento empresarial e para a respectiva internacionalização;
- Formação – onde relevam as necessidades associadas ao aumento das competências exigido pelas empresas inovadoras, a que acrescem as insuficiências existentes em matéria de organização e gestão, bem como de internacionalização; são ainda salientadas as dificuldades associadas à insuficiente especificidade da oferta formativa e, ainda, à disponibilidade de recursos humanos nos períodos em que estes são mobilizados para a frequência de acções de formação.

Consideramos relevante assinalar, por outro lado, que para além da referida atenção das políticas públicas à promoção do empreendedorismo e à criação de novas empresas, designadamente inovadoras, vêm adquirindo grande importância as actuações públicas dirigidas à realização do potencial de crescimento das empresas.

O relatório da OCDE *Government Policies to Support High-Growth Entreprises*, de 2010, salienta a importância das empresas de grande crescimento, particularmente na criação de emprego – salientando constatar-se que, independentemente da diversidade dos estudos realizados sobre empreendedorismo (incidindo sobre instrumentos de apoio ao crescimento no que respeita aos seus efeitos temporais, aos sectores envolvidos, à dimensão das empresas, à sua maturidade ou à respectiva abrangência geográfica), existe um significativo traço comum decorrente da verificação de que um reduzido número de empresas em rápido crescimento é responsável pela geração de um volume desproporcionadamente grande na criação de novos empregos.

Este relatório analisa 346 programas públicos de apoio ao crescimento empresarial, concluindo que existem sete domínios prioritários de intervenção comummente concretizados – como o quadro seguinte explicita.

Complementarmente à análise de *benchmarking* sobre políticas públicas de apoio ao empreendedorismo apresentada nos parágrafos anteriores, importa salientar – pela sua actualidade e relevância - duas situações particulares de instrumentos de políticas, recentemente adoptados na Alemanha e no Reino Unido.

Referimo-nos, no que respeita à Alemanha, ao programa do Governo Federal '*Building on SMEs: greater responsibility, greater freedom*[3]', adoptado em 2011 em concertação com as PME, para melhorar as condições do empreendedorismo, criando maior liberdade e flexibilidade para as PME, e fornecendo estímulos adicionais ao crescimento e emprego.

Este programa elege as seguintes áreas prioritárias de intervenção:

- Inovação – embora muitas pequenas e médias empresas alemãs sejam inovadoras nos seus domínios de actividade, a sua dimensão pode traduzir-se em desvantagem, tendo sido adoptadas medidas

[3] http://www.bmwi.de/English/Navigation/Economic-policy/Small-business-policy/initiative-for-smes,did=388916.html

para superar estas desvantagens e para reforçar as capacidades de I&D das PME, designadamente através da criação de incentivos para o investimento em investigação e desenvolvimento;

- Trabalhadores qualificados - as dificuldades que muitas empresas alemãs enfrentam para encontrar trabalhadores adequadamente qualificados em certos domínios, situação que provoca prejuízos substanciais, conduziu à adopção de medidas para realizar todo o potencial do mercado de trabalho nacional, para atrair talentos profissionais alemães a trabalhar no estrangeiro e para encorajar especialistas estrangeiros a trabalhar na Alemanha;
- Empreendedorismo e novas empresas - tendo em conta que o auto-emprego não é suficientemente reconhecido como uma oportunidade e que o desenvolvimento de um espírito empresarial forte é essencial para assegurar, no longo prazo, o dinamismo das PME, o Ministério da Economia lançou, em articulação com o sector privado, a iniciativa 'Alemanha - uma Nação de Empreendedores' para estimular a criação de novas empresas e o empreendedorismo;
- Oportunidades de negócio no estrangeiro - muitas PME alemãs, em particular na indústria transformadora, têm actividade exportadora, assegurando pela presença nos mercados globais um exemplo da competitividade internacional da Alemanha; uma vez que as exportações constituem um elemento chave para o sucesso das PME, é fundamental superar os muitos factores que continuam a impedir a exportação de mercadorias e o investimento directo estrangeiro - tendo sido assim adoptadas iniciativas dirigidas a reduzir as barreiras comerciais, a adequar os programas de crédito à exportação e de garantias ao investimento às necessidades específicas das PME, bem como a reforçar os programas governamentais de promoção das exportações;
- Financiamento - mais do que qualquer outra coisa, as PME necessitam de empréstimos e participações no capital para financiarem as suas actividades regulares e a sua expansão, justificando que o Governo

Federal atribuiu a máxima prioridade a assegurar o bom funcionamento da indústria de crédito, bem como, adicionalmente, para manter os programas públicos de financiamento das empresas, aperfeiçoando as suas particularidades por forma a melhorar as condições que oferecem às novas empresas e à sucessão empresarial;

- Eficiência das matérias-primas, da energia e dos materiais - tornando-se cada vez mais importante utilizar com eficiência as matérias-primas, a energia e os materiais, o Ministério da Economia apoia as PME através de serviços de informação e incentivos específicos para assegurar a disponibilidade de matérias-primas e para melhorar a eficiência energética e a utilização de materiais, atribuindo prioridade às correspondentes medidas de regulação por forma a não criar custos excessivos para as PME;
- Redução da burocracia - tendo em conta que as PME beneficiam significativamente da desregulação e da redução dos custos administrativos, cujo impacto nos seus custos administrativos é muito superior ao das grandes empresas, o Ministério da Economia desenvolve uma avaliação crítica das normas legislativas e regulamentares e as iniciativas que visam reduzir os seus custos para as PME.

Quadro 1-10: Programas Públicos de Apoio ao Crescimento das Empresas

Domínios Prioritários dos Programas Públicos de Apoio ao Crescimento das Empresas		Focalização		Total Programas
		Todas as Empresas	PME	
A	Estimular o crescimento ou o elevado crescimento de PME	36	36	72
B	Promover o desenvolvimento de competências nas empresas	17	34	51
C	Desenvolver as competências de gestão do capital intelectual ou dos direitos de propriedade intelectual	10	20	30
D	Apoiar a I&D empresarial	38	17	55
E	Estimular a inovação empresarial	47	27	74
F	Facilitar a colaboração empresarial e a inovação aberta	39	16	55
G	Melhorar o acesso ao financiamento	24	56	80
	Através de financiamento do crédito	8	32	40
	Através do financiamento das participações no capital	18	29	47

Fonte: OECD, Government Policies to Support High-Growth Enterprises, 2010

As políticas públicas pertinentes do Reino Unido são, pelo seu lado, prosseguidas pelo *Department for Business, Innovation and Skills*, que apoia as empresas, as novas empresas e o crescimento empresarial através de um conjunto de iniciativas dirigidas às PME[4], designadamente nos seguintes domínios:

- Melhorar o acesso ao financiamento – as medidas de apoio aos empreendedores e às empresas no acesso ao financiamento incluem designadamente a prestação de serviços de aconselhamento sobre financiamento, a intervenção nos mercados financeiros para assegurar acesso acrescido das empresas britânicas ao financiamento e a aplicação de apoios financeiros governamentais – em particular:
    - Mecanismos de garantia (para facilitar a contratação de empréstimos por PME que não oferecem condições suficientes de segurança ou comprovação de históricos para empréstimos comerciais);
    - Garantias de financiamento para empresas exportadoras (disponibilizando financiamentos de curto prazo à exportação para empresas viáveis que não conseguem satisfazer as exigências das instituições financeiras);
    - Fundos de capital para as empresas (dirigidos a superar falhas de mercado na contratação de participações no capital, designadamente por parte de jovens empresas inovadoras);
    - Esquema nacional de garantia para empréstimos (permitindo financiamentos bancários garantidos para pequenas empresas com juro baixo);
    - Parceria para financiamento empresarial (através de linhas de crédito co-financiadas por recursos públicos e privados, dirigidas à diversificação das fontes de financiamento para empresas de média dimensão);

[4] http://www.bis.gov.uk/policies/enterprise-and-business-support

- Esquema de investimento empresarial (atribuindo benefícios fiscais aos indivíduos que investem em participações no capital das empresas qualificadas).

- Criar uma envolvente empresarial mais positiva, que apoie o crescimento e a criação de novas empresas, propiciando condições para uma distribuição territorial e sectorialmente mais equilibrada das empresas e das oportunidades económicas através, designadamente:
  - Melhor regulação para as PME (compreendendo iniciativas como (i) divulgação do planeamento calendarizado de todas as medidas legislativas que afectem as empresas, assegurando adicionalmente um período mínimo de 12 semanas para adaptação à nova legislação antes da sua entrada em vigor; (ii) facilitação das interacções entre a administração e as empresas; (iii) qualificação da administração para prestação de informação e transmissão de orientação às PME; (iv) divulgação de guias sintéticos e simplificados sobre as inovações legislativas e regulamentares; (v) adopção de uma componente obrigatória de avaliação do impacto nas pequenas empresas no processo de avaliação do impacto de inovações legislativas e regulamentares; (vi) criação de uma base de dados com identificação das PME que desejam ser consultadas nos processos de inovação legislativas e regulamentares);
  - Simplificação da contratação pública (dirigida a remover as barreiras à contratação de pequenos fornecedores ou prestadores de serviços à administração, envolvendo em particular (i) criação de um portal que centraliza as ofertas de contratação pública, incluindo fornecimentos; (ii) criação de uma ferramenta virtual de formação de pequenas empresas em contratação pública).

- Lançar um programa de reforma da prestação de informação, orientação e apoio necessária aos empreendedores no lançamento de novas empresas ou no crescimento empresarial, que envolve (i) o melhoramento da informação disponível *online* (incluindo uma linha telefónica dedicada para

os interessados que revelam dificuldades no acesso à internet), (ii) a criação (com o apoio da *British Bankers Association*) de uma rede de monitores voluntários disponíveis para partilhar com outros empresários as suas experiências e (iii) o lançamento do Programa *Business Coaching for Growth* que fornece apoio às empresas com elevado potencial de crescimento na superação das barreiras ao crescimento e na sua ligação ao conhecimento, ao financiamento e a outras redes relevantes.

- Criar uma cultura mais empresarial, fornecendo as oportunidades, as competências e a ambição para lançar novas empresas, através de instrumentos como (i) iniciativas especificamente dirigidas às mulheres e às minorias étnicas, (ii) estímulo das interacções entre Universidades, empresas, empreendedores e ONG focalizadas no empreendedorismo, (iii) criação de prémios competitivos sobre desempenho empresarial, (iv) estímulo à constituição de parcerias regionais entre empresas e Universidades.

1.5.2. ***Sobre o papel do empreendedorismo como instrumento do desenvolvimento das cidades, do seu ordenamento e da revitalização dos centros históricos***

Como foi referido, a promoção do empreendedorismo é considerada fundamental para o crescimento económico, para o emprego, para a produtividade e para a inovação. Pelo facto de toda a iniciativa ter um território associado, também as políticas públicas no domínio urbano e da revitalização das cidades, em particular de centros históricos em declínio, têm prestado atenção crescente à problemática da promoção do empreendedorismo.

O enfoque particular desta literatura em relação à literatura geral do empreendedorismo é que deve considerar conjuntamente duas decisões: por uma lado a decisão de criar uma empresa e, por outro lado, a decisão de a criar num território particular.

A preocupação central é como aumentar a capacidade de afirmar *hubs* ou *clusters* de actividades inovadoras, elemento determinante para o sucesso das cidades e para contrariar o declínio que alguns territórios evidenciam. Essa capacidade é tão mais determinante quanto esses *clusters* evidenciam

frequentemente ciclos virtuosos: empresas bem sucedidas atraem fornecedores e prestadores de serviços e geram, como *spin-off*, outras empresas bem sucedidas. Assim, políticas bem sucedidas de promoção de empreendedorismo são fundamentais por poderem dar origem a ciclos virtuosos de crescimento de certos territórios.

Numa área em que a terminologia é diversa, alguma literatura tem referido a problemática das cidades-berço (*nursery cities),* para discutir quais as condições que permitem a algumas cidades ter a capacidade de criar muitas firmas novas e ter sucesso por via da inovação.

Instituições como a OCDE, no âmbito da iniciativa *LEED – Local Economic and Employment Development*, ou a *Kauffman Foundation*, nos Estados Unidos, têm dedicado investigação e reflexão a esta problemática.

A OCDE, por exemplo, já há alguns anos fez publicar a obra *Entrepreneurship - A Catalyst for Urban Regeneration - Entrepreneurship and Economic Development in Distressed Urban Areas.* Mais recentemente no âmbito da *Kauffman Foundation* saiu o estudo *Entrepreneurship and Urban Success: Toward a Policy Consensus*.

Nessas obras, tentando sistematizar o conhecimento teórico e empírico existente sobre estas questões, são avançadas algumas ideias fortes sobre a problemática das políticas de promoção do empreendedorismo em meio urbano:

- Para o aumento da actividade empreendedora, as qualificações dos empreendedores e os recursos das cidades devem ser complementares, assim, para serem eficazes, as políticas de promoção de empreendedorismo devem ser desenhadas com referência à situação específica do território em que serão implementadas;
- Não existem "balas de prata" ou soluções únicas ("*one-size-fits-all*" policies) para a criação de *clusters* empreendedores;
- Devem existir políticas públicas locais robustas de criação das condições de suporte para o surgimento de *clusters* de empreendedorismo ("*build it and they will come*" *policies*), em particular fomentando a criação de instituições

e sistemas educativos locais fortes e desenvolvendo infra-estruturas de suporte;

- Não existe evidência de sucesso significativo de políticas de despesa pública ou créditos fiscais focalizados na criação de *clusters* a partir do nada. Actuações no sentido de melhoria do quadro regulatório e ambiente de negócios geral parecem ser um factor mais importante;
- O surgimento de *clusters* empreendedores bem sucedidos tende a fazer surgir novas questões e problemas que, se não forem adequadamente enfrentados, podem condicionar o seu crescimento e sustentabilidade. À medida que mais empresas e trabalhadores são atraídos para uma dada localização, problemas como congestão, poluição, elevada inflação imobiliária, entre outros, podem surgir ou agravar-se, limitando a sustentabilidade do *cluster*. Se por um lado pode haver efeitos positivos e mecanismos de autocorrecção neste fenómeno, na medida em que pode levar à disseminação de actividades empreendedoras para outras localizações, existem também fortes riscos se estes fenómenos gerarem uma fragmentação dos talentos e recursos necessários para o sucesso do *cluster*. Políticas de criação de infra-estruturas, melhoria da qualidade de vida, melhoria quadro regulatório associado à expansão de actividades ou gestão do congestionamento surgem entre as que devem responder a estes problemas.

Por outro lado, esta literatura procurou sistematizar a informação sobre quais as políticas públicas que podem ter capacidade de influenciar o nível de empreendedorismo.

A OCDE, tendo em conta a experiência em diversos países, identificou um conjunto de áreas de política e instrumentos que podem ajudar a superar os obstáculos à actividade empreendedora em áreas urbanas em declínio, discutindo, simultaneamente, as forças e fraquezas de cada instrumento.

Os instrumentos são agrupados em 4 áreas: i) acesso ao financiamento; ii) aconselhamento, formação e *mentoring*; iii) empreendedorismo social e iv) políticas de base local ou base comunitária.

Nos instrumentos para facilitar o acesso ao financiamento são identificados:

- Apoios pré-actividade (*pre-activity grants*) – muitos potenciais empreendedores em zonas em declínio nem têm disponibilidades financeiras para despesas prévias à própria iniciativa como estudos de viabilidade e outros. As políticas podem apoiar a realização destas tarefas que podem viabilizar certas iniciativas;
- Garantias de empréstimos – face à dificuldade de muitos empreendedores, em particular de zonas em crise ou menos desenvolvidas, obterem financiamentos, a criação de esquemas de garantia pode permitir superar esses obstáculos;
- Fóruns bancos – PME - fóruns para os bancos e empresas locais discutirem questões gerais de desenvolvimento de negócios e oportunidades especificas de investimento, facilitando a circulação de informação e
- Esquemas de garantia mútua;
- Apoio aos *business angels;*
- Promoção do "*Love money*" – financiamentos assegurados aos empreendedores por pessoas das suas relações com a motivação única de os ajudarem. Agências de desenvolvimento local podem actuar como co-investidores em fundos desta natureza;
- Criação de instituições especializadas no financiamento do desenvolvimento de comunidades;
- Criação/favorecimento de fundos de capital (*equity funds*) para participar no capital de iniciativas localizadas em zonas em declínio;
- Tratamento fiscal favorável para investimentos realizados em zonas em declínio;
- Provisão de informação sobre oportunidades de investimento nas zonas em declínio;

- Legislação contra comportamentos de estigmatização negativa de zonas em declínio (por exemplo impedir que bancos tenham políticas de não concessão de crédito para zonas em declínio).

Como instrumentos para melhorar as atitudes e as qualificações para o empreendedorismo são identificados:

- Tentar influenciar as atitudes sociais relativamente ao empreendedorismo, aumentado o valor social do sucesso nos negócios e da iniciativa;
- A divulgação e disseminação de informação sobre casos de sucesso;
- Formação em gestão e qualificações para negócios;
- Fomento de redes de contactos entre empreendedores;
- Apoio com consultoria de negócios;
- Criação de esquemas de *mentoring* – esquemas em que empreendedores com sucesso aconselham e fornecem informação a novos empreendedores.

Como instrumentos para apoiar o empreendedorismo social são identificados:

- Favorecer a criação de mecanismos que promovam o apoio por parte da comunidade empresarial a iniciativas de empreendedorismo social;
- Ajustar o quadro regulamentar para favorecer as iniciativas de empreendedorismo social;
- Valorizar o empreendedorismo social no quadro das políticas;
- Criação de estruturas chapéu e redes de empresas sociais;
- Criação de instrumentos de financiamento específicos para o empreendedorismo social;
- Apoio às empresas sociais com reserva de parcelas da procura pública para este sector.

Como instrumentos de políticas de base local ou base comunitária são identificados:

- Criação de zonas de localização empresarial ou de acção prioritárias – zonas que beneficiam de tratamento mais favorável em termos fiscais, seja

dos investimentos em capital seja para as despesas com salários ou em formação profissional, ou outros benefícios como empréstimos, bolsas ou que são privilegiadas no acesso a outros programas públicos;

- Corredores industriais – semelhante às anteriores mas com particularidade de serem aplicados ao desenvolvimento de sectores específicos em certas zonas;
- Financiamento de investimentos promotores de receitas fiscais (*Tax Increment Financing (TIF) Zones*) – as autoridades locais designam zonas em que promovem investimentos na melhoria das infra-estruturas físicas, desenvolvem equipamentos de apoio às iniciativas empresariais ou concedem subsídios para gerar influxos de investimento que promovam o aumento das receitas fiscais obtidas nessas áreas, assegurando assim o financiamento dos investimentos iniciais;
- Programas integrados de desenvolvimento local – acções coordenadas num determinado território envolvendo instrumentos diversos para enfrentar situações de deterioração física, exclusão social e declínio económico
- Investimentos em infra-estruturas;
- Centros de negócios e incubadoras.

Nos trabalhos da *Kauffman Foundation* têm sido frequentemente referidas sete áreas pelas quais as políticas públicas, em particular as políticas públicas de base local, podem afectar a iniciativa empresarial:

- Educação – as políticas públicas locais devem assegurar a provisão eficaz de níveis de educação primário e secundário, providenciando, nomeadamente, formação sobre empreendedorismo e apoiando a criação de uma atitude e valores favoráveis ao empreendedorismo. Adicionalmente, no domínio da educação, as autarquias locais podem facilitar a investigação, nomeadamente facilitando o quadro regulamentar de licenciamento da construção de infra-estruturas de investigação ou de ensino. Também a concessão de bolsas de estudo para estudantes de

menores níveis de rendimento pode ser uma política relevante das autarquias locais, em particular em regiões deprimidas;

- Políticas de melhoria do ambiente geral com o combate ao crime e a disponibilização de equipamentos que tornem as cidades mais atractivas;
- Investimento em infra-estruturas físicas, assumindo grande relevância as relacionadas com conectividade, sejam meios de transportes sejam as redes de dados e comunicação;
- Quadro legal – a disciplina jurídica e regulamentar da actividade económica deve ser razoavelmente eficiente e estável no contexto local, assegurando que a criação de novas empresas ou a prossecução de novas actividades são realizadas sem custos excessivos nem atrasos injustificados, requisitos que aconselham maior envolvimento das autoridades locais nos processos de regulação;
- Aspectos gerais fiscalidade – muitas autarquias têm prerrogativas para impor impostos sobre o rendimento, as vendas ou o património. O nível geral das taxas e a sua estrutura podem ser mais ou menos incentivadores da iniciativa empresarial e do crescimento das empresas jovens;
- Aspectos específicos da política fiscal – criação de incentivos fiscais para tipos específicos de empresas ou sectores, ou para novas empresas;
- Despesas de apoio à actividade empresarial – subsídios a sectores ou tipos específicos de empresas.

Os estudos da *Kauffman Foundation* sobre as políticas locais de fomento do empreendedorismo que têm sido aplicadas em diversos países consideram que as mesmas podem ser classificadas dentro de 3 categorias:

- Intervenções que claramente fazem sentido;
- Intervenções que favorecem a iniciativa empresarial mas em que faz sentido avaliar a relação custo-benefício;
- Intervenções que muito dificilmente são eficazes.

Globalmente existe um consenso nos estudos de que uma das áreas em que faz sentido actuar é na simplificação e clarificação do quadro regulamentar, que o torne previsível. No domínio fiscal e orçamental, a redução da progressividade dos sistemas fiscais, e o investimento nas infra-estruturas que melhoram a conectividade são também consideradas como muito provavelmente promovendo o empreendedorismo.

Entre as políticas que parecem ter alguma relevância mas em que faz sentido realizar uma análise de custo-benefício incluem-se os programas locais de encorajamento do empreendedorismo e *mentoring,* as melhorias das escolas e de equipamentos locais, incluindo infra-estruturas de transporte. O acesso local a redes sem fios também se inclui nesta categoria.

Entre os programas cujos resultados parecem ser menos eficazes estão os apoios focados em determinados sectores ou empresas ou os apoios locais à investigação. Os decisores locais parecem não reunir conhecimento para tomar boas decisões neste domínio.

1.6. *Conclusões e recomendações sobre instrumentos de política pública de promoção do empreendedorismo*

A relevância das políticas públicas e dos respectivos instrumentos de intervenção na promoção do empreendedorismo é, como referido nos pontos anteriores, largamente reconhecida pela generalidade dos estudos de *benchmarking* realizados neste âmbito – designadamente tendo em conta a necessidade de superação das falhas de mercado que impedem ou dificultam a realização do potencial de criação e de crescimento das empresas, necessário para a criação de riqueza e de empregos sustentáveis, bem como para a dinamização de ciclos virtuosos de crescimento.

Esta circunstância justificaria só por si que a sistematização de sugestões e recomendações se focalize nos instrumentos de política pública de promoção do empreendedorismo; acresce, adicionalmente, que a natureza do presente estudo se enquadra nos objectivos prosseguidos pelo Conselho Económico e Social – instituição responsável, entre outras importantes atribuições, pela apresentação de

propostas e de pareceres sobre políticas públicas, designadamente em matéria económica e social.

Como constatámos na análise de *benchmarking* apresentada nos capítulos anteriores, os resultados e os impactos dos instrumentos de política pública pertinentes, que envolvem medidas de orientação, de apoio e de estímulo e incentivo, são tributários da criação das condições mais adequadas para assegurar a respectiva eficiência e eficácia; os desafios que uma orientação para resultados e impactos assume não decorrem apenas, portanto, da qualidade dos referidos instrumentos mas, também – sobretudo porque se dirigem frequentemente a intervir sobre processos que a inovação, enquanto o factor chave para o crescimento, exige – à qualidade dos agentes que os concretizam.

Importa consequentemente salientar, por um lado, que as inovações ou modificações legislativas e regulamentares necessárias ao estabelecimento dos referidos instrumentos de política deverão incorporar metodologias e procedimentos justificados pelo desejável aumento da sua qualidade, nomeadamente no que respeita à avaliação *ex-ante* dos seus impactos nas PME, à divulgação do calendário de médio prazo para a sua adopção e, desejavelmente, à consagração de um período de tempo para adaptação dos seus destinatários antes da respectiva data de aplicação.

Deveremos também salientar, por outro lado, que as referidas inovações ou modificações legislativas e regulamentares são frequentemente muito exigentes para as entidades e organismos responsáveis pela respectiva implementação, justificando-se consequentemente especial atenção à qualificação e preparação tanto das instituições públicas envolvidas, como das entidades – designadamente associativas ou prestadoras de serviços – que colaboram e apoiam a administração pública na aplicação eficaz e eficiente das medidas e instrumentos adoptados.

As políticas e os instrumentos públicos de promoção do empreendedorismo apresentam, como característica comum, presente em envolventes nacionais diferenciadas, a atenção privilegiada que dedicam às PME.

Constatámos anteriormente que esta orientação se fundamenta no predomínio das PME nos tecidos económicos e, também, na evidência de particulares capacidades de adaptação e de inovação (designadamente nos produtos e nos processos produtivos) por parte das empresas de menor dimensão.

Estas justificações, a que se deverão acrescentar, designadamente no contexto da União Europeia, orientações consistentes no mesmo sentido por parte da política de concorrência, não deverão em nosso entender desvalorizar a importância das grandes empresas para a promoção do empreendedorismo, em especial tomando em consideração os efeitos que produzem nas cadeias de valor, na internacionalização e na criação de redes de fornecedores de bens intermédios e finais ou de prestadores de serviços. Salientamos ainda, tomando por referência considerações atrás apresentadas, que o traço distintivo do tecido económico nacional no contexto europeu não decorre da predominância de PME mas, antes, da proporção comparativamente reduzida de não PME.

A consideração das características dimensionais (indicador sintético de relevantes especificidades estruturais) das empresas na focalização dos instrumentos de política dirigidos à promoção do empreendedorismo (e do crescimento das empresas) deverá aliás ser complementada por outros factores de diferenciação dos respectivos públicos-alvo e, consequentemente, de diferenciação de componentes importantes das medidas e tipologias de intervenção que contribuem para a eficácia e eficiência dos objectivos prosseguidos.

Salientamos consequentemente, por um lado, as especificidades próprias – e, portanto, as exigências específicas – dos grupos-alvo diferenciados, designadamente na perspectiva da promoção do empreendedorismo, protagonizados pelos jovens, pelas mulheres, pelos idosos, pelas minorias étnicas e, necessariamente, pelos desafios corporizados pelo empreendedorismo social.

Destacamos também, por outro lado, a relevância das especificidades territoriais (regionais e urbanas) na promoção do empreendedorismo, não apenas tomando em consideração, como anteriormente referido, que as características territorialmente singulares dos sistemas e tecidos económicos e sociais justificam e exigem instrumentos de intervenção adequados e particulares (a criação e o

crescimento das empresas não ocorrem em abstracto mas, antes, em territórios estruturalmente específicos, onde se verificam modelos de especialização produtiva, bacias de emprego, potenciais de recursos humanos, sistemas funcionais de interacção empresarial e de relacionamento com a I&DT próprios).

Deveremos aliás tomar em consideração, no que respeita à relevância das especificidades territoriais, que as propostas apresentadas pela Comissão Europeia sobre o período de programação dos Fundos Estruturais 2014-2020 (actualmente em negociação no Conselho e Parlamento Europeus), valoriza de forma especialmente significativa a dimensão territorial das políticas públicas de âmbito económico e social, assumindo, na sequência do Relatório Barca, as '*place-based policies*' – isto é, as particularidades e especificidades das condições e exigências territoriais (sejam elas regionais ou urbanas) na formulação e implementação dos instrumentos de política.

Esta abordagem territorialmente diferenciada dos instrumentos de política, que consagra as orientações da Estratégia Europa 2020 no quadro da Coesão Económica, Social e Territorial, consagra – de modo particularmente relevante para a promoção do empreendedorismo – o estabelecimento de estratégias territoriais de especialização inteligente, integrando em particular soluções específicas para o desenvolvimento de interacções e de redes colaborativas entre empresas nas escalas global, regional e urbana, a transferência de conhecimento entre empresas e destas com a I&DT empresarial, o estímulo ao desenvolvimento de *spin-offs* empresariais e ao fomento da mobilidade profissional.

As considerações apresentadas nos parágrafos anteriores procuram estabelecer o enquadramento estratégico e operacional das sugestões e recomendações que consideramos relevantes e pertinentes em matéria de promoção do empreendedorismo e de crescimento das empresas, que especificamos de modo focalizado nas seguintes dimensões: (i) envolvente e cultura empresarial; (ii) acesso ao financiamento/capital; (iii) orientação, informação e aconselhamento às empresas; (iv) internacionalização.

1.6.1. Envolvente e cultura empresarial

A redução dos custos de contexto da actividade empresarial – e, necessariamente, dos requisitos adequados para a criação de empresas e para o seu desenvolvimento e crescimento – tem constituído um objectivo das políticas públicas nacionais, portador de resultados positivos e significativos.

Importa todavia tomar em consideração, por um lado, que os desafios que devem ser assumidos em termos de condições envolventes do empreendedorismo e da competitividade empresarial são crescentemente mais exigentes, corporizados em metas que não apenas se referem aos progressos alcançados face à situação de partida mas, sobretudo, visam assegurar condições envolventes equivalentes às das economias mais desenvolvidas e competitivas (atentas, portanto, às dinâmicas que estas prosseguem e concretizam).

Deverá atender-se, por outro lado, que a redução dos custos de contexto em Portugal conhece trajectórias territorialmente muito diferenciadas, de que decorre a exigência adicional de atenuação dos desequilíbrios territoriais da envolvente empresarial.

As componentes mais relevantes da envolvente empresarial são diferenciadas, abrangendo designadamente o acesso e a disponibilidade, em condições competitivas à escala europeia, de infraestruturas e equipamentos, de *utilities* como a energia, as telecomunicações e a água, de recursos humanos educados e qualificados e de serviços eficientes na administração pública (em sentido abrangente que compreende a simplificação legislativa e regulamentar, a regulação, a reengenharia e desmaterialização de processos e procedimentos, a competência no atendimento e a administração electrónica).

Consideramos dever ser incluído nesta dimensão da promoção do empreendedorismo o desenvolvimento de uma cultura empresarial, que valorize e estimule a iniciativa e a assunção de riscos e que reconheça e premeie o sucesso, naturalmente tributária do sistema educativo, bem como a qualificação dos profissionais e a dotação de competências gestionárias exigidas pelas empresas inovadoras e internacionalizadas, assegurando pela formação e qualificação a realização do potencial do mercado de trabalho.

1.6.2. Acesso ao financiamento/capital

As empresas novas e inovadoras confrontam-se generalizadamente com dificuldades de acesso ao financiamento bancário, designadamente resultantes da exigência de colaterais com expressão material – situação que se agravou significativamente nas actuais circunstâncias económicas e financeiras nacionais e europeias, em particular como resultado da forte dependência das instituições financeiras no financiamento da economia.

Reconhecendo embora os resultados positivos da orientação adoptada pelas políticas públicas nacionais para, com significativo apoio dos Fundos Estruturais, assegurar a disponibilidade de financiamentos bancários com condições de custo controladas, consideramos que poderão ser prosseguidos objectivos mais ambiciosos, designadamente através de instrumentos de engenharia financeira apoiados em recursos públicos.

Estes instrumentos (cuja adopção é fortemente estimulada pelas orientações da Política de Coesão para 2014-2020[5]), que incluem empréstimos, participações no capital (*equity*) e garantias, apresentam benefícios e vantagens muito importantes, designadamente: (i) prossecução de objectivos de política pública; (ii) alavancagem de recursos privados; (iii) redução dos custos financeiros e de intermediação; (iv) objectividade e transparência na selecção dos financiamentos a operações viáveis; (v) ganhos de eficiência na utilização de recursos públicos, inerente à reutilização dos reembolsos.

Deveremos salientar que a operacionalização de instrumentos de engenharia financeira para promoção do empreendedorismo deverão, designadamente no que respeita a garantias, assegurar a consideração de activos não tangíveis (em particular a valorização da propriedade intelectual como colateral), abranger fases e componentes iniciais do investimento empresarial (*early stage funding*) e reduzir os custos de transacção inerentes à internacionalização empresarial (tanto no que respeita à exportação de bens como de serviços).

[5] Pesem embora as restrições de financiamento comunitário impostas às regiões consideradas mais ricas, como as de Lisboa, da Madeira e do Algarve, que exigem a mobilização de recursos públicos nacionais.

1.6.3. Orientação, informação e aconselhamento às empresas

O estímulo e incentivo à criação e ao funcionamento eficiente de serviços de orientação, informação e aconselhamento às empresas e aos empreendedores constitui um instrumento de política pública da maior relevância, necessariamente focalizado na oferta (em condições de qualidade e de custo controladas) de conhecimentos em matérias onde a gestão empresarial apresenta, em particular nas novas empresas e nas de menor dimensão, particulares carências e debilidades.

Entendemos deverem ser por um lado privilegiadas as actividades de orientação, informação e aconselhamento às empresas nas suas interacções com a administração, designadamente no quadro de inovações ou alterações legislativas e regulamentares, em matéria de eficiência fiscal e, também, no acesso a financiamentos públicos; as prioridades a prosseguir deverão por outro lado incluir as relações com instituições financeiras respeitantes a financiamentos, bem como as interacções com instituições e entidades de formação profissional e de I&DT, em particular no quadro da inovação (de produtos, de processos produtivos e, também, da qualidade da organização e da gestão empresarial).

Necessariamente concretizadas por serviços da administração para o efeito qualificados, as actividades de orientação, informação e aconselhamento às empresas deverão ser também objecto de contratualização com prestadores de serviços especializados – designadamente através de associações empresariais -, naturalmente fixando responsabilidades e benefícios, bem como exigências de qualidade e regras de avaliação, monitorização e controlo efectivamente concretizadas.

1.6.4. Internacionalização

Os estímulos à internacionalização, necessários no actual contexto de mercados globalizados, e especialmente justificados pela situação e perspectivas do mercado interno nacional, são – tomando em consideração a racionalidade e orientação estratégica da criação de novas empresas (bem como da expansão e

crescimento de empresas existentes) - particularmente relevantes no âmbito da promoção do empreendedorismo.

Necessariamente apoiados em instrumentos de política pública de natureza financeira, seja através de subsídios, seja espacialmente mediante a criação e maior eficácia de programas públicos de crédito e de garantias à exportação, bem como fiscais - os estímulos à internacionalização compreendem relevantes dimensões de natureza imaterial que importa consagrar, nomeadamente de âmbito legislativo e regulamentar (em particular no que respeita à redução das barreiras comerciais e administrativas à exportação), bem como de orientação, informação e aconselhamento (em especial no conhecimento dos mercados, na identificação de oportunidades de negocio internacional e na promoção das exportações nacionais.

Também nestas situações são pertinentes as considerações anteriores sobre a necessária qualificação dos prestadores públicos, privados e associativos destes serviços – exigência que inclui o conhecimento específico e aprofundado do potencial empresarial nacional que importa realizar.

2. FISCALIDADE URBANA

2.1. Introdução

Uma segunda temática abordada no Estudo respeita à problemática da fiscalidade urbana.

A fiscalidade, pelos seus efeitos de incentivo e/ou desincentivo, tem importantes efeitos sobre os comportamentos dos agentes, sendo, por isso, um instrumento que deve ser considerado de forma integrada na definição de políticas. A não consideração desta dimensão de forma integrada na definição de políticas, até pela sua relevância particular no quadro da receita de algumas entidades, tem, frequentemente, anulado, ou pelo menos mitigado, efeitos de outras medidas, fazendo com que os objectivos das políticas não sejam alcançados.

Importa, assim, no quadro particular de políticas urbanas, nas suas múltiplas vertentes, ter um conhecimento da fiscalidade incidente sobre o património, seja sobre a sua posse, transmissão ou sobre o rendimento por ele gerado, pelas importantes implicações que essa fiscalidade pode ter sobre o comportamento dos agentes. Ou seja, a dimensão da política fiscal deve ela própria ser objecto de análise no quadro da concepção de uma política para a competitividade das cidades.

Tendo em conta que a questão da competitividade se coloca frequentemente em termos relativos, é propósito deste estudo apresentar diferentes modelos de fiscalidade urbana existentes no espaço europeu e discutir vantagens e desvantagens de cada um deles bem como os problemas que se colocam às alterações do modelo vigente.

Antes disso começamos por explorar algumas questões mais teóricas e globais envolvidas na concepção e funcionamento do sistema de fiscalidade urbana.

2.2. Algumas considerações teóricas sobre fiscalidade urbana

A problemática da fiscalidade urbana é normalmente objecto de análise na literatura na tripla vertente de instrumento relevante para obter receitas fiscais, de

ser um importante instrumento de indução de comportamentos e ainda dos seus efeitos de redistribuição/equidade.[6]

Tipicamente uma das preocupações na análise dos sistemas fiscais prende-se com a avaliação dos efeitos que a fiscalidade tem sobre o crescimento. Diferentes impostos têm diferentes efeitos nos comportamentos dos agentes e assim diferentes implicações sobre o crescimento económico, podendo, portanto, alguns ser preferíveis a outros, sob este ponto de vista. A mudança da estrutura de impostos para um sistema que introduz menos distorções poderá promover o crescimento.

É relativamente consensual na literatura que a imposição fiscal sobre o património imobiliário é uma das que introduz menos distorções na medida em que estes impostos não afectam as decisões de oferta de trabalho ou de investimento, seja em capital humano seja em capital físico, ou as decisões de inovação dos agentes. Estudos de simulação efectuados sobre os efeitos de diferentes reformas fiscais são geralmente unânimes nas conclusões de que mudanças de tributação do rendimento para a tributação do consumo e desta para tributação do património são benéficas para o crescimento. Note-se que estas análises visam somente medir os efeitos sobre o crescimento não considerando outras dimensões que podem também ser analisadas, como os efeitos redistributivos do sistema fiscal.

Por outro lado, é normalmente apontado que dada a imobilidade intrínseca à natureza do património imobiliário, isso torna-o um candidato natural e fácil à sujeição a tributação, em particular de base local, num contexto em que a generalidade das bases de colecta alternativas são mais ou menos móveis. Esta última análise esquece que, sendo verdade que o património imobiliário é imóvel no curto e médio prazo, por um lado o património não utilizado não gera receita e, por outro lado, níveis elevados de fiscalidade podem influenciar as decisões iniciais de localização empresarial, as escolhas habitacionais, ou os preços das propriedades, na medida em que as taxas de imposto futuras sejam consideradas nessas escolhas.

---

[6] Ainda recentemente, no final de Novembro teve lugar uma conferência organizada pela DG EcFin da Comissão Europeia com um painel dedicado à fiscalidade incidente sobre a habitação, que analisou o papel que a mesma pode ter no quadro das necessidades de consolidação orçamental dos diversos países e de promoção do crescimento económico..

Uma outra vantagem potencial dos impostos sobre a propriedade, é que, desde que associados à reavaliação regular do valor tributável do património, estes podem permitir aumentar a progressividade do sistema fiscal (por exemplo pela isenção das propriedades de menor valor), desde que existam salvaguardas para grupos da população com baixos rendimentos e activos ilíquidos.

A tributação sobre o património imobiliário pode ter ainda outra vantagem, desde que seja assegurada a ligação entre o valor tributável e o valor de mercado do património imobiliário. Essa vantagem está associada ao incentivo adequado ao desenvolvimento dos solos, na medida em que os preços de mercado também reflectem o potencial de desenvolvimento dos solos. Isto pode ser particularmente relevante em mercados em que exista rigidez na oferta de habitação.

Uma outra vantagem dos impostos sobre a propriedade é que eles podem servir como taxa de uso dos serviços públicos locais.

Até agora foram referidas questões que caracterizam globalmente a tributação do património imobiliário ou que comparam esta tributação com outros tipos de tributação, nomeadamente sobre o rendimento ou sobre o consumo.

Mas mesmo considerando somente a tributação do património imobiliário, há questões da definição do sistema fiscal que têm também importantes efeitos incentivo.

Entre essas há duas em particular que têm merecido especial atenção.

A primeira diz respeito ao tratamento fiscal mais favorável da tributação da habitação face a outros investimentos imobiliários, e dentro dessa o enviesamento da tributação favorecendo o endividamento.

A segunda diz respeito à opção entre impostos que incidem sobre a posse das propriedades e impostos que incidem sobre a sua transmissão ou transacção.

No que respeita ao tratamento fiscal favorável que a habitação tem em muitos países esse facto resulta de, enquanto na generalidade dos investimentos o fluxo de rendimentos desses investimentos ser sujeito a tributação e os custos serem dedutíveis, isso não acontecer no caso dos imóveis detidos para habitação própria permanente na medida em que os benefícios do investimento (as rendas

imputadas) não serem normalmente objecto de tributação (isso só acontece num número reduzido de países), as mais valias realizadas na habitação principal não são normalmente tributadas, e os custos com juros dos empréstimos hipotecários associados à aquisição de habitação são dedutíveis fiscalmente criando um subsídio implícito à aquisição de habitação, que compensa qualquer imposto existente sobre a sua detenção. Adicionalmente, a dedutibilidade dos juros cria um incentivo ao endividamento para aquisição de habitação.

Muitos países utilizam impostos recorrentes sobre a detenção de património imobiliário como alternativa à tributação das rendas imputadas, mas na generalidade dos casos, por um lado, esses impostos não têm um valor suficiente elevado para compensar o subsídio implicitamente atribuído à hipoteca e, por outro, os valores tributáveis das propriedades serem bastante inferiores aos valores de mercado (por exemplo, os valores utilizados para definição da matéria colectável referem-se a 1991 para o Reino Unido, 1970 em França e 1973 na Áustria).

Este tratamento fiscal mais favorável da aquisição de habitação induz comportamentos dos agentes, sendo apontado como causa do excessivo investimento em habitação, em detrimento de outros investimentos mais produtivos, afectando o crescimento; do encorajamento de um excessivo endividamento e de comportamentos especulativos, aumentando a volatilidade do preço das habitações. Por outro lado esse tratamento fiscal é regressivo pois favorece mais os contribuintes com maiores rendimentos.

No que respeita à opção entre impostos que incidem sobre a posse das propriedades e impostos que incidem sobre a sua transmissão ou transacção, a questão relevante é ter em conta as diferentes implicações dos diversos tipos de impostos. Em particular, é importante salientar que os impostos sobre as transacções de património imobiliário desencorajam a transferência de propriedade, desincentivando a mobilidade. Em favor dos impostos sobre as transacções pode apontar-se o potencial de reduzir a especulação e reduzir o risco de bolhas, mas nunca foi possível encontrar evidência muito forte que favoreça este efeito.

De qualquer forma, é normalmente aceite que uma mudança para impostos recorrentes sobre a posse em detrimento de impostos sobre a transacção reduz as distorções e favorece a eficiência.

Ora a situação dos países é muito distinta em termos dos impostos sobre as transacções, existindo potenciais diferencias de eficiência a este nível. Portugal, por exemplo, apresenta um valor de custos de transacção que representam cerca de 10% do valor da propriedade, uma percentagem relativamente elevada no quadro da OCDE.

Gráfico 2-1: Custos de transacção da habitação em % do valor da propriedade

Fonte: OCDE

No seu recente relatório designado *The Mirrlees Review*, o Institute for Fiscal Studies, apresenta alguns princípios sobre a problemática da tributação dos solos e da propriedade. Assim considera:

- Os solos, sejam para utilização comercial ou habitação, podem ser tributados a taxas elevadas na perspectiva da eficiência económica;
- Edifícios comerciais são um factor produtivo e, na base da eficiência, não deve ser objecto de tributação;

- A habitação própria combina características de um bem de investimento e de consumo e na sua tributação estas duas perspectivas devem ser consideradas;
- Os edifícios habitacionais detidos para arrendamento são um bem de investimento na perspectiva do proprietário e um bem de consumo na perspectiva do inquilino. Globalmente tende-se a tributa-los de forma semelhante à habitação própria.

2.3. Modelos de tributação do património imobiliário nos países da União Europeia

Apesar de os sistemas de fiscalidade que incidem sobre o património serem relativamente complexos e com um elevado número de excepções, é importante ter uma ideia das principais características do sistema vigente em cada país.

O quadro seguinte apresenta as principais características dos sistemas existentes nos diversos países, de acordo com a informação recolhida pela Direcção Geral de Impostos e União Aduaneira da Comissão Europeia e nas Direcções Gerais de Impostos de diversos países.

A análise da informação disponibilizada permite verificar a grande diversidade de sistemas vigentes nos diversos países da União Europeia.

Quadro 2-1: Características da fiscalidade incidente sobre o património imobiliário nos países da União Europeia

País	Descrição da tributação sobre o património
Áustria	Existe um imposto sobre património imobiliário que corresponde a uma taxa federal de 0.2 %, multiplicada por um coeficiente municipal que pode chegar a 500 %, implicando uma taxa máxima de 1% sobre o valor patrimonial do imóvel. Existe um imposto sobre a transferência de património com uma taxa de 3,5%.
Bélgica	Não existe imposto sobre o património. Existem impostos regionais sobre as transacções de património.
Bulgária	Imposto sobre o património imobiliário com taxas entre 0.01 % e 0.45 % do valor do imóvel, dependendo do município. Sobre o valor do imposto incide um desconto de 50% caso o imóvel constitua a residência principal do contribuinte.
Chipre	Património imobiliário sujeito a uma taxa que incide sobre p valor de mercado da propriedade estimado em 1980. Essa taxa oscila entre 0% e 0.4 %, dependendo do valor da propriedade. As mais valias realizadas na transacção de património imobiliário são taxadas a uma taxa de 20%, sendo que no cálculo da mais valia é considerado o aumento do índice de custo de vida.
República Checa	Existe um imposto sobre o património imobiliário que incide sobre o valor o valor patrimonial do imóvel, sendo a taxa dependente do valor do imóvel. Existe um imposto sobre a transmissão do património, sendo a taxa 3 % do valor da propriedade.

País	Descrição da tributação sobre o património
Dinamarca	Património imobiliário sujeito a um imposto municipal sobre imóveis. Taxas variam entre 1.6% e 3.4%.
Estónia	Não foi possível obter informação sobre a existência de impostos sobre o património imobiliário.
Finlândia	Existe um imposto municipal sobre património imobiliário que incide sobre terrenos e edifícios a taxas que variam entre 0.6 % e 1.35 % (0.32 e 0.75 para residentes permanentes). Existe um imposto cobrado pelo Estado sobre as transferências de propriedade (as primeiras aquisições de habitação própria permanente estão isentas) .
França	Existe um imposto sobre o património líquido (ISF) que incide sobre o valor líquido do património (valor dos activos descontado dos passivos) quando o património liquido excede € 790 000.
Alemanha	É cobrado um imposto municipal sobre o valor fiscal do património imobiliário (terrenos e edificado) detido por cada contribuinte. Existe um imposto sobre a transmissão de património imobiliário que está genericamente fixado em 3.5 %, mas desde 1 de Janeiro de 2007 os Estados têm prerrogativa de fixar a taxa.
Grécia	Rendimento obtido do património imobiliário sujeito a tributação em sede de imposto sobre o rendimento dos indivíduos, a uma taxa superior em 1.5% à taxa progressiva normal aplicada aos restantes tipos de rendimento. Esse acréscimo passa a 3% quando a área da habitação é superior a 300 m2, sendo que existe um tecto para esse acréscimo. No caso das pessoas colectivas, o rendimento do património imobiliário é taxado a uma taxa superior em 3% à taxa normal de tributação. No quadro das recentes mudanças no sistema fiscal foram feitas algumas alterações, nomeadamente criando uma taxa progressiva em função do valor da propriedade. Adicionalmente impuseram-se taxas mais elevadas sobre as propriedades da igreja não utilizadas para fins religiosos, educativos ou de caridade. As doações de património imobiliário foram sujeitas a uma taxa de 5%.
Hungria	Existe um imposto municipal sobre os terrenos e edifícios. A taxa máxima sobre os edifícios é alternativamente um montante fixo de HUF 1 100 (€ 4) por ano e por m2 ou 3.6 % do valor de mercado do edifício, e sobre os terrenos é alternativamente um montante fixo de HUF 200 (€ 0.7) por ano e por m2 ou 3 % do valor de mercado da propriedade.
Irlanda	Existe um imposto de selo que incide sobre as vendas ou alugueres de propriedades com uma taxa máxima de 6%, sendo a taxa variável em função de a propriedade se destinar a uso residencial ou não . Nas propriedades para uso residencial o imposto de selo é de 1% até € 1 milhão e 2 % no valor em excesso de 1 milhão de euros. Existe uma taxa municipal sobre as empresas que incide sobre o valor de renda nocional das instalações das empresas
Itália	O impostos sobre o rendimento de pessoas individuais incide sobre o património imobiliário, sendo o montante de imposto calculado como o máximo entre o rendimento cadastral da propriedade e eventuais rendas recebidas. Existem impostos sobre as transacções de património imobiliário.
Letónia	Existe um imposto sobre o património imobiliário que incide sobre os terrenos, edifícios ou outras construções e que corresponde a 1.5 % do valor cadastral dos terrenos ou edifícios. A taxa do imposto que incide sobre propriedades para uso residencial aumentou em Janeiro de 2011 e varia entre 0.2 % e 0.6 % do valor cadastral da propriedade. Uma taxa de 3% incide sobre terrenos agrícolas não utilizados. As mais valias realizadas na venda de património imobiliário não são sujeitas a imposto desde que a propriedade tenha estado na posse do vendedor pelo menos 5 anos e tenha sido nos últimos 12 meses a sua residência.
Lituânia	A taxa de imposto sobre o rendimento de pessoas individuais de 15% incide também sobre as vendas de património, bem como sobre eventuais rendimentos de aluguer de património imobiliário. É aplicada uma taxa de 1.5% sobre o valor dos terrenos e uma taxa que varia entre 0.3% e 1% que incide sobre outras propriedades, mas que se aplica somente a entidades ou instalações para uso comercial.
Luxemburgo	Não foi possível obter informação sobre a existência de impostos sobre o património imobiliário.
Malta	A transmissão de património seja por parte de empresas seja de particulares é sujeita a uma taxa de 5 % do valor da transmissão (3.5 % para os primeiros € 116 469 no caso das aquisições da residência permanente). Existe uma opção de durante 7 anos escolher a imposição de uma taxa sobre as mais valias realizadas na transmissão de património em alternativa a um imposto de detenção.

País	Descrição da tributação sobre o património
Holanda	O valor do rendimento imputado à ocupação de casa própria (1.05% do valor da casa que excede € 1 020 000) é objecto de tributação em sede do imposto sobre o rendimento dos particulares em condições equivalentes aos restantes rendimentos. O restante património imobiliário (que não a habitação própria) é sujeito a tributação à taxa de 30 % sobre 4% do valor do património líquido.
Polónia	Não foi possível obter informação sobre a existência de impostos sobre o património imobiliário.
Portugal	Existem dois impostos que incidem sobre o património imobiliário: O imposto municipal sobre o património imobiliário (IMI) e o imposto municipal sobre transacções de património (IMT). Desde 1 de Janeiro de 2011 o IMI que incide sobre certo tipo de propriedades aumentou de 1 % para 5 % e a taxa reduzida de IMT de 4 % aplicada a certo tipo de propriedades foi eliminada.
Roménia	Património imobiliário sujeito a um imposto municipal com taxas entre 0.1 % para edifícios ocupados por indivíduos e 0.25 % a 1.5 % para edifícios detidos por sociedades. Se o edifício não tiver sido reavaliado nos últimos 3 anos a taxa para edifícios ocupados por empresas varia entre 5 % a 10 %. Os terrenos, seja dentro ou fora dos limites urbanos são sujeitos a um imposto municipal sobre terrenos. Estes impostos aumentaram cerca de 20% em 2010.
Eslováquia	Não foi possível obter informação sobre a existência de impostos sobre o património imobiliário.
Eslovénia	Existe um imposto sobre edifícios detidos por indivíduos e uma taxa sobre terrenos passíveis de edificação tenham ou não edificado. O imposto sobre o edificado depende do tipo e valor do edificado com taxas progressivas que variam entre 0.1 % e 1.5 %. Imposto sobre a transmissão de património incide sobre o valor de venda do imóvel com uma taxa de 2% se não tiver sido cobrado IVA na transacção.
Espanha	Existe um imposto sobre transmissão de património fixado pelas comunidades autónomas (se nenhuma taxa específica for fixada incide uma taxa de 7% do valor do património). Existe um imposto sobre a riqueza mas desde 2008 foi aplicado um rebate de 100% tornando-o inexistente na prática.
Suécia	Existe um imposto de selo que incide sobre as aquisições de património e registo de hipotecas. No caso da aquisição, o imposto tem uma taxa de 1.5 % do valor da propriedade para os indivíduos e 4.25 % paras as pessoas colectivas. No registo das hipotecas a taxa é 1%, 2%, ou 0.4 % dependendo do colateral. Desde 2008 que um imposto municipal sobre o património imobiliário substituiu o imposto geral. No entanto é o Governo central que decide quer a base de incidência quer a taxa de imposto.
Reino Unido	Existe um imposto local progressivo (*council tax*)que incide sobre o valor de mercado (estimado em 1991 dos edifícios habitacionais (edifícios classificados em 8 categorias). Edifícios comerciais sujeitos a uma taxa que incide sobre o valor estimado de renda do edifício.

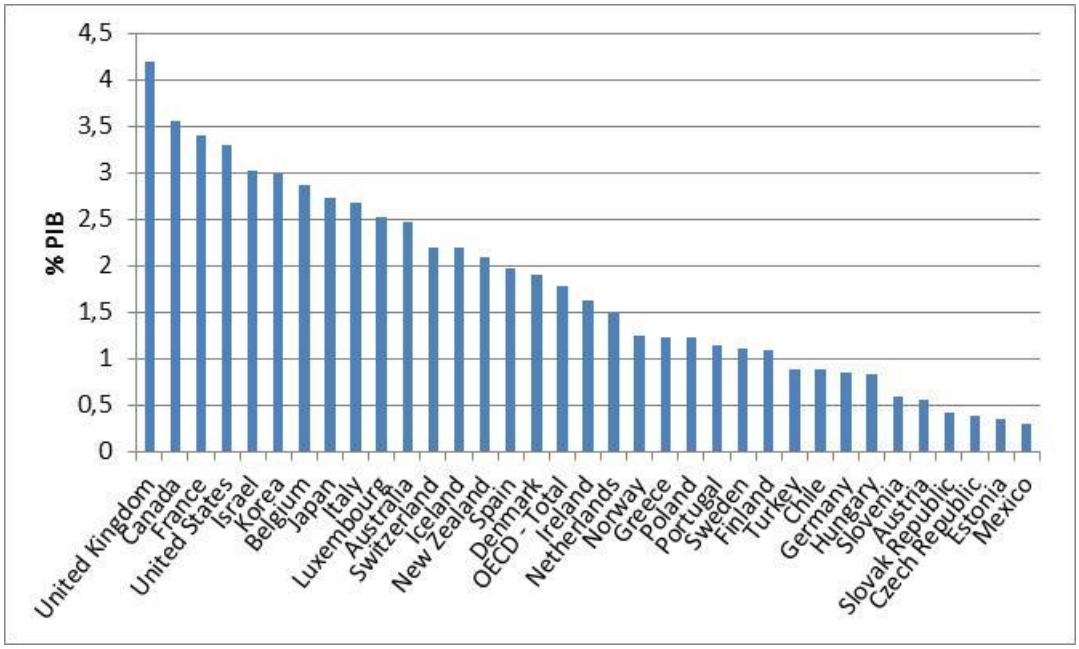
Fonte: Comissão Europeia (2011); Sites das Direcções Gerais de Impostos.

2.4. As receitas da fiscalidade sobre o património imobiliário no quadro das receitas fiscais

Não obstante as vantagens descritas da tributação sobre o património imobiliário, este tipo de impostos representam uma percentagem relativamente reduzida do total da receita fiscal.

Em termos de peso no PIB, em 2009, o conjunto de impostos incidentes sobre o património representam entre 4,2% no Reino Unido e 0,3% no México. Em Portugal, estes impostos representam 1,1% do PIB, valor claramente inferior à média da OCDE.

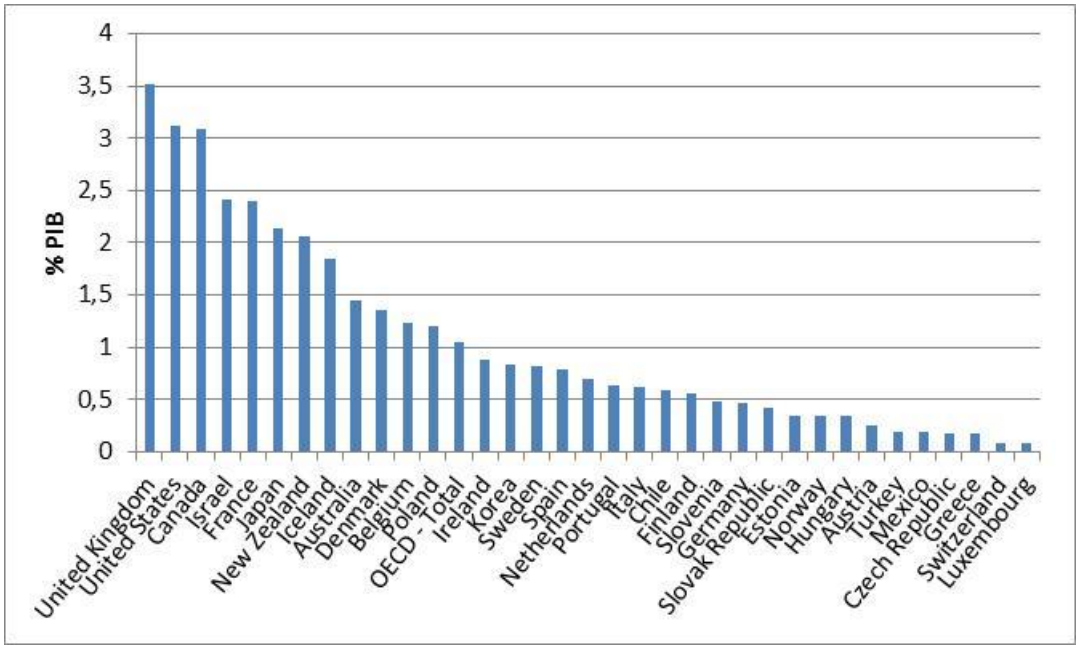
Gráfico 2-2: Impostos sobre o património em percentagem do PIB



Fonte: OCDE, Revenue Statistics (2011)

Considerando somente os impostos associados à detenção de património imobiliário, verifica-se que, em termos de peso no PIB, em 2009, estes impostos representam entre 3,5% no Reino Unido e 0,01% no Luxemburgo. Em Portugal, estes impostos representam 0,6% do PIB, valor também claramente inferior à média da OCDE.

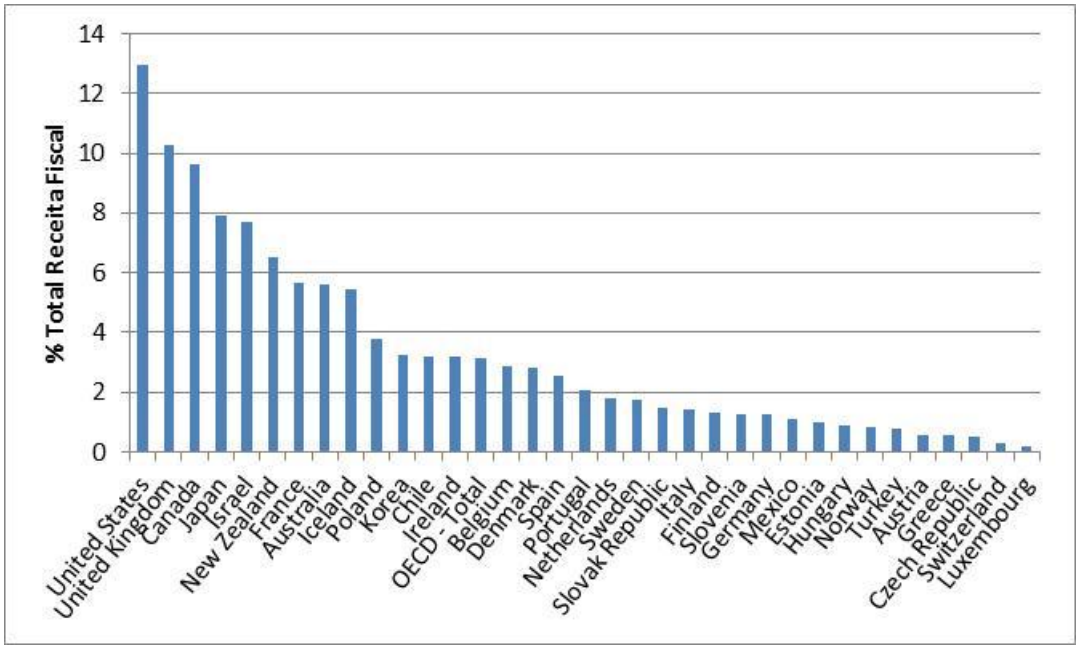
Gráfico 2-3: Impostos recorrentes sobre a detenção de património imobiliário em % do PIB



Fonte: OCDE, Revenue Statistics (2011)

Por último, quando se analisa o peso dos impostos sobre a detenção de património imobiliário em percentagem do total da receita fiscal verifica-se que esse peso oscila entre 12,9% nos Estados Unidos e os 0,2% no Luxemburgo. Em Portugal, estes impostos representam 2% do total da receita fiscal, valor também claramente inferior à média da OCDE.

Gráfico 2-4: Impostos recorrentes sobre a detenção de património em % do total de receita fiscal



Fonte: OCDE, Revenue Statistics (2011)

Desta breve análise resulta que há claramente espaço para reforçar a importância da tributação sobre o património imobiliário.

2.5. A relevância da tributação do património imobiliário nas receitas das autarquias locais

Um dos argumentos frequentemente referido como condicionando alterações do modelo de fiscalidade urbana respeita ao facto de os impostos incidentes sobre o património imobiliário serem receita das autarquias locais e, por esse facto, alterações terem que ser consideradas no quadro do modelo geral do seu financiamento, nomeadamente no quadro de alterações da Lei de Finanças Locais.

Refere-se, por outro lado, que estes impostos, ao constituírem a fonte principal da receita das autarquias, têm incentivado comportamentos nos domínios do licenciamento de novas construções em que objectivos de ordenamento do território têm sido menorizados face a objectivos de maximizar a receita,

conduzindo a resultados considerados menos adequados do ponto de vista do ordenamento do território.

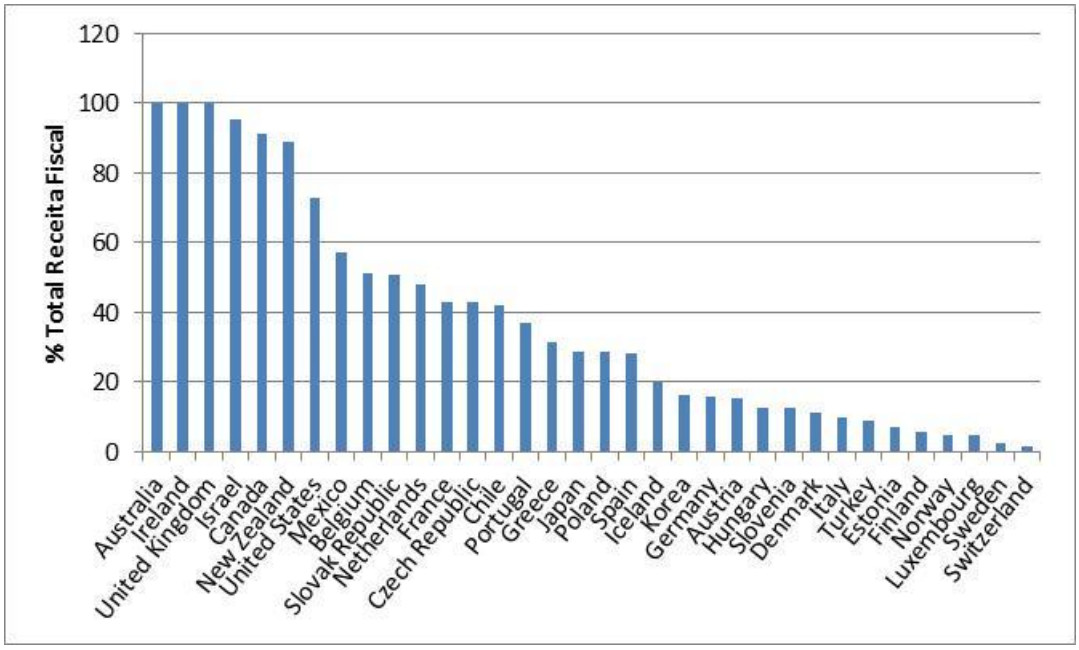
Com vista a analisar esta problemática, foi efectuado um exercício de *benchmarking* da relevância das receitas fiscais de impostos sobre o património imobiliário na receita das autarquias locais.

Com base nos dados das Estatísticas das Receitas Fiscais da OCDE foram analisados os seguintes indicadores:

- Peso dos impostos recorrentes sobre a detenção de património no total de receita fiscal das autarquias locais;
- Peso dos impostos recorrentes sobre a detenção de património receita das autarquias locais no total de receita fiscal dos impostos recorrentes sobre a detenção de património imobiliário;
- Variação do peso dos impostos recorrentes sobre a detenção de património no total de receita fiscal das autarquias locais.

No que respeita ao primeiro indicador, o gráfico seguinte revela que Portugal ocupa uma posição mediana no conjunto dos países da OCDE, representando os impostos recorrentes sobre a detenção de património imobiliário cerca de 37% do total de receitas fiscais das autarquias locais. Verifica-se também claramente existirem diferentes modelos, sendo que nos países anglo-saxónicos os impostos recorrentes sobre a detenção de património representam a totalidade da receita fiscal das autarquias locais e nos países nórdicos, Suíça e Luxemburgo representam proporções muito baixas.

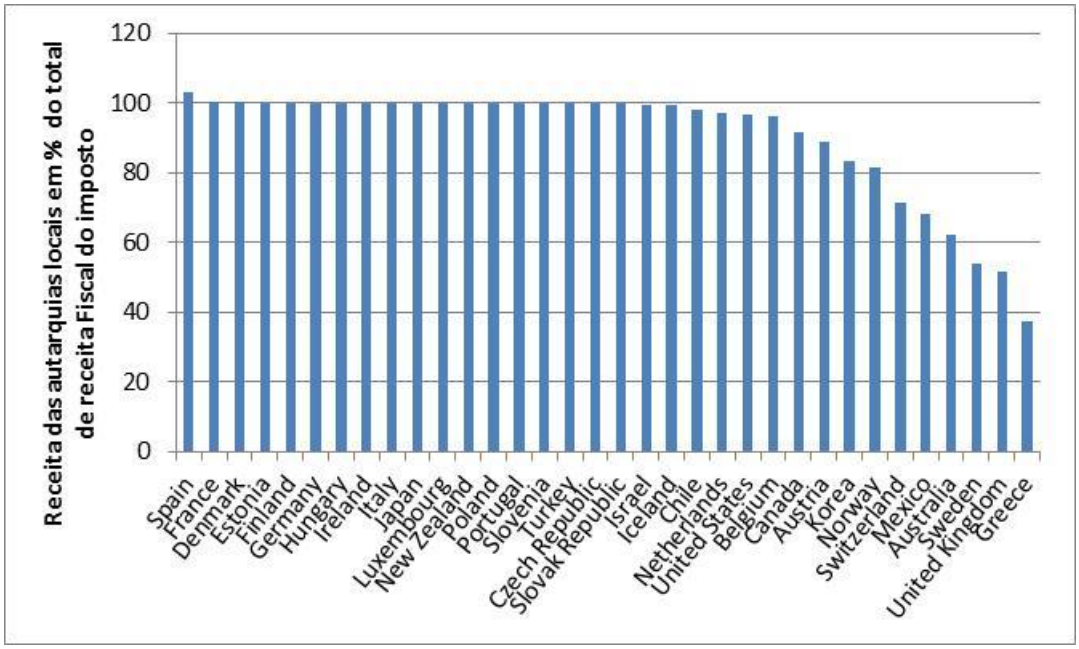
Gráfico 2-5: Impostos recorrentes sobre a detenção de património em % do total de receita fiscal das autarquias locais – 2009



Fonte: OCDE, Revenue Statistics (2011)

Quando se analisa o peso dos impostos recorrentes sobre a detenção de património que são receita das autarquias locais no total de receita fiscal dos impostos recorrentes sobre a detenção de património imobiliário verifica-se que Portugal se insere no grupo, que constitui a grande maioria de países, em que a totalidade desses impostos são receita das autarquias locais. Verifica-se aliás que somente em 8 países é que o peso das autarquias no total da receita dos impostos recorrentes sobre a detenção de património é inferior a 90%.

Gráfico 2-6: Peso dos impostos recorrentes sobre a detenção de património que são receita das autarquias locais no total de receita fiscal dos impostos recorrentes sobre a detenção de património imobiliário – 2009

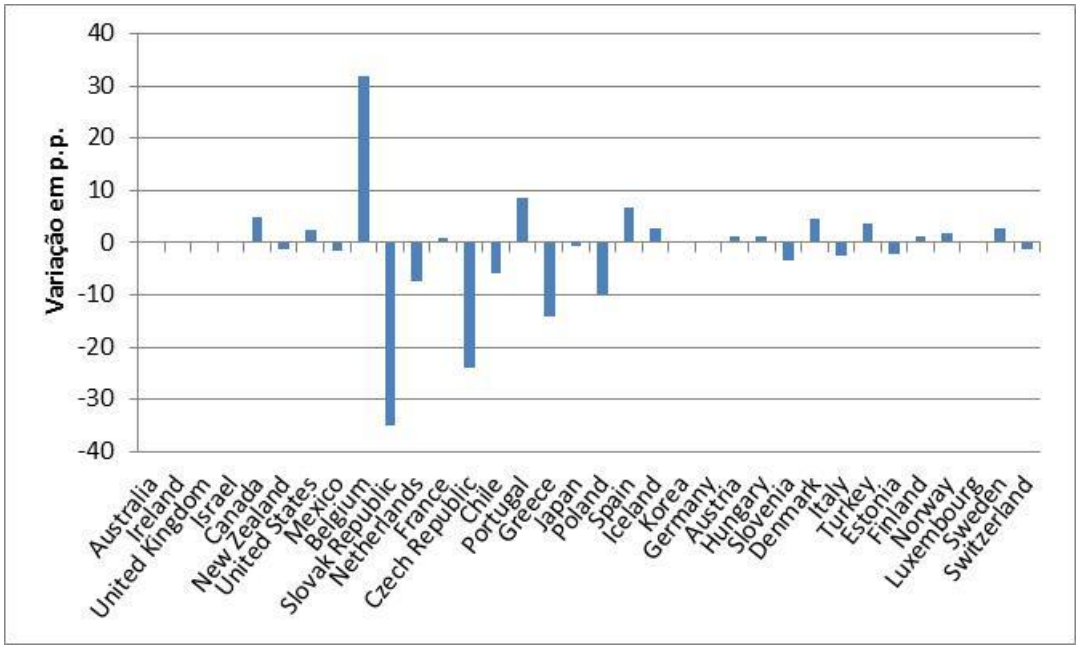


Fonte: OCDE, Revenue Statistics (2011)

Em termos de alteração do peso dos impostos recorrentes sobre detenção de património imobiliário no total de receitas fiscais das autarquias entre 2000 e 2009, verifica-se que Portugal foi dos países em que esse peso aumentou, variando cerca de 8,6 pontos percentuais. No conjunto dos países da OCDE o peso subiu em 18 países, desceu em 13 e manteve-se em 3, neste caso naqueles em que estes impostos representam o total da receita fiscal.

Gráfico 2-7: Impostos recorrentes sobre a detenção de património em % do total de receita fiscal das autarquias locais

Variação do peso entre 2000 e 2009



Fonte: OCDE, Revenue Statistics (2011)

Da análise efectuada é possível concluir que, no que respeita à problemática da dependência das autarquias locais relativamente à tributação incidente sobre a detenção de património imobiliário, a situação portuguesa não se distingue no quadro internacional. Assim, os efeitos incentivo, por vezes sugeridos como estando associados a distorções na estrutura de receitas das autarquias locais, na pior das hipóteses, não terão em Portugal grandes diferenças face aos verificados noutros países.

Nesta análise de *benchmarking* internacional não é possível levar em conta toda a multiplicidade de impostos e taxas incidentes sobre a detenção, transmissão e construção de património imobiliário.

Para obviar essa limitação, com base em dados da Direcção Geral das Autarquias Locais, é possível analisar com mais detalhe a estrutura das receitas das autarquias locais.

A tabela seguinte apresenta as principais rubricas das receitas das autarquias locais relacionadas com o património imobiliário.

Tabela 2-1: Estrutura das receitas das autarquias locais

2009

Rubrica receita	Valor (€)	% total receita
Impostos sobre a detenção património imobiliário	1.072.495.939	13,0
Impostos sobre a transmissão património imobiliário	656.424.295	8,0
Impostos sobre loteamentos e obras	81.422.339	1,0
Taxas sobre loteamentos e obras	82.174.193	1,0

Fonte: DGAL, Aplicação informática SIPOCAL (2011)

A análise dos valores apresentados na tabela confirma algumas das impressões recolhidas anteriormente. Por um lado revelam que os impostos sobre a detenção do património representam já a maior parte da receita das autarquias associada ao património. Por outro lado revela que o conjunto dos impostos e das taxas sobre loteamentos e obras representa cerca de 2% do total das receitas das autarquias. Assim, globalmente, a receita das autarquias associada ao património representa menos de ¼ do total da receita, o que, sendo relevante, está longe de sugerir aquela dependência das autarquias face a este tipo de receita que por vezes é referida.

A análise agregada pode esconder diferenças entre os diversos municípios. Tendo em conta esse facto analisou-se a relevância das receitas associadas ao património imobiliário nas receitas dos 308 municípios. As medidas resumo da distribuição são apresentadas na Tabela 2-2 e o Mapa 2-1 apresenta a distribuição do peso do total de receitas associadas ao património imobiliário nas receitas dos municípios

Uma análise dos valores apresentados revela que em mais de metade dos municípios as receitas associadas ao património representam menos de 10% do total de receitas e só em 10% deles essas receitas representam mais de 10% do total de receitas.

Comparando a média da distribuição (13,68%) com o peso médio no total dos municípios (22,9%), apurado anteriormente, é possível constatar que serão os maiores municípios em termos de receitas totais aqueles em que este tipo de receitas são mais relevantes.

Tabela 2-2: Medidas resumo da distribuição do peso das receitas associadas ao património imobiliário no total da receita dos municípios

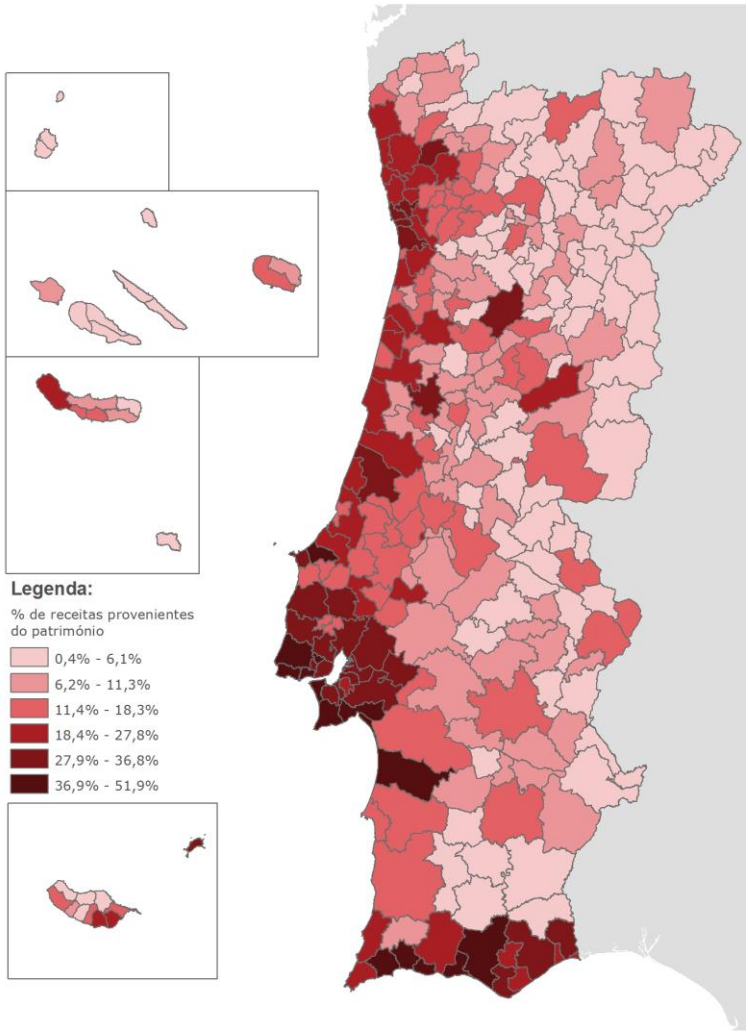
2009

Medida	Peso do total de receitas sobre património	Peso impostos sobre a detenção património imobiliário	Peso impostos sobre a transmissão património imobiliário	Peso impostos e taxas sobre loteamentos e obras
Média	13,68	7,86	4,58	1,24
Mediana	9,81	5,64	3,30	0,69
Quartil 1	5,31	3,07	1,51	0,30
Quartil 3	18,26	10,91	5,84	1,47
Mínimo	0,40	0,38	0,01	0,01
Máximo	51,87	29,34	27,63	16,12
Percentil 90	30,94	17,27	9,96	3,01
Percentil 10	3,39	1,98	0,95	0,12
Coeficiente de Variação	0,81	0,79	0,96	1,30

Fonte: DGAL, Aplicação informática SIPOCAL (2011)

O Mapa 2-1 permite, por outro lado, verificar alguma concentração dos municípios em que as receitas associadas ao património imobiliário representam uma proporção superior do total de receitas junto das áreas metropolitanas ou municípios do litoral com forte presença de segunda habitação.

Mapa 2-1: Distribuição do peso das receitas associadas ao património imobiliário no total da receita dos municípios



Fonte: DGAL, Aplicação informática SIPOCAL (2011)

2.6. A fiscalidade urbana e a regeneração e reabilitação urbana e a promoção do empreendedorismo

No domínio da fiscalidade sobre o património há uma outra questão que merece ser abordada e que diz respeito ao potencial e utilização da fiscalidade como instrumento indutor da regeneração, reabilitação ou revitalização dos centros urbanos e da promoção do empreendedorismo.

De facto, a fiscalidade pode ser, como se referiu atrás, um instrumento de qualificação, atractividade e competitividade das cidades, promovendo, incentivando ou pelo menos facilitando a regeneração, reabilitação e revitalização urbanas, acompanhados por processos de promoção do empreendedorismo, que são fundamentais à recuperação de muitos territórios urbanos.

Neste momento, em Portugal, a reabilitação urbana beneficia de significativos apoios fiscais, criados através do Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana pela Lei do Orçamento de Estado (OE) para 2008, tendo sido reforçados e ampliados pela Lei do OE de 2009 com a introdução do novo artigo 71º no Estatuto de Benefícios Fiscais. Os benefícios abrangidos por estas disposições legais são, designadamente, os seguintes:

- Benefícios Fiscais para Prédios Urbanos objecto de Reabilitação Urbanística (Art.º 45.º EBF):
    - Isenção de IMI – Prédios urbanos objecto de reabilitação urbanística, pelo período de dois anos a contar do ano, inclusive, da emissão da respectiva licença camarária;
    - Isenção IMT - Aquisições de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que, no prazo de dois anos a contar da data da aquisição, o adquirente inicie as respectivas obras.
- Benefícios Fiscais para Prédios Urbanos destinados a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou a arrendamento para habitação (Art.º 46.º EBF):
    - Isenção de IMI – Prédios ou parte de prédios urbanos habitacionais construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, e que sejam efectivamente afectos a tal fim, no prazo de seis meses após a aquisição ou a conclusão da construção, da ampliação ou dos melhoramentos, salvo por motivo não imputável ao beneficiário; esta isenção abrange os arrumos,

despensas e garagens, ainda que fisicamente separados, mas integrando o mesmo edifício ou conjunto habitacional;

- Isenção de IMI - Prédios ou parte de prédios construídos de novo, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, quando se trate da primeira transmissão, na parte destinada a arrendamento para habitação, desde que reunidas as condições referidas na parte final do n.º 1, iniciando-se o período de isenção a partir da data da celebração do primeiro contrato de arrendamento.

- Benefícios fiscais para Prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos (Art.º 48.º EBF):
  - Isenção de IMI - prédios rústicos e urbanos pertencentes a sujeitos passivos cujo rendimento bruto total do agregado familiar, englobado para efeitos de IRS, não seja superior ao dobro do valor do IAS, e cujo valor patrimonial tributário global não exceda 10 vezes o valor anual do IAS.
- Benefícios Fiscais para Fundos de Investimento Imobiliário (FII), Fundos de Pensões e Fundos de Poupança-Reforma (Art.º 49.º EBF):
  - Isenção de IMI e IMT – prédios integrados em fundos de investimento imobiliário abertos ou fechados de subscrição pública, em fundos de pensões e em fundos de poupança -reforma, que se constituam e operem de acordo com a legislação nacional.
- Benefícios Fiscais para Fundos de Investimento Imobiliário (FII) (Art.º 71.º EBF):
  - Isenção de IRC – FII constituídos entre 1/1/2008 e 31/12/2012, nos quais os pelo menos 75 % dos seus activos sejam bens imóveis sujeitos a acções de reabilitação realizadas nas áreas de reabilitação urbana;
  - Retenção na fonte de IRS ou IRC à taxa de 10% - rendimentos respeitantes a unidades de participação nos FII nas condições referidas (excepto quando os titulares sejam entidades isentas quanto aos rendimentos de capitais ou entidades não residentes sem estabelecimento estável em território português);

- Tributação à taxa de 10% do saldo positivo entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da alienação de unidades de participação nos FII nas condições referidas quando os titulares sejam entidades não residentes.

- Benefícios Fiscais para Reabilitação de Imóveis pelos Proprietários (Art.º 71.º EBF):
  - Dedução à colecta de IRS, até ao limite de €500, 30 % dos encargos suportados pelo proprietário relacionados com a reabilitação de (i) imóveis, localizados em 'áreas de reabilitação urbana' e recuperados nos termos das respectivas estratégias de reabilitação ou (ii) imóveis arrendados passíveis de actualização faseada das rendas nos termos dos artigos 27.º e seguintes do NRAU, que sejam objecto de acções de reabilitação;
  - Tributação à taxa autónoma de 5% das mais-valias auferidas por sujeitos passivos de IRS residentes em território português, quando sejam inteiramente decorrentes da alienação de imóveis situados em 'área de reabilitação urbana', recuperados nos termos das respectivas estratégias de reabilitação;
  - Tributação à taxa de 5% dos rendimentos prediais auferidos por sujeitos passivos de IRS residentes em território português quando sejam inteiramente decorrentes do arrendamento de (i) Imóveis situados em 'área de reabilitação urbana', recuperados nos termos das respectivas estratégias de reabilitação ou (ii) Imóveis arrendados passíveis de actualização faseada das rendas nos termos dos artigos 27.º e seguintes do NRAU, que sejam objecto de acções de reabilitação;
  - Isenção do IMI relativamente a prédios urbanos objecto de acções de reabilitação, por um período de cinco anos, a contar do ano, inclusive, da conclusão da mesma reabilitação, podendo ser renovada por um período adicional de cinco anos (mediante deliberação da Assembleia Municipal);

- Isenção do IMT relativamente às aquisições de prédio urbano ou de fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, na primeira transmissão onerosa do prédio reabilitado, quando localizado na 'área de reabilitação urbana' (mediante deliberação da Assembleia Municipal).

Existe assim um quadro denso de instrumentos de política fiscal com vista a fomentar a reabilitação urbana, alguns só muito recentemente postos em prática. Tendo também em conta a situação vivida no país não parece razoável propor a criação de novos instrumentos mas mais verificar eventuais obstáculos à plena aplicação dos existentes e propor a sua remoção como forma de aumentar a eficácia destes instrumentos de política pública.

É fundamental que a plena aplicabilidade destes instrumentos, por forma a permitir reabilitar zonas urbanas já existentes, reconverter funcionalmente locais abandonados e devolver a valia a espaços fortemente simbólicos e ricos que perderam a sua função original ou que têm sido progressivamente negligenciados. A regeneração e revitalização desses territórios, envolvendo frequentemente a sua reabilitação, são estratégicas na promoção do empreendedorismo em meio urbano. A requalificação urbana e a revitalização económica estão estreitamente ligadas e a criação de um ambiente atraente pode tornar-se um fator importante para a retoma económica. Obviamente essa regeneração deve assumir a questão da sustentabilidade social da transformação urbana como um tema prioritário, tendo em conta que os processos de regeneração e requalificação urbana acarretam sempre o risco de exclusão das faixas mais frágeis da população;

2.7. Princípios para alterações da fiscalidade urbana

As alterações dos sistemas de fiscalidade urbana têm que considerar os problemas anteriormente identificados, ou seja, a questão a receita, os efeitos no crescimento e os efeitos redistributivos/equidade.

Nos seus trabalhos *Tax and Economic Growth* (2008) ou *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries* (2011), a OCDE apresenta princípios básicos para as alterações nos sistemas tributários: alargar a base, reduzir as taxas e eliminar excepções. Segundo a OCDE, alterações seguindo estes princípios básicos

permitem aumentar a eficiência dos sistemas de tributação sem impor cargas fiscais mais pesadas sobre os cumpridores, elas próprias muitas vezes indutoras de comportamentos de fraude e evasão.

Como principal proposta de reforma da tributação sobre o património imobiliário é sugerida a tributação do património imobiliário, em particular da habitação, de forma equivalente à dos investimentos alternativos. Idealmente isso devia ser conseguido através de uma adequada tributação das rendas imputadas, permitindo a dedução dos juros associados às hipotecas e tributando as mais valias realizadas.

Para assegurar a eficiência e a equidade dos impostos sobre a detenção de património é fundamental assegurar a actualização dos valores patrimoniais assegurando o seu alinhamento com os valores de mercado. Para isso, esforços no sentido de assegurar cadastros actualizados e revisões regulares dos valores patrimoniais é primordial.

No entanto, existem algumas questões que podem limitar essa reforma. Por um lado, a tributação das mais-valias numa base de realização pode limitar a mobilidade de trabalho, na medida em que essa mobilidade despoleta a tributação, e uma tributação das mais-valias numa base regular (anual) pode ter dificuldades de implementação, face a eventuais restrições financeiras de algumas famílias. Por outro lado, existem dificuldades à definição das rendas imputadas. Assim, existem riscos de o sistema regressar rapidamente a um sistema que subsidia a propriedade de habitação própria permanente com custos fiscais relevantes.

Face a estas limitações, é normalmente sugerida uma opção "second best", que pode, alternativamente, passar por remover, de forma gradual, a dedutibilidade dos juros das hipotecas ou aumentar os impostos recorrentes sobre a detenção de património imobiliário, por via da actualização dos valores patrimoniais assegurando o seu alinhamento com os valores de mercado.

Assim, tendo em conta o exercício de *benchmarking* dos sistemas de fiscalidade urbana existentes na generalidade dos países europeus e da OCDE e da análise das principais alterações efectuadas nesses sistemas nos últimos anos é possível

tentar sistematizar alguns princípios para a reforma da fiscalidade urbana e identificar riscos e questões suscitadas.

Um primeiro princípio básico é que como qualquer reforma, as mudanças potenciais do sistema de fiscalidade urbana devem procurar assegurar aumentos de eficácia e eficiência. Para isso são normalmente sugeridas como boas linhas de acção o alargar a base de incidência, reduzir as taxas e eliminar excepções. Estas alterações conjugadas, diminuem o esforço dos cumpridores, reduzem os incentivos à fraude e evasão e podem ter até efeitos benéficos sobre o total de receita.

Em termos teóricos e idealmente, a tributação do património devia ser efectuada por via da tributação dos rendimentos efectivos ou imputados gerados por esse património. As dificuldades associadas ao modelo anterior e alguns potenciais efeitos perniciosos da sua implementação sugerem como alternativa um modelo que passa pela tributação por via de impostos recorrentes sobre a posse do património. Em qualquer caso, no quadro das reformas dos sistemas de fiscalidade, os impostos recorrentes sobre a posse devem sempre ser reforçados em detrimento de impostos sobre a transacção.

2.8. Conclusões e recomendações sobre fiscalidade urbana

A análise efectuada sobre a problemática da fiscalidade urbana permite sistematizar algumas conclusões e recomendações com vista a promover uma maior eficácia deste instrumento da política pública.

Subjacente às conclusões e recomendações apresentadas, está, mais do que uma preocupação de reforma global do sistema fiscal, tarefa de natureza mais geral e que transcende os objectivos do trabalho ora efectuado, uma preocupação de sugerir alguns ajustamentos que permitam um alinhamento da fiscalidade urbana com outros instrumentos das políticas públicas objecto de análise no quadro deste relatório e que são centrais nesse âmbito, nomeadamente os associados à promoção do empreendedorismo em meio urbano e à promoção da regeneração, revitalização e reabilitação urbanas.

As conclusões e recomendações apresentadas em seguida não podem deixar de levar em conta o processo de ajustamento em curso na economia portuguesa, que condiciona, em particular, sugestões que envolvam redução de taxas ou benefícios fiscais.

Uma primeira preocupação, de carácter geral, mas que é determinante para a eficácia das políticas públicas nos domínios aqui em análise, diz respeito à previsibilidade e estabilidade da fiscalidade. Esta questão, sendo verdadeira de forma geral, é tão mais relevante quanto no domínio da promoção do empreendedorismo e da regeneração, reabilitação e regeneração urbanas as estratégias dos agentes têm horizontes de materialização relativamente alargados e por isso, níveis de incerteza elevada resultam em diminuição dos níveis de investimento com implicações sobre o crescimento económico e a criação de emprego. Assim, nesse sentido, é fundamental promover uma estabilidade da fiscalidade incidente sobre o património e a previsibilidade da sua evolução, minimizando os efeitos que a incerteza sobre a mesma terá sobre as decisões dos agentes.

Uma segunda recomendação, ainda de carácter geral, é que a fiscalidade urbana seja considerada de forma integrada com os demais instrumentos de política pública, seja no quadro da promoção de empreendedorismo, seja da promoção da regeneração, revitalização e reabilitação urbana, como forma de tornar mais eficazes os programas públicos neste domínio. A sua não integração pode mitigar os efeitos desejados de outros instrumentos de política.

No domínio mais específico do sistema de imposição fiscal sobre os solos e restante património imobiliário deve ser avaliada a hipótese de criação de um imposto sobre o valor dos solos, apesar de algumas dificuldades práticas associadas à sua implementação, e a substituição de um imposto recorrente sobre propriedade de habitação por um imposto sobre os serviços de habitação. Adicionalmente, a tributação da transmissão do património deve ser sempre preterida em relação à sobre a posse, fomentando a facilidade de ajustamentos e a mobilidade e flexibilidade.

Ainda no domínio da promoção do uso eficiente dos recursos solo e património edificado nos centros urbanos deve ser avaliada a possibilidade de impor penalizações fiscais mais significativas aos edifícios e fracções devolutas e degradadas por forma a promover a sua utilização racional.

Questões mais técnicas focadas em pontos anteriores, como a actualização dos valores cadastrais, tomando também em conta eventuais alterações de valores decorrentes da situação e crise vivida, devem ser convenientemente acauteladas para assegurar uma maior eficiência e equidade da tributação, sem eventuais efeitos de desincentivo associados a aumentos de taxas.

Sendo já vasto o leque de instrumentos em vigor, em particular fiscais, de fomento da reabilitação urbana, mais do que novas alterações a esses instrumentos, assegurando também a já referida estabilidade e previsibilidade, deve ser feito um exercício de avaliação de eventuais entraves que impedem que os incentivos fiscais existentes tenham plena eficácia na indução dos comportamentos que pretendem induzir.

De forma coerente com uma recomendação anterior, e tendo também em conta que na generalidade das avaliações as políticas públicas que passam pela simplificação do quadro regulamentar e de actuação dos agentes são mais eficazes do que outras que envolvem actuações mais activas e dirigistas dos poderes públicos, deve ser persistir o esforço de simplificação. Nesse contexto, para além de eventuais simplificações às regras que permitem beneficiar de alguns dos instrumentos da política fiscal existentes, também a simplificação de procedimentos administrativos em áreas como, por exemplo, o licenciamento podem ser determinantes para melhorar a eficácia dos instrumentos já existentes

CONCLUSÃO

O presente relatório constitui o relatório final do estudo em elaboração no quadro do contrato de aquisição de serviços celebrado entre o Conselho Económico e Social e o CIRIUS, relacionado com as problemáticas do empreendedorismo e criação de emprego e da fiscalidade urbana, visando apoiar a preparação de recomendações sobre políticas de competitividade das cidades.

No quadro do estudo, e tendo presente o disposto no caderno de encargos, realizaram-se exercícios de *benchmarking* das dinâmicas territoriais de empreendedorismo e criação de emprego, em particular em meio urbano, das políticas desenvolvidas sobre as temáticas do empreendedorismo, dos modelos de fiscalidade urbana adoptados noutros países, suas tendências de evolução e das políticas adoptadas neste domínio.

Tendo em vista dar resposta à preocupação que presidiu à elaboração deste trabalho de ter uma abordagem orientada para resultados, apresentaram-se ainda, de forma fundamentada, recomendações de políticas e linhas de acção concretas a implementar no próximo período de programação.

A análise efectuada permitiu verificar a relevância que a adopção dos instrumentos adequados pode ter no fomento do empreendedorismo e, por essa via, na transformação estrutural da economia portuguesa.

Permitiu também verificar, no entanto, que estratégias mais voluntaristas e dirigistas por parte do Estado não se traduzem, necessariamente, em melhores resultados, sendo normalmente as abordagens focadas na facilitação da iniciativa e na melhoria ambiente para a actividade económica as que normalmente produzem melhores resultados.

Uma concepção global das políticas não poderá deixar de ter em conta os instrumentos fiscais, incluindo a fiscalidade urbana, na criação desse ambiente mais favorável para a iniciativa económica.

programa
operacional
assistência
técnica
POAT
FEDER

QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
PORTUGAL 2007.2013

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de
Desenvolvimento Regional

CIRIUS