

## **BENEFÍCIOS FISCAIS AO SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL? O CASO DO DISTRITO DE VILA REAL, NO NORTE INTERIOR PORTUGUÊS**

**SEQUEIRA, Teresa<sup>1</sup>; SÁ, Filipe<sup>2</sup>**

### **Resumo**

Os incentivos fiscais constituem um meio frequente, em particular em países com menores recursos financeiros, para a promoção do desenvolvimento.

Neste âmbito, procuraremos analisar neste trabalho, a importância dos incentivos fiscais à interioridade, instrumento fiscal criado pelo governo português, na dinamização e desenvolvimento das empresas numa área do interior norte do país, o distrito de Vila Real, no período 2001/06.

E como iremos verificar, a aplicação destes incentivos ficou muito aquém do esperado, pois apoiaram apenas uma relativamente pequena fracção das empresas tributadas no distrito. Uma análise mais aprofundada levou a que se concluísse que não somente foram apoiadas empresas de maior dimensão relativa, mas também as localizadas em áreas mais urbanas, o que leva ao questionar da eficiência deste instrumento no cumprimento dos objectivos iniciais.

### **1. Introdução**

A promoção do desenvolvimento e a redução das assimetrias regionais constituem um dos principais argumentos teóricos apresentados para a existência de incentivos, sejam de natureza fiscal ou financeira.

Espera-se que estes incentivos, actuando pela via da discriminação positiva, sejam capazes de dinamizar o tecido empresarial existente e atrair recursos humanos e investimento que possam fortalecer a base económica e social da região, promovendo

---

<sup>1</sup> Investigadora doutorada do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) e docente do Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Avenida Almeida Lucena, 1, 5000-660 Vila Real; Tel: +351259302200; Fax: +351259302249; e-mail: [tsequeir@utad.pt](mailto:tsequeir@utad.pt). Autor correspondente.

<sup>2</sup> Licenciado em Economia e Mestrando na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), em Portugal, e-mail: [sa.filipe@hotmail.com](mailto:sa.filipe@hotmail.com).

directamente o desenvolvimento, quer ainda de forma indirecta, pela via das externalidades positivas geradas.

Atendendo às disponibilidades financeiras, os países menos desenvolvidos tendem a oferecer incentivos de natureza fiscal, enquanto os mais desenvolvidos tem capacidade de oferecer, a par dos incentivos fiscais, incentivos de natureza financeira. No caso concreto da região em estudo, o distrito de Vila Real, localizado no norte - interior de Portugal, sabe-se que esta região, enquanto integrada num país membro da União Europeia, tem recebido, desde 1986, um considerável volume de incentivos financeiros ao investimento, com um impacto no desenvolvimento regional já demonstrado em anteriores estudos, embora não tão significativo quanto seria de esperar.

Mas, simultaneamente, esta região foi objecto de uma política fiscal desenhada para o desenvolvimento do interior, consubstanciada no Estatuto dos Benefícios Fiscais - Incentivos Fiscais à Interioridade. Neste seguimento, pretendeu-se com este trabalho estudar a forma como esta política fiscal foi aplicada em termos reais, averiguando-se que sectores de actividade e em que medida eles foram beneficiados, assim como o seu impacto em termos de desenvolvimento.

Em matéria de estruturação do trabalho, apresenta-se de seguida o ponto relativo à metodologia; posteriormente a revisão teórica da problemática em termos de desenvolvimento e incentivos, a que se segue a análise de dados e, por fim, as conclusões.

## **1. Metodologia**

Identificado o problema - um estudo de caso da aplicação de incentivos fiscais numa região interior portuguesa - e feito o seu enquadramento teórico, procedeu-se à recolha dos dados disponíveis na Direcção de Finanças de Vila Real (DFVR). Os dados são relativos ao período de 2001 (primeiro ano de aplicação da lei) e 2006, último ano disponível à data da recolha dos dados. Estes dados foram completados com dados estatísticos recolhidos junto do Instituto Nacional de Estatística e relativos a um conjunto de aspectos caracterizadores dos diversos concelhos que integram o distrito de Vila Real, nomeadamente no aspecto económico e social.

Os dados recolhidos foram tratados em duas fases: numa primeira fase procedeu-se a uma análise dos incentivos, em termos absolutos, via distribuição por sectores de

actividade e por concelhos, e, em termos relativos, por comparação entre as empresas com incentivos e o padrão do tecido produtivo local.

Face à relativa assimetria da distribuição dos mesmos revelada na análise anterior, procurou-se, posteriormente, a explicação para o número relativo de empresas apoiadas no universo das empresas tributadas, a nível concelhio e em diversos anos. Neste seguimento procedeu-se a um tratamento de dados em painel, onde surgiu como variável dependente a percentagem relativa de empresas apoiadas e, como independentes, foram testadas variáveis ligadas ao nível de desenvolvimento e de urbanidade dos concelhos em análise, assim como à dimensão média das empresas.

## **2. Enquadramento conceptual**

### ***3.1 Desenvolvimento e Crescimento Económico***

Em termos conceptuais o conceito de desenvolvimento tem sido objecto de uma discussão longa e complexa, sendo possível, de acordo com Figueiredo (2002), distinguir uma dimensão normativa e uma dimensão estrutural do desenvolvimento.

A dimensão normativa concentra-se no alcance de determinados fins, que tem variado nas últimas décadas e que se encontram identificados nos discursos dos organismos internacionais ligados ao desenvolvimento. Assim, se nos anos 60 estes fins se reconheciam no aumento do bem-estar material, evoluíram nas décadas seguintes para a equidade, a satisfação das necessidades básicas, a igualdade entre géneros e, mais recentemente, a protecção e melhoria do ambiente.

São finalidades que encontramos em Lopes (2001: 18-19), para quem desenvolvimento se traduz “... em última análise, em quadros de vida evoluídos, o que passa pela disponibilidade de bens e serviços básicos em condições de acesso para todos os indivíduos, onde quer que vivam...”; “... pressupõe justiça, harmonia, equilíbrio, numa dupla perspectiva: espacial e temporal...”. Ou seja, não é desenvolvida a sociedade que explora recursos de outra, ou que explora recursos não renováveis ou renováveis a um ritmo superior ao da sua capacidade de renovação. Esta ideia remete-nos para o actual conceito de desenvolvimento sustentável apoiado nos necessários equilíbrios no espaço e no tempo (Ramos, 2006).

Na ilustração da dimensão normativa de desenvolvimento não poderíamos deixar de referir a defendida por Amartya Sen, que entende o desenvolvimento como liberdade:

“... o desenvolvimento pode ser encarado como um processo de alargamento das liberdades reais que uma pessoa goza” (Sen, 2003: 19). Para o autor, a liberdade será o fim prioritário e ao mesmo tempo o principal meio do desenvolvimento. Neste âmbito, o desenvolvimento exige a erradicação das principais fontes de limitação da liberdade, tais como a pobreza, a tirania, as escassas oportunidades económicas, a falta de serviços públicos, a privação social a intolerância e a repressão.

Noutra perspectiva, a dimensão estrutural destaca o desenvolvimento como uma mudança estrutural, pondo o acento nesta mudança provocada pela reestruturação sectorial, melhoria de recursos humanos e na inovação tecnológica. A origem deste tipo de abordagem não é de forma alguma recente: já em 1911 Schumpeter, afirmava que desenvolvimento é uma mudança: “*Development in our sense, ... it's a spontaneous and discontinuous change in channels of the flow, disturbance of equilibrium, which forever alters and displaces the equilibrium state previously existing*” (Schumpeter, 1968: 64).

Na mesma linha de Schumpeter, Pecqueur e Silva (1992: 19-20) afirmam que “*development is, firstly, a dynamic process, essentially involving change or innovation*”, tal como um dos principais autores da escola francesa, Perroux (1988: 70), que defende desenvolvimento como “*the sum of changes in social patterns and mentalities....*”.

A mudança é pois uma palavra-chave num processo de desenvolvimento, talvez o que mais contribui para a diferença entre um processo de desenvolvimento de um mero processo de crescimento, conforme entende Stiglitz (1998), criticando veementemente as concepções do desenvolvimento centralizadas nos aspectos económicos.

Este enviesamento na análise da problemática do desenvolvimento pela concentração praticamente exclusiva na componente económica, e concretamente na questão do crescimento do rendimento *per capita*, conduz-nos para o relacionamento entre o desenvolvimento e o crescimento.

Trata-se de aspectos profundamente debatidos nos últimos anos, sendo praticamente consensual que o conceito de desenvolvimento, num ambiente de crescimento económico generalizado, embora a taxas diferenciadas e, com maior ou menor volatilidade, continua diferenciado do de crescimento.

A este propósito, Sen (1983: 753) confronta a rapidez do crescimento com a lentidão das mudanças sociais, salientando que “*It is important to note in this context that the*

*same level of achievement in life expectancy, literacy, health, higher education, etc., can be seen in countries with widely varying income per capita... ”.*

Salientamos, pois, a convicção relativamente generalizada que crescimento e desenvolvimento não são sinónimos, aceitando-se que o desenvolvimento ultrapassa o crescimento, podendo naturalmente servir-se deste último, tal como Lopes (2001: 277) salientou, afirmando que “... como objectivo último o desenvolvimento prevalece; mas para efectivamente acontecer no longo prazo pode ter que se apoiar sobre estratégias de médio e sobretudo de curto prazo cujo fim imediato seja o crescimento...”.

### ***3.2 Desenvolvimento sem Desenvolvimento Regional?***

Em matéria da similitude, complementaridade ou autonomia entre os conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento regional, as opiniões variam entre a complementaridade e a identidade.

Desde logo Hilhorst (1969: 23), ao considerar que a teoria do desenvolvimento regional “*se fonde sur les mêmes principes que celle du développement national....*”, ressaltando, contudo, que as diferenças entre os níveis de desenvolvimento podem acentuar-se: “*le développement régional ne résulte pas nécessairement du développement national*”.

Na realidade a abordagem regional renova a teoria do desenvolvimento, na medida em ela introduz, de maneira sistemática, como afirma Perrin (1974), a dimensão espacial dos fenómenos. Esta importância da variável espaço é também sublinhada por Lopes (2001): sendo “acesso” a palavra-chave no conceito de desenvolvimento para este autor, então, “desenvolvimento será pois, função do acesso de cada um, independentemente do local onde vive, aos bens e serviços básicos e às oportunidades em geral. Assim, “desenvolvimento e desenvolvimento regional são apenas uma e a mesma coisa, todo o desenvolvimento tem de ser desenvolvimento regional” (Lopes, 2001: 9).

Transpondo esta questão para o campo empírico da dicotomia país-região, Polèse (1998) entende que esta dicotomia se vai atenuando, pois a diferenciação entre a análise económica nacional e a regional vai-se esbatendo à medida em que se avança na integração dos espaços nacionais e na descentralização dos poderes centrais para as autoridades regionais.

A reter que a relação do desenvolvimento com o desenvolvimento regional é uma questão interactuante, que passa pelo assumir da variável espaço. Por outras palavras, trata-se de interiorizar que a utilização do solo não deverá apenas acolher o desenvolvimento, mas também promove-lo, conferindo ao processo um carácter dinâmico.

Em termos teóricos, regista-se que não existe uma teoria de abordagem do Desenvolvimento Regional genericamente aceite. O que encontramos são contribuições das várias escolas de pensamento económico para a explicação sobre os factores que originam as diferenças regionais.

Neste sentido poderemos distinguir as abordagens mais tradicionais, ligadas às teorias neoclássicas e Keynesianas que conferem muita importância à mobilidade dos factores trabalho e capital e têm constituído a grande fonte de inspiração das políticas económicas regionais. O fundamento da abordagem neo-clássica, ligada ao liberalismo económico, é naturalmente o mercado, atribuindo pouca importância às questões espaciais. O mercado, funcionando livremente, eliminaria as diferenças regionais.

A abordagem keynesiana centrou-se no complemento da actuação imperfeita do mercado pela intervenção do Estado, contrapondo à teoria neoclássica diversas teorias e modelos: caso das teorias da base económica de exportação; dos sectores; dos pólos de desenvolvimento e do modelo de crescimento cumulativo.

Segundo Molle e Cappellin (1988), a falha das políticas regionais e o enfraquecimento da mobilidade interregional das empresas e da força de trabalho deram origem a nova abordagem do desenvolvimento regional, a abordagem “endógena” que destaca a importância dos elementos internos das regiões no processo de desenvolvimento (casos de Garofoli; 1992; Slee, 1994).

Como seria de esperar, as teorias endógenas atribuem um grande papel aos actores em geral, nomeadamente às autoridades locais e regionais. Exigem uma maior autonomia regional e uma participação activa em todos os processos relevantes para o seu desenvolvimento.

Os primeiros comentários escritos sobre o crescimento e desenvolvimento endógeno apareceram nos anos 70. A evolução das economias nacionais durante os anos 1980, a recuperação gradual da recessão da década anterior, as baixas taxas de inflação, o aumento dos proveitos, a progressiva internacionalização das empresas e a difusão do

novo paradigma tecnológico que afectou horizontalmente todos os sectores, mudaram as condições externas do desenvolvimento regional. Com uma procura acrescida, as inovações a nível de produto tornaram-se mais atractivas do que as inovações ao nível do processo: fazer novos produtos, diferencia-los ou promovê-los, tornou-se mais importante do que reduzir os custos de produção. A habilitação técnica, mais do que o capital, transformou-se na barreira crucial para a entrada em novos produtos e mercados. Assim, *“R&D stimulation, training, improved stimulation and know-how were the new topics”*. E nesta perspectiva, entende-se que o desenvolvimento regional *“... is not interpreted as the effect of the optimum choice of location by interregional firms but as the effect of local firms in individual regions taking up appropriate productions”* (Molle e Cappellin, 1988: 7).

Em síntese, o desenvolvimento da economia como um todo só pode ocorrer se enlaçado com o desenvolvimento regional e perspectivando o desenvolvimento sustentável, ou seja, só uma articulação de medidas aplicadas a cada caso específico, diferentes regiões, e tendo em conta o contexto em que cada um está inserido, pode gerar desenvolvimento, harmonizando desta forma o espaço em que a economia crescerá (Lopes (2001:17).

### **3.3 Incentivos e Desenvolvimento**

#### **Fundamentação dos incentivos ao investimento**

A aceitação da intervenção do Estado na economia está de tal forma enraizada que muitos países a referem expressamente nos seus mais importantes princípios, como é o caso das referências nos artigos 9º e 81º da Constituição da República Portuguesa (2005). E os principais objectivos desta intervenção foram estabelecidos desde há muito tempo; já na década de 50, Musgrave (1959) sintetizou estes objectivos, agrupando-os em três grandes grupos: i) correcção da afectação de recursos; ii) redistribuição da riqueza e rendimento; iii) estabilização económica, donde resultou a conhecida trilogia Eficiência, Equidade e Estabilidade. Estes objectivos mantêm-se na actualidade, situando-se a discussão na forma e no grau de intervenção do Estado na prossecução destes objectivos.

E a atribuição de incentivos será certamente uma das formas a que o estado recorre como forma de intervenção económica. A revisão teórica do conceito de incentivo, em Ramos (2006), permitiu-nos encontrar diversas definições de incentivos: desde logo a perspectiva patente no World Investment Report (WIR) de 1994, que os apresentou

como se tratando de medidas governamentais designadas para “influenciar o tamanho, a localização e ramos de um investimento, pela afectação dos seus custos relativos ou lucros potenciais, ou alterando os riscos relacionados com ele” (UNCTAD, 1994: 290).

Posteriormente e no mesmo sentido, a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) afirmou que “*incentives are any measurable economic advantage afforded to specific enterprises or categories of enterprise by (or at the direction of) a government, in order to encourage them in a certain manner*” (UNCTAD, 1996: 3). E aqui convirá distinguir incentivos de subsídios, que são “*financial aid granted by a government or other organization to an individual or legal entity for something that is considered to be some advantage to the public*” (Bernard e Colli, 1992, citados por UNCTAD, 1996: 8). Um subsídio pode tomar a forma de um pagamento pelo governo ou pela perda de um rendimento governamental que, de outra forma, seria recebido. “*The government receives no equivalent compensation in return, but conditions the assistance on a particular performance by the recipient*” (Moffat, 1972, citado por UNCTAD, 1996: 8). Enquanto a maioria dos incentivos têm, de uma forma ou de outra, uma componente de subsídio, há alguns (caso dos direitos de monopólio, ou preferências de mercado) que não compreendem custos financeiros para os governos.

O WIR de 2003 (UNCTAD, 2003) distingue os incentivos locacionais, englobando nesta categoria os que são utilizados para atrair investimento para um território anfitrião em particular, ou para determinado sector de actividade, e os incentivos comportamentais, implementados com o objectivo de fazer com que as empresas apoiadas desenvolvam funções específicas como formação, investigação e desenvolvimento ou exportação.

Em resumo, os incentivos procuram influenciar o comportamento dos agentes económicos nomeadamente a decisão do *start-up*, e/ou a dimensão, localização, sector de actividade e desenvolvimento da empresa, em qualquer das suas vertentes. Para tal, os incentivos assumem a forma de medidas especificamente desenhadas para aumentar a taxa de retorno de um investimento, ou reduzir, ou redistribuir, os seus custos.

Quanto às razões justificativas para a existência de incentivos, o primeiro argumento teórico apresentado para a defesa da sua existência foi apresentado por Pigou (1920) com base na ocorrência de externalidades.



Outros argumentos se apresentam, para além deste, nomeadamente a compensação da perda de retorno, a protecção a uma indústria nascente e o desenvolvimento regional (Galenson, 1984; UNCATD, 1996; Blomström, 2002; Seife, 2002; CE, 1994).

### ***O efeito das externalidades***

A implementação de um investimento pode gerar um conjunto de efeitos benéficos para a sociedade, tais como a introdução de *know-how*, incrementos no nível tecnológico, formação de pessoal especializado, melhoramento ao nível da rede de fornecedores e clientes, estimulação da competição e a criação de economias de aglomeração, entre outros. Estes efeitos são claramente externalidades<sup>3</sup>, uma vez que as empresas que os provocam não recebem qualquer contrapartida directa. Em resumo, e como referem Galenson (1984), a UNCTAD (1996) e Blomström (2002), as externalidades estão ligadas a benefícios que não podem ser capturados pelos produtores que geram esses *spillovers*, criando-se, assim, uma diferença entre a taxa de retorno social e privada, que se procura compensar através do incentivo.

### ***Para compensar a perda de retorno***

Os incentivos podem pretender compensar a perda de rendimento em que um investidor pode incorrer por escolher determinada zona de implantação, sector de actividade, ou por empreender certas actividades dentro da sua empresa, em consonância com os objectivos governamentais subjacentes ao sistema de incentivos.

### ***O argumento da infant - industry***

A dinamização de uma indústria incipiente é outro dos argumentos frequentemente citados na defesa da existência de incentivos. Este argumento é apresentado num contexto mais dinâmico de crescimento e desenvolvimento, corrigindo as falhas de mercado no reflexo dos ganhos que podem surgir, com o passar do tempo, do declínio dos custos unitários e do *learning by doing*. É o clássico argumento de protecção da *infant-industry*: à medida que o investimento se concretiza e os custos unitários

---

<sup>3</sup> Existe uma enorme base de trabalhos dedicados ao estudo dos efeitos das externalidades ou *spillovers*, em particular ao nível do conhecimento e do seu impacto na produtividade das empresas.

declinam com o aumento do output, um país pode adquirir uma vantagem comparativa ao expandir uma indústria (UNCTAD, 1996).

No mesmo sentido, Seife (2002) avança com a justificação para o suporte uma actividade específica (como a engenharia, por exemplo) onde há uma necessidade de um longo período de aprendizagem e a rentabilidade do projecto pode surgir apenas a longo prazo. Se as empresas privadas estão relutantes em investir em tais actividades, então estamos perante um argumento de falha de mercado, para conceder incentivos ao investimento. Nestes casos, acredita-se que os incentivos possam promover a construção de capacidades de gestão, empresariais e tecnológicas.

### ***O desenvolvimento regional***

Uma desigual distribuição de recursos, actividades económicas e níveis de rendimento, colocam dificuldades à riqueza dos países, incluindo a estabilidade política. Por essa razão, a diminuição das disparidades regionais é um objectivo consagrado nos fundamentos políticos de um grande número de nações, constituindo os incentivos ao investimento um dos mais importantes instrumentos ao serviço da política de convergência (OECD, 1979; Seife, 2002).

A Comunidade Europeia (CE) constitui um bom exemplo da utilização de incentivos como forma de reduzir as disparidades regionais. Efectivamente, a política estrutural utilizada, com recurso à utilização dos fundos estruturais e outros instrumentos financeiros, juntamente com os programas macroeconómicos nacionais implementados com vista ao cumprimento dos critérios estabelecidos para a União Económica e Monetária, conduziu a um processo de convergência das economias entre os Estados-Membros.

Os incentivos ao investimento podem reforçar as ligações sectoriais e regionais e trazer as economias regionais para o centro das actividades de desenvolvimento. A realização deste propósito apoia-se não só na dotação de infra-estruturas adequadas ao desenvolvimento, mas no apoio aos investimentos privados, que se acredita que possam criar efeitos de *spillovers* em áreas e sectores seleccionados.

## Tipologia dos incentivos

É possível identificar três grandes tipos de incentivos ao investimento: incentivos financeiros, incentivos fiscais e um grupo residual de outros incentivos.

### *Incentivos financeiros*

Os incentivos financeiros compreendem a provisão de fundos para financiar novos investimentos, ou certas operações, ou ainda para custear capital e outros custos operacionais. Os tipos mais comuns incluem subsídios directos, crédito subsidiado, participação pública no investimento, garantias e taxas preferenciais (quadro 1). Normalmente os limites para a concessão destes subsídios encontram-se expressos em percentagem do investimento.

**Quadro 1.** Principais tipos de incentivos financeiros

Subsídios	A variedade de medidas destinam-se a compartilhar nos custos de capital, produção ou de marketing relativamente a um projecto de investimento.
Crédito governamental a taxas subsidiadas	Empréstimos com taxas bonificadas; apoios ao <i>leasing e factoring</i> ; garantias de empréstimos; créditos à exportação garantidos.
Participação pública no investimento	Fundos de investimento públicos como parceiros em investimentos (fundos de participação); subvenções à criação de Sociedades de Capital de Risco.
Seguro/garantia governamental	Fundos de garantia; seguro/garantia governamental de taxas preferenciais, para cobrir certos tipos de riscos, tais como volatilidade da taxa de câmbio, desvalorização da moeda, ou riscos não comerciais, como expropriação e turbulência política (este tipo de garantia é frequentemente fornecida por uma agência internacional).

Fontes: CE (1994: 12-31); UNCTAD (1996: 6).

### *Incentivos fiscais*

O objectivo dos incentivos fiscais é a redução da carga fiscal para um investidor, tendo como principais instrumentos as isenções sobre o rendimento e as isenções fiscais aduaneiras, com tradução nas concessões baseadas nos impostos sobre os lucros, sobre o investimento, valor acrescentado, importação de bens tais como maquinaria, equipamento e outras matérias-primas, e isenções nas exportações. Os incentivos fiscais podem ser classificados de diferentes formas, dependendo da base fiscal (classificação similar pode encontrar-se em Rhee, 1984), sendo os níveis de concessão frequentemente medidos em termos de percentagem e número de anos de isenção.

**Quadro 2.** Principais tipos de incentivos fiscais

Baseados nos lucros	Redução da taxa fiscal <i>standard</i> de tributação do lucro; isenções fiscais; permissão para os prejuízos ocorridos durante o período de isenção poderem ser deduzidos <i>a posteriori</i> .
Baseados no investimento de capital	Isenções fiscais de acordo com o investimento; permissão de depreciação acelerada; isenções no reinvestimento; isenções relativas ao aumento de capital.
Baseados no trabalho	Redução nas taxas de contribuição para a segurança social; deduções aos ganhos tributáveis com base no número de empregados ou outras despesas relacionadas com o trabalho.
Baseados nas vendas	Redução dos impostos sobre o rendimento das empresas baseados nas vendas totais.
Baseados no valor acrescentado	Redução dos impostos sobre o rendimento das empresas baseados no conteúdo líquido local (o valor das vendas menos a depreciação do capital físico e o valor das matérias primas e fornecimentos importados); créditos fiscais ao rendimento baseados no valor líquido ganho (valor das vendas menos o custos de matérias primas e componentes, e depreciações do equipamento).
Baseados noutras despesas	Deduções fiscais ao rendimento empresarial, baseadas em outras despesas como, por exemplo, as relacionadas com as actividades de marketing e promocionais.
Baseados nas importações	Isenções de pagamento de direitos alfandegários em bens de capital, equipamentos ou matérias - primas, partes e <i>inputs</i> do processo produtivo.
Baseados nas exportações	<p>a) Relacionados com o <i>output</i> - caso das isenções fiscais à exportação; tratamento fiscal preferencial do rendimento das exportações; redução fiscal do rendimento para ganhos de actividades especiais com o exterior ou para exportações industriais; créditos fiscais nas vendas domésticas como retorno do comportamento na actividade exportadora.</p> <p>b) Relacionadas com os <i>inputs</i> - devolução de direitos, créditos fiscais para direitos pagos sobre materiais ou fornecimentos importados; créditos fiscais para o conteúdo local das exportações; dedução de despesas de externas.</p>

Fontes: Rhee (1984: 51-53); UNCTAD (1996: 4).

#### *Outros incentivos*

Grupo residual englobando os restantes incentivos, que têm um denominador comum focado no aumento da rentabilidade de uma empresa por meios não financeiros e não fiscais. Constituem exemplos destes incentivos, o fornecimento de apoio a infra-estruturas especiais como parques industriais, certos serviços subsidiados, preferências de mercado e tratamento preferencial de câmbio exterior.

### Quadro 3. Principais tipos de outros incentivos

Infra-estruturas subsidiadas	Inclui provisão, a preços inferiores aos comerciais, de terra, construções, estruturas industriais, ou infra-estruturas específicas como telecomunicações, transportes, electricidade ou fornecimento de água.
Serviços subsidiados	Os serviços oferecidos podem incluir assistência na identificação de financiamento, gestão e implementação de projectos; produção de estudos de pré-investimento; informações sobre mercados, disponibilidade de matérias-primas e fornecedores de infra-estruturas; aconselhamento de processos de produção e técnicas de marketing; assistência à formação e reciclagens facilidades técnicas para o desenvolvimento de <i>know-how</i> ou promoção do controle de qualidade.
Preferências de mercado	Contratos governamentais preferenciais; fecho do mercado para entradas posteriores; protecção de competição pela via da importação; concessão de direitos monopolísticos.
Tratamento preferencial no câmbio exterior	Taxas de câmbio especiais; eliminação dos riscos cambiais nos empréstimos; concessões de créditos cambiais para ganhos de exportação, concessões especiais na repatriação de lucros e capital.

Fontes: Rhee (1984: 53-54); UNCTAD (1996: 6)

Os diversos tipos de incentivos compreendem diferenças substanciais entre eles. Logo à partida, os incentivos financeiros implicam transferências monetárias das instituições que os concedem para os beneficiários, algo que não se verifica com os incentivos fiscais que apenas implicam perda de rendimento para o erário público. Assim compreende-se que os países menos desenvolvidos privilegiem os incentivos fiscais como forma de apoiar o tecido empresarial, ao passo que os desenvolvidos podem, com muito maior facilidade, conceder incentivos de carácter financeiro.

Adicionalmente, verifica-se que os incentivos fiscais estão directamente relacionados com a actividade empresarial e os seus resultados, isto é, as isenções de impostos sobre o rendimento ou o valor acrescentado e as isenções sobre direitos de importação/exportação dependem do comportamento da empresa. Vistos pelo lado do beneficiário, estes incentivos são menos flexíveis, pois não permitem *cash-flows* imediatos (UNCTAD, 1996).

#### Incentivos e PME

Passados em revista alguns aspectos pertinentes relacionados com o desenvolvimento e o papel dos incentivos nesse processo, encerra-se este enquadramento teórico com uma breve referência ao papel das pequenas e médias empresas (PME) <sup>4</sup>, neste âmbito.

<sup>4</sup> A recomendação 96/280/EC estabelece “*small and medium-sized enterprises, hereinafter referred to as ‘SMEs’, are defined as enterprises which have fewer than 250 employees, and have either, an annual turnover not exceeding ECU 40 million, or an annual balance-sheet total not exceeding ECU 27 million*” (<http://europa.eu.int>).

Forma predominante no tecido empresarial (no caso da CE representam cerca de 99,8% do total das empresas e empregam mais de 74 milhões de pessoas), as PME terão certamente um importante papel na dinamização regional, atendendo ao seu papel como fonte de emprego, inovação, empreendedorismo e inclusão económica e social.

Durante os anos 70 e como resultado da concentração da produção e do emprego no sector das PME, assistiu-se à re-emergência destas, em termos de reconhecimento da sua importância como criadoras de empregos, competição e inovação (Piore e Sabel, 1984; Sengenberger, Loveman e Piore, 1990; OECD 1993; Curran, 1999, citados por Seife, 2002). Consequentemente interessará saber como os incentivos as poderão afectar, em matéria do sector (produto/serviço), localização, e tamanho da empresa. Estas características estão co-relacionadas e reforçam-se mutuamente, constituindo o empresário a chave de todas estas características. O impacto do sistema de incentivos no desenvolvimento de uma empresa depende de vários factores, concretamente da reacção dos empresários na percepção dos incentivos e da dimensão dos benefícios dos incentivos. A resposta dos empresários aos incentivos, por sua vez, é função da natureza dos próprios empresários, mercados, regulações governamentais, infra-estruturas institucionais e físicas e enquadramento social. A revisão de estudos de caso mostra resultados ambíguos, registando-se mais ocorrências positivas em países desenvolvidos dotados de melhores infra-estruturas e que fazem concessões na forma de incentivos financeiros, do que nos países menos desenvolvidos, que privilegiam os incentivos fiscais.

A efectividade de um esquema de apoio é pois, segundo Seife (2002: 26-70), crucialmente determinada pela natureza dos empresários e das empresas, o tamanho e o tipo dos benefícios dos incentivos ao investimento e as infra-estruturas institucionais e sociais.

### **3. Os Benefícios Fiscais à Interioridade em Portugal**

Para o incentivo ao desenvolvimento de zonas deprimidas portuguesas, foram criados incentivos fiscais, através da Lei nº 171/99 de 18 de Setembro, que estabelece um conjunto de medidas destinadas ao combate à desertificação humana e à recuperação das zonas do interior. Estas medidas visam a criação de capital fixo e o investimento nas diversas actividades produtivas, potenciadas pelas características de cada região, estimulando o emprego e desta forma fixando os jovens. No entanto, para que os

contribuintes beneficiem destes incentivos, têm de cumprir diversos requisitos, enunciados no quadro 4.

**Quadro 4.** Resumo dos Benefícios Fiscais à Interioridade

Objectivos	Combate à desertificação humana e recuperação das zonas do interior, através da criação de infra-estruturas; Investimento em actividades produtivas; Estímulo à criação de emprego estável e incentivos à instalação e fixação de jovens.
Entidades Beneficiárias	Micro e Pequenas Empresas que desenvolvam a sua actividade principal nas áreas beneficiárias (Portaria nº 1467-A/2001, de 31 de Dezembro).
Condições de Acesso	Encontrarem-se legalmente constituídas e cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da sua actividade; situação regularizada perante a Administração Fiscal, Segurança Social e respectivo Município; Contabilidade organizada (POC); Comprometerem-se a manter afecto à respectiva actividade o investimento realizado, bem como a localização geográfica e os novos postos de trabalho, durante um período mínimo de cinco anos; Informarem da atribuição de qualquer outro incentivo ou candidatura. Obterem autorização de redução no pagamento das contribuições para a Segurança Social.
Benefícios Fiscais	A taxa de IRC, prevista no n.º 1 do Art.º 69.º do respectivo Código, é reduzida a 25% para as entidades cuja actividade principal se situe nas áreas beneficiárias ou a 15% para os sujeitos passivos de IRC abrangidos pelo regime simplificado de tributação, desde que se verifiquem as seguintes condições: Determinação do lucro tributável efectuada com recurso a métodos directos de avaliação ou de acordo com as regras aplicáveis ao regime simplificado; Situação tributária regularizada; Inexistência de salários em atrasos; Declarações de rendimentos assinadas por TOC; Não resultarem de cisão efectuada a partir da data de publicação da Lei n.º171/99, de 18 de Setembro.
Obrigações das Entidades Beneficiárias	Manter a situação regularizada perante a Administração Fiscal, a Segurança Social e o respectivo Município; Facultar todos os elementos referentes à concessão do incentivo; Comunicar à entidade responsável alterações nos pressupostos subjacentes à atribuição do incentivo; Manter as condições legais necessárias ao exercício da actividade e a contabilidade organizada (POC), assim como os comprovativos das declarações prestadas.

Fonte: adaptado de <http://www.iapmei.pt>, em 2008

No ano seguinte iniciaram-se ajustamentos no Sistema Fiscal Português (SFP), dos quais resultaram, entre outros, a introdução do regime simplificado. Neste seguimento, o SFP passou a contemplar 2 tipos de tributação em matéria de imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), nomeadamente o Regime Geral e o Regime Simplificado de determinação do lucro tributável. Ambos têm como objectivo apurar a matéria colectável das pessoas colectivas, mas apresentam diferentes taxas de tributação, bem como diferentes taxas aos incentivos fiscais à interioridade ([www.dgci.mini-financas.pt](http://www.dgci.mini-financas.pt), em 2008).

O Regime Simplificado foi aplicado a partir do ano 2001, através do artigo 6.º da Lei 30-G/2000, de 29 de Dezembro, que aditou ao Código do Imposto Sobre o Rendimento

das Pessoas Colectivas (CIRC) o artigo 46.º – A, e caracteriza-se por permitir aos contribuintes a aplicação de uma taxa de tributação sobre os proveitos. Na sua génese, o apuramento do lucro tributável do regime simplificado deveria resultar da aplicação de indicadores de base técnico-científica definidos para os diferentes sectores de actividade; na ausência destes indicadores o lucro tributável resulta da aplicação do coeficiente de 0,20 ao valor das vendas de mercadorias e de produtos e de 0,45, ao valor dos restantes proveitos, com exclusão da variação da produção e dos trabalhos para a própria empresa. A taxa de IRC aplicável aos sujeitos passivos abrangidos pelo regime simplificado consta do quadro 5, havendo a salientar que se a respectiva actividade principal se desenvolver nas áreas abrangidas pelos incentivos fiscais à interioridade, previstos na Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro, a taxa aplicável é menor.

No regime geral do IRC, o lucro tributável corresponderá ao valor do lucro contabilístico corrigido nos termos do Código (+/- Variações Patrimoniais, +/- Correções Fiscais) pelo que o ponto de partida para o cálculo do lucro tributável é o lucro revelado na contabilidade. No caso do regime geral de tributação, para usufruir dos incentivos, os critérios são os mesmos que os do regime simplificado.

A taxa de IRC sofreu várias alterações ao longo do período em análise, conforme se pode constatar no quadro 5, onde se encontra informação sobre a evolução das taxas de tributação e incentivos fiscais de 2000 a 2006.

**Quadro 5.** Taxas de tributação sobre Rendimentos Colectivos (2000/6)

Ano	Regime Geral de Tributação (taxa de IRC)	Incentivo Fiscal à Interioridade (taxa de IRC)	Regime Simplificado (taxa de IRC)	Incentivo à Interioridade (taxa de IRC)
2000	32%	25%	-	-
2001	32%	25%	20%	15%
2002	30%	25%	20%	15%
2003	30%	25%	20%	15%
2004	25%	25%	20%	15%
2005	25%	20%	20%	15%
2006	25%	20%	20%	15%

Fonte: elaboração própria

A notar que o regime simplificado foi criado essencialmente para apoiar as PME, constituindo de igual modo uma forma da Administração Pública poder distinguir as



empresas com maiores proveitos das empresas de menor dimensão. Adicionalmente, a introdução do regime simplificado facilitou o trabalho das Direcções de Finanças, devido ao facto da tributação ser imposta às empresas de uma forma mais directa e mais simples do que pelo regime geral, já que o regime simplificado aplica directamente uma taxa sobre as vendas e sobre os restantes proveitos, como observado.

#### 4. Estudo de caso: os incentivos fiscais à interioridade no distrito de Vila Real

##### 5.1 Breve Caracterização do Distrito de Vila Real

O distrito de Vila Real situa-se no Norte de Portugal, é constituído por 14 concelhos (figura 1), englobando um total de 267 freguesias, e possui uma área de 4309,6 Km<sup>2</sup>, o que representa aproximadamente 5% da área total do país (<http://www.ine.pt>, em 2008).



Fonte: <http://forum.trasosmontes.com/viewtopic.php>, em 2008

**Figura 1.** O distrito de Vila Real

O distrito abrange concelhos integrados em distintas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), concretamente as NUTS III Alto Trás-os-Montes (ATM), Douro e Tâmega. Deparamos, assim, com os concelhos de Alijó, Mesão Frio, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião e Vila Real, que pertencem à NUT Douro; na NUT Alto Trás-os-Montes os concelhos de Boticas, Chaves, Montalegre, Murça, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar; e, por fim, Mondim de Basto e Ribeira de Pena, como parte integrante da NUT Tâmega.

**Quadro 6.** Indicadores caracterizadores do distrito de Vila Real

Indicadores	Ano de referência	Douro	ATM	Tâmega	Norte	Portugal
Densidade Populacional (Hab/km <sup>2</sup> )	2006	52,1	26,7	21,4	175,9	115,1
% Populacional	2006	2,02%	2,06%	5,29%	35,33%	100%
Taxa de crescimento efectivo (%)	2006	-0,69%	-0,62%	0,21%	0,18%	0,28%
Alunos matriculados no ensino superior (%)	2006	1,90%	2,33%	0,90%	31%	100%
Taxa escolarização ens. secundário	2006	93,0	93,4	60,0	87,3	99,5
Indicador pc poder compra	2005	67,52	69,05	61,57	85,45	100
Médico por 1000 habitantes	2005	1,7	2,1	0,7	3,1	3,4
Ganho médio mensal (€)	2005	729,89	666,45	614,1	785,18	907,24
Ganho médio mensal trabalhadores contra de outrem c/ licenciatura (€)	2005	1707,96	1298,87	1452,39	1827	1963,43
% PIB	2004	1,30%	1,40%	2,90%	28%	100%
% Taxa de emprego	2004	2%	2%	4,60%	34%	100%

Fonte: (INE, 2006)

Tomando por referência os indicadores apresentados no quadro 6, verifica-se que as NUTS que detêm os concelhos integrados no distrito de Vila Real apresentam indicadores populacionais que mostram uma baixa densidade populacional e taxas de crescimento efectivo negativas, com excepção da NUT Tâmega que apesar de ser positiva, é inferior à média do país.

Por comparação com a percentagem da população que detêm, as NUTS em estudo revelam uma percentagem de alunos matriculados no ensino superior tendencialmente inferior e ainda uma taxa de escolarização ao nível do ensino secundário abaixo do valor médio nacional. Revelam ainda debilidades em matéria de saúde, poder de compra e rendimentos médios mensais inferiores aos valores nacionais, mesmo no caso de mão-de-obra qualificada com uma licenciatura.

Em percentagem do PIB a zona Norte contribui com 28% para o total do PIB, sendo que as três NUTS em análise no seu todo apenas contribuem com 5,6% para o total do mesmo. No que diz respeito à taxa de emprego as NUTS Douro e ATM contribuem com dois pontos percentuais cada para o total de emprego no país, sendo que a NUT Tâmega contribui com 4,6%, superando Douro e ATM.

Em resumo, estamos perante uma zona em declínio populacional, com uma população pouco qualificada e de baixos rendimentos.

### ***5.2 Incentivos à interioridade no distrito de Vila Real***

Foi possível obter, a partir da base da DFVR, um conjunto de dados relativos ao número de empresas, sector de actividade, poupança fiscal, proveitos, lucro tributável e colecta, quer das empresas apoiadas com incentivos, quer do universo empresarial do distrito. Neste seguimento procedeu-se ao tratamento dessa informação, que passamos a apresentar.

Quanto à distribuição das empresas que usufruíram de incentivos, em número e por ano, esta encontra-se patente no quadro 7.

**Quadro 7.** Empresas com incentivos, por ano e sectores de actividade, no distrito de Vila Real

<b>Sector</b>	<b>Ano</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Primário</b>		4	6	6	2	9	9
<b>Secundário</b>		130	130	196	10	240	221
<b>Terciário</b>		185	196	206	40	426	417
<b>Total</b>		<b>319</b>	<b>332</b>	<b>408</b>	<b>52</b>	<b>675</b>	<b>647</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela DFVR (2008)

Constata-se que o total de empresas com incentivos fiscais à interioridade tem vindo a aumentar, ao longo do período em análise, exceptuando-se o ano de 2004, que apresenta apenas 52 empresas. Tal deve-se ao facto de no ano de 2004 não ter havido incentivos para as empresas tributadas pelo regime geral de tributação, donde resulta que apenas as empresas tributadas pelo regime simplificado estão contabilizadas no quadro acima apresentado.

Em termos sectoriais, verifica-se que o sector primário regista poucas empresas apoiadas com incentivos, quer em termos absolutos (4 empresas em 2001, chegando apenas às 9, em 2006), quer em termos relativos (pouco mais de 1% do total das empresas apoiadas). A realidade é bastante diferente no respeitante ao sector secundário e terciário, que detêm um valor absoluto muito maior, registando-se no sector terciário o maior crescimento durante o período em análise.

Em matéria das taxas de crescimento dos proveitos das empresas com incentivos em cada sector, entre 2001 e 2006, das quais se dá conta no quadro 9, o sector primário é, de entre os sectores de actividade, o único que regista uma taxa de crescimento negativa, calculada em 0,12%, demonstrando a forte crise que o sector atravessa. O sector secundário regista uma taxa de crescimento que ronda os 3,16%, deixando o sector terciário evidenciar-se com um valor de 35,01%.

**Quadro 8.** Crescimento dos proveitos das empresas com incentivos

<b>Sector</b>	<b>Taxa de crescimento Proveitos (2001/06)</b>
<b>Primário</b>	-0,12%
<b>Secundário</b>	3,16%
<b>Terciário</b>	35,01%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela DFVR (2008)

O peso de cada sector nas diversas variáveis em análise está apresentado no quadro 9. Cruzada esta informação com o número de empresas com incentivos, confirma-se que o sector secundário é composto por empresas relativamente maiores. Todavia, no total, o sector terciário continua a dominar a estrutura sectorial, tendo neste caso absorvido cerca de 55% do incentivo ou poupança fiscal.

**Quadro 9.** Participação sectorial

<b>Sector</b>	<b>Incentivo fiscal (poupança)</b>	<b>Proveitos</b>	<b>Lucro Tributável</b>	<b>Colecta</b>
<b>Primário</b>	1,02%	0,75%	0,61%	0,72%
<b>Secundário</b>	44,15%	39,90%	43,78%	43,37%
<b>Terciário</b>	54,83%	59,35%	55,60%	55,91%
<b>TOTAL (%)</b>	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela DFVR (2008)

O quadro 10 fornece informação a nível concelhio, nomeadamente incentivos fiscais, proveitos, lucro tributável e a colecta das empresas que usufruem dos referidos benefícios fiscais, no período em estudo.

**Quadro 10.** Incentivos à interioridade: distribuição por concelho

(euros)

Concelho	Incentivo Fiscal	Proveitos	Lucro tributável	Colecta
<b>Alijó</b>	150.874	61.640.574	9.486.935	2.174.349
<b>Boticas</b>	116.419	43.317.368	1.762.549	454.459
<b>Chaves</b>	1.418.482	662.042.615	29.463.400	6.647.864
<b>Mesão Frio</b>	9.589	9.138.423	189.990	43.584
<b>Mondim de Basto</b>	139.375	116.008.475	2.850.046	847.889
<b>Montalegre</b>	71.243	47.828.870	1.196.250	287.117
<b>Murça</b>	14.856	8.458.622	272.754	68.236
<b>Peso da Régua</b>	211.824	105.836.343	7.341.278	1.653.352
<b>Ribeira de Pena</b>	325.593	67.139.851	7.521.900	1.709.464
<b>Sabrosa</b>	28.102	13.102.964	532.270	156.059
<b>Stª Marta de Penaguião</b>	96.279	25.622.231	2.201.019	490.924
<b>Valpaços</b>	123.642	98.599.001	2.333.634	544.092
<b>Vila Pouca de Aguiar</b>	158.225	63.392.846	3.411.181	789.226
<b>Vila Real</b>	1.358.044	728.016.031	33.520.417	8.044.553
<b>Total</b>	<b>4.222.547</b>	<b>2.050.144.214</b>	<b>102.083.623</b>	<b>23.911.170</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela DFVR (2008)

A salientar que os incentivos fiscais à interioridade originaram, no período 2001/06, uma poupança fiscal de cerca de 4.222 mil euros, com uma distribuição pouco uniforme pelo distrito. Verifica-se, assim, que os concelhos de Chaves e Vila Real foram os que maiores fatias arrecadaram, com cerca de 33,59% e 32,16% respectivamente. Ou seja, estes dois concelhos arrecadam mais de metade da poupança fiscal de todo o distrito. Opostamente situam-se os concelhos de Mesão Frio, Murça e Sabrosa, com 0,22%, 0,35% e 0,66%, respectivamente. Factores como a baixa densidade populacional, área e fraco tecido empresarial estarão na origem das baixas percentagens obtidas pelos restantes concelhos<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> As variáveis, Proveitos, Lucro tributável e a Colecta mantém um comportamento idêntico à variável incentivos fiscais, pois estão relacionadas.

### Quadro 11. Empresas com incentivos e o universo distrital

	Proveitos (€)	Lucro tributável (€)	Colecta (€)
Empresas c/ incentivos	2.050.144.214	102.083.623	23.911.170
Total empresas	9.285.365.403	454.035.939	99.359.404

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela DFVR (2008)

Adoptando-se agora uma perspectiva relativa, dada pela comparação entre as empresas com incentivos e o total das empresas tributadas (quadro 11), podemos constatar que as declarações das empresas com incentivos, que sabemos representativas de cerca de 10,55% do total das declarações recebidas no distrito, significam, em termos de proveitos e restantes variáveis, mais do que o dobro desta importância relativa. Tal facto induz a clara noção de que estas empresas tendem a ser de uma dimensão superior à média.

Porém, quando comparados os totais de cada variável em termos de empresas com incentivos com o universo das empresas do distrito, os valores diminutos podem levantar algumas questões de base, nomeadamente sobre até que ponto as empresas têm informação sobre os incentivos fiscais à interioridade e sobre os requisitos necessários para usufruir dos mesmos.

Será importante referir que no preenchimento da declaração de IRC, são os contribuintes quem têm de declarar se cumprem os requisitos para usufruírem dos incentivos fiscais, partindo a autoridade fiscal do princípio da verdade declarativa: “Presume-se verdadeiras e de boa fé as declarações dos contribuintes apresentadas nos termos previstos na lei, bem como os dados e apuramentos inscritos na sua contabilidade ou escrita quando estas estiverem organizadas de acordo com a legislação comercial e fiscal” (n.º 1 do artigo 75º da Lei Geral Tributária). Posteriormente é que é verificada a veracidade da declaração.

Em suma, cremos que o distrito de Vila Real não usufrui na sua plenitude dos incentivos fiscais à interioridade, tendo esta análise empírica induzido a noção de que as empresas que acediam aos incentivos fiscais seriam de dimensão média superior e situadas em concelhos mais urbanos, o que iremos explorar através da análise econométrica seguinte.

### 5.3 *Análise das empresas apoiadas com benefícios fiscais*

Os resultados anteriores levaram-nos a construir uma base de dados em painel que servisse a explicação do comportamento do número relativo das empresas com incentivos, com variáveis relacionadas com a dimensão e com a urbanidade/desenvolvimento.

Neste seguimento, elegemos, como variável a explicar, a percentagem do número de empresas que usufruíam de incentivos relativamente ao total. Como variáveis consideradas como potencialmente explicativas, das inúmeras variáveis testadas, concentramo-nos, como “proxy” do nível de desenvolvimento, no *indicador per capita* do poder de compra concelhio<sup>6</sup>; como potenciais indicadores do grau de urbanismo do concelho, no consumo de electricidade doméstico *per capita* e na percentagem de empresas do sector terciário; e, ainda, na percentagem dos proveitos apresentados pelas empresas com incentivos relativamente ao total, no pressuposto de que seria uma medida relativa da dimensão da empresa.

Trata-se de informação que varia no espaço (14 concelhos) e no tempo (anos 2001, 03 e 06). Será, pois, um painel de dados e, deste modo, a metodologia a usar terá que ser a apropriada ao tratamento deste tipo de dados, para o que nos apoiámos em Arellano (2003) e Greene (2003).

A especificação do modelo assumiu a formulação de um modelo *log-log*:

$$\log \text{PER\_EMP\_CI}_{it} = \log \beta_0 + \log \text{PROV}_{it} + \log \text{EMP}_{it} + \log \text{IPCP}_{it} + \log \text{CONS}_{it} + u_{it} \quad (1)$$

onde:

$i=1, 2, \dots, 14$  ;  $t= 1, 2, 3$  e:

$\text{PER\_EMP\_CI}_{it}$  = peso relativo das empresas apoiadas com incentivos fiscais no total empresarial, para o concelho  $i$ , no período  $t$ ;

$\text{PROV}_{it}$  = peso relativo dos proveitos das empresas apoiadas com incentivos fiscais no total empresarial, o concelho  $i$ , no período  $t$ ;

$\text{EMP}_{it}$  = peso relativo das empresas do sector terciário no total empresarial, para o concelho  $i$  no período  $t$ ;

<sup>6</sup> O  $\text{Ipcpc}$  é um número índice que compara o poder de compra, em termos *per capita*, nos diferentes concelhos, com o valor de referência nacional.

$IPCP_{it}$  = indicador *per capita* de poder de compra, para o concelho  $i$  no período  $t$ ;

$CONS_{it}$  = consumo *per capita* de electricidade para fins domésticos para o concelho  $i$ , no período  $t$ ;

Esta desagregação corresponde à escolha possível, de entre os indicadores disponíveis, a nível concelhio, de forma a tentar estabelecer uma ligação do número de empresas com acesso aos incentivos fiscais à sua dimensão relativa e ainda à localização em zonas mais ou menos urbanas.

A referir ainda que, uma vez que não dispúnhamos de estudos de poder de compra para todos os anos em análise (de 2001 a 2006), optamos por construir a base de dados para 3 anos, não consecutivos, desse período.

Uma das questões pertinentes quando se analisam dados em painel é a opção por efeitos fixos ou aleatórios, prendendo-se esta questão com o tratamento que damos à heterogeneidade não observada. No nosso caso em concreto, os testes realizados, conforme quadro 12, indicam-nos que estaríamos na presença de efeitos aleatórios. Neste seguimento, apresentamos os principais resultados obtidos nesta estimação:

**Quadro 12.** Principais resultados da estimação do modelo

+-----+					
Random Effects Model: $v(i,t) = e(i,t) + u(i)$					
Estimates: Var[e] = .852871D-01					
Var[u] = .156334D+00					
Corr[v(i,t),v(i,s)] = .647022					
Lagrange Multiplier Test vs. Model (3) = 8.24					
( 1 df, prob value = .004091)					
(High values of LM favor FEM/REM over CR model.)					
Baltagi-Li form of LM Statistic = 8.24					
Fixed vs. Random Effects (Hausman) = 8.42					
( 4 df, prob value = .077243)					
(High (low) values of H favor FEM (REM).)					
+-----+					
+-----+-----+-----+-----+-----+					
Variable   Coefficient   Standard Error  b/St.Er. P[ Z >z]   Mean of X					
+-----+-----+-----+-----+-----+					
LOG_IPCP	.56949478	.33245726	1.713	.0867	3.92591014
LOG_EMP	-.42478618	.84911962	-.500	.6169	-.55747333
LOG_CONS	.25117179	.48424893	.519	.6040	-.27188984
LOG_PROV	.34006761	.08228241	4.133	.0000	-1.81175514
Constant	-4.29189459	1.52345437	-2.817	.0048	
Adjusted R-squared = .8427374					

Em concordância com o quadro supra, obtivemos coeficientes estatisticamente significativos ( $\alpha = 0,10$ ) para o indicador *per capita* de poder de compra (LOG\_IPCP)



que assumiu o valor de 0,569; e para o peso relativo dos proveitos das empresas apoiadas com incentivos fiscais no total empresarial, (LOG\_PROV), com um coeficiente de 0,340, para além da constante. E como recorremos a um modelo *log-log*, estes coeficientes devem ser entendidos como elasticidades.

As principais ilações a reter serão o facto do nível de desenvolvimento concelhio, medido pelo Indicador *per capita* de Poder de Compra, e a dimensão relativa da empresa condicionarem positivamente a evolução do peso relativo de empresas que se candidataram e receberam incentivos fiscais, o que pode levar a questionar a forma como este incentivo está a ser captado pelo tecido empresarial local.

## 5. Conclusões

Os resultados indicam que o distrito de Vila Real revelou uma relativamente débil adesão aos incentivos fiscais à interioridade.

Por outro lado, a primeira abordagem empírica induzi-nos a ideia de que o número relativo de empresas apoiadas incentivos fiscais teriam uma dimensão média superior e estariam localizadas em áreas mais urbanas. O modelo de dados em painel a que se recorreu para testar estas hipóteses permitiu-nos constatar que efectivamente haveria uma relação entre a magnitude dos proveitos relativos das empresas beneficiadas e ainda o grau de desenvolvimento do concelho em questão com a percentagem de empresas com incentivos.

Se cruzarmos esta informação com os princípios do sistema fiscal português, onde está clara e inequivocamente expressa a ideia de que é ao contribuinte a quem cabe a obrigação declarativa, então poderemos questionar se a empresa contribuinte ou quem a representa terá efectivo conhecimento da existência e condições de aplicação destes incentivos.

Associado este facto ao conhecimento do perfil dos gestores e responsáveis pelas empresas nestes concelhos do interior do país, normalmente de baixa qualificação, tal como a eventual não adesão ou mesmo inexistência de processos de actualização formativa dos responsáveis pela contabilidade e ainda a faixa etária, podemos encontrar elementos importantes para explicar este comportamento.

Estes aspectos abrem portas de uma investigação futura no sentido de testar estas hipóteses, tendo em atenção o nível de qualificação dos gestores e dos responsáveis

pelas declarações fiscais, bem como o processo de actualização dessa mesma qualificação.

Em termos de política governamental, cremos que este tipo de discrepância entre os objectivos e posteriormente os procedimentos administrativos que impedem que seja automaticamente atribuída este menor nível de tributação a uma empresa que cumpra os requisitos, compromete seriamente a eficiência deste instrumento de política de desenvolvimento de zonas desfavorecidas.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ARELLANO, Manuel (2003). *Panel Data Econometrics*. Advanced Texts in Econometrics. Oxford University Press, Oxford.

BLOMSTRÖM, Magnus (2002). *The Economics of International Investment Incentives*. International Investment Perspectives Edition. OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development.

CE (1994). *Guide des techniques d'ingénierie financière utilisées par la Commission européenne dans le cadre de la politique régionale*. Politiques Régionales de la Communauté Européenne. Direction Générale de la Politique Régionale. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2005). Em <http://www.parlamento.pt>.

DFVR, 2008. Dados fornecidos pela Direcção de Finanças de Vila Real e não publicados.

FIGUEIREDO, António Manuel (2002). *Lições de Desenvolvimento e Crescimento Económico. Introdução ao Estudo do Desenvolvimento 2002-2003*. Faculdade de Economia do Porto, Porto.

GALENSON, Alice (1984). *Investment Incentives for Industry. Some Guidelines for Developing Countries*. World Bank Staff Working Papers. Number 669. The World Bank. Washington, D.C., USA.

GAROFOLI, Gioacchino (1992). *Endogenous development and Southern Europe: an Introduction*. Endogenous Development and Southern Europe. Avebury, England.

GREENE, William (2003). *Econometric Analysis*. Fifth Edition. International Edition. Prentice Hall, New Jersey.

HILHORST, M. Jos (1969). *La théorie du développement régional. Un essai de synthèse*. Aspects multidisciplinaires du développement régional. Centre de

développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), Paris.

INE (2006). *Anuário Estatístico da Região Norte*. INE, Lisboa.

Lei 30-G/2000, de 29 de Dezembro, em <http://info.portaldasfinancas.gov.pt>

Lei Geral Tributária, em <http://www.global.estgp.pt/alunos/tavares/leigt.htm>

Lei nº 171/99 de 18 de Setembro, em <http://info.portaldasfinancas.gov.pt>

LOPES, António Simões (2001). *Desenvolvimento Regional. Problemática, Teorias, Modelos*. 5ª Edição. Serviço de Educação e Bolsas. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

MOLLE, Willem e CAPPELLIN, Ricardo (1988). *The co-ordination problem in theory and policy*. Regional Impact of Community Policies in Europe. Avebury, England.

MUSGRAVE, Richard (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill Book Company, New York.

OECD (1979). *Report on the role of Industrial Incentives in Regional Development*. OECD, Paris.

PECQUEUR, Bernard; SILVA, Mário Rui (1992). "Territory and Economic Development: The example of diffuse industrialisation". In Gioacchino Garofoli (Ed.), *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury, England.

PERRIN, Jean-Claude (1974). *Le développement régional*. Collection SUP. Press Universitaires de France, France.

PERROUX, François (1988). *The pole of development's new place in a general theory of the economic activity*. Regional Economic Development. Essays in Honour of François Perroux. Institut canadien de recherche sur le développement régional. UNWIN HYMAN, Boston.

PIGOU, A. (1920). *The Economics of Welfare*. MacMillan, London.

POLÈSE, Mario (1998). *Economia Urbana e Regional. Lógica espacial das transformações económicas*. Coleção APDR – Associação Portuguesa Para o Desenvolvimento Regional, Coimbra.

RAMOS, Maria Teresa Sequeira (2006). *Incentivos ao Investimento e Desenvolvimento Regional*. Tese de Doutoramento. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.

RHEE, Yung Whee (1984). "A Framework for Export Policy and Administration. Lessons from The East Asian Experience", *Industry and Finance Series*, Vol. 10, 74 p.

SCHUMPETER, Joseph (1968). *The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and Business Cycle*. Eighth printing. Harvard

University Press. Harvard Economic Studies, Volume XLVI. Cambridge, Massachusetts. United States of America.

SEIFE, Ayele (2002). *The Role and Impact of Investment Incentives on Small and Medium-sized Enterprise Development in Ethiopia*. Development Policy and Practice, Faculty of Technology and Open University Business School. The Open University, United Kingdom.

SEN, Amartya (1983). “Development: Which way now?”, *The Economic Journal*, nº 93, pp. 745-762.

SEN, Amartya (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. Gradiva, Coleção Trajectos, Lisboa.

SLEE, Bill (1994). “Theoretical Aspects of study of Endogenous Development”. In Jan Douwe van der Ploeg e Ann Long (Eds.), *Born from Within. Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum, Assen, The Netherlands.

STIGLITZ, Joseph (1994). “Economic Growth Revisited”, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3 (1), pp. 65-110.

UNCTAD (1994). *World Investment Report, 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*. United Nations, New York.

UNCTAD (1996). *Incentives and Foreign Direct Investment*. United Nations, New York.

UNCTAD (2003). *World Investment Report, 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. United Nations, New York.

### **Sites consultados**

<http://europa.eu.int>, em 2008

<http://www.dgci.min-financas.pt>, em 2008

<http://forum.trasosmontes.com/viewtopic.php>, em 2008

<http://www.iapmei.pt>, em 2008

<http://www.ine.pt>, em 2008