



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

MESTRADO
GESTÃO E ESTRATÉGIA INDUSTRIAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO ÀS
PME, EM PORTUGAL**

PAULO DE GOUVEIA BAPTISTA

SETEMBRO - 2013



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

**MESTRADO EM
GESTÃO E ESTRATÉGIA INDUSTRIAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

**EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO ÀS
PME, EM PORTUGAL**

PAULO DE GOUVEIA BAPTISTA

JÚRI:

JOSÉ MIGUEL SOARES (PRESIDENTE)

JAIME SERRÃO ANDREZ (ORIENTADOR)

MIGUEL DE CAMPOS CRUZ (ARGUENTE)

SETEMBRO – 2013

AGRADECIMENTOS

Este Trabalho Final de Mestrado é fruto de variadas contribuições, sem as quais a sua elaboração seria um exercício ainda mais árduo e longo, por este motivo deixo uma palavra de agradecimento a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a sua elaboração.

Um especial agradecimento ao Prof. Dr.º Jaime Andrez, em primeiro lugar por ter aceite esta proposta e, em segundo plano, por me ter disponibilizado todo o seu conhecimento e experiência que, sem dúvida, facilitaram a elaboração deste trabalho.

À minha família pois, sempre me incentivaram a seguir os meus objetivos incondicionalmente.

Aos meus amigos que muitas experiências enriquecedoras partilharam comigo.

A toda a minha equipa de trabalho, em Portugal e em Angola, pelo apoio e ânimo que me deram, principalmente aquando da minha deslocação a Angola.

Por fim, um agradecimento enorme à Catarina, minha namorada, por todas as manifestações de apoio em momentos mais complicados que atravessei.

EPÍGRAFE

“A central challenge for policy makers at all levels of government is to undertake public measures whose benefits outweigh costs, and to implement and fund them to least distort economic activity.”

In Acs e Szerb, *Entrepreneurship, Economic Growth and Public Policy*, p. 117, 2006

RESUMO

No contexto de turbulência económica vivenciado atualmente, ganha ainda mais sentido falar na eficiente afetação dos recursos que, por si, se apresentam escassos.

Esta preocupação, transversal a muitas áreas, ganha particular relevo no âmbito das políticas públicas, uma vez que a má ou débil administração dos recursos económicos poderá penalizar a competitividade global de um País, além de afetar inúmeros particulares. É pois esperado que estes recursos sejam eficientemente aplicados tendo em conta as necessidades reais e específicas de cada país.

Centrando-se nas PME, o presente trabalho procura verificar se este particular grupo de empresas conseguiu conquistar, ao longo dos anos, o seu merecido lugar de destaque no âmbito dos programas de apoio implementados em Portugal, bem como averiguar de que forma a visão dos *policy makers*, sobre as mesmas, tem vindo a evoluir.

Para tal, esta investigação qualitativa, realizada através da análise de produtos escritos, recai sobre os principais resultados de três programas implementados em Portugal (PEDIP, PRIME e QREN), alcançando algumas considerações relativamente ao rumo que a aplicação de tais políticas poderão vir a ter futuramente em Portugal, nomeadamente no que respeita às PME.

Palavras-chave: PME, Portugal, Políticas Públicas, Programas de Apoio, PEDIP, PRIME, QREN, Crescimento Económico e Empresas.

ABSTRACT

In the economic turmoil context that we have been living, talking about allocating scarce resources is becoming more and more relevant.

This concern, common to many areas, is particularly relevant as regards public policies, since a inefficient administration of economic resources can penalize a country's global competitiveness, as well as many private individuals. Ergo, these resources should be efficiently applied, contemplating each country's specific and real needs.

Focusing on SME, this paper seeks to verify if this particular group of enterprises was able to conquer, throughout the years, its deserved prominent position within the framework of support programs implemented in Portugal, as well as examine how the policy makers' vision has been evolving.

Therefore, this qualitative research, held by analyzing written products, lies upon the main results of three programs implemented in Portugal (named as PEDIP, PRIME and QREN), reaching some valuable considerations on the future application of such policies in Portugal, notably as concerns SME.

Key words: PME, Portugal, Public Policies, Support Programs, PEDIP, PRIME, QREN, Economic Growth e Enterprises.

INDICE GERAL

AGRADECIMENTOS.....	i
EPÍGRAFE.....	ii
RESUMO	iii
ABSTRACT	iv
CAPÍTULO I - Introdução	1
1.1. Enquadramento	1
1.2. Formulação do problema	2
1.3. Motivações e objetivos	3
1.4. Metodologia	4
CAPÍTULO II - Revisão de Literatura.....	5
2.1. Noção de PME	5
2.2. As PME na economia europeia e no mundo	7
2.3. Economia portuguesa	10
2.4. Necessidade de intervenção do Estado a favor das PME	13
CAPÍTULO III - O Estado na Economia e Política de PME	15
3.1. A intervenção do Estado na economia.....	15
3.2. Política de PME	16
3.3. Políticas comunitárias de PME	18
CAPÍTULO IV - Políticas de PME: Abordagem Empírica do Caso Português	20
4.1. PEDIP.....	21
4.2. PRIME.....	25
4.3. QREN	27
4.4. Conclusão relativamente às PME no âmbito do QCA em Portugal	31
CAPÍTULO V - Respostas, Limitações e Estudos Futuros	32
5.1. Resposta às questões colocadas	32
5.2. Dificuldades e estudos futuros	35
CAPÍTULO VI - Referências Bibliográficas	36
CAPÍTULO VII - Anexos	40

INDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Tipologias de PME.....	7
Tabela 2 - Análise de indicadores-Chave por dimensão de empresas	8
Tabela 3 - Peso das PME em: EU-27; EUA e Japão.....	9
Tabela 4 - Peso das PME nas Principais Capitais Europeias.....	10
Tabela 5 - Sistema de Incentivos em Portugal.....	21
Tabela 6 - peso dos diferentes Eixos.....	26
Tabela 7 - Descrição das Linhas Orientadoras	29

INDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do Número de Empresas	11
Figura 2 - Evolução do Número de Empresas por Dimensão.....	11
Figura 3 - Evolução do Número de Empregados por Dimensão	12
Figura 4 - Evolução do Volume de Negócios por Dimensão	12
Figura 5 - Evolução da Taxa de Execução do QREN.....	30

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

CE – Comunidades Europeias

DN – Despachos Normativos

DR – Diário da República

EC – *European Community*

ECUS – *European Currency Unit*

EUA – Estados Unidos da América

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

INE – Instituto Nacional de Estatística

M – Milhões

PE – Pequenas Empresas

PEDIP – Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa

PIB - Produto Interno Bruto

PME – Pequenas e Médias Empresas

POE – Programa Operacional Estratégico

PRIME – Programa de Incentivos à Modernização da Economia

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

SIME – Sistema de Apoio à Modernização Empresarial

SME – *Small and Medium Enterprises*

TFM – Trabalho Final de Mestrado

UE – União Europeia

VAB – Valor Acrescentado Bruto

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

1.1. *Enquadramento*

A necessidade de uma eficiente afetação dos recursos, questão central da economia, remete-nos para uma análise cuidada na tomada de decisões no âmbito das políticas públicas. Esta necessidade, além de intemporalmente relevante, está hoje em destaque dada a conturbada conjuntura económica, onde o desperdício de tais recursos pode levar a nefastos efeitos penalizadores das economias e das empresas.

Relativamente às organizações, importa referir que a sua presença nas distintas economias europeias assume diferentes proporções, sendo notória contudo, a maior representatividade das PME (European Commission, 2013). É pois, sobre estas empresas, que deve recair grande parte da atenção das políticas públicas (Floyd & McManus, 2005), embora sem nunca descurar a atenção às restantes tipologias de empresas (micro empresas e grandes empresas).

Apesar da existência de um vasto leque de visões, defendidas por diferentes autores, é comum o reconhecimento de que as PME têm um enorme potencial, tanto a nível de crescimento económico, como de eficiência, facto traduzido nos níveis de produção e de empregabilidade destas organizações (Dannreuther, 2007).

Esta preocupação pelas PME é, em primeira instância, dos governos nacionais, mas também, e a um nível supranacional, da Comissão Europeia. Neste sentido, devem ser utilizados instrumentos de política económica (Erenburg, 1994) que, colmatando falhas de mercado e incitando ao seu bom funcionamento, permitam reforçar as diferentes

economias pertencentes à zona euro e, desta forma, solidificar o mercado europeu como um todo.

Tais intervenções não devem, no entanto, ser encaradas por parte dos Estados como um investimento sem retorno, já que a intenção de dinamizar as economias através de estímulos ao investimento está na base da definição destas políticas públicas (Hill, 2005).

1.2. *Formulação do problema*

Com a inicial pesquisa realizada acerca do presente tema, algumas dúvidas foram surgindo naturalmente. Assim, e uma vez que a literatura existente não apresentava respostas objetivas que permitissem, aos interessados, ficar esclarecidos, impôs-se a necessidade de analisar esta temática na esperança de poder formular algumas conclusões que, para além de válidas, pudessem ser relevantes para os interessados. Neste seguimento, algumas questões foram formuladas, servindo de linhas orientadoras para o desenvolvimento deste TFM.

As questões que se apresentam relativamente à prática nacional e comunitária, são de dois tipos:

Quanto ao âmbito das políticas públicas:

Qual a evolução das políticas públicas no que toca ao apoio às empresas em Portugal? Terão seguido a tendência Europeia ou tiveram um cunho nacional? Foram, efetivamente, as PME o foco das políticas públicas em Portugal?

Quanto ao resultado (aproveitamento) das políticas públicas:

Quão ativas foram as empresas portuguesas no recurso aos programas disponibilizados? De que forma são satisfatórios os resultados dos programas de apoio relativamente

àquilo a que se propunham aquando da sua adoção? Terão estes tido impacto no desempenho global das empresas?

1.3. *Motivações e objetivos*

Várias foram as razões que contribuíram para a escolha do tema desta investigação.

Referindo primeiramente as questões do foro pessoal, o envolvimento nos processos de candidatura aos programas comunitários de apoio às empresas, em particular às PME, que permitiram a familiarização do tema, bem como o surgimento de algumas interrogações, especificamente acerca da relação dos Programas Comunitários com as PME.

No contexto académico, e já posteriormente a uma primeira abordagem ao tema, foi constatada a escassez de literatura referente a esta problemática em Portugal, podendo o presente trabalho se revelar útil para futuros interessados.

Finalmente, os resultados poderão ter um elevado grau de interesse no meio empresarial na medida em que estes agentes económicos se apresentam como os principais interessados da presente pesquisa.

Assim procura-se perceber o que são realmente PME, qual o seu peso e importância nas economias europeias modernas e de que forma, no âmbito das políticas públicas, é que as mesmas são tratadas. Para tal, seguidamente à contextualização desta problemática na economia Europeia, é feito um foco à Economia Portuguesa. Este foco torna-se assim no objetivo orientador desta pesquisa, onde se procura perceber de que forma terão as políticas públicas abordado as PME, qual a evolução registada nos últimos anos, e em que sentido se espera que surjam programas posteriores.

1.4. *Metodologia*

Visto que uma das principais razões para o sucesso do resultado final de uma investigação reside na adoção de uma metodologia adequada (Ciribelli, 2003), e dado que a temática aqui abordada tem em seu torno um elevado grau de subjetividade, inerente ao comportamento e à atividade das pessoas e das organizações, o método de investigação adotado passa por uma análise qualitativa, visto ser o que se demonstra mais sólido (Sousa & Baptista, 2011).

Neste contexto, a investigação reveste-se de um carácter indutivo e descritivo, já que procura o desenvolvimento de ideias, bem como o entendimento dos factos, resultantes da identificação de padrões nos dados em análise, não estando centrada na generalização dos resultados tipicamente aplicados aos estudos quantitativos. Esta tarefa confere pois ao investigador um papel fundamental, já que, a validade e fiabilidade do resultado final está inteiramente dependente da qualidade da análise realizada pelo mesmo.

A presente pesquisa tem por base a análise de produtos escritos (relatórios, testes e artigos), na medida em que esta é uma das fontes aconselhadas para a correta compreensão dos fenómenos. O estudo terá ainda um carácter preditivo, no qual se procura analisar os resultados de um fenómeno e, através desses resultados, prever eventos e comportamentos futuros (Marshall & Rossman, 1999).

Assim, e posteriormente ao capítulo introdutório (Capítulo I), são abordados, no Capítulo II, diversos conceitos chave, nomeadamente aqueles que dizem respeito às PME, caracterizando a sua presença na Europa e, em particular, em Portugal. No Capítulo III procede-se à análise das diferentes posições, no plano teórico, relativamente às políticas de apoio às PME, previamente enquadradas pelas razões de intervenção do

Estado na Economia. Posteriormente, no Capítulo IV, e numa abordagem empírica da realidade portuguesa, é estudado o desempenho das políticas, através da avaliação de três programas de apoio às empresas Portuguesas (PEDIP, PRIME e QREN), com o intuito de perceber a sua evolução, e transformação das visões dos *policy makers*.

Finalmente, no Capítulo V, são formuladas as conclusões desta investigação e subsequente resposta às questões inicialmente formuladas.

CAPÍTULO II - REVISÃO DE LITERATURA

2.1. *Noção de PME*

Falar de PME, e até mesmo de micro empresas, não é fácil uma vez que poder-se-á estar a falar de realidades muito distintas em termos de dimensão, atividade e desempenho.

Importa pois começar este estudo com uma definição clara e objetiva de PME, que surge primeiramente por tentativa do *Bolton (1971)*, num relatório sobre PE, no qual estabelece que PE são empresas independentes, geridas pelo(s) seus proprietário(s), e possuidoras de uma pequena quota de mercado. Apesar disso, conclui também que, para medir a dimensão de uma organização, é necessário saber o seu sector de atividade. Gera-se desta forma, uma definição demasiado ampla, que acarreta o problema das múltiplas definições. Isto é, não existe consistência no conceito, surgindo definições díspares, com diferentes significados para distintos *policy makers*. É fácil de perceber que tal situação é insustentável, exigindo uma evolução do conceito na procura de uma solução operacional.

Um contributo pioneiro, no sentido de clarificar esta definição surge em 1987, por parte do governo português, como consequência da pressão do IAPMEI, que “exigia” uma

noção mais objetiva e concisa. Assim, através dos DN n° 52/87, n° 38/88 e Aviso constante do DR n° 102/93, Série III, é estabelecido que PME são empresas que empreguem até 500 trabalhadores, não ultrapassem o limite de 12M € de vendas anuais, e não possuam, nem sejam possuídas, em mais de 50%, por empresa que não cumpram as limitações atrás estabelecidas. Contudo, esta definição não satisfazia por completo os interesses da Comunidade Europeia, na medida em que o limite de trabalhadores (500 indivíduos) era considerado demasiado extenso, envolvendo, ao abrigo desta definição, uma elevada quota de empresas.

Neste sentido, a Comissão Europeia avançou com uma única e reformulada definição de PME (em meados de 1996), que tinha por base, não só o número de trabalhadores, mas também o volume de negócios ou balanço total. Alguns ajustes foram feitos desde então a este conceito, numa tentativa de considerar o impacto da evolução económica verificada com o decorrer dos tempos (inflação e crescimento da produtividade). A última atualização surge a 6 de Maio de 2003 pelas mãos da Comunidade Europeia, através da recomendação de 2003/361/EC, que procurava, além da padronização da noção de PME a nível europeu, o reforço da eficácia dos programas e políticas comunitárias destinadas a este tipo de empresas, garantindo que os mecanismos de apoio disponibilizados às PME, não eram, por defeito, obtidos por organizações com poder económico superior. Surge então, como apresentado na Tabela 1, a definição que é, nos dias de hoje, utilizada de forma unânime.

Tabela 1 - Tipologias de PME

<u>Categoria de Empresa</u>	<u>Número de Funcionários</u>	<u>Volume de Negócios ou Balanço Total</u>
Micro	Menos de 10 Funcionários	Menos de 2M€
Pequena	Entre 10 e 49 Funcionários	Menos de 10M€
Média	Entre 50 e 250 Funcionários	Volume de Negócios inferior a 50M€ e/ou Balanço Total inferior a 43M€
Grande	Mais de 250 Funcionários	Volume de Negócios superior a 50M€ e/ou Balanço Total superior a 43M€

Fonte: Adaptado de Official Journal of the European Union - 2003/361/EC

Contudo, mesmo com o surgimento desta definição de PME mais restritiva, o Comité Económico e Social, citado por Dannreuther (2007), refere que este grupo de empresas está longe de ser conciso e, muito menos, homogéneo.

Em entrevista com o Professor Augusto Mateus, foi também deixada clara a ideia de que deveria ser feita uma distinção entre as PME com potencial de crescimento e as PME que são, e sempre serão PME. Segundo o mesmo, só com esta diferenciação é possível obter resultados mais fidedignos para futuras pesquisas. Apesar disso, prevalece a referida definição avançada pela Comissão Europeia, em 2003.

2.2. As PME na economia europeia e no mundo

Tal como referido por Lukács (2005), as PME têm um enorme peso no mercado europeu. Na verdade, o “6th Annual Report of european Small Business Observatory” de 2000 concluiu que, dos 19.3M de empresas presentes na Europa, 99,8% são PME,

sendo estas, por sua vez, responsáveis por 65M de postos de trabalho. Isto traduz-se numa média de 6 trabalhadores por empresa, incluindo as grandes empresas. Quando se leva em consideração apenas o “Universo PME”, esta média é reduzida para 4 trabalhadores (Lukács, 2005).

Dannreuther (2007) reafirma a ideia de que as PME não só são numericamente predominantes na economia europeia, como também apresentam um elevado nível de relevância no que toca à contribuição para o PIB e para o volume de negócios. O referido fenómeno é exposto na Tabela 2 seguidamente apresentada.

Tabela 2 - Análise de indicadores-Chave por dimensão de empresas

	<u>Número de empresas</u>		<u>Volume de Negócios</u>		<u>Valor Acrescentado</u>	
	Milhões	%	Milhões €	%	Milhões €	%
Micro	19.2	92.2	4,160.7	18.8	1,186.5	21.3
Pequenas	1.4	6.5	4,134.7	18.7	1,054.9	18.9
Médias	0.2	1.1	4,387.3	19.9	1,032.0	18.5
Grandes	0.043	0.2	9,415.9	42.6	2,302.7	41.3
Total PME e Micro	20.7	99.8	12,682.6	57.4	3,273.4	58.7
Total	20.8	100	22,098.1	100	5,575.9	100

Fonte: Adaptado de Eurostat – Enterprise size class analysis of key indicators, non-financial business economy, EU-27 (2009)

Além da sua elevada presença na Economia Europeia, e do seu contributo na criação de valor para cada país, as PME apresentam características peculiares que as tornam focos centrais para qualquer decisor político.

Esta realidade ganha ainda mais relevo quando comparada com a presença das PME noutras economias. Segundo Dannreuther (2007), a economia europeia está muito mais

dependente das PME do que, por exemplo, a economia dos EUA, ou mesmo a economia do Japão. Esta realidade é demonstrada na Tabela 3, seguidamente apresentada.

Tabela 3 - Peso das PME em: EU-27; EUA e Japão

	<u>Número total de empresas</u> (unidade)	<u>Micro e PME</u> (%)	<u>Grandes Empresas</u> (%)
EU-27 (2009)	20.791.190	99,8%	0,2%
EUA (2009)	5.088.114	99,6%	0,4%
Japão (2008)	4.210.000	99,7%	0,3%

Fonte: Adaptado de Eurostat – Enterprise size class analysis of key indicators, non-financial business economy, EU-27 (2009), OECD - Distribution of firms in the United States, 2009: By size of firm (2012) e Organization for Small & Medium Enterprises and Regional Innovation, JAPAN (2012).

Apesar dos valores apresentados na Tabela III parecerem, à primeira vista, próximos, não podemos deixar de referir que tanto os EUA como o Japão utilizam definições de PME diferentes da atual definição europeia. No caso americano, uma média empresa pode empregar até 499 trabalhadores, tal como foi sugerido pela definição portuguesa de 1987, já no Japão este número não ultrapassa os 300 trabalhadores. É ainda de notar que neste último país, ainda se mantém o problema da múltipla definição.

Uma análise mais detalhada aos principais países que integram a economia europeia, apresentado na Tabela 4, confirma a tendência de que as PME se encontram na base destas economias, sendo as mesmas dependentes deste tipo de organizações.

Tabela 4 - Peso das PME nas Principais Capitais Europeias

	<u>Número total de empresas</u>	<u>Micro</u>	<u>Pequenas</u>	<u>Médias</u>	<u>Grandes</u>
Alemanha	2.038.420	82.8%	14.1%	2.6%	0.5%
Espanha	2.547.432	93.8%	5.4%	0.7%	0.1%
França	2.220.328	93.3%	5.6%	0.9%	0.2%
Itália	3.849.258	94.5%	4.9%	0.5%	0.1%
Portugal	745.935	94.1%	5.0%	0.7%	0.1%
Reino Unido	1.666.946	89.2%	8.9%	1.6%	0.4%

Fonte: Adaptado de EUROSTAT – Enterprise size class analysis of non-financial business economy by country (2009)

Esta maior dependência não se traduz, necessariamente, num problema ou fragilidade, mas sim numa necessidade de adequação das políticas económicas a esta realidade.

2.3. *Economia portuguesa*

Para que seja possível a criação de política públicas ajustadas ao mercado Português, é necessário conhece-lo e saber como este pode ser caracterizado. Segundo o estudo “Empresas em Portugal – 2010” realizado pelo INE, em Portugal existiam, em 2010, 1.168.964 empresas, menos 4,5% que em 2009, tal como é demonstrado na Figura 1.

Evolução das Políticas Públicas de Apoio às PME, em Portugal

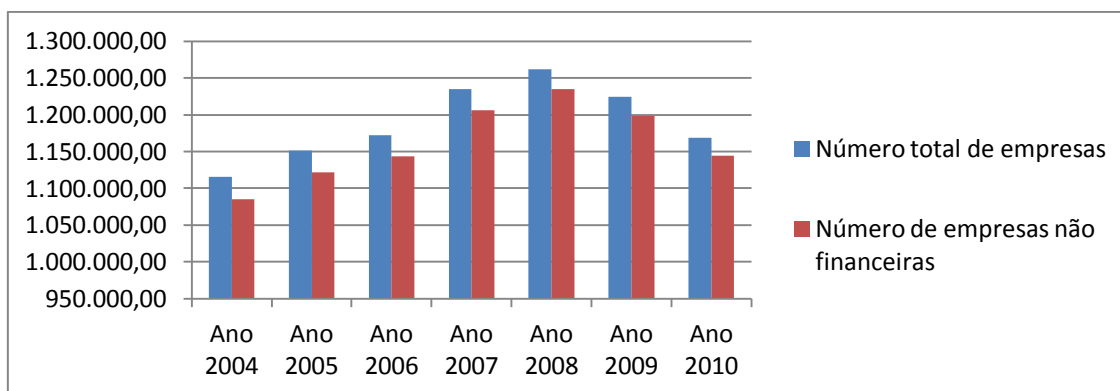


Figura 1 - Evolução do Número de Empresas

Fonte: Adaptado de INE - Evolução do Sector Empresarial em Portugal (2004-2010)

Destas, 97,9% representam empresas não financeiras, cujo volume de negócios ascende a 356.390M €, representando uma variação positiva na ordem dos 4,6% relativamente a 2009. Para a constituição deste resultado contribuíram tanto as PME (incluindo Micro Empresas), como as grandes empresas, com participações de 60,6% e 39,4% respetivamente.

Ao pensarmos numa divisão tendo em conta o fator dimensão (Figura 2), o resultado é absolutamente esmagador figurando, as PME, 99,9% das empresas.

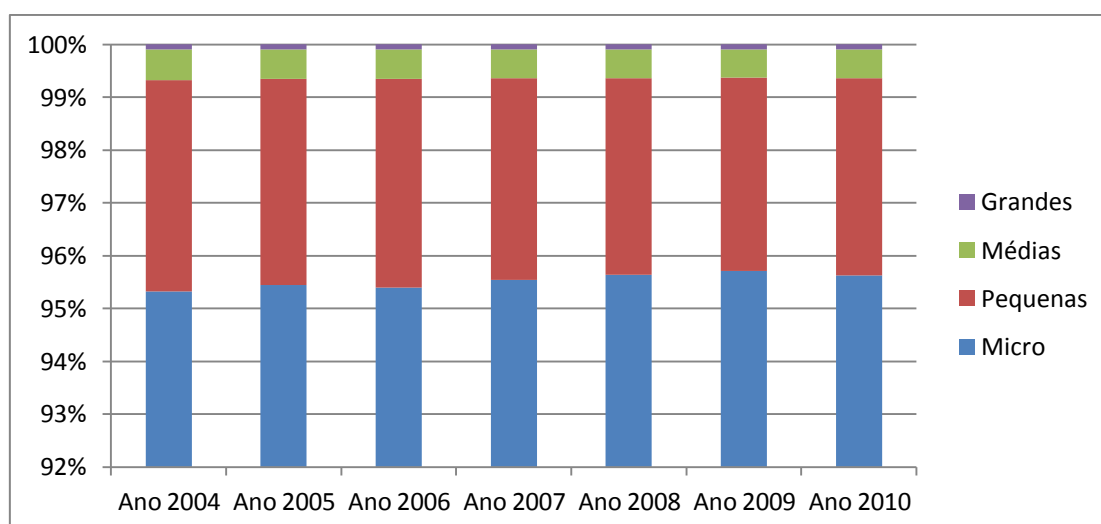


Figura 2 - Evolução do Número de Empresas por Dimensão

Fonte: Adaptado de INE - Evolução do Sector Empresarial em Portugal (2004-2010)

Deve ainda ser destacado o facto de, também no capítulo do emprego e do volume de negócios, as PME desempenharem um papel ativo, sendo responsáveis por 77,6% e 54,8% respetivamente. Contudo salientam-se aqui, tal como é sugerido pela Figura 3 e 4, as micro empresas.

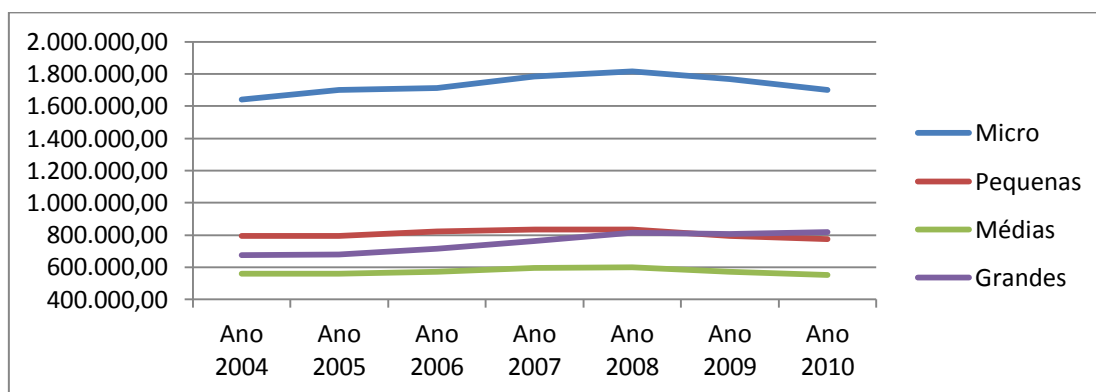


Figura 3 - Evolução do Número de Empregados por Dimensão

Fonte: Adaptado de INE - Evolução do Sector Empresarial em Portugal (2004-2010)

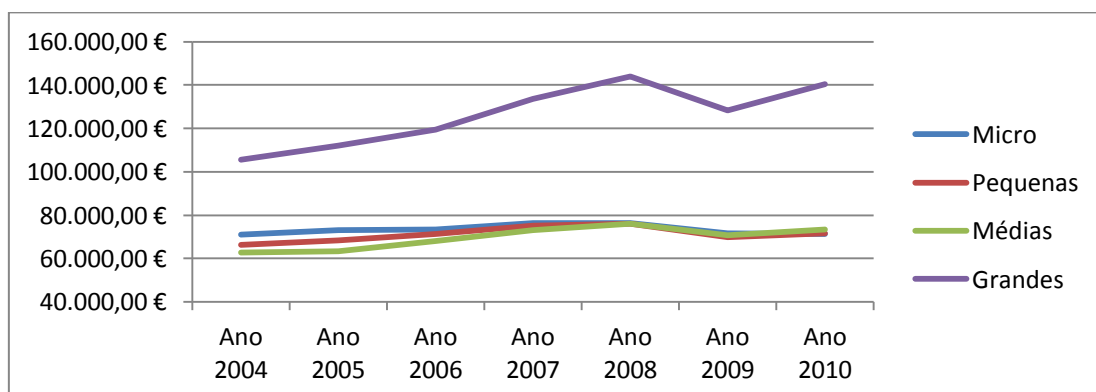


Figura 4 - Evolução do Volume de Negócios por Dimensão

Fonte: Adaptado de INE - Evolução do Sector Empresarial em Portugal (2004-2010)

Assim, estes dados confirmam que Portugal, à semelhança dos restantes países europeus, apresenta uma economia fundamentalmente apoiada nas PME, o que acarreta diversas implicações para as políticas públicas portuguesas. De entre elas, destaca-se a ideia de Mintzberg, que sugere que as políticas públicas não devem ser “fabricadas” num sítio para depois serem aplicadas noutra. Apesar da necessidade de alinhamento

das políticas a nível europeu, cada economia é uma economia e, como tal, o autor defende que não há nada melhor do que “produzir” as políticas no mesmo terreno onde estas deverão ser aplicadas.

2.4. *Necessidade de intervenção do Estado a favor das PME*

A maior representatividade das PME não deve, à partida, ser encarada como um fator penalizador, mas nem sempre foi esta a leitura feita. Pensamentos como os de Cecchini, Catinat & Jacquemin (1988) e Chandler (1990), sugerem que, para uma empresa obter sucesso tem que, obrigatoriamente, beneficiar de economias de escala, sendo este pensamento o mesmo que antever o insucesso das PE. Wattanaputtipaisan (2002) acrescenta ainda que, *“Because of their limited scale of operations, the cost of participation and capacity-building are relatively more disproportionate for SME, compared with those shouldered by large firms.”*

Numa visão mais positiva e atual, Jovanovic (2001) explica que as empresas mais pequenas não devem ser descartadas, representando mesmo uma mais-valia para a atividade económica de um país.

Neste sentido, Floyd & McManus (2005) apontam a flexibilidade das PME como um fator diferenciador, já que esta característica permite-lhes respostas mais atempadas e eficazes do que sucederia caso estivessem apoiadas numa estrutura pesada e pouco versátil, típica das grandes empresas. Os mesmos autores, acrescentam ainda que as empresas de menor dimensão tendem a ser mais recentes no que toca à data da sua constituição do que as empresas de maior dimensão, estando por isso, mais na disposição de arriscar e, por consequência, de se tornarem mais inovadoras.

Johnson & Turner (2010) defendem ainda que as PME desempenham uma função social, empregando pessoas mais jovens que, possivelmente mais eficientes, apresentam maior abertura para a aquisição de novas competências.

Posteriormente, Lukács (2005), demonstrando uma relação de dependência, acrescenta a ideia de que as PME produzem aquilo que poucas empresas querem produzir, independentemente dos fatores que estejam por detrás dessa decisão. Isto é, apesar da influência inquestionável que as grandes empresas possuem sobre as PME, se não existirem mais PME para fornecer determinado tipo de bens, as grandes empresas, não produzindo os mesmos internamente, ficam sem esses bens ao melhor custo.

É ainda esperado, por parte das PME, um importante contributo no que respeita ao aumento de inovações e à redução dos diferentes níveis de produtividade.

O potencial das PME é, pois, grande (Floyd & McManus, 2005). No entanto, devido à discriminação negativa inerente às suas especificidades naturais, e dada a sua elevada representatividade nas economias, estas empresas necessitam de uma atenção extra por parte do Estado, para que sejam garantidas as melhores condições para o seu sucesso. Deste modo estaremos a criar um mecanismo poderoso e incisivo para impulsionar a economia nacional, já que, num mercado onde 99,9% das empresas são PME, a criação de condições para o seu sucesso terá, certamente, impactos positivos no crescimento económico do país.

A criação de condições para o sucesso das PME deve ter em consideração as suas especificidades naturais que, segundo Andrez (2012), recaem sobre a vulnerabilidade, a excessiva regulamentação e conseqüente carga administrativa, o acesso condicionado aos mercados e ao financiamento, e as limitadas competências no que respeita ao nível de gestão.

CAPÍTULO III - O ESTADO NA ECONOMIA E POLÍTICA DE PME

O aspeto específico abordado, da intervenção do estado na economia, incide especificamente no que respeita às PME. Neste contexto, será feita uma breve exposição das principais correntes ideológicas enquadradas no domínio desta investigação.

3.1. *A intervenção do Estado na economia*

A primeira exposição acerca desta temática remonta ao ano de 1776, onde Smith defende, na sua obra “A riqueza das Nações”, acerca do funcionamento dos mercados, a ideia da existência de uma mão invisível que ajusta permanentemente a economia e o mercado, não devendo o Estado intervir.

Contudo, a crise económica de 1929 veio abalar este pensamento económico, que se mostrou impotente ao tentar explicar o ocorrido a 24 de Outubro desse ano – *Black Thursday* - e os constantes elevados níveis de desemprego a que se assistia. Erenburg (1994) confirma a inadequação da política defendida por Smith argumentando como principal problema a ideia da *Fallacy of limited decisions*. Esta ideia assume que o mercado tomará, indiscutivelmente, um determinado número fixo de decisões. Ou seja, uma vez que a quantidade de decisões está fixa, a redução destas por parte do governo, implica automaticamente um aumento de decisões por parte do sector privado, ou vice-versa. Neste contexto, a teoria “clássica” acaba por abrir espaço para uma nova corrente de ideias levada a cabo por Keynes (1936). Este autor sugere um modo diferente de funcionamento da economia, propugnando o intervencionismo Estatal. Desta forma, defende que o funcionamento do mercado não deve ser intocável, ou seja, o Estado deve

ter um papel ativo na correção de insuficiências de mercado com o objetivo de diminuir o desemprego involuntário e aumentar a produção.

Várias ideias e pensamentos surgiram depois disso, mas manteve-se a noção de que o Estado deveria assumir uma posição ativa, intervindo na economia sempre que se justificassem ajustamentos.

Erenburg (1994), alerta neste âmbito para o facto de um aumento no apoio prestado pelo Estado poder provocar o chamado *crowding out effect* que se traduz numa diminuição do capital privado. Apesar desta constatação, pesquisas como a de DeLong & Summers (1991) confirmam que estes efeitos negativos (*crowding out*) são supridos pelos efeitos positivos (Crescimento Económico) destes apoios, não devendo ser inviabilizados pelo Estado, por esta razão. Esta pesquisa conclui mesmo que existe uma correlação positiva entre os aumentos no investimento privado e as taxas de crescimento do PIB.

Lynde & Richmond (1992), por sua vez, apresentam o capital público como complemento do capital privado, não sendo estes mutuamente exclusivos. Realmente, este risco do *crowding out effect* tem sido colmatado com a exigência de capitais próprios mínimos no âmbito dos critérios de acesso aos investimentos apoiados.

Transversalmente, Acs & Szerb (2007) afirma que, tanto o Estado como as empresas privadas, não devem estar apenas preocupados com a formação de novos negócios, mas também com o seu crescimento e sustentação.

3.2. *Política de PME*

As grandes empresas começaram por ser o foco das políticas públicas, mas com o passar do tempo e a evolução natural dos mercados, assistiu-se a uma perda de importância a favor das PME. Coen & Dannreuther (2002) retratam na perfeição esta

visão, argumentando que enquanto as grandes empresas foram “o centro” para a integração funcional do projeto europeu, as PE ficaram na periferia. Mais tarde, a “*SME Charte made SMEs a central part of the EU’s future economic prosperity*”, demonstrando o movimento anteriormente referido.

Esta realidade, tal como relatado por Dannreuther (2007), não se verifica apenas nos países Europeus, sendo constatável na maior parte dos países de todo o mundo. Como tal, e no sentido do que nos é sugerido por Wattanaputtipaisan (2002), um esforço com vista ao apoio das PME, no que toca ao seu crescimento e competitividade, deixou de ser uma opção, passando a ser uma necessidade ou obrigação. De outro modo estaríamos a fragilizar ainda mais um determinado tipo de empresas, que por si só já tem as suas especificidades, podendo estar a hipotecar a sua existência, e conseqüente estabilidade económica de um determinado país.

Dannreuther (2007), no mesmo sentido, eleva a importância das políticas de PME, nomeadamente no que diz respeito ao compromisso social, o que se traduz num peso crescente aquando da tomada de decisão por parte dos órgãos responsáveis.

Genericamente, formulada uma estratégia para a elaboração das políticas públicas, devemos aplicá-las e, seguidamente, praticar um controlo rigoroso a fim de aferir se estas estão a produzir os efeitos pretendidos. Esta medição, tal como sugerido por Mintzberg (1996), não é fácil. Segundo o mesmo, se tudo fosse tão claro, e se os benefícios fossem facilmente “atribuíveis”, essas atividades seriam desempenhadas, há muito, pelo sector privado. É ainda de notar que tais avaliações não deverão servir para “fechar” programas, mas sim para os melhorar, tornando-os cada vez mais adequados.

3.3. *Políticas comunitárias de PME*

Transmitida a importância das políticas de PME, importa pois ver de que forma as mesmas são aplicadas no mercado europeu. Primeiramente, importa esclarecer que as políticas públicas podem apresentar-se como políticas horizontais ou verticais.

No âmbito das políticas horizontais, tratam-se aqui de políticas de natureza transversal que procuram melhorar o desempenho de uma economia na sua totalidade. Exemplos disso são a promoção de áreas como a I&D, a inovação, investimento, ambiente ou o financiamento. É no âmbito destas políticas que se insere a Política de PME. Já no que se refere às políticas verticais, estas privilegiam deliberadamente um sector específico, ou seja, apenas apoiam os agentes económicos de um sector específico, como sejam o sector têxtil, do calçado ou o turismo.

Transversal às duas tipologias apresentadas, encontram-se as políticas públicas que procuraram um reforço da eficiência (produtividade e qualidade) produtiva. Para tal, atuam sobre diversas variáveis (económicas, sociais, jurídicas e instrumentais) o que lhes confere uma tarefa com um grau de complexidade acrescido, já salientado neste trabalho. Com vista à prossecução dos objetivos referidos acima, são utilizados instrumentos como: incentivos financeiros (reembolsáveis ou a fundo perdido); linhas especiais de crédito; garantias financeiras e capital de risco.

Depois desta breve apresentação sobre as políticas públicas, importa saber de que forma as preocupações subjacentes e as diferentes formas de abordagem às políticas são postas em prática pela comissão europeia.

Para tal, comecemos por referir a aprovação da “Carta Europeia das Pequenas Empresas” em Lisboa (Junho de 2000) que confirma o reconhecimento da importância das PE no âmbito europeu. Este documento, torna-se crucial na economia europeia no

que diz respeito à abordagem das políticas públicas, passando as mesmas a refletir a importância das PE, e por consequência, elevando-as para o topo da agenda política. Assim, a promoção das PE passa a ser entendida como a melhor forma de transformar a União Europeia na mais competitiva e dinâmica economia baseada no conhecimento, capaz de assegurar um crescimento sustentável, mais e melhores empregos e um nível superior de coesão social. Para que tal objetivo fosse alcançado, foram sugeridas, pela “Carta Europeia das Pequenas Empresas”, dez linhas orientadoras que se encontram identificadas e discriminadas no Anexo 1.

Contudo, e apesar da acertada orientação estratégica que era seguida na Carta Europeia das Pequenas Empresas (2000), surge, em 2005, como forma de aplicação do programa comunitário da cimeira de Lisboa, uma nova comunicação que viria a atualizar e redefinir as formas de abordagem, intitulada de “Modernizar a política das PME para o crescimento e o emprego”. Apesar das ideias base que sustentam esta nova abordagem serem semelhantes à sua antecessora, esta nova deixa de incidir apenas nas PE, passando a tratar de PME. Constata-se portanto, um melhor enquadramento das PME, que dota-as dos apoios necessários. Resultante de uma análise exaustiva do papel das PME, surgem novas orientações que, relativamente à versão anterior, apresentam medidas de carácter muito mais amplo e completo. Tais ações são apresentadas no Anexo 2.

Em suma, o referido comunicado -“Modernizar a política das PME para o crescimento e o emprego”- vem reforçar a ideia do papel desempenhado pelas PME na parceria para o crescimento e o emprego. Nesse sentido, procura apresentar uma estratégia que permita tornar as PME mais competitivas, simplificar os instrumentos políticos comunitários, melhorar sinergias e criar uma parceria genuína entre a UE e os seus Estados-Membros.

Refere, ainda, a importância de uma mudança de atitudes, tanto do público, como dos decisores políticos relativamente ao papel que as PME, e os empresários, representam no mercado europeu. Para que a política de PME seja bem-sucedida, é forçoso que integre as expectativas de todos os intervenientes num leque diversificado de políticas, só assim será possível explorar o enorme potencial das PME.

CAPÍTULO IV - POLÍTICAS DE PME: ABORDAGEM EMPÍRICA DO CASO PORTUGUÊS

Tentando perceber se a política de PME portuguesa seguiu a leitura teórica apresentada, bem como as linhas de orientação da Comissão Europeia, importa agora estudar, em termos empíricos, de que forma evoluíram as políticas públicas em Portugal, fazendo uma síntese das avaliações aos programas implementados.

Como incluir todos os programas implementados em Portugal seria um exercício exaustivo, esta análise contará apenas com aqueles que, segundo Andrez & Cruz (2013), representam os três principais programas (**PEDIP, PRIME e QREN**). Assim, e não ignorando os restantes, são apresentados, na Tabela 5, outros tantos implementados em Portugal.

Tabela 5 - Sistema de Incentivos em Portugal

<u>Sistema de Incentivos</u>	<u>Ano</u>
Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento - SIII	1980
Sistema de Estímulos de Base Regional - SEBR	1986
Sistema de Incentivos de Base Regional - SIBR	1988
Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa – PEDIP	1988
Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa – PEDIP II	1994
Programa Operacional Estratégico - POE	2000
Programa de Incentivos à Modernização da Economia - PRIME	2003
Projetos de Empreendedorismo Qualificado – SI INOVAÇÃO	2005
Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN	2007

Fonte: Adaptado de Decisão de Investir em Ambiente de Incerteza e Risco, Andrez & Cruz (2013).

Transversal a todos os referidos, é a importância que os Fundos Estruturais da UE têm no que diz respeito às fontes de financiamento das políticas de incentivo ao investimento empresarial. Dada tal importância, a CE tem realizado esforços no sentido de que tais políticas sejam objeto de uma análise rigorosa e aprofundada com especial atenção aos seus impactos.

4.1. *PEDIP*

Intitulada de “Avaliação do PEDIP”, o relatório utilizado resulta da parceria entre a CESO I&D e a CISEP (1994) disponibilizaram a mais completa e detalhada avaliação deste programa.

Considerado por muitos como o mais importante instrumento de política industrial em Portugal, pelo pioneirismo e pela influência exercida sobre programas subsequentes,

incluindo o QCA, teve a designação de PEDIP o programa paralelo, mas não inserido, no QCA I.

Este programa surgiu em 1988, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros N° 22/88, no encadeamento do processo de adesão de Portugal às CE, e contava com um volume financeiro na ordem dos 500M de ECUS, para o período 1988-1992.

À data, Portugal encontrava-se num processo de modernização de estruturas e alteração de comportamentos económicos (Amaral, 2006). Ao mesmo tempo assistíamos á liberalização global dos mercados e, por consequência, a investimentos de natureza infraestrutural. Estes foram fortificados e dinamizados graças ao acesso aos fundos estruturais de origem comunitária. Assim, e dada a crescente internacionalização das economias e globalização dos mercados que já se fazia sentir, os objetivos deste programa passavam: (i) pelo estímulo da competitividade (ofensivo e defensivo); e (ii) pela orientação dos novos padrões de especialização.

Neste contexto, podemos afirmar que o PEDIP privilegiava uma conceção de política industrial horizontal, apesar de existirem preocupações com a reestruturação de sectores afetados pela crise que se vivia. Havia ainda espaço para um apoio diferenciado a tecnologias de ponta e a sectores com características estruturantes. Simultaneamente, com o envolvimento de agentes privados, definiam-se formas de atuação mais incisivas sobre dois fatores de produção, recursos humanos e capital de risco.

Como se pode depreender, as fragilidades que Portugal apresentava eram elevadas e, como tal, foram estabelecidos no PEDIP vários eixos de intervenção:

- Ao nível infraestrutural - com vista á criação/apoio de infraestruturas tecnológicas e um esforço mais amplo de apoio a infraestruturas de base;

- Recursos humanos - mobilização de recursos com vista ao equilíbrio dos níveis de qualificação, da mão-de-obra, às necessidades das empresas;
- Investimento produtivo - dividido em várias vertentes, entre elas: investimentos em equipamentos, inovação, gestão da qualidade e proteção do ambiente.
- Mercado de capitais de risco - criação de duas entidades de capital de risco que, em associação com entidades similares, disponibilizassem recursos às empresas e/ou aumentassem a sua capacidade negocial junto da banca.
- Outras intervenções - essencialmente orientadas para fatores dinâmicos da competitividade, como a produtividade e o ambiente.

Deste modo, o PEDIP apresentava, à data, uma visão moderna dos fundamentos da competitividade industrial, que se propunha a contribuir, sobretudo, para a redefinição das bases competitivas de Portugal.

Desta forma, estavam cumpridas duas das condições necessárias, embora não suficientes, para o seu sucesso: a moderna conceção da política, e a disponibilidade de recursos; a terceira condição essencial para o êxito da política pública assentava no facto das mesmas deverem levar em consideração a capacidade de resposta dos destinatários a quem se exige visão estratégica.

A avaliação consultada, com início no ano 1990, registou 7.023 aprovações de projetos, os quais originaram investimentos na ordem dos 5.280M € e incentivos a rondar os 1.610M €. De registar é o facto de ter cumprido, de forma exemplar, os limites orçamentais fixados e de ter influenciado, positivamente, os QCA posteriores.

As principais conclusões que resultam desta avaliação são as seguintes:

- As empresas mais apoiadas foram aquelas que atuavam nos sectores mais atingidos pela integração no mercado europeu, com especial incidência nas empresas de maior dimensão;
- Empresas dos sectores sensíveis, leia-se, mais tradicionais, revelaram-se menos capazes de gerar projetos (no plano quantitativo e qualitativo).
- Investimento realizado foi maioritariamente alocado à modernização do aparelho produtivo, secundarizando os fatores dinâmicos da competitividade.
- Empresas promotoras possuíam: maior dimensão média, maior coeficiente capital-produto, e maior grau de transformação da produção. Apesar disso, apresentavam uma menor produtividade média.
- O impacto do PEDIP na afirmação das indústrias de mais elevado nível tecnológico foi, na generalidade, baixo.
- Maior canalização de apoios para empresas melhor apetrechadas e para segmentos mais “puxados” pelo crescimento económico e abertura ao exterior.

Em suma, o PEDIP foi um programa focado na modernização do aparelho produtivo de grandes empresas, incidindo nos sectores mais afetados pela realização do mercado interno. Os investimentos apoiados foram sobretudo orientados para indústrias de bens intermédios, onde o nível tecnológico era médio/baixo, e procuravam explorar economias de escala como principal fator competitivo. Arrecadando 40% do total dos fundos, as PME nacionais não tiveram o destaque merecido, o que se veio a traduzir na principal lacuna deste programa. Áreas como I&D, inovação e eficiência energética, apesar de constarem na programação e de terem inclusive sido utilizadas, foram igualmente secundarizadas.

4.2. *PRIME*

No âmbito do PRIME, foi estudada a avaliação elaborada por Augusto Mateus & Associados, CISEP e *Price WaterHouse Coopers*, (2005), que teve a designação de: “Actualização da Avaliação Intercalar do Programa de Incentivos à Modernização da Economia”.

Inserido no QCAIII, surge a 8 de Agosto, como resultado da Resolução do Conselho de Ministros nº 101/2003, na sequência de aprovação pela Comissão Europeia, o PRIME. Este programa veio substituir o, então existente, POE criado no ano de 2000.

Inicialmente, e ainda com o POE, foi estipulado um orçamento na ordem dos 1.977.590 mil €. Contudo, após a sua reformulação, e conseqüente passagem para o PRIME, este orçamento viu-se elevado para os 2.488.076 mil €, onde passou também a estar prevista a atribuição de uma reserva de eficiência que premiava a eficiente execução. Assim, entre os dois programas (POE-PRIME), segundo o Gabinete do Gestor do PRIME, em Novembro de 2005, foram registadas 5.492 candidaturas, sob a forma de projetos, das quais apenas 2.283 foram aprovados. Daqui podem ser retiradas duas conclusões:

- Com o avançar dos anos, e relativamente a programas anteriores, o número de candidaturas aumentou. Este facto pode ser explicado pela maior facilidade de disseminação de informação possibilitando a um maior número de interessados ficar a par destes programas;
- A procura superou, em muito, a oferta. Ou seja, caso estivessem mais fundos disponíveis para investimento, mais candidaturas seriam aprovadas, e com isto poderiam ver os resultados, à partida positivos, ainda mais dilatados.

Este programa apresentava como principal objetivo potenciar a economia portuguesa no exterior e, simultaneamente, conseguir um registo positivo em matéria de ganhos de

produtividade e competitividade das empresas nacionais. Assim, o PRIME apresentava-se como um programa de incentivos às empresas que visava o reforço da competitividade e produtividade das empresas nacionais, a promoção de áreas com potencial de desenvolvimento e ainda a melhoria da envolvente empresarial registada no mercado português.

Por forma a atingir tais objetivos, foram definidos três níveis de atuação designados por Eixos:

- **Eixo 1** – Dinamização das Empresas;
- **Eixo 2** – Qualificação dos Recursos Humanos;
- **Eixo 3** – Dinamização da Envolvente empresarial.

Importa referir que nem todos os Eixos tiveram o mesmo peso, tanto no que diz respeito ao número de projetos, como ao volume de investimento. Para tal, é apresentada, na seguinte tabela, a referida distribuição

Tabela 6 - peso dos diferentes Eixos

	Total	Eixo 1	%	Eixo 2	%	Eixo 3	%
Número de Projetos	39.232	35.114	90	2.623	7	1.495	3
Investimento (Milhões de Euros)	30.519	26.954	88	1.101	4	2.464	8

Fonte: Adaptado de Alfaiate (2011)

Assim, a dinamização das empresas do tecido empresarial português apresenta-se como o eixo central, na medida em que canalizou 89,5% do número de candidaturas e alocou 88,2% do investimento total.

Dentro do Eixo 1 deve ser destacado, como principal medida, o SIME, criado pela Portaria N° 687/2000. Assim, e segundo o relatório final de execução (2006), foram rececionadas no SIME 6.005 candidaturas, das quais apenas 2.154 foram aprovadas

(Taxa de aprovação de 36%). A estas, foi atribuído um incentivo total de 2,5 mil milhões €, o que corresponde a 48,7% do total de incentivos concedidos pelo programa PRIME.

Contudo, se olharmos apenas para a distribuição do investimento total, sem levar em consideração o Eixo a que pertence, verificamos que 51% são alocados às grandes empresas e os restantes 49% às PME e Micro empresas. Aqui fica expresso que, apesar do programa levar em consideração as PME e Micro empresas nacionais, não existe um grande esforço no sentido de as sobrepor às grandes empresas visto que, no plano nacional, representam uma maior fonte de riqueza e empregabilidade.

Ainda assim, o PRIME representa um avanço relativamente ao PEDIP e, segundo Augusto Mateus & Associados, CISEP e Price Waterhouse Coopers (2005), foi o programa que mais investimento privado promoveu, rondando, em valor, uma percentagem de 60%; como tal, gerou um efeito alavanca (quociente do financiamento privado sobre a despesa pública) acentuado.

As principais conclusões a destacar do trabalho de Alfaiate (2011) são, em primeiro lugar, a de que na grande maioria dos projetos (79% da sua amostra) o investimento teve consequências positivas ao nível da produtividade e, em segundo lugar, o facto de, em termos globais, o VAB ter crescido em 51,45%, sendo que as principais responsáveis foram as PME que duplicaram mesmo o valor do seu VAB.

Assim, as PME começavam a demonstrar um maior aproveitamento, efetivo, dos fundos comunitários.

4.3. *QREN*

Na medida em que o QREN ainda se encontra em fase de execução, relatórios provindos de fontes externas com maior capacidade arbitral são escassos, se não mesmo

inexistentes. Como tal, o “Relatório Anual do QREN”, elaborado pela Comissão Técnica de Coordenação do QREN (2011), apresentou-se como o mais adequado para os objectivos desta investigação.

Numa altura em que a crise das dívidas soberanas afetou de forma mais incisiva o desempenho das economias da zona euro, crescem as dificuldades de financiamento de algumas economias nacionais. O clima de confiança é afetado e as políticas restritivas penalizam o crescimento económico dos diferentes países e, conseqüentemente, da economia europeia como um todo.

É neste contexto que, em 2007, surge o QREN, aprovado pela CE a 28 de Junho. Este apresentava-se como a aplicação dos fundos, provenientes da política de coesão da União Europeia, em Portugal. Desta forma foi fixada uma verba de 5,5 mil milhões €, sendo que 3,1 mil milhões € (56%) provinham do FEDER.

O QREN tinha então como principais prioridades estratégicas a qualificação da população, o crescimento sustentado, a coesão social, a qualificação do território e ainda a melhoria na eficiência da governação.

Assim, e como forma de dar resposta às principais vulnerabilidades estruturais nacionais, havia a necessidade da sua boa execução, não apenas para modernizar o país, mas também recuperar e ajustar a economia portuguesa. Neste sentido, foram definidos quatro grupos de programas que, subdivididos em vários subgrupos, procuravam afetar eficientemente os recursos:

- a) Programas Operacionais Temáticos;
- b) Programas Operacionais Regionais do Continente;
- c) Programas Operacionais das Regiões Autónomas;
- d) Programas Operacionais de Assistência Técnica ao QREN.

Devido ao carácter dinâmico que os mercados, em geral, assumem nos dias de hoje, foram colocados diversos desafios à execução do QREN (desfasamento temporal entre aprovações e execução, o aumento da “taxa de mortalidade” dos projetos e, ainda, a redução da capacidade de indução do investimento) o que levou a diversas reprogramações.

A reprogramação a que se refere a avaliação utilizada, remete-nos para 2012 onde, levando em consideração as orientações estabelecidas pela Comissão Interministerial de Orientação Estratégica dos Fundos Comunitários e Extracomunitários, são estabelecidas nove linhas orientadoras que são apresentadas na Tabela 7.

Tabela 7 - Descrição das Linhas Orientadoras

<u>Linhas Orientadoras</u>	<u>Descrição</u>
I.	Reforço dos apoios ao emprego e aos desempregados, promovendo em particular a empregabilidade dos jovens;
II.	Reforço dos recursos destinados ao estímulo do investimento das empresas;
III.	Reforço dos recursos destinados à formação dual de dupla certificação dos jovens, designadamente no quadro do combate ao abandono escolar;
IV.	Reforço dos apoios à inclusão social de grupos vulneráveis;
V.	Reforço dos apoios à I&DT, à formação avançada e ao alargamento da base social do ensino superior;
VI.	Adequação da alocação de fundos para projetos de infraestruturas às condições de concretização física e financeira;
VII.	Criação de condições para a conclusão, a curto prazo, do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva
VIII.	Clarificação e simplificação adicional do quadro de elegibilidade dos Programas Operacionais;
IX.	Reforço das taxas de cofinanciamento, como forma de acelerar a concretização do investimento público num contexto de forte consolidação orçamental.

Fonte: Adaptado de Relatório Anual do QREN – IV (2011)

Estas, passariam então a fazer parte da agenda no que diz respeito á reprogramação dos programas por forma a alcançar os objetivos previamente estabelecidos.

A divulgação dos resultados e utilização das recomendações das avaliações anteriores tiveram, também, particular importância no que diz respeito ao planeamento desta reprogramação. Este destaque encontra-se identificado no artigo 47º do Regulamento n.º 1083/2006, de 11 de Julho que estabelece:

“As avaliações têm como objetivo melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção dos fundos e a estratégia e execução dos programas operacionais (...). As avaliações devem ser levadas a cabo antes, durante e após o período de programação.”

Deste modo, torna-se essencial passar em revista os efeitos relativos ao final de 2012. Apesar de preliminares, visto que o programa ainda se encontrar em execução, os resultados apresentados na Figura 5 colocam Portugal numa posição de destaque.

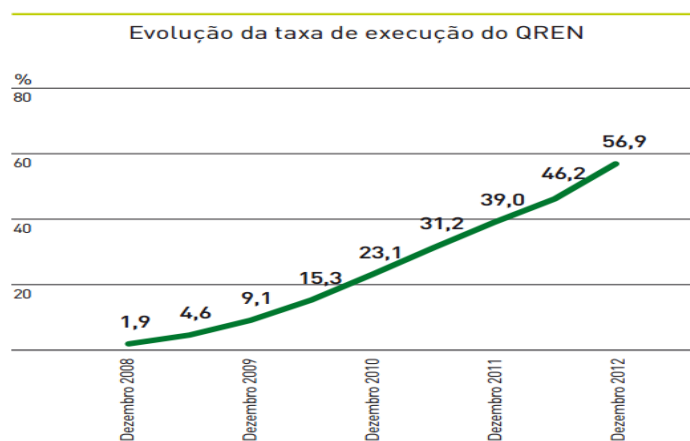


Figura 5 - Evolução da Taxa de Execução do QREN

Fonte: QREN – Boletim informativo N°18, p.6

Segundo o observatório do QREN, a taxa de execução do QREN em Portugal situa-se nos 56,9% (38% - Média europeia) relativamente ao total dos fundos previstos até 2015, o que corresponde a um total de 12,2 mil milhões €.

Apesar dos resultados alcançados serem animadores, existe ainda espaço para algumas melhorias, nomeadamente no que toca ao seu alinhamento com a Estratégia Europa 2020, à maior integração de políticas, à orientação para os resultados, e a criação de um amplo quadro de condicionalidades.

Assim, a busca de uma maior eficiência na aplicação das verbas comunitárias assume-se como uma exigência acrescida no próximo ciclo devido, sobretudo, às restrições orçamentais que se fazem sentir.

Deve ainda ser referido que, no que diz respeito às PME, a sua taxa de aproveitamento segue a tendência demonstrada nos programas anteriores (PEDIP e PRIME), surgindo agora com uma taxa a rondar os 60%. Apesar de esta tendência sugerir uma evolução positiva, está ainda a baixo daquilo que seria de esperar dada a constituição da economia Portuguesa, no que se refere á repartição de empresas pela sua dimensão (99,9% - PME).

4.4. Conclusão relativamente às PME no âmbito do QCA em Portugal

Através da análise aos três programas identificados como principais (PEDIP, PRIME e QREN), fica clara a ideia de que, na sua execução em Portugal, têm seguido a tendência europeia de atribuir, cada vez mais, um destaque primordial às PME (Floyd & McManus, 2005). Assim, e no que respeita à percentagem de apoio absorvida pelas PME, os avanços têm-se apresentado positivos, apesar de pecarem por tardios.

Desta análise resulta a ideia de que os primeiros programas estavam, sobretudo, centrados nas grandes empresas e apostavam em “revoluções industriais”, deixando numa zona periférica as PME e todas as ações que impulsionassem a sua competitividade.

Contudo, foi no PEDIP que se assistiu a um ponto de viragem na importância atribuída às PME, dado que este programa fazia referência direta às mesmas, atribuindo medidas exclusivas para estas empresas. Apesar de este avanço representar um passo importante no que respeita às políticas públicas portuguesas, a percentagem de apoios atribuídos às PME (40% do volume total de apoios) é diminuta relativamente ao peso que possuem no mercado português.

Quinze anos mais tarde, com o PRIME, a verba atribuída às PME viria a ser elevada para 49% do volume total de apoios, vindo as PME a sua posição reforçada junto das preocupações dos *policy makers*. Este programa, além de se apresentar como mais ajustado à realidade portuguesa, na medida em que apoiava uma percentagem superior de PME, ditava o início de uma tendência que se veio a consolidar no QREN.

Mesmo não existindo ainda um relatório final de execução do QREN, uma vez que ainda se encontra em vigor, os números avançados, para o mesmo indicador, apontam para uma percentagem na ordem dos 60% (em valor), ditada aliás por uma imposição do próprio programa. Tal resultado não poderia deixar mais clara a ideia da importância que as PME têm na generalidade das economias europeias, sendo já atribuído um maior volume de apoios às PME face às grandes empresas.

CAPÍTULO V - RESPOSTAS, LIMITAÇÕES E ESTUDOS FUTUROS

5.1. *Resposta às questões colocadas*

Relembremos as questões inicialmente formuladas que orientaram esta minha pesquisa:

Quanto ao âmbito das políticas públicas:

Qual a evolução das políticas públicas no que toca ao apoio às empresas em Portugal? Terão seguido a tendência Europeia ou tiveram um cunho nacional? Foram, efetivamente, as PME o foco das políticas públicas em Portugal?

Quanto ao resultado (aproveitamento) das políticas públicas:

Quão ativas foram as empresas portuguesas no recurso aos programas disponibilizados? De que forma são satisfatórios os resultados dos programas de apoio relativamente àquilo a que se propunham aquando da sua adoção? Terão estes tido impacto no desempenho global das empresas?

Como resultado deste trabalho, foi constatado o facto de Portugal, à semelhança da generalidade dos países europeus, vocacionar inicialmente as suas políticas públicas para empresas de maior dimensão (Coen & Dannreuther, 2002) numa altura em que se acreditava que eram estas os principais motores do crescimento económico de um país. Contudo, e com o desenrolar dos anos, ecos de que as PME estariam a ser menosprezadas começaram a ser ouvidos. Na verdade, o primeiro movimento declarado, no sentido de atribuir uma maior importância às PME, surge pelas mãos do governo português aquando da primeira definição nacional de PME, resultado da pressão exercida pelo IAPMEI, e em muito idêntica à atual definição europeia.

Com o PEDIP, a partir de meados de 1988, as grandes empresas começavam a perder terreno para as PME, seguindo a tendência que estava instalada em todo o “velho continente” (Floyd & McManus, 2005). Apesar disso, e tendo em linha de conta aquilo a que o programa se propunha, o destaque atribuído às PME ficou aquém das expectativas, uma vez que a taxa de absorção dos fundos “apenas” atingiu os 40%.

Da análise ao relatório preliminar do mais recente programa implementado em Portugal (QREN), que se encontra ainda em fase de execução, conclui-se que as PME são já, nos

dias de hoje, aquelas que arrecadam a maioria dos fundos disponibilizados por estes programas (60% do volume total), não sendo esta uma novidade, dado o sentido crescente que esta percentagem vem demonstrando ao longo do tempo (40% - 49% - 60%). Dado o seu aumento contínuo, é de esperar que este indicador continue a crescer em programas futuros, podendo mesmo vir a remeter as grandes empresas para papéis semelhantes aos que eram ocupados pelas PME aquando dos primeiros programas de apoio em Portugal, que remontam a 1980.

Relativamente ao recurso aos fundos por parte das empresas portuguesas, este também é um fator que aponta algum crescimento, provavelmente influenciado pela aglutinação de diversas variáveis (crise económica, facilidade do acesso à informação, simplificação do processo, etc.).

Deverá contudo ser referido que, resultado da época economicamente conturbada que atravessamos neste momento, o resultado de tal esforço, no sentido de apoiar cada vez mais as PME, não está a ser premiado na proporção que seria caso o clima económico fosse distinto. Apesar disso, e depois de um longo período de taxas de crescimento sistematicamente negativas, assistimos no último trimestre a um crescimento de 1,1% no PIB Português, numa altura em que muitos países continuam a apresentar taxas de crescimento negativas. Para além deste indicador, que indicia uma assertiva gestão das políticas por parte do Estado, foram ainda anunciadas novas medidas de apoio às PME nacionais, das quais se destaca a criação de um banco de fomento que visa, sobretudo, facilitar o acesso ao crédito por forma a estimular o investimento nacional numa altura em que as grandes empresas desmobilizam os seus recursos para fora de Portugal.

5.2. *Dificuldades e estudos futuros*

Dado que esta pesquisa incide sobre uma temática muito atual e que sofre constantemente alterações e retificações, várias foram as dificuldades encontradas.

A primeira recai sobre a escassa literatura que aborda, de forma empírica, as diversas políticas públicas, tanto a nível europeu, como a nível nacional. Esta dificuldade é ainda agravada quando se passa para o âmbito das PME onde, em Portugal, apenas podemos contar com as avaliações realizadas a cada programa no singular.

Pelo facto dos dados não serem estáticos, muitos foram os indicadores não concordantes apresentados pelas diversas fontes, sendo difícil discernir quais os que apresentavam maior grau de robustez.

De referir ainda que o acesso à avaliação do último programa de apoio a PME implementado em Portugal, o QREN, não foi fácil na medida em que o mesmo ainda se encontra em fase de execução. Por esta razão, não foi possível aceder a nenhuma avaliação elaborada por fontes externas, sendo apenas disponibilizada uma avaliação intercalar pela Comissão Técnica de Coordenação do QREN.

Relativamente a aprofundamentos que enriqueceriam esta investigação, são propostos os seguintes:

- Verificação da avaliação final do QREN, aquando da sua conclusão;
- Cruzamento destes resultados com os resultados de programas futuros, a fim de perceber se tal tendência se verificou;
- Seleção de diferentes programas implementados em Portugal a fim de perceber se se constata a tendência encontrada nesta investigação.
- Análise à competitividade das PME confrontando a dimensão individual e a dimensão competitiva.

CAPÍTULO VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTIGOS E LIVROS

- Acs & Szerb, (2007). Entrepreneurship, Economic Growth and Public. *Policy, Small Business Economics* 28 (2-3), 109-122.
- Alfaiate, (2011). Incentivos Públicos à Modernização Empresarial – Avaliação de Resultados e Impacto na Produtividade das Empresas. Dissertação (Mestrado em Finanças) Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Amaral, (2006). O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa. *Nação & Defesa* 3 (115), 113-128.
- Andrez & Cruz, (2013). *Decisão de Investir em ambiente de incerteza e risco*, 1ª Ed. Lisboa: Actual.
- Andrez, (2012). *Uma Política Económica Específica para as PME*, Lisboa, O ECONOMISTA, Ordem dos Economistas.
- Augusto Mateus & Associados, CISEP e Price Waterhouse Coopers, (2005). Actualização da Avaliação Intercalar do Programa de Incentivos à Modernização da Economia.
- Bolton, (1971). *Report of the Committee of Enquiry on small firms*, Cmnd. 4811 London: HMSO.
- Cecchini, Catinat & Jacquemin, (1988). *The European Challenge. 1992: The Benefits of a Single Market*, USA: Gower
- CESO I&D e CISEP, (1994). Avaliação do PEDIP – Relatório Final Global.
- Chandler, (1990). *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Ed. 1994 Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ciribelli, (2003). *Como elaborar uma dissertação de mestrado através da pesquisa científica*, Brasil, Rio de Janeiro: 7Letras.

- Coen & Dannreuther, (2002). When size matters. Europeanisation of large and SME business-government relations. *Politique Europeene* 7 (1), 116–138.
- Comissão Técnica de Coordenação do QREN (2011). Relatório Anual do QREN – IV.
- Comissão Técnica de Coordenação do QREN, (2013). Boletim informativo QREN N°18. *QREN*.
- Dannreuther, (2007). A Zeal for a Zeal? SME Policy and the Political Economy of the EU. *Comparative European Politics* 5 (2007), 377-399.
- DeLong & Summers, (1991). Equipment Investment and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 106, no. 2 (Maio), 445–502.
- Erenburg, (1994). Linking Public Capital to Economic Performance. *The Jerome Levy Economics Institute* 14, 9-55.
- Floyd & McManus, (2005). The role of SMEs in improving the competitive position of the European Union. *European Business Review* 17 (2), 144-150.
- Hill, (2005). *The Public Policy Process*, 4^a Ed. Edinburgh: Pearson Education Limited.
- INE (2010), “Empresas em Portugal”
- INE (2012), “Evolução do Sector Empresarial em Portugal, 2004-2010”
- Johnson & Turner, (2010). *International Business: Themes and Issues in the Modern Global Economy*, 2^a Ed. London: Routledge.
- Jovanovic, (2001). New Technology and the Small Firm. *Small Business Economics* 16 (1), 53-55.
- Keynes, (1936). *The general theory of employment, interest and Money*, 2007 Ed. London: Palgrave Macmillian.
- Lukács, (2005). The economic role of SME in world economy, especially in Europe. *European Integration Studies, Miskolc* 1 (4), 3-12.
- Lynde & Richmond, (1992). The Role of Public Capital in Production. *Review of Economics and Statistics* 74, 37-44.
- Marshall & Rossman, (1999). *Designing Qualitative Research*, 3^a Ed. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Mintzberg, (1996). *Managing Government, Governing Management. Harvard Business Review* 74 (3), 75-83.

Smith, (1776). *Riqueza das nações* Vol.1, 5ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Smith, (1776). *Riqueza das nações* Vol.2, 4ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Sousa, M. & Baptista, C. (2011). *Como fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios*, 3ª Ed. Lisboa: Pactor.

Wattanaputtipaisan, (2002). Promoting SME development: Some issues and suggestions for policy consideration. *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives* 2002/03.

LEGISLAÇÃO E COMUNICAÇÕES.

Aviso nº 102/93. Decreto Regulamentar nº 109/93 de 11 de Maio. *Diário da Republica nº 109 – I-A Serie*. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa.

Despacho Normativo nº 38/88 de 31 de Maio. *Diário da Republica nº 126 - I Serie*. Ministério da Indústria e Energia. Lisboa.

Despacho Normativo nº 52/87 de 24 de Junho. *Diário da Republica nº 142 - I Serie*. Ministério da Indústria e Comercio. Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros nº 101/2003 de 08 de Agosto. *Diário da Republica nº 182 – I-B Serie*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros Nº 22/88 de 10 de Dezembro. *Diário da Republica nº 284 - I Serie*. Assembleia da República. Lisboa.

SITES

Comissão das Comunidades Europeias (2005). *Modernizar a política das PME para o crescimento e emprego* [Em linha]. Disponível em: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0551:FIN:PT:PDF

[Acesso em: 01/05/2013].

EICPME (2002). *Carta Europeia das Pequenas e Médias Empresas* [Em linha].

Disponível em: <http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=943> [Acesso em: 04/05/2013].

European Commission (2013). *Small and medium-sized enterprises* [Em linha].

Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Small_and_medium-sized_enterprises [Acesso em: 29/05/2013].

OECD (2012). *Distribution of firms in the United States, 2009: By size of firm* [Em linha]. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurs-2012/distribution-of-firms-in-the-united-states-2009_9789264166769-table93-en

[Acesso em: 31/05/2013].

Official Journal of the European Union (2003), *concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (2003/361/EC)* [Em linha]. Disponível em:

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:EN:PDF)

Organization for Small & Medium Enterprises and Regional Innovation, JAPAN (2012). *SME Support, Japan* [Em linha]. Disponível em:

http://www.hktdc.com/resources/fair/1213/worldsmeexpo/s//4979/1355906318783_B6SumiyaHayashi.pdf [Acesso em: 31/05/2013].

CAPÍTULO VII - ANEXOS

ANEXO 1 – LINHAS ORIENTADORAS DA “CARTA EUROPEIA DAS PEQUENAS EMPRESAS”.

	<u>Linhas Orientadoras</u>	<u>Descrição</u>
A.	Educação e Formação	Incutir o espírito empresarial aos mais novos por forma a incentivar o espírito empresarial
B.	Facilidade de Arranque	Tornar o processo de criação de novas iniciativas empresariais, mais fácil e barato
C.	Melhor Legislação e Regulamentação	Diminuição da incidência negativa, sobretudo, sobre as PE
D.	Disponibilização de Competências	Serviços de formação adequados às necessidades das PE
E.	Acesso em Linha	Troca de informações mais rápida e mais barata
F.	Consolidação do Mercado Único	Aplicar, rigorosamente, as regras de concorrência europeias e nacionais
G.	Fiscalidade e Questões Financeiras	Sistema fiscal deverá recompensar os bons resultados e facilitar o lançamento de novas empresas
H.	Capacidade tecnológica	Promover as novas tecnologias com aplicações comerciais
I.	Comércio eletrónico e apoio de qualidade	Encorajar a adoção das melhores práticas e criar infraestruturas de prestação de apoio
J.	Interesses das PE	Dar voz aos interesses das PE, tanto a nível europeu como nacional

ANEXO 2 – AÇÕES PROPOSTAS PELA “CARTA EUROPEIA DAS PEQUENAS EMPRESAS”.

	<u>Ações</u>	<u>Descrição</u>
i.	Empreendedorismo e a aquisição de competências	Promover a imagem dos empresários e medidas para reduzir o tempo e os custos envolvidos na criação de uma nova empresa
ii.	Acesso das PME aos mercados	Fornecer condições para que as PME beneficiem das oportunidades geradas pelo mercado interno
iii.	Reduzir a burocracia	Promover a simplificação administrativa e legal por forma a criar um bom ambiente de negócios para as PME. A comissão convida, ainda, à revisão da tributação direta sobre as PME
iv.	Potencial de crescimento das PME	Reduzir os obstáculos existentes ao potencial crescimento em matéria de inovação, internacionalização e financiamento
v.	Diálogo e a consulta das PME	Tornar as PME mais participativas com vista a uma melhor adequação das políticas. Para tal, será realizado um esforço no sentido de reduzir as lacunas de informação entre as instituições europeias e as empresas, com especial incidência nas PME