O investimento directo do estrangeiro em Portugal

Uma perspectiva histórica

ANTÓNIO CARRIZO MOREIRA E AMÉRICO F. A. DIAS

RESUMO: O artigo faz parte de uma investigação sobre a internacionalização da economia portuguesa. O seu objectivo é o de analisar o Investimento Directo do Exterior (IDE) em Portugal numa perspectiva histórica. Para tal, foram utilizados estudos anteriores sobre o IDE e analisados dados publicados pelo ICEP, Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística sobre o investimento internacional em Portugal.

O artigo propõe seis fases históricas para o IDE em Portugal, de acordo com o enquadramento nacional e internacional e, na última secção, são feitas algumas considerações sobre a perspectiva futura do IDE.

Palavras-chave: Investimento Directo do Estrangeiro, Portugal

TITLE: Foreign direct investment in Portugal – A historical perspective

ABSTRACT: The article is part of an on-going research about the internationalisation of the Portuguese economy. It aims at analyzing Foreign Direct Investment (FDI) in Portugal from a historical perspective. The data was gathered from secondary information published by ICEP, Bank of Portugal and Instituto Nacional de Estatística as well as from previous studies about FDI in Portugal.

The article proposes six historical phases for FDI in Portugal in agreement with the national and international framework. In the last section some considerations are made about the future perspective of FDI.

Key words: Foreign Direct Investment, Portugal

ANTÓNIO CARRIZO MOREIRA

amoreira@egi.ua.pt

Doutorado em Gestão pela UMIST, Reino Unido. Investigador e Professor Auxiliar no DEGEI, Universidade de Aveiro.

PhD in Management at UMIST, United Kingdom. Researcher and Assistant Professor at DEGEI, University of Aveiro.

AMÉRICO F. A. DIAS

amoreira@egi.ua.pt

Licenciado em Gestão de Empresas pelo ISMAI. Undergraduate studies in Management at ISMAI. O Investimento Directo do Estrangeiro (IDE) exerce um papel cada vez mais importante e influente nas economias dos mais diversos países do mundo. Apesar da importância, intensificação e abrangência do IDE, continua a existir uma discrepância de pensamentos em relação ao mesmo. Há duas grandes correntes opostas que se digladiam nos mais variados argumentos.

Baranson (1978) defendeu que o IDE afecta negativamente o país de origem a nível económico, de emprego e na sua liderança tecnológica. McCulloch *et al.* (1982) defendem que o país de origem é grandemente beneficiado porque tira proveito das economias de países receptores do investimento e consegue explorar tecnologias baratas de países com vantagens competitivas a nível de mão-de-obra. Por sua vez, os estudos de Michalet *et al.* (1982) e de Mansfield *et al.* (1983) foram importantes ao evidenciar que a implementação de infraestruturas de I&D no exterior eram de fulcral importância para ganhar acesso a capacidades tecnológicas e científicas que complementavam as dos países de origem.

Se o debate a nível de país de origem é relativamente pacífico, o mesmo não se pode dizer quanto a nível de país anfitrião de IDE. O processo, que tem envolvido as empresas multinacionais (EMN) e os seus centros de produção internacional, deu origem a amplos debates sobretudo entre duas correntes opostas: uma que apoia o IDE como sendo de valor acrescentado para os países anfitriões e uma outra que clama que o IDE prejudica o normal desenvolvimento dos países receptores de IDE.

Entre os apoiantes das EMN e do IDE, como potenciador do desenvolvimento dos países anfitriões, temos Caves (1974) e Samli (1985) que argumentam que o IDE:

- dá acesso a exportações e abre as portas ao comércio internacional, pelo que permite aos países anfitriões um desenvolvimento induzido;
- permite gerar emprego e dinamizar actividades produtivas;
- ajuda os países receptores na criação de capital;
- induz as empresas dos países receptores na adopção de tecnologias sofisticadas e de capacidades tecnológicas e de gestão, às quais nunca teriam acesso;
- possibilitam a redução do défice comercial nacional;
- possibilitam a redução do desfasamento tecnológico, sobretudo relativamente a países mais desenvolvidos.

Por sua vez, as principais desvantagens do IDE para países anfitriões, mencionadas por Samli (1985) e Reddy *et al.* (1990), são as seguintes:

- o pagamento de dividendos, royalties e juros de empréstimos que são muito caros para países não desenvolvidos;
- a manipulação dos lucros através dos preços de transferência;

- o elevado pagamento exigido pela tecnologia transferida;
- a tecnologia utilizada n\u00e3o ser apropriada aos recursos locais, dado poderem ser transferidas tecnologias obsoletas ou muito sofisticadas;
- a limitação do capital envolvido, que em muitos casos não envolve divisas mas recursos a empréstimos locais;
- a destruição das tecnologias locais;
- a transferência de tecnologias estáticas, e não dinâmicas, i.e. não renováveis no final do ciclo de vida do produto;
- a falta de ligação industrial, tanto a montante como a jusante do investimento feito.

Os *stocks* e fluxos de IDE ainda se concentram significativamente nos países desenvolvidos, sobretudo nos países da Tríade – Europa, EUA e Japão –, onde são responsáveis por mais de 80% das trocas de produtos industriais no mundo inteiro (Chesnais, 1986; Adda, 1997a). A importância do IDE, sobretudo nos países desenvolvidos, advém do facto deste ter suplantado o comércio externo como vector principal do processo de internacionalização económica (Adda, 1997b). Pode afirmar-se que o IDE é uma variável de destaque na economia dos países industrializados e, consequentemente, condicionadora daqueles que ficam de fora no processo de globalização económica. Nestas circunstâncias não será de estranhar que haja cada vez mais países a receber de braços abertos o IDE (que há uns anos atrás o consideravam 'herético'), de forma a adquirir capital, tecnologias, conhecimentos e outros bens intangíveis (Michalet, 2001).

O objectivo do artigo é o de analisar o IDE em Portugal na sua perspectiva histórica. A nível metodológico, procurou-se, por um lado, tirar proveito de estudos anteriores sobre o IDE e, por outro lado, complementar estes estudos com análises próprias feitas a partir de dados publicados pelo ICEP, Banco de Portugal e INE. Houve a preocupação de apresentar todos os dados em euros¹. Finalmente, na parte final do artigo é apresentado um quadro que resume as diferentes fases históricas do IDE em Portugal.

A PERSPECTIVA HISTÓRICA

Embora se possa localizar a origem do que se designa actualmente por investimento internacional no Séc. XIX, sobretudo com o intuito de explorar os recursos naturais e a construção de vias de comunicação, é no período pós-II Guerra Mundial que o investimento internacional tem um grande incremento, tendo como principal suporte a actuação das multinacionais norte-americanas.

O desenvolvimento do IDE tem conhecido diversas fases, ao longo das quais também as suas motivações se foram alterando. Não tendo a preocupação de explorar aqui essas motivações, dir-se-á apenas que as principais razões de atracção do IDE são as seguintes (Nunes, 1998):

- A nível político:
 - estabilidade económica, política e social;
 - política de atracção do IDE e de operações do investidor;
 - política de funcionamento do mercado (fusões e aquisições);
 - política de privatizações;
 - política comercial (tarifas e barreiras não tarifárias);
 - política fiscal.
- Determinantes económicas:
 - dimensão e crescimento do mercado e rendimento per capita;
 - rendimento per capita;
 - preferências e gostos dos consumidores;
 - estrutura do mercado;
 - infraestruturas físicas;
 - matérias-primas;
 - custo e qualificação da mão-de-obra;
 - capacidade e dinamismo tecnológico endógenos;
 - pertença a acordos de integração regional condicentes a mercados regionais.
- Facilitação do negócio:
 - promoção do investimento;
 - incentivos ao investimento;
 - serviços pós-investimento.

De forma a caracterizar o IDE numa perspectiva histórica, é adequado utilizar o paradigma ESP (Enquadramento – Sistema – Políticas), sugerido por Koopman e Montias (1971), de forma a enquadrá-lo numa perspectiva evolucionista. Assim, de acordo com estes autores, há três vertentes a ter em atenção para analisar os sistemas económicos, a saber:

- o **enquadramento**, que é a vertente que abarca os recursos existentes, tanto naturais como humanos, a tecnologia, os factores de produção, as relações externas e ainda o impacto das circunstâncias aleatórias;
- o sistema, que é um elemento que integra a estrutura institucional e organizativa, bem como as normas, valores e tradições, que condiciona o comportamento dos agentes económicos e determina a afectação de recursos;
- as **políticas**, sendo estas entendidas como o conjunto dos objectivos governamentais e das respectivas medidas para a sua prossecução.

No entanto, para analisar o modo como tem evoluído o investimento estrangeiro, importa acrescentar, às vertentes de natureza interna que concretizam o paradigma

ESP, uma outra vertente, agora de natureza internacional, consubstanciada naquilo que se pode designar como as grandes orientações do investimento internacional. Como se depreende do até aqui exposto, é o inter-relacionamento da natureza interna com a externa que constitui um condicionante decisivo em termos de dimensões, tipo e características do IDE em Portugal. Até ao início dos anos 1990, é possível referenciar cinco grandes fases na história do IDE em Portugal (Simões, 1992):

- Nacionalismo (1940-59), fase caracterizada por uma política deliberada de afastamento político e económico face aos grandes movimentos internacionais do pós-guerra;
- Abertura ao exterior (1960-74), período que se traduz numa abertura gradual, com flexibilização das políticas governamentais face ao IDE, no sentido de estimular a entrada de investimento;
- **Pós-Abril** (1974-80), fase que ficou marcada pela ruptura no plano político, económico e social com o sistema autoritário vigente desde os anos 1920;
- Início dos anos 1980 (1980-85), período que marca a reconciliação, tanto em Portugal, como no mundo, com o investimento internacional. No plano nacional, é a fase de preparação da adesão plena à então CEE. No plano internacional, este período trouxe consigo a globalização dos negócios, o incremento dos acordos de cooperação inter-empresas e a internacionalização do sector dos serviços;
- **Pós-adesão** (a partir de 1986), fase que se consubstancia na vitória da internacionalização face aos argumentos de tipo nacionalista que tinham condicionado a maioria das decisões políticas e económicas dos últimos 50 anos.

Fase do Nacionalismo (1940-59)

Esta fase está intimamente relacionada com o «condicionamento industrial» (Simões, 1985), no qual se previa um conjunto de indústrias para as quais a venda de empresas a não portugueses, ou a constituição de empresas em que a maioria do capital não fosse detido por portugueses, carecia de autorização ministerial.

Se nos anos 1930 aquele tipo de concepção proteccionista era concomitante com o ambiente internacional, após a II Guerra Mundial Portugal afasta-se do modelo mais liberal seguido pelos países europeus que apostaram no IDE como caminho e para a necessária reconstrução europeia do pós-guerra.

Em 1943 é publicada a Lei de Nacionalização dos Capitais (Simões, 1985), no sentido de dificultar a aquisição de empresas por estrangeiros. Portugal vivia numa economia fechada sobre si mesma, seguindo um modelo de desenvolvimento autocentrado com um grande clima de suspeição relativamente ao IDE.

No plano internacional, regista-se um crescimento contínuo do IDE, com grande predominância para as empresas norte-americanas que tiraram proveito do seu capital, da sua tecnologia e da sua capacidade empreendedora e de gestão para investir quer nas novas nações quer na Europa arrasada pela guerra (Dunning, 1983).

Quanto às características do IDE instalado nesta fase são de relevar as seguintes (Simões, 1985, 1993):

- predomínio das filiais comerciais que visavam a comercialização da produção fabricada no exterior e das filiais industriais viradas para o abastecimento do mercado interno;
- concretamente, ao nível da indústria transformadora, o IDE orientou-se preferencialmente para o sector da alimentação e bebidas (segmentos de mercado mais sofisticados), das indústrias eléctrica e metalo-mecânica (visando o aproveitamento das oportunidades abertas com os programas de desenvolvimento das infra-estruturas) e, sobretudo, para o sector químico (produtos químicos industriais, adubos, fósforos e borrachas), no qual se concentraram aproximadamente 40% das empresas de capital estrangeiro que se instalaram em Portugal nesta fase;
- mais de 80% do IDE registado teve origem em apenas seis países: EUA, Reino Unido, Suíça, França, Alemanha e Bélgica;
- reduzido significado da aquisição de empresas nacionais, devido à inexistência de alvos interessantes e do bloqueio legislativo acima referido.

Em síntese, nesta fase, Portugal registou um reduzido nível de IDE, em consequência do afastamento do processo internacional de intensificação das relações comerciais e dos fluxos de investimento.

Fase de Abertura ao Exterior (1960-74)

A nível político-económico surgem mudanças importantes que permitem um incremento substancial do IDE, entre os quais se destacam a adesão de Portugal à EFTA, como membro fundador, e a suavização da aplicação do regime do condicionamento industrial.

Esta fase de abertura gradual coincide com a emergência de diversos factores de natureza social e política (Simões, 1985, 1992):

- o incremento do fenómeno de emigração, que permitiria uma maior divulgação dos padrões de vida e consumo no estrangeiro;
- o aparecimento de uma tecnocracia no aparelho do Estado, que influenciou a política económica seguida no sentido da sua liberalização;
- o movimento migratório dos campos para as cidades, que favoreceu a prática de baixos níveis de remunerações e de regimes de longa duração do trabalho;

• o início da guerra em África, que permitiu a abertura à entrada de capitais em contraponto ao aumento dos meios de financiamento bélicos.

Ao nível do enquadramento legislativo, podem referenciar-se as seguintes alterações:

- a consagração da redução do controlo cambial;
- a liberalização da entrada de capitais estrangeiros. No entanto, permaneceriam vedados ao capital estrangeiro o comércio, a banca, os seguros, os serviços públicos, a exploração de bens de domínio público e as actividades ligadas à defesa;
- a Lei do Fomento Industrial, que traduz a antítese do condicionamento industrial e que deu origem ao início de uma nova política industrial.

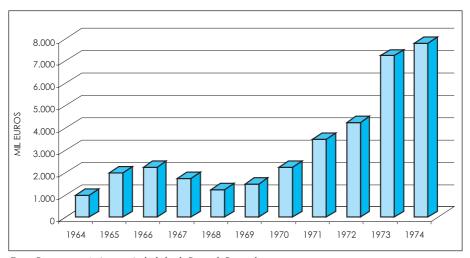
Nesta fase, assiste-se ao aprofundar da tendência de internacionalização das economias: os EUA começam a ser acompanhados por investimentos originários do Japão e da, então, RFA. Portugal acompanha esta tendência de consolidação, ainda que de forma não uniforme, ao longo de toda a fase, como se constata na Figura 1.

Quanto às características do IDE, neste período, são de relevar as seguintes (Simões, 1985, 1993):

- clara alteração relativamente ao período anterior, com uma nítida preferência pela indústria transformadora (com um *share* de 45% do capital estrangeiro);
- aparecimento de investimentos orientados para a exportação em actividades produtivas, mão-de-obra intensiva, tendo em vista o aproveitamento do diferencial de

FIGURA 1

IDE em Portugal, período de 1964-1974



Fonte: Preparação própria a partir de dados do Banco de Portugal

salários entre Portugal e os países europeus industrializados em conjugação com a liberalização do comércio face aos restantes países que integravam a EFTA, tendo Portugal sido encarado como uma plataforma de exportação, sobretudo nos sectores do vestuário, máquinas eléctricas, electrónica e instrumentação;

- a aquisição de empresas nacionais por capitais estrangeiros ganhou uma maior expressão do que no período anterior, atingindo cerca de 20% do IDE efectuado (a média internacional situava-se nos 40%);
- relativamente à origem do IDE, o conjunto dos países da Europa Ocidental explicavam 3/4 do total do investimento em Portugal.

Em síntese, nesta fase de abertura, o IDE atingiu níveis nunca antes verificados. Portugal conseguiu integrar-se no processo de divisão internacional do trabalho à escala mundial, do que resultou um acréscimo da penetração do IDE na economia portuguesa, sobretudo em sectores exportadores.

Fase Pós-Abril (1974-79)

Dois factores significativos, que condicionaram decisivamente a evolução do IDE em Portugal, estão ligados ao início desta fase, um de índole interna e outro de índole externa (Simões, 1985, 1992).

A nível interno, o 25 de Abril rompeu radicalmente com a ordem económica vigente, dando origem à nacionalização dos grandes grupos económicos portugueses, o que gerou um clima pouco propício para o IDE. Por sua vez, os aumentos salariais consideráveis entretanto conseguidos provocaram uma situação de menor atractividade de Portugal como plataforma de transformação e receptor de IDE. Entre 1974 e 76 houve um número significativo de desinvestimentos e de encerramentos de empresas como consequência da instabilidade social e política. No plano externo, a crise internacional provocada pelo aumento do preço do petróleo influenciou negativamente o investimento internacional, o que ajudou a agravar o clima empresarial e social.

No que se refere às características do investimento internacional é de realçar o seguinte (Dunning, 1983, 1989; Dicken, 1992):

- as plataformas de exportação dos novos países industrializados do sudeste asiático e o comércio intra-empresa constituíram as principais apostas das EMN;
- a tecnologia assumiu um papel relevante nas decisões de investimento, correspondendo ao acentuar da concorrência de base tecnológica;
- o surgimento de «novas formas de investimento», sobretudo de joint-ventures, fábricas chave-na-mão, contratos de licenças e franchising, como resposta à intensificação do risco político do investimento;

- o desenvolvimento de «investimentos cruzados», em resultado de uma lógica que aponta para a necessidade de as grandes empresas estarem presentes nos grandes mercados (EUA, Japão, Europa), os quais são simultaneamente centros de comercialização, produção, inovação e criação tecnológica;
- o movimento de diversificação quer das origens (Coreia do Sul, Hong-Kong, Formosa, Singapura, Argentina, Brasil, Índia e México), quer dos destinos (e.g., China) do IDE;
- a tendência para uma relativa perca de importância dos EUA, quanto às origens dos fluxos de investimento, em favor do Japão e da RFA.

Em 1976, regista-se o aparecimento do primeiro Código do Investimento Estrangeiro, em que é consagrada a autorização prévia e casuística dos projectos de investimento no quadro de uma avaliação da compatibilidade destes com os interesses da economia portuguesa.

Se, por um lado, os anos conturbados de 1974 e 1975 originaram a uma significativa deterioração do clima de investimento em Portugal, por outro, a confrontação entre Estados e multinacionais conduziu a uma nítida desaceleração dos fluxos mundiais de investimento. Neste contexto, o investimento estrangeiro, em 1975, desce para pouco mais de 1/4 do valor registado em 1974 e será necessário esperar até 1979 para atingir novamente os níveis de 1974.

As principais características do IDE neste período são as seguintes (Simões, 1985, 1992; 1993):

- a indústria transformadora continua dominante, passando de 41,4% para 62,8% entre o início e o fim da fase, tendo diminuído consideravelmente o peso do comércio e da indústria extractiva;
- o sector do comércio foi responsável por cerca de 1/3 do número total de novas empresas não agrícolas constituídas no período com capitais estrangeiros, seguido pela indústria transformadora (com cerca de 1/4);
- a intensidade exportadora média das empresas estabelecidas neste período é baixa, o que indicia que as empresas constituídas neste período visaram sobretudo o abastecimento do mercado interno;
- no interior da indústria transformadora, a química foi o principal sector de destino do IDE;
- a propósito das formas de entrada, verifica-se que as aquisições de empresas têm um peso significativo, o que indica que houve um aproveitamento de boas oportunidades resultantes do receio ou da escassez de meios financeiros dos empresários portugueses; e
- no que respeita às origens do IDE, constata-se que os EUA e a RFA perdem algum peso do início para o fim do período.

Em síntese, de uma deterioração acentuada registada no início desta fase, passou-se por uma tímida recuperação em 1978-79, em resultado de uma melhoria das condições de acesso do IDE, consubstanciada num conjunto de factores de que se destacam a opção clara por um sistema de economia de mercado e as alterações verificadas nos planos político e laboral.

As características do IDE na indústria evoluíram de uma estratégia de investimentos virados para a exportação, no início dos anos 1970, para investimentos voltados para o abastecimento do mercado interno, embora se deva referir o reaparecimento, sobretudo em 1979, da tendência de investimentos orientados para o exterior.

A DÉCADA DE 1980

Diversas medidas tendentes a dinamizar o investimento estrangeiro, no quadro de uma opção clara pela economia de mercado, ocorreram no início dos anos 1980 e influenciaram o IDE durante a década.

A nível nacional, a medida mais relevante foi a publicação, em 1980, do Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento, que preconizava a concessão de incentivos em face dos efeitos esperados dos projectos de IDE sobre a modernização da indústria, o equilíbrio regional e a criação de emprego (Simões, 1992).

No plano internacional, a década de 1980 trouxe consigo o primado da liberalização e uma política, assumida por inúmeros países, de atracção de IDE, ao contrário do que ocorrera durante a década de 1970. Apesar disso, a primeira parte desta década registou um decréscimo do IDE, devido à instabilidade das taxas de juro e de câmbio, bem como à retracção do investimento norte-americano (Dicken, 1992).

Por outro lado, assinala-se a concentração de IDE nos países da Tríade. Entre 1981 e 1988, apenas cerca de 20% dos investimentos internacionais se dirigiram para os países em vias de desenvolvimento, contra 37% em 1977. É neste contexto que os EUA passam da situação de exportadores a importadores líquidos de investimento, tornando-se o principal destino do investimento (Adda, 1997a). Por sua vez, o Japão vê reforçar o seu peso como origem destes fluxos internacionais. Neste período assiste-se a um esbater das diferenças entre as economias dos países industrializados, bem como a uma tendência para a uniformização dos mercados e padrões de consumo à escala internacional, com a subsequente perda de importância dos mercados nacionais, em favor dos mercados regionais e do mercado mundial. As multinacionais começam a optar por estratégias globais, tirando proveito de uma perspectiva integrada e da racionalização das estruturas produtivas. Em suma, assiste-se à globalização da economia internacional.

Neste contexto, são de relevar os seguintes aspectos (Dunning, 1993):

- importância crescente da tecnologia e da liderança tecnológica na conquista de vantagens competitivas e na difusão de novos produtos, dada a crescente capacidade de imitação de concorrentes retardatários;
- uma forte vaga de fusões e aquisições, devido à intensificação da concentração industrial, determinada pela necessidade de competir a uma escala global;
- uma forte expansão das estratégias cooperativas e das alianças estratégicas, determinada pela globalização dos negócios e da tecnologia.

A atitude do Estado português face ao IDE retoma uma postura cada vez mais liberal, encorajada pela entrada na, então, CEE. Enquanto a primeira metade da década correspondeu a um investimento na «recuperação da imagem» de Portugal como localização atractiva de investimento (com uma taxa anual média de crescimento superior de 47%, entre 1980 e 1985), a segunda metade pode-se considerar de expansão do IDE, sobretudo devido à entrada na CEE, o que tornou Portugal um receptor nato de investimentos orientados para o mercado europeu (com uma taxa anual média de crescimento de 70%, entre 1985 e 1989).

As principais características do IDE nesta fase, tal como se representa na Tabela 1, são as seguintes:

- a indústria transformadora continuou a ser o principal destino do IDE, até 1989.
 De notar que a indústria transformadora denota uma queda no peso relativo do IDE quando comparado com período idêntico na década de 1970;
- o comércio, sobretudo o Comércio por Grosso, foi o segundo principal destino do investimento estrangeiro de 1980 até 1984;
- os serviços financeiros, em especial a Banca e os Seguros, que assumiram o papel de principais receptores de IDE em Portugal em 1985 e em 1987;
- o reforço do peso dos serviços e do sector Imobiliário como segundo principal destino a partir de 1988;
- peso significativo dos investimentos orientados para actividades exportadoras, mãode-obra intensivas, à semelhança do que se tinha verificado principalmente na fase final do período 1960-74; e
- embora com uma predominância dos investimentos oriundos dos países da União Europeia, os EUA assumem a primeira posição (cerca de 1/5 do total), seguidos pelo Reino Unido (15% do total).

Em síntese, a década de 1980 ficou assinalada pela recuperação da imagem externa de Portugal enquanto destino fiável para o IDE. A fase teve um início típico relacionado com investimentos predominantemente orientados para a indústria transformadora, tendo acabado com o início de uma nova fase em que os investimentos

TABELA 1 Evolução do IDE por sector de actividade

٠,		1982	1983	8	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
% VALOR %	VALOR		%		VALOR	%	VALOR	%								
8 1,3 2,468 3,	2 468	2 468	ć	_	1 837	1,3	3 683	1,7	3 426	2,8	9 704	3,2	14 444	2,1	32 913	1,9
0 9,8 3 360	3	3		4,3	6 003	4,4	21 295	10,1	5 434	4,4	3 160	1,0	11 011	1,6	11 435	0,7
9 41,4 30 094	4 30	4 30		38,4	47 740	34,6	102 540	48,5	38 504	31,5	94 328	30,7	207 526	30,1	469 540	26,9
0 0,0 0	0,0		_	0'0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	239	0,0	561	0'0
6 1,4 920			_	1,2	963	0,7	827	0,4	1 599	1,3	6 524	2,1	38 032	5,5	161 406	6'3
3 30,1 20 084	.1 20	.1 20		25,6	41 273	29,9	19 873	9,4	28 754	23,5	48 221	15,7	130 904	19,0	241 502	13,9
5 2,4 901				1,1	3 207	2,3	2 039	1,0	2 087	1,7	9 403	3,1	2 530	0,4	24 740	1,4
6 7,6 13.952	13	13		17,8	21 609	15,7	45 201	21,4	16 193	13,3	78 521	25,5	123 522	17,9	343 391	19,7
6 6,0 6 588	9	9		8,4	15 254	11,1	15 715	7,4	25 971	21,3	57 350	18,7	158 187	23,0	456 788	26,2
7 0,0 63				0,1	0	0,0	86	0'0	232	0,2	180	0,1	2 2 1 0	0,3	1 183	0,1
9 100,0 78 428	78	78		100	127 006	100	244 274	100	422 200	000	207 204	000	202 002	4000	4742 450	1000

Secção	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
da CAE	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%								
A+B	51.001	2,0	22.680	2'0	28.643	1,0	21.809	1,6	11.498	1,0	9.597	1,0	12 695	0,27	6 937	60'0	14 368	0,13	7 864	90'0
0	7.369	6,0	15.891	9'0	7.577	6,0	6.544	9,0	3.555	6,0	4.907	6,0	6 623	0,14	1 540	0,02	1 078	10'0	2 772	0,02
Q	594.369	23,4	534.467	17,5	565,459	19,2	441.055	32,3	359.554	30,9	338.397	35,3	1 992 395	43,04	2 982 205	37,50	4 457 000	40,25	5 898 613	43,27
Е	394	0,0	3.271	0,1	1.693	0,1	46.095	3,4	718	0,1	1.253	0,1	132 650	2,87	45 168	0,57	325 529	2,94	54 807	0,40
ш	143,776	2,7	139.982	4,6	85.093	2,9	23,907	1,8	76.214	9'9	34,359	3,6	59 830	1,29	63 515	08'0	87 836	62'0	89 972	99'0
H+9	253.102	10,0	243.494	8,0	451.327	15,3	184.873	13,6	170.455	14,7	150.347	15,7	709 356	15,32	2 416 124	30,38	2 518 520	22,75	3 202 091	23,49
_	10.630	0,4	54.708	1,8	32.545	1,1	25.637	1,9	6.633	9'0	11.205	1,2	124 555	2,69	561 736	7,06	103 281	86'0	318 401	2,34
٦	765.225	30,1	1.321.680	43,2	1.013.710	34,4	428.600	31,4	369.784	31,8	103.675	10,8	252 331	5,45	368 427	4,63	469 620	4,24	726 889	5,33
K + 0	708.511	27,9	722,266	23,6	753.497	25,6	181.988	13,3	160.741	13,8	304.798	31,8	1 099 236	23,74	1 343 955	16,90	2 906 128	26,25	3 119 721	22,89
Ь	4.053	0,2	2.859	0,1	5.622	0,2	3.026	0,2	3.714	0,3	532	0,1	239 860	5,18	162 569	2,04	188 851	1,71	210 056	1,54
TOTAL	2.538.430	100,0	3.061.296	100,0	2.945.165	100,0	1.363.535	100,0	1.162.866	100,0	959.071	100,0	4.629.531	100,0	7 952 176	100,0	11.072.211	100,0	13.631.186	100,0

(Continua na p. 35)

TABELA 1 Evolução do IDE por sector de actividade

(Continuação da p. 34)

Secção	2000		2001		2002		2003		2004		2002	
da CAE	VALOR	%										
A + B	16 550	90'0	298 29	0,24	10 960	90'0	12 658	0,04	19 046	20'0	30 086	0,13
O	47 604	0,18	12 020	0,04	6 488	60,0	5 219	0,02	210 127	82'0	61 090	0,26
O	10 578 171	39,78	10 397 198	37,31	7 120 630	32,80	8 328 007	25,84	8 679 993	32,12	7 841 454	32,86
ш	30 552	0,11	154 377	99'0	133 157	19'0	94 365	0,29	263 929	86'0	132 206	0,55
ш	132 593	0,50	215 901	0,77	271 406	1,25	247 044	22,0	232 825	98'0	168 901	0,71
H + 9	4 145 122	15,59	8 598 462	30,86	6 489 084	29,89	8 119 978	25,20	8 653 822	32,02	6 816 127	28,57
_	971 771	3,65	890 208	2,90	1 110 228	5,11	1 027 783	3,19	351 844	1,30	585 055	2,45
7	4 231 113	15,91	1 033 824	3,71	1 661 449	29'2	1 739 896	5,40	720 495	2,67	1 889 125	7,92
K+0	6 095 956	22,92	6 090 546	21,86	4 231 773	19,49	11 867 198	36,83	6 922 514	25,61	5 163 682	21,64
۵	345 158	1,30	489 570	1,76	671 992	3,10	782 229	2,43	971 718	3,60	1 173 717	4,92
TOTAL	26.594.590	100,0	27.866.318	100,0	21 707 167	100,0	32 224 377	100,0	27.026.313	100,0	23.861.443	100,0

oriundos do estrangeiro estiveram orientados para o sector dos serviços, principalmente para a Banca, Serviços e Imobiliário. Este facto não é alheio à entrada na CEE e à política de abertura à circulação de capitais.

A DÉCADA DE 1990

Na sequência das opções tomadas na fase anterior, nomeadamente da economia de mercado e a assinatura da entrada na CEE, o IDE em Portugal, durante a década de 1990, atravessa uma oscilação notória, sendo os primeiros anos da década de ampla desaceleração.

Embora para a grande maioria dos países industrializados a mudança radical de atitude face ao acolhimento de investimentos estrangeiros tenha ocorrido na década de 1980, para os restantes países esta mudança de atitude, sobretudo a nível de desconfiança e do controlo do IDE, apenas ocorre na década de 1990 e coincide com a emergência da globalização (Michalet, 2001).

A nível internacional, a década de 1990 aprofunda a tendência da fase anterior, sobretudo a de concentração do IDE nos principais países da Tríade. Embora a nível mundial, os EUA fiquem em primeiro lugar na captação de IDE, a UE cresce em importância tendo ficado em primeiro lugar como bloco económico. Nesta fase, as EMN optam por opções globais e transnacionais, com uma racionalização ampla das actividades produtivas, abandonando estratégias multinacionais. Os países do sudeste asiático tornam-se parceiros interessantes, tanto a nível de origem como destino de IDE, devido aos custos baixos da mão-de-obra e, sobretudo, ao amplo mercado interno chinês. Finalmente, a definição da política económica e de desenvolvimento de grande parte dos países do Sul e do Leste europeu mudou completamente, dando origem à queda de barreiras proteccionistas. Em suma, a globalização é um facto a nível mundial.

A década de 1990 trouxe consigo novos aspectos contextuais, entre os quais se destacam os seguintes (Dicken, 1992; Dunning, 1997):

- a entrada de Portugal, em 1992, como «membro efectivo da União Europeia»;
- uma «ampla liberalização do comércio internacional», dos factores produtivos e da transnacionalidade das empresas: rede integrada de actividades que se estabelece entre a casa-mãe e as diferentes sucursais e filiais;
- a transformação da realidade económica mundial: o «IDE intra-industrial e bi-direccional» emergem como nova realidade;
- a «liberalização dos movimentos de bens e factores à escala mundial», alicerçada no
 potencial das telecomunicações e tecnologias de informação, que não só quebraram
 as fronteiras, como alargaram as oportunidades de negócio à escala mundial;

- as «operações produtivas» passam a ter um novo âmbito internacional: de plataformas de exportação passaram a fazer parte de operações integradas, a nível internacional, como «parte integrante da cadeia de valor da empresa» à procura de uma competitividade global;
- consequência da dimensão relevante e da divisão internacional do trabalho, as multinacionais e as empresas locais procuram tirar proveito de complementaridades dinâmicas, o que, por um lado, abre perspectivas internacionais às empresas locais e, por outro, traz-lhes pressões competitivas de índole mundial.

As principais características do IDE em Portugal, nesta fase, são as seguintes:

- a indústria transformadora perde a liderança da preferência dos investidores até 1994 para a actividade financeira e de seguros, que captaram a maior percentagem de IDE, com cerca de 35% da média anual;
- os serviços afirmam-se com o segundo lugar na captação do fluxo de investimentos entre 1990 e 1992, com uma percentagem média de 26%;
- a partir de 1995 dá-se uma inversão do fluxo de investimentos e a indústria transformadora retoma a liderança na captação do IDE, com uma média de 40%, entre 1995 e 1999;
- a União Europeia representa o grosso do IDE realizado em Portugal. No que se refere às origens, pode dizer-se que o Reino Unido é o líder incontestado, sendo seguido pela França e pela Espanha. A Bélgica e o Luxemburgo tiveram um lugar de destaque sobretudo a partir de 1996.

Duas grandes características são de destacar nesta década:

- a indústria transformadora começa a estar dependente de investimentos intra-sectoriais na indústria química (Borealis) e na indústria automóvel (Autoeuropa), com efeitos de arrastamento a montante;
- a origem do investimento deixou de ser fidedigna, dado que as filiais das EMN, com sede em países terceiros, começam a assumir a responsabilidade de investimentos 'escondendo' a real origem do investimento.

Houve uma mudança radical de atitude do Estado português face ao IDE que coincidiu com a entrada efectiva na União Europeia e com a globalização. A primeira metade da década de 1990 correspondeu a um decréscimo efectivo do IDE em Portugal, o que significa que Portugal, enquanto localização de investimento, perdeu competitividade. Na segunda metade da década de 1990, Portugal tornou não só a ser um receptor nato de investimentos, bem como retomou a sua vocação «industrialista».

Em síntese, a fase dos 1990 ficou assinalada por um início pouco auspicioso, com investimentos estrangeiros orientados para as actividades financeiras e de serviços e

pelo retomar da vocação «industrialista» na segunda metade da década. A diminuição de investimentos na fase inicial da década esteve relacionada com um período de crise económica e com um abrandamento do investimento devido ao *boom* verificado no período anterior para tirar proveito da entrada efectiva na EU em 1992. A retoma da vocação «industrialista» do IDE está relacionado com o investimento efectuado na Autoeuropa, o que ajudou a dinamizar as indústrias automóvel, electrónica e metalomecânica.

O NOVO MILÉNIO

No seguimento da fase anterior, o IDE em Portugal, no início deste milénio, apresenta uma nova estabilização, coincidente com a que se verifica no início da década de 1980.

A nível internacional assiste-se ao dealbar do sudeste asiático como novo centro de gravidade da economia mundial. Por um lado, a China e a Índia têm crescimentos endógenos elevados, que os tornam destinos apetecíveis para investimentos orientados para os seus mercados internos e, por outro, grande parte dos países do sudeste asiático tornaram-se destinos apetecíveis de investimentos internacionais, sobretudo como plataformas exportadoras. Na Europa assiste-se a uma nova dinâmica do mercado interno europeu, devido à entrada de dez novos países do Leste europeu para a União Europeia.

A (in)segurança internacional torna-se num dos aspectos mais marcantes do início do novo milénio com o terrorismo internacional, e os conflitos daí resultantes, a fazer sentir a sua influência na retracção dos investimentos e na escalada dos preços do petróleo com consequências nos mercados energéticos, turísticos e económicos.

As principais características do IDE em Portugal, nesta fase, são as seguintes:

- a indústria transformadora retoma a liderança, com uma média de 33,5% do total do investimento, só não sendo líder da captação de IDE no ano de 2003;
- os serviços, que durante a fase anterior assumiram o segundo lugar na captação de IDE, foram relegados para terceiro lugar, com uma percentagem média de 25%.
 No entanto, em 2003 e em 2000 assumem a liderança e vice-liderança, respectivamente, na captação de IDE;
- o comércio e a restauração, tal como tinha acontecido durante a década de 80, assumem-se como o segundo sector mais importante na captação de IDE, com uma média de 27%;

A principal característica desta fase é a oscilação constante no montante total de investimento ao longo dos seis anos do novo milénio, devido à instabilidade internacional e à crise económica interna.

Em síntese, nesta fase, assiste-se à impotência do Estado português em fazer face à perda de competitividade de Portugal, como destino do IDE, face à atractividade dos países do Leste europeu e do Sudeste asiático.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por intermédio da avaliação da história do IDE, foi possível criar um conjunto de cinco fases que identificam a sua evolução histórica em Portugal. De uma forma esquemática, as facetas mais relevantes desta evolução encontram-se sintetizadas na Tabela 2 (ver p. 40).

Como se depreende da Tabela 2, a perspectiva histórica apresentada é diferente da proposta por Simões (1985, 1992). Tal facto está relacionado com dois aspectos:

- os resultados obtidos na análise dos dados sobre o IDE e
- a perspectiva temporal considerada por Simões (1992) demasiadamente situacional.

As décadas de 1980 e de 1990 correspondem a duas fases diferenciadas e que estão relacionadas com questões de fundo da economia portuguesa: a orientação para as actividades financeiras e de serviços e a retoma de uma perspectiva «industrialista», sobretudo na segunda metade da década de 1990.

Um reparo final é obrigatório: a perspectiva aqui apresentada deverá ser consubstanciada, daqui a dez ou quinze anos, por uma nova realidade.

Dada a importância do IDE, torna-se necessário criar condições atractivas (aumento do nível de despesas totais em I&D; aumento da participação da população activa em actividades de I&D experimental; aumento do envolvimento do sector empresas no financiamento das actividades de I&D; incentivos fiscais; boas infra-estruturas; política industrial vocacionada para o aumento da competitividade; estabilidade económica e política, etc.), para que a atractividade do país seja reforçada e, assim, poder diminuir o hiato tecnológico e económico que separa Portugal do resto dos seus parceiros europeus.

Por si própria, a perspectiva histórica não criará condições para que a atractividade do país aumente. No entanto, uma correcta compreensão dos factores passados permitirá criar condições para corrigir caminhos menos correctos e, assim, abrir novas perspectiva futuras.

Em retrospectiva, pode-se dizer quais os principais erros que foram cometidos. A correcção destes factos é de crucial importância para alterar a pouca capacidade que Portugal tem demonstrado para captar IDE.

TABELA 2
Evolução das características do investimento estrangeiro em Portugal

Período	Enquadramento Nacional	Enquadramento Internacional	Dimensão	Mercado	Objectivos e Observações
Nacionalismo	Escassa abertura ao exterior. Loi de Nacionalização dos Capitais. Condicionamento industrial.	Forte crescimento no pós-guerra. Dominância dos Estados Unidos como origem de investimento. Investimentos visando prioritariamente o abastecimento dos mercados locais. Significativo investimento americano na Europa, sobretudo nos anos 60, em consequência da constituição da CEE.	Reduzida	Interno	Apoio às importações Substituição de importações. Exploração de recursos naturais.
Abertura ao Exterior (1960-1974)	Criação da EFTA: abertura, embora limitada, á liberalização das trocas conerciais. Liberalização de entrada de investimento estrangeiro. Abrandamento do condicionamento industrial. Acordos comerciais com a CEE.	Intensificação da internacionalização das empresas e das economias. Zánite da ilderamente americana como fonhe de investimento. Emergéncia de novos países investiones (sobretudo a República Federal da Alemanha e Japão). Deslocalização de produção para países de baixos salárica. Início do processo de racionalização da produção (designadamente à escala europeia). Crise económica: crise do petróleo, crise monetária dos Estados Unidos da América.	Elevado crescimento.	Externo (Escandinavia, República Federal da Alemanha e Reino Unido.	Aproveitamento dos baixos custos salariais. Continuação de investimentos visando o mercado interno.
Pós-Abril (1974-1979)	Etapa I. Revolução. Instabilidade político-social. Nacionalizações. Descorfiança face ao IDE. Fase II. Consolidação da democracia. Abertura progressiva de economia e reafirmação da opção europeia.	Crise do investimento internacional. Desacelaração significativa do ritmo do crescimento. Confronto Estados-multimacionais. Desinvestimentos (redução de risco ou racionalização). Reconciliação progressiva após 1978. Novas formas de investimento. Reforço dos novos países investidores. Emergência das multimecionais do Ereceiro Mundo, Inicio do Investimento nos Estados Unidos da América. Investimentos cruzados.	Acentuada quebra no nível de investimento. Desinvestimentos.	Interno. Interno/externo.	Apoio à penetração do mercado. Substituição de importações.
Década 80 (1980-1989)	Liberalização progressiva da economia. Abertura ao investimento estrangeiro. Período pré-adesão à CEE.	Crescimento relativamente fraco. Acentuar da concorrância inter-patises para a captagão de investimento estrangeiro nos standação de de investimento interactionar a captagão das empresas japonesas. Desenvolvimento dos investimentos cruzados e intra-sectoriais. Importância crescente da tecnologia na formulação de estratégaias de investimento. Maior concentração dos investimentos nos países a Triade. Oligopolização crescente dos investimentos nos países a Triade. Oligopolização	Crescimento bastante forte, embora fimido na primeira metade.	Externo.	Incentivos ao investimento e aproveliamento dos baixos custos salariais. Importância crescente dos serviços financeiros e do comércio.
Década 90 (1990-1999)	Liberalização económica. Membro efectivo da União Europeia. Abertura ao investimento estrangeiro.	Crescimento relativamente fraco. Tecnologia é crucial na formulação de estratégias de investimento. Nova formas organizacionais. Estratégias de resetruturação a nível internacional. Maior concentração dos investimentos nos países da Tríade. Importância crescente dos mercados asiáticos. Concorrência entre blocos regionais. Redes e parcerias empresariais.	Crescimento forte, com decrescimo na primeira metade.	Intemo e Externo.	Serviços financeiros lideram durante a primeira metade da década. Importância crescente do comércio. Vertente industrialista retoma a partir de 1996.
Novo Milénio (2000)	Liberalização económica. Membro efectivo da União Europeia. Abertura ao investimento estrangeiro.	Crescimento fraco. Sudeste asiático é o centro de gravidade do mundo económico, no que toca a IDE. Nova formas organizacionais. Redes e parcerias empresariais. Nova insegurança internacional provoca refração no investimento e escalada do preço do petróleo.	Decréscino, com oscilações.	Externo.	Indústria transformadora volta a liderar. Comércio assegura segundo lugar. Serviços financeiros oscilam amplamente.

Embora não seja pretensão do presente trabalho tirar conclusões relativamente ao futuro do IDE, torna-se necessário mencionar alguns factores que condicionam a sua evolução futura. Assim, a **nível de produtividade** há ainda factos preocupantes: Portugal apresenta o nível de produtividade de trabalho por hora mais baixo da OCDE (com excepção da Turquia) e, apesar da utilização extensiva da mão-de-obra, o *output* da economia portuguesa é o mais baixo da União Europeia depois da Grécia. O grande desafio passa pelo aumento da produtividade, a fim de as empresas serem mais competitivas e criarem mais riqueza, o que trará como consequência um maior bem-estar económico e social.

A **nível de ensino**, Portugal revela lacunas graves, dado que a sua população é a que apresenta um nível de escolaridade mais baixo nos países da OCDE. Portugal terá que despender um esforço acrescido na área da educação e formação inicial, melhorando drasticamente a qualidade da formação, reforçando o ensino técnico e profissional e a especialização científica.

A nível de **inovação tecnológica** Portugal é dos países europeus menos inovador na indústria transformadora. O desafio não passa tanto pelo investimento em *hardware*, mas em *software*, para que as empresas consigam implementar: a) estratégias de I&D; b) de criação de novos produtos e serviços; c) de gestão da mudança; e d) de gestão do conhecimento. A criação de vantagens competitivas depende da qualidade dos recursos humanos (das suas capacidades, do seu nível educativo, da sua capacidade de aprendizagem), assim como da criação e difusão do conhecimento.

A perspectiva histórica foi apresentada. No entanto, **o relacionamento**, a montante e a jusante, **com a rede de empresas locais** parece pouco estudado. É possível saber-se quando, quem e onde foi feito o investimento. É necessária uma análise mais profunda, a fim de podermos ter uma perspectiva do investimento inicial e do relacionamento sincrónico entre os vários investimentos, inicial e sequencial, e sobre qual a capacidade, tecnológica ou organizacional, aportada aos parceiros locais como consequência desse relacionamento.

A **nível de política industrial**, Portugal revela grandes lacunas na análise do todo: subsídios são dados às empresas multinacionais para se instalarem em Portugal, de acordo com o número de empregos criados. E os seus parceiros locais? Porque é que nunca houve programas vocacionados para o relacionamento inter-empresarial, tanto a nível de qualidade, certificação, logística, investimento em I&D, aquisição de licenças, *joint-ventures*?

Como se depreende do exposto, a perspectiva histórica do IDE é uma ferramenta que nos permite, quando muito, questionar a evolução do IDE. No entanto, pode-

se afirmar que para ser bem sucedido é necessário dar respostas a algumas medidas aqui propostas.

NOTA

1. Como grande parte dos dados, na altura da sua publicação, estavam em escudos, que entretanto saiu de circulação, a sua passagem para euros fez-se recorrendo ao valor facial do euro face ao escudo (1 euro equivalente a 200,482 escudos).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADDA, J. (1997a), A Mundialização da Economia. Génese. Terramar, Lisboa.

ADDA, J. (1997b), A Mundialização da Economia. Problemas. Terramar, Lisboa.

BARANSON, J. (1978), «Technology Transfer: Effects on US Competitiveness and Employment». *In US* Department of Labor. The Impact of International Trade and Investment on Employment. Washington.

BARTLETT, C. A. e GOSHAL, S. (1989), Managing Across Borders, The Transnational Solution. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

CAVES, R. (1974), «Multinational Firms, Competition, and Productivity in Host-Country Industries». *Economica*, vol. 41, pp. 176-193.

CHESNAIS, F. (1986), Technology and Competitiveness. STI Review, OECD, Paris.

DUNNING, J. H. (1983), «Changes in the Level and Structure of International Production: The Last One Hundred Years». *In M. C. Casson (Ed.)*, **The Growth of International Business**. Allen & Unwin, London.

DICKEN, P. (1992), Global Shift. Chapman, London.

DUNNING, J. H. (1989), Explaining International Production. Unwin Hyman, London.

DUNNING, J. H. (1993), The Globalization of Business. Routledge, London.

DUNNING, J. H. (1997), Alliance Capitalism and Global Business. Routledge, London.

KOOPMAN, T. C. e MONTIAS, J. M. (1971), On the Description and Comparison of Economic Systems. California University Press.

MANSFIELD, E.; ROMEO, A.; SCHWARTZ, M.; TEECE, D.; WAGNER, S. e BRACH, P. (1983), «New Findings in Technology Transfer, Productivity and Development». *Research Management*, March-April, pp. 11-20.

MCCULLOCH, R. e YELLEN, J. L. (1982), "Technology Transfer and the National Interest". *International Economic Review*, June, pp. 421-428.

MICHALET, C. A. (2001), A Sedução das Nações. Terramar, Lisboa.

MICHALET, C. A. e DELAPIERRE M. (1982), The Impact of Multinational Enterprises on National Scientific and Technological Capacities in the Computer Industry. CEREM, Paris X University.

NUNES, R. (1998), «Multinacionais. Activos Estratégicos Procuram-se». Economia Pura, vol. 8, pp. 37-41.

REDDY, N. M. e ZHAO, L. (1990), «International Technology Transfer: A Review». *Research Policy*, vol. 19, pp. 285-307

SAMLI, A. C. (1985), "Technology Transfer: the General Model". *In A. C. Samli (Ed.)*, **Technology Transfer, Geographic, Economic, Cultural and Technical Dimensions**. Quorum Books, London.

SIMÕES, V. C. (1985), «Portugal». *In J. H. Dunning (Ed.)*, **Multinational Enterprises, Economic Structure and International Competitiveness.** John Wiley & Sons, Chichester.

SIMÓES, V. C. (1992), «European Integration and the Pattern of FDI Inflow in Portugal». *In J. Cantwell (Ed.)*, **Multinational Investment in Modern Europe. Strategic Interaction in the Integrated Community**. Edward Elgard, Cheltenham.

SIMÕES, V. C. (1993), Impacto do Investimento Directo Estrangeiro na Estrutura Industrial Portuguesa. Direcção Geral da Indústria e CGTP-IN, Lisboa.