

# GRANDES PROJECTOS DE INVESTIMENTO

DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 14

**ÍNDICE**

<b>14.1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>14.2 CONTRAPARTIDAS MILITARES.....</b>	<b>3</b>
14.2.1 CONTEXTO .....	3
14.2.2 PRINCIPAIS DEFINIÇÕES .....	4
14.2.3 ENQUADRAMENTO LEGAL .....	5
14.2.4 SITUAÇÃO INTERNACIONAL.....	5
14.2.5 CONTRAPARTIDAS ENQUANTO FERRAMENTA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	8
14.2.5.1 ÁREAS ESTRATÉGICAS .....	8
14.2.5.2 MULTIPLICADORES .....	10
14.2.5.3 BOLSA DE CONTRAPARTIDAS .....	11
<b>14.3 GRANDES PROJECTOS NA ÁREA CIVIL.....</b>	<b>13</b>
<b>14.4 OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS .....</b>	<b>15</b>

## 14.1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento económico de um país é função, entre outros factores, do tipo de investimento realizado. No entanto, os grandes projectos de investimento, na área civil ou militar, oferecem, além dos impactos directos, oportunidades para transferir capacidades tecnológicas, abrir novos mercados a empresas inovadoras ou desenvolver as cadeias de fornecimento nacionais. Assim, em presença de grandes projectos, é possível obter efeitos suplementares que vão além do volume investido propriamente dito.

As aquisições por razão de defesa nacional, consubstanciadas na Lei de Programação Militar que inclui o conjunto de bens e serviços adquiridos pelo Ministério da Defesa Nacional, têm tido até agora um impacto reduzido sobre o desenvolvimento do país. Estas despesas não têm tido, em geral, um efeito multiplicador sobre a economia portuguesa, apesar do volume considerável de contrapartidas – despesas do fornecedor acordadas com o Estado português aquando da aquisição de bens – que lhes estão associadas. A Organização Mundial de Comércio aceita a existência de contrapartidas nas aquisições militares mas é bastante mais restritiva no que respeita às aquisições civis. As contrapartidas podem e devem ser um instrumento de política pública a que se recorre para que as aquisições militares tenham impacto no desenvolvimento económico do país. Alguns exemplos internacionais mostram que as compensações de natureza tecnológica e de acesso a mercados associadas a grandes aquisições militares constituem uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento económico, o posicionamento político e a imagem do país. Ao mesmo tempo, quando bem utilizadas, ajudam a equilibrar a balança comercial criando fluxos que compensam a saída de divisas original.

Na área civil, a ferramenta para a dinamização das cadeias de fornecimento nacionais passa pela procura de níveis de conteúdos locais<sup>1</sup> (*local content requirements*) adequados. Estes níveis de conteúdo local correspondem à incorporação de factores de produção de origem nacional em grandes projectos de investimento na área civil e podem ser uma forma de aumentar os benefícios económicos que lhes estão associados.

A maximização da participação nacional nos grandes projectos de investimento, através do recurso a ferramentas como o reforço dos conteúdos locais ou a negociação de contrapartidas, apresenta vantagens como a geração de riqueza, a criação de emprego, a contribuição para o equilíbrio da balança de pagamentos e o aumento da receita fiscal. Mas as principais vantagens podem estar na possibilidade de transferência de tecnologia e no acesso a novos mercados, dois factores chave para o reforço da competitividade das empresas. Esse reforço é induzido pela participação em projectos que aumentam as competências tecnológicas locais e promovem a criação de cadeias de fornecimento nacionais, frequentemente através da criação de consórcios de empresas.

## 14.2 CONTRAPARTIDAS MILITARES

### 14.2.1 CONTEXTO

As contrapartidas são compensações económicas oferecidas por um vendedor a um comprador, geralmente o Governo, com o objectivo de reduzir o esforço financeiro associado à aquisição de bens ou serviços militares de elevado valor unitário. Procura-se desta forma minimizar as assimetrias económicas resultantes do dispêndio de quantias significativas de recursos públicos em equipamento que, embora com valor para o país porque contribui para a segurança e a

---

<sup>1</sup> Por conteúdos locais entendem-se os *inputs* locais a integrar nas cadeias de fornecimento internacionais.

redução de riscos, não gera por si só um benefício imediato para a economia. Assim, nas transacções que envolvem contrapartidas estabelecem-se dois contratos em simultâneo, o primeiro relativo à aquisição do bem em causa e o segundo através do qual a entidade fornecedora se compromete a dinamizar transacções a partir de empresas no país comprador.

Desde o início da segunda metade do século XX que as transacções com compensações têm sido utilizadas por vários países como instrumento de política pública de apoio ao desenvolvimento económico. As contrapartidas são actualmente exigidas e contratualizadas por um número alargado de países, e nações como a África do Sul e a Índia utilizam-nas também no âmbito de grandes aquisições de natureza civil.

As transacções com contrapartidas permitem ao país afectar recursos e transferir tecnologia para sectores estratégicos para a criação de riqueza, gerando-se um conjunto de benefícios de natureza estruturante para o país. Embora o preço de aquisição dos equipamentos seja sempre afectado pelo facto de o comprador exigir compensações, esse excedente é visto cada vez mais como um investimento no desenvolvimento económico do país. Tendo em conta a realidade portuguesa, as contrapartidas constituem uma oportunidade de qualificar e transformar a nossa base industrial ligando-a a cadeias de fornecimentos internacionais de base tecnológica elevada durante longos períodos de tempo, uma vez que os programas de contrapartidas podem ultrapassar os dez anos.

#### 14.2.2 PRINCIPAIS DEFINIÇÕES

Em termos da sua definição, as contrapartidas podem subdividir-se em três tipos diferentes:

1. Directas – dizem respeito à incorporação de produtos ou serviços, que são produzidos por empresas locais, no equipamento em aquisição;
2. Semi-directas – quando o fornecimento pelas empresas é alargado a outras unidades do mesmo equipamento vendidas a outros clientes;
3. Indirectas – dizem respeito às transacções em que o bem ou serviço gerado localmente não se destina ao objecto da aquisição.

Segundo o Departamento do Comércio dos Estados Unidos, uma das poucas entidades que compila dados sobre a prática das compensações a uma escala global, no período de 1993 a 2003, as contrapartidas indirectas representaram cerca de 60 por cento do total das contrapartidas realizadas pelas empresas norte-americanas junto de indústrias de países clientes. De acordo com os mesmos dados, destaca-se a utilização de contrapartidas indirectas em transacções de compensação envolvendo a captação de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) de natureza estruturante e a transferência de tecnologia. Tendem por isso a ser utilizadas por países como Portugal que, mesmo em processos de aquisição de bens destinados a uma utilização militar, abordam as contrapartidas como instrumento de desenvolvimento de outras indústrias.

Muitas vezes conotado com questões mais próximas da política de defesa nacional, o aumento do volume de compensações sob a forma de contrapartidas indirectas demonstra o potencial da ferramenta como vertente de política pública. As contrapartidas podem também servir de suporte à política de ciência e tecnologia ou de desenvolvimento regional, neste último caso particularmente eficazes quando associadas a Investimento Directo Estrangeiro em que seja possível decidir a localização do mesmo.

Em termos das principais definições que suportam a prática das compensações, importa ainda apresentar os conceitos que devem ser possíveis de identificar em qualquer transacção:

1. Adicionalidade – deve provar-se que o projecto em questão é gerador de valor para a nação;
2. Causalidade – deve provar-se que a transacção em questão dificilmente teria lugar por via da dinâmica de mercado em curso.

A política de contrapartidas envolve ainda a definição de multiplicadores para os projectos, de acordo com a definição das áreas de actividade consideradas estratégicas para o país. Assim, no caso de projectos prioritários o multiplicador associado pode ser superior a um, ou seja, o valor creditado como contrapartida é superior ao valor realmente investido pela empresa devedora das contrapartidas. Os multiplicadores funcionam assim como forma de alinhar os interesses das duas partes.

### 14.2.3 ENQUADRAMENTO LEGAL

As contrapartidas de aquisições militares não são reguladas ao nível internacional e todos os países podem definir o seu próprio enquadramento legal. A nível da União Europeia, o artigo 223º do Tratado de Roma estabelece que os contratos públicos relativos a armas, munições e outro material de guerra não estão sujeitos às regras fixadas pelas directivas nº 93/36/CEE e nº 92/50/CEE relativas às políticas de concorrência.

Em Portugal, as contrapartidas são geridas pela Comissão Permanente de Contrapartidas (CPC) e estão reguladas pela seguinte legislação:

- ▶ Decreto-Lei n.º 33/99: define a condução dos processos de aquisição de material de defesa por parte do Governo, prevendo a criação da CPC;
- ▶ Despacho Conjunto n.º 341/99 do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e do Ministério da Economia (ME): cria a CPC;
- ▶ Despacho Conjunto n.º 733/2000 dos MDN e ME: aprova o regulamento interno da CPC (entretanto já revogado);
- ▶ Despacho Conjunto n.º 325/2002 dos MDN e ME: aprova o actual regulamento interno da CPC e revoga o D. C. n.º 733/2000;
- ▶ Despacho Conjunto n.º 169/2003 dos MDN e ME: substitui o IAPMEI pela Agência Portuguesa de Investimento (API) como membro da CPC.

Apesar da legislação existente, não existe em Portugal um conjunto de linhas orientadoras das áreas de investimento estratégicas ou uma tabela de multiplicadores indicadora das prioridades nacionais.

### 14.2.4 SITUAÇÃO INTERNACIONAL

Entre as empresas que mais contrapartidas têm implementado nos diversos países destacam-se as empresas dos Estados Unidos da América, o maior exportador de equipamento militar. Incluem-se a *Lockheed Martin*, a *Boeing*, a *Bell Helicopter Textron*, a *Raytheon*, a *General Electric* ou a *United Technologies* - através da *Sikorsky* e da *Pratt & Whitney* -, mas também são geradoras de contrapartidas importantes a britânica *BAE Systems*, a sueco-britânica *Gripen International*, a israelita *IAI*, as francesas *Dassault* e *Thales* e a russa *Rosoboronexport*. Existe ainda um conjunto de outras empresas de menor dimensão, como o *German Submarine Consortium*, a *Rafael* (Israel) e a *Patria* (Finlândia), com grande experiência na implementação de contrapartidas.

As directrizes de contrapartidas dos diversos países geralmente incluem especificações sobre os tipos de actividades privilegiadas - exportações, I&D, formação, educação, etc. -, os sectores industriais prioritários - aeroespacial, construção naval, sector automóvel, sector ferroviário, energia, tecnologias de informação, etc. - ou outras prioridades específicas - envolvimento de pequenas e médias empresas (PMEs), exportação de bem ou serviço específico, etc. Estas

directrizes de contrapartidas incluem também o *offset threshold*<sup>2</sup>, as penalizações por incumprimento da obrigação de contrapartida, os multiplicadores, a metodologia de cálculo dos montantes das contrapartidas ou a distribuição regional das contrapartidas, como nos casos do Canadá e da Bélgica.

Um dos resultados dessas orientações reflecte-se no facto de 51,1% do valor das contrapartidas implementadas pelos exportadores dos EUA, entre 1993 e 2003, ter sido dirigida ao sector dos transportes<sup>3</sup>. Outros sectores com alguma relevância são os dos equipamentos eléctricos e electrónicos<sup>4</sup> com 15,2%, da maquinaria industrial com 5,5%<sup>5</sup>, das transacções de serviços com 4,8% e dos instrumentos de medição e análise<sup>6</sup> com 4,7%. Em conjunto, estes cinco sectores representaram 81,3% do valor das transacções declaradas pelos exportadores dos EUA,<sup>7</sup> o que demonstra tanto a origem sectorial dos equipamentos de defesa como a preferência dos países por receber contrapartidas que atinjam um grau de integração tecnológica elevado.

A Áustria e a Finlândia são dois exemplos de países que exigem o envolvimento de PME's nos projectos de contrapartidas. A maior agilidade da capacidade de resposta leva as PME's a terem um papel chave junto das maiores empresas, emprestando-lhes flexibilidade na estruturação de projectos inovadores com integração tecnológica e valor acrescentado elevados. No entanto, a dimensão das PME's torna-as menos atractivas para a empresa que implementa as contrapartidas devido à sua menor capacidade de absorção de projectos, sobretudo os de grande dimensão, e a multiplicação do número de interlocutores e transacções, um custo para o fornecedor de contrapartidas. O modelo que parece emergir neste momento é o de consórcios liderados por grandes empresas em parceria com empresas estrangeiras de maior dimensão que, por sua vez, subcontratam PME's locais com competências distintas.

Tirando partido de um nível *per capita* de engenheiros extremamente elevado - em 1996 o maior do mundo -, Israel orientou a sua actividade económica e industrial para serviços e bens produzidos em séries muito pequenas, criando centros de competências e de investigação em conjunto com empresas de referência a nível mundial como a *Motorola*, a *IBM*, a *Digital* e a *Hewlett Packard*. Em 1996, 24% dos cinco milhões de cidadãos de Israel detinham graus de engenharia ou outra formação técnica.

Outro aspecto relacionado com a realidade israelita e onde se poderá identificar um ponto de contacto com Portugal diz respeito ao acesso aos mercados internacionais. Confrontadas com barreiras associadas às reduzidas economias de escala conseguidas no mercado doméstico e com factores de natureza histórica que lhes impedem acesso a mercados vizinhos, as empresas israelitas na área civil utilizam as contrapartidas indirectas como meio de entrada em novos mercados. No entanto, os resultados de Israel não se devem apenas à eficácia na gestão dos negócios de compensação por parte da entidade local (a *Industrial Cooperation Authority*, *ICA*). O investimento do país em investigação e desenvolvimento (I&D) é próximo de 3% do Produto Interno Bruto, valor próximo do nível dos Estados Unidos, e acima do nível do Japão e da Alemanha.

O Governo da Colômbia pratica uma política de contrapartidas um pouco distinta da generalidade dos países, exigindo que 40% do seu valor se dirija para projectos de cariz social<sup>8</sup>. Os restantes 60% deverão ser aplicados em projectos que visem o desenvolvimento da indústria aeronáutica do país, e da capacidade do Ministério da Defesa em particular.

<sup>2</sup> Montante mínimo de aquisição que justifica a existência de contrapartidas. Em Portugal, o Despacho Conjunto nº 325/2002 fixa este montante mínimo em 5 milhões de euros.

<sup>3</sup> Sobretudo produtos do sector aeroespacial, incluindo partes de aeronaves, motores, subsistemas hidráulicos e mísseis guiados.

<sup>4</sup> Inclui produtos como radares, equipamento de comunicações e componentes electrónicos, assim como sistemas completos ou módulos de aviónica, como pode ser o caso dos circuitos integrados.

<sup>5</sup> Bens de capital usados tanto na produção de equipamentos de defesa, como civis.

<sup>6</sup> Este sector também inclui equipamento fotográfico e óptico e relógios.

<sup>7</sup> Dados do US Department of Commerce (2005).

<sup>8</sup> Os exemplos apontados são a implementação de culturas agrícolas alternativas, a reabilitação e a promoção da empregabilidade dos deficientes das forças armadas, instalação de indústrias capazes de criar fontes de emprego alternativas, desenvolvimento de sistemas de tratamento de água ou ainda próteses e outros elementos para recuperação ortopédica, especialmente para os deficientes das forças armadas.

As conclusões de um estudo da *Price Waterhouse* para o caso holandês revelam que, em média, o custo das contrapartidas representa 2,9% do valor da aquisição e que o impacto final sobre o preço corresponde a 2,6%. No tocante aos aspectos qualitativos, o relatório faz referência à acumulação de conhecimento e à melhoria da posição de mercado das empresas holandesas do sector da defesa que participaram em programas de contrapartidas. A Finlândia também efectuou em 1999 um exercício de avaliação do impacto das contrapartidas semelhante ao holandês para a caso da aquisição de aviões de combate *F/A-18* à *McDonnell Douglas*<sup>9</sup>, tendo essa auditoria revelado que o custo do contrato aumentou entre 3% e 6%<sup>10</sup> devido às contrapartidas.

A Tabela 14.1 lista os países que receberam maiores contrapartidas de empresas dos EUA no período de 1993-2003 e os respectivos multiplicadores. Os países que mais contrapartidas têm absorvido são o Reino Unido e a Finlândia, sendo que o primeiro aposta sobretudo nas contrapartidas directas ligadas à sua própria indústria de defesa e o segundo aposta essencialmente em contrapartidas indirectas. Em conjunto, estes dois países receberam 30,4% do total de contrapartidas implementadas pelos EUA, e contabilizaram 25,9% dos créditos de contrapartidas, percentagem inferior porque estes países utilizam multiplicadores muito próximos de um e, portanto, abaixo da média.

Tabela 14.1 – Maiores receptores de contrapartidas de empresas dos EUA (1993-2003)

País	Valor Implem.	Valor Cred.	Multip.	País	Valor Implem.	Valor Cred.	Multip.
1. Reino Unido	5 008	5 037	1,006	12. Turquia	879	931	1,059
2. Finlândia	3 228	3 458	1,071	13. Taiwan	824	1 679	2,038
3. Israel	3 003	3 126	1,041	14. Alemanha	724	724	1,000
4. Holanda	1 675	2 010	1,200	15. Noruega	708	984	1,389
5. Coreia do Sul	1 600	2 129	1,331	16. Dinamarca	455	534	1,173
6. Grécia	1 361	3 414	2,508	17. França	438	795	1,814
7. Suíça	1 198	1 207	1,007	18. Malásia	295	330	1,118
8. Canadá	1 133	1 131	0,998	19. Bélgica	257	278	1,083
9. Austrália	1 123	1 146	1,021	Total	26 080	31 348	1,202
10. Itália	1 114	1 140	1,023	Todos países	27 090	32 802	1,211
11. Espanha	1 055	1 296	1,228	(46)			

Valores em milhões de dólares

Fonte: Offsets in the Defense Trade, Ninth study prepared by US Department of Commerce.

A Tabela 14.2 apresenta as percentagens de contrapartidas de empresas norte-americanas em relação ao preço de aquisição dos equipamentos, bem como os multiplicadores médios dos países. A Áustria lidera claramente a tabela com a maior percentagem de contrapartidas (174%) mas, apresenta também o menor dos multiplicadores, que é mesmo negativo (0,84). Outros países, como a Holanda, África do Sul, Grécia e Suécia também realizam contrapartidas em valor superior ao do custo de aquisição dos equipamentos militares.

Por outro lado, pode verificar-se que o multiplicador é muito elevado no caso português (1,99), mas que, mesmo assim, só 27,9% do valor das contrapartidas é que foi cumprido: trata-se do valor mais baixo de toda a Europa. Este dado, assim como a situação da economia portuguesa em termos de desenvolvimento relativo, apontam para a urgência de uma política nacional de contrapartidas que faça sentir as suas orientações a nível das negociações iniciais e também a nível do acompanhamento da implementação dos projectos contratados.

<sup>9</sup> Esta transacção colocou a Finlândia entre os principais beneficiários das contrapartidas devidas por empresas dos EUA entre 1993 e 2000.

<sup>10</sup> Dados do *Countertrade & Offsets*.

Tabela 14.2 – Percentagem de contrapartidas de empresas dos EUA (1993-2003)

País	Percentagem de Contrapartidas	Multiplicador	País	Percentagem de Contrapartidas	Multiplicador
Áustria	174,2%	0,84	Bélgica	80,1%	1,08
Holanda	120,5%	1,21	Suíça	78,1%	1,01
África do Sul	116,7%	1,00	Coreia do Sul	63,7%	1,33
Grécia	110,0%	2,51	Singapura	58,3%	2,25
Suécia	103,9%	1,13	Turquia	57,1%	1,06
Dinamarca	100,0%	1,17	EAU	55,3%	2,33
Finlândia	100,0%	1,07	Israel	49,2%	1,04
Alemanha	99,9%	1,00	Austrália	45,6%	1,02
Noruega	99,5%	1,39	Malásia	37,3%	1,12
Itália	93,8%	1,02	Arábia Saudita	34,9%	-
Reino Unido	92,6%	1,01	Kuwait	30,4%	2,48
Espanha	88,4%	1,23	Portugal	27,9%	1,99
França	84,6%	1,81	Tailândia	26,6%	1,60
Canadá	83,1%	1,00	Taiwan	21,7%	2,04

Fonte: BIS Offsets Database

Na Tabela 14.3, as médias mundiais com fornecedores americanos para o período de 1993 a 2003 mostram que o IDE é o que tem associado um maior multiplicador, com um valor de 2,189, seguido pela formação, transferência de tecnologia e produção sob licença.

Tabela 14.3 – Multiplicadores por categoria de contrapartida (1993-2003)

Categoria	Multiplicador
Compras	1,095
Subcontratos	1,128
Transferência de tecnologia	1,307
Outras	1,503
Transferência de créditos	1,132
Formação	1,763
IDE	2,189
Co-produção	1,103
Produção sob licença	1,302

Fonte: BIS Offsets Database

## 14.2.5 CONTRAPARTIDAS ENQUANTO FERRAMENTA DE POLÍTICA PÚBLICA

### 14.2.5.1 ÁREAS ESTRATÉGICAS

A política de aquisições na área militar deve orientar as contrapartidas de uma forma que dissemine os benefícios a um conjunto alargado de sectores. Dado o carácter transversal que podem assumir, as contrapartidas são um instrumento fundamental para a política de inovação. As prioridades estabelecidas para a defesa deverão ser acompanhadas pela definição do papel da indústria local – quer se trate de indústrias de defesa ou outras – no apoio ao seu desenvolvimento e fabrico. A Austrália e o Japão, países com uma frente de costa significativa, concederam prioridade ao desenvolvimento endógeno de tecnologias de recolha e tratamento de sinal para operações de observação da costa. Israel optou pela especialização em determinadas capacidades operacionais suportadas pela indústria local em que o uso de sistemas ópticos em aeronaves constitui um dos exemplos, com a tecnologia transferida a ser adaptada a produtos de aplicação civil como equipamentos médicos, gerando novas exportações de elevado valor acrescentado. Reforça-se, desta forma, o efeito multiplicador associado à assimilação de tecnologia pela indústria local, assente no facto de uma mesma tecnologia poder ser utilizada num número elevado de produtos.

Do lado das indústrias de defesa, os projectos de contrapartidas deverão ser orientados para a aquisição de novas competências capazes não só de apoiar a operação do equipamento, como de

produzir novas soluções tecnológicas que melhorem essa mesma operação, posicionando no futuro esses intervenientes nacionais em consórcios que desenvolvam produtos substitutos.

No caso português, esta abordagem poderá ser aplicada de imediato ao processo de substituição e posterior modernização dos aviões de patrulhamento marítimo P3 Orion, para o qual se espera um substituto cujo desenvolvimento está já em curso, esperando-se o início da sua operação em 2012. Independentemente do futuro vencedor do concurso de modernização da frota de P3 nacional, Portugal poderá definir como projecto estratégico a transferência de tecnologia para um conjunto de empresas nacionais – na área militar ou civil - que, numa lógica de rede e a médio e longo prazo, possam não só introduzir melhorias no actual sistema mas também posicionarem-se nas cadeias internacionais que trabalham já no projecto do avião substituto.

Do ponto de vista da geração de efeitos estruturantes na economia local, a gestão deste tipo de competências deve reforçar a base tecnológica disponível através de uma análise em contínuo das oportunidades onde prevaleça uma lógica de duplo uso, a procura de economias de escala e de novas aplicações para a tecnologia disponível.

De modo a garantir este efeito, a primeira medida propõe que os programas de contrapartidas sejam geridos por equipas permanentes e estáveis, e com um nível de especialização elevado. Deve ser prioridade a obtenção de capacidade de análise quanto às dinâmicas dos processos de contrapartidas, permitindo a essas equipas ter um papel chave na preparação dos termos de referência dos concursos, na negociação das propostas, e no acompanhamento posterior da concretização das contrapartidas. O conjunto destes factores contribui para uma intervenção que regule e acompanhe os projectos, mas também defina *ex-ante* e pró-activamente as prioridades para a economia nacional.

Para tornar mais eficaz a acção das equipas acima mencionadas, é necessário a definição de uma metodologia para a avaliação e acompanhamento dos projectos de contrapartidas que seja transparente e sequencial. Os projectos propostos só serão convenientemente implementados se forem sujeitos a um acompanhamento próximo e rigoroso.

Para um bom aproveitamento das oportunidades apresentadas pelas contrapartidas associadas às aquisições militares em curso e previstas no futuro próximo, é necessário definir áreas de investimento estratégicas para Portugal, bem como as tecnologias adequadas para essas áreas, privilegiando a transparência de processos e contando em todos os passos com uma validação da base tecnológica e industrial nacional.

A definição de áreas de investimento estratégicas para Portugal permitirá orientar os projectos de contrapartidas de forma a maximizar o retorno económico para Portugal. É prioritário definir áreas estratégicas para a economia nacional, processo que pode ser realizado em três etapas:

1. Caracterização da base tecnológica e industrial nacional. Identificação, caracterização e posicionamento no contexto mundial das empresas e institutos de investigação nacionais, para mapeamento dos actores – actuais e potenciais –, das suas competências e das vantagens competitivas nacionais;
2. Estudo dos principais mercados em que a indústria nacional actua. Identificação das tendências e do potencial de crescimento dos sectores de mercado em que a indústria e o sistema científico e tecnológico actuam;
3. Com base em 1) e 2), definir as áreas estratégicas para Portugal como aquelas em que existe um elevado potencial, tanto do lado da base industrial, como do lado do mercado.

Outras áreas estratégicas poderão ser identificadas em função do contexto geopolítico nacional e mundial. Por exemplo, o caso das energias renováveis que, independentemente do seu potencial de mercado ou da base nacional afecta ao sector, são estratégicas por condicionantes da sustentabilidade económica pela redução da dependência energética e aumento da eficiência energética.

Em paralelo, para as áreas estratégicas identificadas, é necessário definir as tecnologias em desenvolvimento que se perfilam como as adequadas num horizonte de 10 a 20 anos. Neste capítulo, deve ser dada especial ênfase à análise de oportunidades associadas à exploração de tecnologias numa lógica de duplo uso, ou seja utilizáveis ao mesmo tempo para produtos com fins comerciais e militares, o que permite efeitos de escala para a investigação e desenvolvimento.

Com base nas áreas estratégicas identificadas, pode passar-se à fase de identificação de projectos de interesse nacional com efeito mobilizador e estruturante na economia, que promovam o desenvolvimento de competências distintivas na indústria nacional e contribuam para a sua estruturação e posicionamento no mercado.

#### 14.2.5.2 MULTIPLICADORES

Os projectos de contrapartidas podem gerar dois tipos de benefícios:

1. Em profundidade – permitem às empresas evoluir na complexidade da sua oferta através de uma maior sofisticação tecnológica dos produtos;
2. Em extensão – permitem às empresas uma evolução em quantidade através do aproveitamento de novos mercados e de economias de escala.

Assim propõe-se a definição de uma tabela de multiplicadores, uma vez que o valor do multiplicador atribuído a cada categoria de projecto de contrapartidas reflecte a sua importância relativa para o país, evidenciando assim quais as categorias que são de maior interesse.

A definição de uma tabela de multiplicadores por área de investimento e tipo de projecto de contrapartidas permite alinhar as prioridades nacionais e os interesses dos devedores de contrapartidas, cujo objectivo é realizar o maior volume de créditos de contrapartidas com o menor investimento possível. Na elaboração da tabela de multiplicadores deverão ser considerados:

1. Sectores e tecnologias estratégicas para Portugal;
2. O tipo de ferramenta para concretização de contrapartidas, seja Investimento Directo Estrangeiro, transferência de tecnologia, treino e formação, subcontratação, etc.;
3. Possíveis efeitos de aglomeração geográfica e sectorial;
4. Esforço do devedor de contrapartidas na realização de cada tipo de projecto.

Os multiplicadores permitem que a determinados projectos seja atribuído um valor para efeitos de contabilização na carteira de contrapartidas realizadas superior ao seu valor de execução. As empresas fornecedoras tenderão assim a propor os projectos que lhes permitam cumprir mais rapidamente as obrigações contraídas. Existem, do mesmo modo, multiplicadores negativos, isto é, com valor inferior a 1, de forma a desencorajar determinados projectos.

Sendo assim, a definição de multiplicadores de contrapartidas é um exercício com um grau de subjectividade elevado e a valoração a atribuir a cada critério dependerá, antes de mais, do objectivo que se pretende alcançar com essas mesmas contrapartidas. Um multiplicador elevado indica às empresas fornecedoras que o projecto é prioritário para o país e estas tenderão a propor esse tipo de projectos pois corresponderão a um investimento real por parte da empresa mais baixo. Sendo assim, na definição dos multiplicadores tem de se ter em conta o *trade-off* entre a indicação de sectores prioritários e o investimento que será efectivamente realizado pelas empresas devedoras de contrapartidas.

Ao nível operacional, a competência dos países na definição dos multiplicadores é vista pelas empresas fornecedoras como muito importante para a optimização dos seus recursos e para o alinhamento dos seus esforços com as prioridades do país comprador. A prática demonstra que as instituições públicas – de natureza formal ou informal – e a competência dos interlocutores

públicos são factores avaliados pelos exportadores na gestão dos orçamentos para o desenvolvimento de programas de contrapartidas. Por esta razão, fica mais uma vez evidente a necessidade de especialização das equipas de avaliação de contrapartidas.

### 14.2.5.3 BOLSA DE CONTRAPARTIDAS

A criação de uma Bolsa de Contrapartidas permite a identificação contínua de projectos de contrapartidas, quer estejam ou não a decorrer concursos públicos de aquisição de equipamento militar. Esta Bolsa permite ao fornecedor de equipamentos identificar projectos de contrapartidas que sejam considerados estratégicos para Portugal e que possam ser também do seu interesse ou de empresas com ele relacionadas. Ajuda ainda a orientar Investimento Directo Estrangeiro para empresas que possam, após adjudicação, participar em projectos com a empresa fornecedora - quer sejam indústrias de defesa ou civis - e permite a realização de projectos de contrapartidas antes de se saber a que empresa vai ser adjudicado o fornecimento do equipamento militar. Neste último caso, os projectos realizados pela empresa vencedora antes da adjudicação servem de crédito ao contrato de contrapartidas entretanto estabelecido, funcionando assim como uma forma de antecipar a geração de valor para a economia.

Ao dinamizar e acelerar a concretização dos contratos de contrapartidas, a Bolsa de Contrapartidas contribui para a execução completa destes contratos, bem como para a qualidade dos projectos desenvolvidos. Apesar da Bolsa de Contrapartidas estar prevista na legislação portuguesa, é fundamental a sua dinamização para fomentar a utilização pelos devedores de contrapartidas e pela indústria nacional. A Bolsa deverá considerar três tipos de projectos, a serem validados pela CPC:

1. Os projectos de interesse nacional, propostos pela CPC, para serem consultados pelos potenciais devedores de contrapartidas e pela indústria nacional na procura de parcerias;
2. Projectos propostos pelos devedores de contrapartidas em fases anteriores ao concurso (pré-contrapartidas);
3. Projectos propostos pela indústria nacional.

No contexto das aquisições contempladas na Lei de Programação Militar, a Bolsa de Contrapartidas permite identificar parceiros relacionados com o potencial devedor de contrapartidas para optimização dos contactos a efectuar e projectos a propor, nomeadamente:

- ▶ Em função dos programas de aquisição previstos, identificar os potenciais fornecedores dos equipamentos;
- ▶ Para cada potencial fornecedor, identificar a sua rede de contactos privilegiados para identificar parceiros e estruturar projectos de forma expedita.

A dinamização passa também por fazer referência à existência da Bolsa de Contrapartidas junto de potenciais concorrentes a concursos, enquanto instrumento que motive a concretização antecipada de projectos de interesse estratégico para Portugal, como é o caso do exemplo que a seguir se apresenta.

### Projecto *Child Seat*

O *German Submarine Consortium* (GSC) e a ACECIA, um Agrupamento Complementar de Empresas (ACE) nacional, assinaram em Maio de 1998 um *Memorandum of Understanding* visando a constituição do ACE português como credor de contrapartidas no processo de aquisição de novos submarinos para a Marinha.

Nesse momento, o concurso de aquisição dos submarinos ainda não estava decidido pelo que este passo constituiu uma situação de pré-contrapartidas, isto é, criava-se uma bolsa de créditos a usar pelo GSC no caso de lhe ser adjudicado o fornecimento do equipamento – o que acabou por vir a acontecer em 2004 – mas que a empresa alemã poderia perder no caso de a sua proposta não ser considerada a mais vantajosa por parte do Governo português.

O GSC, enquanto *pré-devedor* de contrapartidas, actuou como 'facilitador de contactos comerciais' efectuando a ponte entre a oferta portuguesa (no caso, de componentes para a indústria automóvel) e a procura alemã (de *Original Equipment Manufacturers* – OEM e/ou de *First/Second Tier Suppliers* – FTS), induzindo por esta via novos negócios suportados, a nível nacional, pelo recurso a infra-estruturas tecnológicas portuguesas, a consultores nacionais (ou internacionais) e ainda, sempre que necessário, à subcontratação de quantidade ou especialização a nível interno.

Logo em Novembro de 2000 foram registados dois projectos de pré-contrapartidas num valor total de 45 milhões de euros. Um destes dois projectos é o "Child Seat". Trata-se de um exemplo particularmente relevante não apenas pela complexidade da operação mas sobretudo porque permitiu à ACECIA desenvolver as suas competências no domínio dos sistemas de interiores em colaboração com um FTS – a RECARO. Esta empresa é um dos melhores especialistas mundiais em assentos para automóvel e avião e até então não havia tido qualquer contacto comercial em Portugal. Iniciou-se, assim, um fluxo de produção de assentos de criança segundo a norma alemã, mais tarde recolhida e aprovada como norma europeia (assentos obrigatórios de 1 a 12 anos de idade). Em 2004, já se havia facturado mais de 50% do valor do projecto (25 milhões de euros). Este processo permitiu ainda o desenvolvimento de parte da engenharia do produto em Portugal e a apropriação tecnológica por parte dos associados da ACECIA.

No âmbito da divulgação, coordenação e acompanhamento dos processos de contrapartidas são ainda de promover outras actividades, em particular:

- ▶ Levantamento das oportunidades actuais tendo em conta os programas de contrapartidas em curso e as prioridades estabelecidas. No seguimento das novas oportunidades identificadas nos projectos em curso, abordar novos parceiros nacionais - numa lógica de difusão dos benefícios associados aos projectos - ou internacionais - enquanto fontes de conhecimento -, tendo em vista a implementação de novas actividades que reforcem os efeitos multiplicadores dos programas de contrapartidas;
- ▶ Abordagem a parceiros estrangeiros considerados estratégicos, tendo em vista o enquadramento das acções de captação de investimento estrangeiro;
- ▶ Acompanhamento de processos de elaboração de propostas ou de implementação de actividades de contrapartidas, envolvendo empresas nacionais e estrangeiras na preparação de propostas de contrapartidas no âmbito de concursos de aquisição de equipamento;
- ▶ Promoção de contactos entre especialistas nacionais e estrangeiros;
- ▶ Criação de grupos de trabalho com entidades nacionais, tendo em vista a sensibilização de investigadores e empresários para as contrapartidas enquanto instrumento de empreendedorismo;

- ▶ Apoio à interface com as instituições estrangeiras, nomeadamente ao nível da implementação de contrapartidas indirectas.

### 14.3 GRANDES PROJECTOS NA ÁREA CIVIL

Com o objectivo de qualificar o investimento público e definir prioridades que permitam aumentar a competitividade da economia portuguesa e incentivar o investimento privado, o Governo definiu o Programa de Investimentos em Infra-estruturas Prioritárias (PIIP). Este programa visa identificar as propostas de investimentos prioritários, de natureza estrutural, a realizar no período de 2005 a 2009. Pretende-se, desta forma, dar prioridade a projectos com impacto positivo a nível do emprego e do valor acrescentado bruto na economia, sendo as principais áreas de intervenção do PIIP as infra-estruturas - ambiente, energia, transportes, sociais -, o território - cidades, património natural, turismo - e o conhecimento, informação e formação - tecnologias de informação e comunicação, formação avançada em C&T, I&D.

Os critérios de selecção de projectos baseiam-se nos benefícios esperados, na exequibilidade do projecto e na sua viabilidade financeira. Dados os objectivos do PIIP, os benefícios esperados dos projectos são avaliados em termos de contributo para o crescimento económico e competitividade, a qualidade de vida e coesão social e o ordenamento do território e sustentabilidade. Por seu turno, a exequibilidade é avaliada de acordo com o grau de maturação do projecto, as condições externas (tais como o impacto ambiental) e os níveis de fiabilidade. Finalmente, a viabilidade financeira define-se em termos de modelo de financiamento e impacto sobre as contas públicas.

A partir da constatação que a implementação dos grandes projectos de investimento é continuamente afectada por bloqueios administrativos e custos de contexto, o Governo definiu Projectos de Potencial Interesse Nacional (PINs), iniciativas privadas em relação às quais se garante um acompanhamento de proximidade para superar os referidos bloqueios administrativos e obter uma resposta, positiva ou negativa mas célere. O objectivo desta iniciativa é dinamizar o investimento empresarial que diversifique a base económica existente, crie emprego qualificado e cujo grau de inovação permita gerar mais valor acrescentado.

Os critérios de selecção, para enquadrar um projecto como PIN, é que este corresponda a investimento global superior a 25 milhões de euros<sup>11</sup> ou que tenha uma forte componente de I&D ou inovação, possua adequada sustentabilidade ambiental e territorial e satisfaça pelo menos quatro das seguintes condições: produção de bens e serviços transaccionáveis, de carácter inovador e em mercados com potencial de crescimento; efeitos de arrastamento em actividades a montante ou a jusante, particularmente nas PME's; interacção e cooperação com entidades do sistema científico e tecnológico; criação ou qualificação do emprego; contributo para a implementação de estratégias e modelos de desenvolvimento regional; balanço económico externo; eficiência energética e/ou favorecimento de fontes de energia renováveis.

Os grandes projectos nacionais definidos pelo Governo para os próximos anos, e que se encontram enquadrados nos programas acima descritos, vão exigir o recurso a elevados investimentos com grandes compromissos financeiros. Estes projectos têm carácter estruturante para a economia e não são, segundo os critérios internacionais, passíveis de exigência de contrapartidas, uma vez que essa possibilidade apenas se coloca aos países em vias de desenvolvimento. No entanto, estes investimentos geram grandes volumes de transacções para os quais as empresas portuguesas se devem posicionar.

O aumento da incorporação de factores de origem nacional nos grandes projectos de investimento na área civil é uma forma de aumentar os benefícios gerados por estes projectos. Desta forma, propõe-se a definição de níveis de conteúdos locais adequados que devem respeitar princípios como a eficiência económica, transparência processual ou equidade de mercado. Uma melhor

<sup>11</sup> Apesar de poderem existir algumas excepções, este é, em geral, o critério para que o projecto seja considerado um Grande Projecto de Investimento.

definição das capacidades necessárias para a concretização dos grandes projectos permite o posicionamento estratégico das empresas portuguesas, em especial das mais inovadoras, nas grandes cadeias de fornecimento internacionais.

Entre os mecanismos de aprendizagem colectiva mais eficazes encontram-se o *networking* entre empresas e entre estas e outras organizações e instituições. Verifica-se que uma das formas mais eficazes de disseminação de novas tecnologias e de formas de organização do trabalho entre empresas é através das relações contratuais de fornecimento. Paralelamente, um grande número de estudos vem demonstrando que o facto de as empresas e instituições de países menos desenvolvidos estarem expostas aos níveis de qualidade, serviço e preço que as multinacionais exigem aos seus parceiros, contribui para o aumento da sua produtividade e capacidade de inovação. Por último, e nos casos em que este problema se coloca, o risco de deslocalização de empresas é mitigado se o parceiro internacional estiver dependente dos recursos que as empresas e instituições nacionais lhe oferecem.

No entanto, a estruturação de cadeias de fornecimento nacionais na forma de sectores ou *clusters* industriais tecnologicamente mais robustos em torno de um grande projecto de investimento - *clusters* através dos quais a indústria pode ascender a novos patamares de produtividade - depende da existência de um conjunto de fornecedores relativamente denso, em quantidade e diversidade, e com capacidade competitiva a nível internacional. Também o facto de os agentes económicos seguirem lógicas empresariais transnacionais leva a que haja tendência para que a ligação entre o projecto e o tecido industrial nacional seja inferior. O objectivo, mais que o mero fornecimento de peças ou serviços, pode passar pelo desenvolvimento de uma indústria de ciclo completo, ou seja, o domínio dos processos de produção, logísticos e de mercado que crie vantagens competitivas para o *cluster* local.

Com o objectivo de facilitar às empresas nacionais o acesso a informação sobre os grandes projectos de investimento, propõe-se a existência de uma ficha para cada grande projecto na área civil, que contenha informação padronizada, sobre os benefícios públicos e privados do projecto, os custos e as várias etapas para a sua concretização. A ficha deve conter, entre outros elementos, a denominação do projecto, a sua descrição, o promotor, os impactos esperados do projecto, o tipo de financiamento e a calendarização prevista.

Por último, para aliar os grandes projectos de investimento na área civil à promoção da I&D e da inovação nas empresas, propõe-se a incorporação de I&D em investimentos e projectos de interesse público. Neste contexto, a I&D deve abranger, entre outros, projectos que estimulem a prevenção de grandes riscos públicos nomeadamente em áreas como a segurança alimentar, as epidemias, os fogos, os desastres naturais ou as catástrofes ambientais.

As medidas de definição dos conteúdos locais, de promoção de I&D e de padronização de informação facilitam o posicionamento estratégico da indústria nacional em relação aos grandes projectos de investimento que constituem uma oportunidade para o desenvolvimento das cadeias de fornecimento nacionais. Assim sendo, estes grandes investimentos contribuem não só para a dinamização das empresas no curto e médio prazo mas também para o desenvolvimento de longo prazo. O Governo, como actor privilegiado, intervém para que esses investimentos acelerem o desenvolvimento económico e social do país e se insiram numa estratégia nacional.

#### **14.4 OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS**

Os grandes projectos de investimento são uma oportunidade de estimular a criação de valor acrescentado na economia, através do aumento da competitividade das empresas nacionais. No entanto, para que estes efeitos se verifiquem, a curto e a longo prazo, é necessária a definição das áreas estratégicas de investimento e das tecnologias adequadas, de modo a orientar para essas áreas os projectos associados, quer às contrapartidas militares, quer aos grandes investimentos civis.

Os projectos a definir em ambas as áreas, civil e militar, devem privilegiar a integração das empresas nacionais nas grandes cadeias de fornecimento nacionais e internacionais, para que as nossas empresas possam beneficiar dos níveis tecnológicos elevados destes agentes. Assim, estimulam-se actividades de I&D, de transferência de tecnologia, de formação e, conseqüentemente, a inovação nas empresas, factor imprescindível para o aumento da competitividade da nossa economia. Nos processos de contrapartidas militares, a sua dinamização e gestão por equipas especializadas, detentoras de metodologias adequadas, tanto ao nível da negociação como do acompanhamento da implementação dos projectos, são cruciais para que as contrapartidas contribuam, de facto, para o desenvolvimento económico.