

## ***O investimento estrangeiro em Portugal e a defesa nacional***

---

*Tomás Araújo Moreira*

### ***Resumo***

Neste trabalho analisam-se as diversas formas de investimento estrangeiro assim como a sua evolução histórica, tanto numa perspectiva teórica como no caso concreto de Portugal na actualidade. Descrevem-se os tipos de entidades investidoras, as suas origens, as suas motivações, os sectores a que se dirigem e qual o impacto económico e estratégico dentro de um conceito alargado de Defesa Nacional. Abordam-se as atitudes adoptadas face ao investimento estrangeiro e os aspectos a considerar na sua avaliação e no estabelecimento de políticas que defendam o interesse nacional.

## **QUE RELAÇÃO PODE TER O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO COM A DEFESA NACIONAL?**

Reza a lenda que Filipe II de Espanha explicava a sua tomada de poder sobre o nosso país da seguinte forma: Portugal - herdei-o, comprei-o e conquistei-o.

Dentro da sua extrema concisão, esta frase chama-nos a atenção para o facto de o monarca ter sabido intelligentemente apoiar-se nos factores político e militar da soberania, mas também na sua vertente económica («comprei-o!»). Apenas terá faltado aos reis espanhóis, para consolidar o seu poder sobre os portugueses, dominar a componente moral, a qual ganha uma nova dimensão estratégica no final do nosso século, em que a vontade colectiva de defesa parece estar ferida pela ausência de ameaças militares directas e pelo desaparecimento progressivo das fronteiras políticas e económicas.

Apesar do inevitável crescimento do grau de interdependência dos países entre si e do crescente papel exercido por entidades supraestatais com competências alargadas e poderes efectivos de intervenção em áreas -incluindo a da defesa, anteriormente reservadas a cada país, continuarão sempre a ser necessárias, a nível de cada comunidade nacional que deseje manter-se como entidade política autónoma a longo prazo, a vontade e a capacidade para se precaver devidamente contra potenciais ameaças à sua segurança.

Dentro dum visão alargada da defesa nacional e na perspectiva de que não há autonomia política sem autonomia económica, nestes tempos em que uma perda de independência por via militar está excluída e em que a progressiva cedência de parcelas de soberania política de Portugal para a União Europeia parece inevitável, reveste-se de fundamental importância a economia, dentro da qual a questão do investimento estrangeiro desempenha um papel relevante.

Em que medida este pode aumentar as vulnerabilidades de um país; até que ponto poderá reforçar o seu potencial em termos de defesa; haverá situações em que determinado investimento estrangeiro possa representar uma ameaça para o país de acolhimento?

## **SOB QUE FORMAS SE REALIZA O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?**

Avaliar o impacto do investimento estrangeiro implica diferenciar os vários tipos de que se pode revestir:

a) O investimento *de carteira*, correspondendo a uma mera colocação de capitais, consubstancia-se num conjunto de títulos, adquiridos através do mercado de capitais, que não conferem ao investidor capacidade de controle sobre a gestão das entidades nas quais investiu.

Dado que se reveste de características de curto prazo e predominantemente financeiras, não traz consigo directamente qualquer formação de capital bruto, não altera a aplicação económica dos bens adquiridos, não modifica a estratégia da entidade investida, da mesma maneira que não cria novas actividades nem confere a estrangeiros o controle sobre bens ou empresas sediados no seu território, pode considerar-se que, à parte o seu impacto financeiro, não tem quaisquer implicações estratégicas nem outras consequências sobre a capacidade de defesa do país de acolhimento.

Não iremos pois considerar o investimento de carteira ao longo do presente estudo, apesar de algumas das considerações genéricas que emitiremos sobre o investimento estrangeiro também se lhe aplicarem.

b) Por contraposição ao investimento de carteira, define-se o investimento estrangeiro *directo* como uma aplicação de capitais por uma entidade (pessoa singular ou colectiva) não residente, que envolva um relacionamento de longo prazo, reflectindo interesses estáveis e duradouros e com o objectivo de exercer um certo grau de influência sobre a gestão da empresa em que investe.

Entende-se que a participação na gestão da entidade investida (mas não necessariamente o seu controle absoluto) é a característica essencial que define o investimento directo. Não sendo possível definir duma forma genérica qual a percentagem mínima de capital duma sociedade que garante essa participação efectiva, o Decreto-Lei nº 321/95, que estabelece o regime a que fica sujeita a realização de operações de investimento estrangeiro em Portugal situa esse valor na casa dos 10% do capital social.

Dentro deste conceito incluem-se todos os capitais aplicados pelos investidores estrangeiros nas empresas suas participadas, seja sob as formas de aquisição de participações sociais, de constituição de novas sociedades, de aumentos de capital, de prestações suplementares às empresas ou ainda de concessão de empréstimos de longo prazo, devendo em termos rigorosos ser também considerado como investimento directo o reinvestimento de lucros.

Os investimentos directos destinam-se pois a suportar uma determinada actividade económica com objectivos comerciais, industriais ou de prestação de serviços (ou ainda a efectuar aquisições na área imobiliária), sendo esta forma de investimentos aquela que tem maiores implicações estratégicas e que iremos abordar na perspectiva da defesa nacional ao longo deste trabalho.

c) Uma terceira forma de investimento abrange os casos de relacionamento dumha entidade estrangeira com uma empresa noutro país que lhe permite controlar parte da actividade desta mesmo sem participar no seu capital.

Incluem-se aqui relações como subcontratos, contratos de gestão ou de exploração, acordos chave-na-mão, franchisings, contratos de transferência de tecnologia e assistência técnica, leasings, licenças para exercer certa actividade ou outros equivalentes que coloquem parte significativa do poder de decisão dumha empresa nas mãos de outra, sem fluxos financeiros visíveis em termos de participações sociais.

Este tipo de investimento é assim difícil de controlar ou de acompanhar em termos estatísticos, sendo no entanto possível afirmar que, tendo as mesmas implicações que o investimento directo, em termos estratégicos e de impacto sobre a capacidade de defesa tem no entanto menos influência sobre o país de acolhimento, já que o controle sobre as entidades locais é apenas limitado.

## **COMO TEM EVOLUÍDO O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO AO LONGO DA HISTÓRIA?**

O fenómeno de pessoas se instalarem num país estrangeiro para aí desenvolverem as suas actividades sempre existiu, contudo no passado

mais remoto tratava-se em regra de estrangeiros imigrados, que se iam integrando progressivamente nas comunidades de acolhimento. Isto foi também em Portugal desde a fundação da nacionalidade uma constante, de tal forma que em 1826, mais de 20% (!) das casas comerciais de Lisboa e do Porto pertenciam a cidadãos doutras nacionalidades, se bem que cá residentes.

No entanto, efectivo investimento estrangeiro no seu sentido actual, de o detendor do capital continuar localizado no país de origem, em termos práticos apenas surgiu no nosso país como consequência do tratado de Methuen (1703) com o progressivo aparecimento de empresas inglesas a investirem no Vinho do Porto. Já no período subsequente, pode dizer-se que toda a indústria em Portugal teve a sua origem no investimento estrangeiro, visto que todas as actividades com características industriais foram nascendo por essa via: os têxteis, o vidro, o papel, a metalurgia, as comunicações, até a cortiça...

A partir de meados do século XIX, fruto da nascente industrialização, o mundo assistiu a enormes investimentos, nomeadamente da Grã-Bretanha, primeira potência da época, dirigidos ao sector extractivo e à agricultura, aos transportes e às telecomunicações. Surgiam as primeiras empresas, normalmente estatais, com características multinacionais que, começando por investir nas colónias, depressa se expandiram para outros territórios, sempre em sectores estratégicos, ajudando assim a consolidar o domínio das grandes potências. Em Portugal a partir dessa época e até ao Estado Novo as principais actividades económicas e financeiras encontravam-se nas mãos de entidades não-residentes, sobretudo inglesas.

A crise de 1929 gerou a nível mundial uma vaga de autarcismo e nacionalismo, tanto político como económico, globalmente desfavorável ao investimento estrangeiro, dando lugar a um ciclo de forte protecionismo. O nosso país não fugiu à regra e Salazar, embora reconhecendo que «devemos ao capital, à técnica e à iniciativa estrangeira parte importante no progresso do País», postulava que «a nação não poderia pretender ter suficiente liberdade nem suficiente segurança se as posições-chave da sua economia não obedecessem à ordem nacional, mas ao comando estrangeiro».

Apenas no pós-guerra, e apesar de limitações e controlos políticos generalizados, se veio a verificar o relançamento do investimento estran-

geiro à escala global, agora sobretudo pela mão dos norte-americanos e das suas multinacionais que, actuando nas mais diversas áreas da economia, se foram instalando por todo o mundo, trazendo mesmo consigo novos valores culturais (Coca-Cola, IBM, General Motors, Philip Morris, McDonalds...) e fazendo nascer o conceito do colonialismo económico. Este movimento só chegou a Portugal na década de 60 e numa forma muito controlada, o que se por um lado permitiu manter um elevado grau de autonomia económica e política, por outro lado não permitiu ao país acompanhar e aproveitar o surto de desenvolvimento económico verificado noutras países.

Os anos 80 foram marcados a nível global por um crescente liberalismo económico, incluindo a progressiva liberdade de instalação, desencadeando um enorme incremento dos fluxos de investimento estrangeiro, que quadruplicaram (!) de montante durante essa década (investimento directo). Este factor ainda foi potenciado a partir do final da década pelo desaparecimento do império soviético, por um movimento global de privatizações, pelo aprofundamento de grandes comunidades económicas na Europa e na América (NAFTA, MERCOSUL), pelo surgimento do Japão como grande investidor assim como pela abertura de novas zonas ao investimento estrangeiro (países asiáticos da Bacia do Pacífico, Leste europeu). O investimento estrangeiro passou entretanto a dirigir-se indiscriminadamente para todos os sectores da economia, incluindo os serviços, no contexto numa economia mundial cada vez mais integrada e global.

Não é pois de admirar que os valores investidos tenham literalmente explodido desde meados da década de 80: No triénio 1975/77 o investimento estrangeiro directo representou a nível mundial uma média anual de 28.260 milhões de dólares, no triénio 1981/83 esse valor foi de 43.724 milhões, no quadriénio 1987/90 atingiu uma média de 181.000 milhões de dólares, e em 1995 o valor foi de 315.000 milhões! Ainda a título de exemplo, antes da criação do MERCOSUL havia menos de 20 empresas brasileiras a actuar na vizinha Argentina; em 1996 eram já mais de 400!

Também em Portugal e após um período de estagnação fruto dos excessos revolucionários, a posterior estabilidade política, aliada à integração na Comunidade Europeia e à liberalização da economia, deu lugar a um período de explosão do investimento estrangeiro. O investimen-

to directo, que em 1980 atingira apenas 6 milhões de contos, já foi em 1985 de 42 milhões, tendo crescido para 509 milhões (!) em 1990 e, apesar dum certa retracção no início da década de 90, manteve-se durante o quinquénio 1990/94 numa média anual de 444 milhões de contos.

Sendo extremamente arriscada qualquer tentativa de prever as evoluções a curto ou longo prazo, é no entanto pertinente questionar se o investimento estrangeiro a nível mundial e nacional poderá continuar a crescer ou mesmo manter-se aos níveis actuais.

### **POR QUE RAZÕES SE INVESTE NO ESTRANGEIRO?**

A mobilidade humana e as diferenças existentes entre os diversos países conduzem a que determinada entidade em certo momento deseje tornar-se proprietária dum conjunto de bens situados no estrangeiro, buscando algo a que não tem acesso no seu país, ou que ali tenha um peso económico diferente ou ainda na expectativa duma rentabilidade acrescida, havendo dois factores básicos a considerar: a maximização de lucros a curto prazo e a limitação do risco a longo prazo.

Os motivos tradicionais para o investimento no estrangeiro na perspectiva económica da rentabilidade imediata dos capitais são:

- a) A existência de barreiras aduaneiras, que obrigam a uma produção local para conseguir o acesso competitivo ao respectivo mercado. Uma forma de os Estados promoverem o seu desenvolvimento industrial e protegerem as suas economias, as barreiras alfandegárias foram no passado extremamente importante mas estão hoje muito enfraquecidas, já que as comunidades económicas interestatais, uma rede de acordos bilaterais assim como a evolução do GATT as estão a abolir gradualmente. Não impede que ainda no passado recente se tenham verificado investimentos industriais em Portugal por parte de países não europeus, destinados à produção de bens destinados à UE, como forma de ultrapassar essas barreiras.
- b) A proximidade do mercado a que os produtos ou serviços se destinam, que justifica grande parte dos investimentos estrangeiros.

ros no sector primário, alguns dos investimentos no sector secundário, e sobretudo no sector terciário (comércio, serviços, etc.), constituindo no fundo a razão de ser de todas as sucursais ou filiais com actividade apenas comercial.

- c) O custo da mão de obra conjugado com as características sócio-culturais de cada país, incluindo a qualificação e capacidade de trabalho da população, que permitem significativos diferenciais de competitividade. Este é na actualidade o principal motivo catalizador do investimento estrangeiro directo em actividades industriais tanto em termos mundiais como no nosso país.
- d) O factor geográfico, que pode justificar que parte da actividade económica dum investidor seja transferida para outro país no sentido de beneficiar de condições climatéricas mais favoráveis para o seu exercício ou de assegurar um mais fácil acesso a matérias-primas e recursos naturais, questão que não tem grande impacto em Portugal.
- e) Os respectivos níveis de riqueza e de custo dos factores económicos, que levam a que os meios de que o investidor dispõe lhe permitam adquirir num país mais pobre um conjunto de bens com benefício relativo em termos do seu preço. Algum do investimento em Portugal tem tido origem neste diferencial de valorização e poder-se-á questionar se a venda de patrimónios não terá mesmo ultrapassado os limites do desejável.
- f) A eventual existência de incentivos financeiros para o investidor, concedidos pelo seu país de origem ou pelo de acolhimento. Também este aspecto tem ganho importância, nomeadamente quanto a grandes projectos na área industrial, assistindo-se a verdadeiros leilões entre países na oferta de contrapartidas aos investidores para captar o seu empreendimento. Os maiores investimentos estrangeiros na indústria em Portugal no pós-25 de Abril tiveram importantes incentivos por parte do Estado português (exemplo Renault) e mais recentemente também por fundos comunitários (exemplo AutoEuropa).
- g) Os quadros legais próprios a cada país, nomeadamente em termos do sistema fiscal, das legislações ambientais ou laborais, que justificam muitas vezes a opção de um agente económico exercer

actividades fora do seu país de origem, instalando-se onde o enquadramento legal lhe seja mais favorável. Assume grande importância a problemática ambiental, já que indústrias poluentes são deslocalizadas para países com menores exigências nesta área, transferindo para estes os riscos de segurança e a longo prazo elevados custos. Graças à adopção por Portugal de regulamentações rigorosas podem considerar-se inexistentes os investimentos estrangeiros no nosso país motivados por este tipo de razões, o que no passado representou uma justificada preocupação.

Além dos até agora referidos aspectos económicos, há objectivos estratégicos subjacentes ao investimento estrangeiro, traduzidos numa preocupação de diminuição de riscos numa perspectiva de longo prazo. Trata-se sobretudo de reduzir a dependência relativamente a situações conjunturais próprias a cada país, procurando localizar actividades em países onde haja maior estabilidade política e económica.

Esta preocupação justifica-se plenamente, dada a facilidade com que os investidores se podem ver privados dos seus haveres ou de parte deles em consequência de perturbações económicas (inflação, desvalorização cambial, crises económicas), políticas (controle ou intervenção governamental, nacionalização, expropriação) ou sociais (instabilidade geral, guerra civil, conflito externo). Não admira pois que nos anos subsequentes à Revolução se tenha assistido em Portugal não só a uma quebra do investimento estrangeiro mas mesmo a situações de desinvestimento total, assim como à fuga de capitais portugueses para outros países, e, em anos posteriores, se tenha em contrapartida assistido à entrada de capitais provenientes de países algo instáveis (África do Sul, Brasil).

Um outro objectivo estratégico ocasional é o de garantir a segurança de abastecimento de matérias-primas ou recursos naturais vitais (água, minerais), levando à deslocação de actividades económicas para locais onde sejam mais abundantes ou menos sujeitos a contingências. Não é por razões deste tipo que Portugal é procurado como local de investimento.

Uma terceira ordem de razões para um agente económico investir num país estrangeiro poderá ser a de corresponder a interesses estratégicos.

gicos do seu país de origem, casos onde o lucro para o investidor será apenas secundário ou só se concretizará através de contrapartidas indirectas.

Na actualidade, o investimento estrangeiro no mundo e também em Portugal é dominado por razões do tipo económico e menos por motivações políticas, não aparentando obedecer a estratégias nacionalistas. Há contudo que ser prudentemente atento a objectivos nacionais não declarados e à previsível mudança de atitude por parte dos investidores em caso de tensões ou conflitos internacionais.

#### **A QUE SECTORES SE DIRIGE O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?**

Analizando agora as várias actividades económicas concretas a que o investimento estrangeiro se pode dirigir, constata-se que na actual legislação portuguesa apenas estão sujeitos a restrições à liberdade de estabelecimento os projectos que possam afectar a ordem, segurança ou saúde pública ou que envolvam o exercício da autoridade pública assim como aqueles que respeitem à produção e comércio de armas, munições e material de guerra.

É no entanto comumente aceite que, para além destas actividades, há diversas outras áreas sensíveis com implicações em termos do potencial de defesa nacional, que deveriam ser controladas. Apesar de se afigurar difícil estabelecer uma classificação inequívoca, já que os critérios de avaliação variam em função da época e de país para país, tentaremos a partir duma análise sectorial referir as áreas que com maior frequência são sujeitas a limitações por serem consideradas estratégicas:

- a) O Sector Primário (agricultura, silvicultura e exploração florestal, caça e pesca, actividades extractivas) inclui em quase todos os países sectores com significativas implicações em termos de segurança e defesa, como pescas e recursos alimentares em geral, petróleo, extração de minérios... Em Portugal, o investimento por parte de estrangeiros no sector primário tem envolvido montantes muito reduzidos, não exerce uma influência determinante em termos macro-económicos, até por lidar com recursos pré-

existentes e normalmente já antes explorados por nacionais, e não tem tido implicações sensíveis, sejam positivas sejam negativas, em termos do potencial estratégico.

- b) O Sector Secundário (indústria) engloba maioritariamente actividades não estratégicas, com excepção da área militar e, até certo ponto, das indústrias agro-alimentares, mas é aquele onde o investimento estrangeiro tem sobre o país de acolhimento um maior impacto macro-económico, sócio-cultural e tecnológico. Em Portugal, o investimento directo no sector secundário tem representado entre um terço e metade dos valores investidos, dirigido a actividades muito diversificadas (sector automóvel, electrónica, química, metalúrgicas, plásticos, têxteis, calçado, indústrias alimentares, bebidas, indústria do papel..) mas, apesar de haver inúmeros investimentos de raiz, em muitos casos tratou-se apenas de compra de empresas já existentes, que assim passaram a ser estrangeiras.
- Concretamente nas indústrias de defesa, onde tem havido pouco investimento estrangeiro, este permitiria o seu desenvolvimento e rentabilização, se bem que por troca com um certo grau de dependência em relação aos investidores, que potencialmente seriam mesmo empresas de controle estatal doutros países.
- c) O Sector Terciário (construção, comércio, área financeira, turismo, serviços) abrange diversas actividades sensíveis para o país de acolhimento em termos de defesa:
- A produção de electricidade e a distribuição de energia eléctrica, gás e água, actividades estratégicas por natureza, que na maioria dos países estão em termos práticos limitadas à exploração por parte do Estado ou por empresas controladas por este. Os investimentos de estrangeiros nesta área em Portugal têm sido pouco significativos, podendo dizer-se que não afectam em nada a segurança e defesa do país.
  - O comércio a grosso ou a retalho, abrangendo nomeadamente empresas de distribuição, as grandes superfícies assim como escritórios de representação de grupos estrangeiros. Hoje grande parte do comércio interno em Portugal é promovido por empresas com capitais estrangeiros, com consequências sérias

em termos económicos e de enfraquecimento do tecido empresarial nacional.

- A área do turismo é um sector que em certos países tem limitações em relação a estrangeiros, comprehensível por exemplo no caso do jogo, e que apresenta no nosso país valores de investimento com algum peso, mas sem qualquer impacto em termos de defesa nacional.
- Os transportes são outra actividade clássica na qual a participação de estrangeiros tem implicações estratégicas, o que justifica apertados controles por parte das Administrações Públicas. Em Portugal, o investimento neste sector tem apresentado valores relativamente modestos.
- As comunicações e sobretudo as telecomunicações revestem-se igualmente dum valor estratégico inegável, constituindo uma área que todos os países tentam controlar, merecendo nos nossos dias toda a área audiovisual uma atenção muito particular dada a sua crescente influência. Também em Portugal estas áreas têm estado fortemente tutelada pelos governos, pelo que os capitais estrangeiros não têm grande peso.
- O sector financeiro, incluindo os bancos e as seguradoras, engloba entidades que detêm um poder económico muito importante, nomeadamente através de participações noutras empresas, e cujo comportamento em períodos de crises se torna pois correspondentemente sensível. Na última década registou-se em Portugal um elevado nível de investimentos no sector financeiro, ultrapassando em termos médios 30% dos capitais estrangeiros investidos e conferindo a entidades estrangeiras posições de muito peso no sector.
- O sector imobiliário, frequentemente ligado ao exercício doutras actividades, é outra área onde o investimento estrangeiro pode ser preocupante na medida em que envolva montantes muito elevados, apesar de não apresentar implicações estratégicas directas em termos de segurança nacional. Em Portugal têm entrado no passado recente valores aparentemente excessivos, acima de 25% do investimento estrangeiro total, tendo ultrapassado o valor de 140 milhões de contos por ano entre 1990 e

1992, e dando assim lugar à imagem de que «o país está a ser vendido».

- Diversos serviços que eram tradicionalmente assegurados pelos Estados têm sido privatizados, sendo por essa via abertos aos capitais estrangeiros, sem que isso pareça afectar a capacidade de defesa dos respectivos países. Excepção são os serviços ligados à segurança das populações ou à defesa nacional, praticamente vedadas ao investimento estrangeiro em todo o mundo.

## **DONDE VEM O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?**

Predominantemente são investidores oriundos de países mais ricos ou mais industrializados que dirigem os seus capitais para países menos desenvolvidos, tendo estes que estar atentos às implicações estratégicas resultantes de uma parte mais ou menos significativa do seu tecido empresarial ser propriedade de países mais poderosos, pelo menos economicamente, e tendo presente que investimentos provenientes de distintos países terão diferentes implicações em termos de defesa nacional.

Sendo frequente que antigas relações coloniais de soberania assentes no poder político ou militar se tenham deslocado para uma subordinação baseada no poder económico, o investimento estrangeiro é um importante agente dessa supremacia.

No caso português, um primeiro apontamento inevitável refere-se à total liberdade de circulação de capitais dentro da União Europeia verificando-se que desde a nossa adesão, o investimento comunitário passou a representar sistematicamente entre 60 e 70% do total dos investimentos directos em Portugal.

No entanto, o actual regime jurídico português regulamentador do investimento estrangeiro já não estabelece quaisquer distinções entre investidores oriundos da União Europeia e outros. Com efeito e a exemplo doutros países, deixou de haver quaisquer controlos prévios, restrições ou limitações para os investidores em função do seu país de origem, sendo todos equiparados aos investidores nacionais em termos de

direitos e garantias, e sendo apenas obrigatório o registo a posteriori para efeitos estatísticos e de informação administrativa.

Já não estando condicionado, o investimento estrangeiro não pode nem deve no entanto ser posto em pé de igualdade com o investimento nacional, quer em termos económicos quer em termos estratégicos e concretamente no que respeita às suas implicações em termos dum conceito de defesa nacional alargado, justificando-se dedicar alguma atenção à entrada de capitais em Portugal em proveniência de alguns países:

a) A Espanha, cujos investimentos antes da adesão de ambos os países à CE quase não tinham expressão, mas que passou a ser um dos maiores e mais regulares investidores (quase 50 milhões de contos de investimento directo por ano entre 1989 e 1994, tendo sido mesmo o maior investidor em 1993). Os capitais espanhóis, a par dum a proliferação de pequenos e médios investimentos dispersos por diversas actividades, têm-se dirigido sobretudo para o sector terciário, em particular para a banca e para a imobiliária. O investimento directo e de carteira representou, só no primeiro semestre de 1996, uns 453 milhões de contos, cerca de metade (!) do investimento externo espanhol.

Parece evidente que o investimento por parte de investidores do país vizinho devia merecer cuidados especiais, por razões evidentes de proximidade e relacionamento global, havendo quem alerte para o risco de os descendentes de Filipe II voltarem a «comprar» Portugal, agora que uma conquista militar ou uma tomada de controle por via política estão excluídas.

Todavia, há que considerar que a própria economia espanhola tem uma fortíssima penetração de empresas estrangeiras, (em 1992 já representavam mais de 50% da sua produção industrial, ocupando mais de 25% da população activa), sendo certo que alguns dos capitais aplicados no nosso país provêm de multinacionais originárias de outros países que, tratando operacionalmente a Península Ibérica como uma unidade, investem em Portugal por intermédio das suas filiais espanholas. Se estes investimentos não criam uma dependência financeira em relação a Espanha, não se deverá

porém perder de vista que com frequência crescente o controle estratégico sobre as operações portuguesas das multinacionais fica concentrado nas suas sedes ibéricas, localizadas em Espanha. (Já a situação inversa, de a sede ibérica duma multinacional se situar em Portugal, exercendo daqui o controle sobre filiais espanholas, é rara, talvez pelas dimensões relativas dos dois países, talvez também por reticência dos nossos vizinhos em aceitar essa solução...)

- b) O Reino Unido, o maior investidor em Portugal tanto em termos históricos como na actualidade, cujo somatório de interesses no nosso país tem muito peso. Os seus investimentos directos têm-se dirigido a todos os sectores de actividade, recentemente com alguma preponderância na imobiliária, bancos, seguradoras e serviços. Sendo um lugar-comum lembrar que a Inglaterra é o nosso mais antigo aliado, é um facto que neste século a elevada componente de investimento proveniente desse país não tem originado conflitos de interesses ou tensões sensíveis, nem parece ter causado vulnerabilidades em termos da capacidade nacional de defesa.
- c) A Alemanha, com um elevado número de empresas investidoras (450!) e significativos montantes aplicados, com investimentos que se dirigem sobretudo à indústria, na qual abrangem quase todos os sectores, e que têm a particularidade de apresentar uma grande estabilidade, baseando-se numa perspectiva de longo prazo. É sintomático o exemplo da Siemens, que se estabeleceu no nosso país em 1905 e continua a dirigir para cá importantes projectos. Os investimentos alemães tendem a fomentar novas actividades, empregos duradouros e desenvolvimento técnico, não se envolvendo em sectores estratégicos nem gerando excessivas dependências, parecendo pois apresentar características ideais em termos de investimento estrangeiro directo. No entanto a preponderância económica e política que a Alemanha está a assumir na União Europeia e a dependência em que todas as economias europeias se encontram em relação a esse país têm feito surgir receios de uma hegemonia potencialmente preocupante a longo prazo em termos estratégicos.

- d) Os Estados Unidos da América foram até à adesão de Portugal à CE a mais importante fonte de investimentos no nosso país, tendo-se depois mantido a um nível elevado em termos absolutos, mas menos significativo em termos relativos (baixou para menos de 10% do total), devido ao crescimento do investimento comunitário. Os EUA são a maior potência, predominantes no quadro da NATO, um importante aliado de Portugal ao qual nos encontramos ligados por inúmeras relações de diversa ordem e são o maior investidor a nível mundial (em 1990 empregavam no estrangeiro 8,3 milhões de pessoas!), donde são originárias as maiores multinacionais. Sendo um potencial concorrente comercial da UE, com a qual se verificam episódicas tensões comerciais, ter-se-á que concluir que todo o relacionamento, mesmo de ordem económica, com os Estados Unidos se reveste de importância estratégica.
- e) Os Países Árabes, sobretudo os produtores de petróleo, apesar de representarem em Portugal uma modesta percentagem do investimento estrangeiro, justificam que lhes seja dada atenção, tendo em conta a relativa proximidade geográfica assim como as incógnitas sobre a evolução do mundo árabe e sobre os seus interesses estratégicos a longo prazo.
- f) O Japão, apesar de os seus investimentos não terem actualmente quaisquer implicações estratégicas, é um investidor que tem que ser considerado, devido ao seu crescente peso na economia mundial e à sua estratégia expansionista, na qual a política e a economia se encontram aliadas.
- g) Os Paraísos Fiscais (Liechtenstein, Gibraltar, Ilhas Faroé, Ilhas Caimãs, Ilhas Virgens, Bahamas, Antilhas, Bermudas, Panamá...) apresentam investimentos bastante significativos, predominantemente no sector imobiliário, no qual são os principais investidores. Não parece que estes investimentos possam ter implicações em termos de defesa nacional; é no entanto desagradável não se conhecer a efectiva origem dos capitais, sabendo-se apenas que estes países são usados como «entrepostos» financeiros e que muito deste investimento nem sequer é estrangeiro mas sim de entidades nacionais que, sobretudo por razões

fiscais, triangulam os seus capitais através de empresas neles situadas.

## **QUEM SÃO OS AGENTES DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?**

Independentemente da origem do investimento estrangeiro, haverá que considerar a natureza do próprio investidor, os seus objectivos e o seu historial de comportamento e idoneidade, diferenciando:

- a) Empresas estatais ou com forte participação do Estado, sensíveis a razões de natureza política que se poderão sobrepor à perspectiva económica, e cujos investimentos tendem a ser apoiados pelos governos dos países de origem, obedecendo a objectivos de cooperação, de reforço de laços ou de interdependência mútua, dirigindo-se com frequência a sectores estratégicos, pelo que têm implicações em termos de defesa nacional e justificam certas reservas. O surto mundial de privatizações e o desaparecimento das economias estatizadas do Leste europeu reduziram drasticamente o número de empresas públicas ou semi-públicas a investir nouros países, pelo que também em Portugal não há casos significativos ou sensíveis a registar nos últimos anos.
- b) Empresas multinacionais, também designadas como transnacionais, entidades globais unificadas em termos operacionais e abrangendo várias empresas em diversos países, instituições com importância e poder crescentes, que constituem os maiores investidores a nível mundial, delas dependendo hoje o desenvolvimento global da economia, pelo que dispõem de significativo poder de pressão sobre os países onde actuam. (Um terço do investimento mundial é controlado pelas cem maiores multinacionais). Normalmente empresas anónimas, cujos accionistas têm como único objectivo a rentabilização dos seus capitais, são obrigadas a adoptar um comportamento maximizador de lucros, o qual implica tomadas de decisões com base nas alternativas mais favoráveis em termos consolidados globais, sem preocupações quanto ao seu impacto sobre os diversos países onde actuam, o

que, sendo absolutamente legítimo na perspectiva das entidades investidoras, gera uma conflitualidade latente entre estas e os países de acolhimento, com possíveis repercuções políticas. Existem ainda outros factores potencialmente geradores de tensões com os países de acolhimento ou de desconfiança por parte destes: a gestão local das empresas assegurada por quadros estrangeiros, o controle estratégico exercido pelas sedes, actividades de I&D vedadas às filiais, proibições de exportar, imposição de fornecedores estrangeiros, distorção de preços de transferência internos com consequente perda de receitas fiscais, decisões pontuais que conduzem a prejuízos para sócios minoritários locais ou globalmente para o país de acolhimento. As multinacionais são também com alguma frequência acusadas de importar mais do que seria necessário, desaproveitando os recursos locais e não desenvolvendo as capacidades do mercado local, assim como de privilegiar os fornecedores oriundos do seu país de origem em detrimento dos locais. Além disso, procuram continuamente obter a máxima mobilidade dos factores de produção, não hesitando em transferir actividades para outros países com consequente eliminação de postos de trabalho.

Apesar da dispersão geográfica e da sua estrutura accionista, estas corporações mantêm normalmente a sua nacionalidade de origem bem vincada em termos da sua estrutura de capitais, dos gestores de topo, da investigação e desenvolvimento, da filosofia da empresa assim como de fidelidade estratégica ao país de origem. A existência de gestores oriundos do país de acolhimento em posições de responsabilidade permite no entanto atenuar esses efeitos e contribuir para a integração da filial neste.

O conflito latente entre o interesse nacional e as considerações de ordem transnacional por parte destas empresas não impede que os investimentos das multinacionais sejam desejados por quase todos os países e tem origem em preocupações de tipo fundamentalmente económico, não se reflectindo em riscos ou ameaças à segurança ou à defesa nacionais.

Os maiores investimentos em Portugal são realizados por multinacionais, cujas filiais ou participadas representam cerca de

metade das 100 maiores empresas não-financeiras, tendo também grande peso no terciário.

- c) Particulares ou sociedades de pequena ou média dimensão, cujas investimentos externos, não se subordinando ao interesse ou estratégia plurinacional dum grupo, têm a rentabilidade própria como objectivo prioritário. Sem grande poder de pressão, estão interessados na estabilidade e segurança do país de acolhimento, não originando conflitos com os interesses nacionais nem diferindo significativamente de investimentos internos e em regra não se dirigem a actividades estratégicas, não justificando preocupações em termos de defesa nacional.  
Temos em Portugal por exemplo uma série de empresas dos sectores têxtil ou do calçado que em pouco se distinguem das suas congéneres de capitais portugueses.
- d) Entidades que só em termos formais são não-residentes e cujas aplicações de capital na prática não têm as características de investimento estrangeiro nem implicações em termos de defesa nacional. São os casos de emigrantes que investem em Portugal, de empresas pertencentes a portugueses mas com sede no estrangeiro ou ainda de cidadãos estrangeiros estabelecidos no nosso país que importam capitais dos seus países de origem.
- e) Investidores que procuram branquear dinheiro resultante de actividades ilícitas ou colocá-lo fora dos alcance das suas autoridades nacionais. Estes investimentos, apesar de não se dirigirem habitualmente a actividades estratégicas, têm evidente impacto em termos de defesa nacional, já que o investidor se esforçará por escapar ao controle das autoridades, obedecerá a objectivos obscuros e não hesitará em recorrer a métodos ilegítimos para defender os seus interesses. No nosso país, têm sido referidos nos últimos anos certos investimentos como suspeitos de estarem ligados a redes internacionais de narcotráfico.

## **QUAL O IMPACTO ECONÓMICO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?**

Comecemos por ter presente a importância fundamental dos efeitos macroeconómicos, sendo o dinheiro um recurso escasso e estratégico,

indissociavelmente ligado à defesa nacional, que passou a exigir enormes disponibilidades financeiras. A capacidade de defesa das nações encontra-se hoje fortemente dependente da sua aptidão para gerar riqueza, visto que a evolução tecnológica dos últimos decénios criou armamentos e equipamentos militares extremamente poderosos e eficazes que permitem prescindir de meios humanos significativos mas que em contrapartida apresentam custos de aquisição e de manutenção elevadíssimos. Um país que pretenda estar na primeira linha da tecnologia para assegurar a sua supremacia militar, mesmo em termos apenas defensivos, não querendo deixar tornar obsoletos os seus meios, terá pois que estar preparado para dedicar a esta matéria valores orçamentais muito altos.

Mas vejamos sob que forma o investimento estrangeiro afecta a economia e contribui para a criação de riqueza:

- a) Traz consigo a curto prazo um benefício directo em termos da Balança de Pagamentos devido à entrada de capitais. Este efeito é contrariado pela retirada de lucros a longo prazo, objectivo legítimo do investidor, mas frequentemente também, a médio prazo, por repatriamentos de fundos de natureza discutível, como royalties elevados, pagamento de serviços a preços manipulados, compra de equipamentos (por vezes até obsoletos) por preços exagerados e outras formas de fugas ao fisco ou de aproveitamento indevido de incentivos. A equidade na repartição dos benefícios decorrentes do investimento é pois uma questão omnipresente e polémica. Sendo pacífico que o investidor retire proveito dos capitais aplicados e que o país de acolhimento obtenha igualmente uma justa recompensa para os seus próprios recursos que comparticiparam na criação desse lucro, a prática não se afigura tão linear, já que todo o lucro adicional de uma parte significará uma perda de igual montante para a outra.
- b) Cria empregos e fomenta o crescimento do produto interno. A própria compra de empresas por estrangeiros traz um benefício para o país de acolhimento, já que o investidor habitualmente desenvolve o negócio, criando novas actividades e postos de trabalho. Numa época de desemprego estrutural a criação de emprego não pode deixar de ser considerada um aspecto de

grande importância, não perdendo no entanto de vista que em períodos de crise o investidor estrangeiro poderá retirar-se, preferindo provocar desemprego no país de acolhimento do que no de origem.

- c) Gera desenvolvimento económico e a elevação do nível de vida das populações, havendo apenas que ponderar se esse desenvolvimento conduz ao modelo de sociedade que se deseja criar e sobretudo acautelar que ele seja sustentável, não comprometendo gerações futuras.
- d) É um factor de aumento da eficiência e da produtividade da economia que o recebe, contribuindo para aumentar a sua competitividade global. O estímulo da concorrência que lhe está associado traz benefícios aos consumidores, mas com excessiva frequência à custa do desaparecimento de empresas locais, que eventualmente poderiam a longo prazo assegurar a mesma evolução com maior estabilidade.
- e) Origina um aumento do valor acrescentado que se reflecte habitualmente numa redução de importações ou num aumento das exportações, e muitas vezes uma abertura de novos mercados. No entanto, os investidores tendem a favorecer os seus fornecedores habituais, normalmente da mesma nacionalidade, conduzindo a um progressivo depauperamento da malha de fornecedores de produtos e serviços de origem local.
- f) Está associado a um pacote de tecnologia, capacidades de gestão e inovação em termos de produtos ou serviços, que também se difundem a outras empresas, originando globalmente alterações estruturais enriquecedoras do potencial económico nacional.

#### **QUAIS AS IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?**

Ao longo do presente estudo já focamos diversos aspectos específicos em que a defesa nacional pode ser afectada por investimentos estrangeiros. No entanto, e apesar de cada país desejar o máximo de independência política, o conceito de auto-suficiência está ultrapassado, a autonomia tem custos elevados e nenhum país prescinde de receber

capitais estrangeiros apesar das suas consequências de ordem estratégica. Abordaremos resumidamente algumas destas, evitando repetir aspectos já antes referidos:

- a) Decisões que afectam o país de acolhimento passam a depender de não-residentes, que escapam ao seu poder político e judicial e cujos interesses obedecem a objectivos próprios, económicos ou estratégicos, não se preocupando com o interesse nacional global desse país e com as consequências que lhe possam advir das suas acções. Pode argumentar-se que o mesmo se aplica a um investidor nacional, no entanto este tomará em ponderação nas suas tomadas de decisão o facto de pertencer a uma comunidade nacional, de cuja segurança e benefício globais a longo prazo também dependerá o seu bem-estar pessoal ou institucional. O facto de não-residentes terem poder sobre entidades e pessoas situadas num determinado país é sem dúvida a questão mais sensível do investimento estrangeiro e o aspecto que o diferencia inequivocamente do investimento interno.
- b) O investimento internacional cria fortes dependências mútuas entre pessoas, empresas, instituições e países, sendo evidente que o excesso de investimento estrangeiro em qualquer país poderá trazer consigo um exagerado grau de dependência em relação ao exterior, factor a ter em conta em termos de defesa nacional. O estreitamento dos laços económicos e da interdependência entre as nações pode ser um foco de tensões, mas em contrapartida dificulta o desencadear de conflitos armados e fomenta a criação de mecanismos de defesa comuns.
- c) Um investimento por parte duma entidade estrangeira não tem à partida a mesma garantia de continuidade dos realizados por investidores nacionais, sendo a sua evolução naturalmente mais sensível a questões conjunturais. Não têm interesse para os países de acolhimento os negócios de ocasião visando a repatriação de lucros na primeira oportunidade. Mas também os investidores estrangeiros, mesmo sendo-lhes indiferentes o interesse e os destinos dos países de acolhimento, se tornam até certo ponto reféns dos valores investidos nestes países que, sobretudo no caso

de crises, podem adoptar contra eles medidas discriminatórias várias.

- d) A introdução de novas tecnologias por investidores externos traz conhecimentos que podem ser utilizados noutros sectores, fomentando o desenvolvimento técnico global do país de acolhimento e reforçando o seu potencial, apesar de ser frequente que os investidores conservem no seu país de origem as actividades de I&D e uma reserva de sigilo sobre as tecnologias verdadeiramente decisivas.
- e) A participação de estrangeiros em áreas estratégicas permite modernizá-las e aumentar a sua eficácia. No entanto o controle, mesmo parcial, de sectores estratégicos por entidades externas representa uma vulnerabilidade eventualmente grave em termos de crises.
- f) O efeito valorizador do investimento estrangeiro sobre os seus colaboradores, em termos de formação profissional, de aprendizagem de métodos de trabalho, de produtividade, de rigor de gestão, de conhecimento de hábitos culturais doutros povos, é um factor inequívoco de reforço do potencial estratégico humano do país de acolhimento. No entanto o facto de uma percentagem muito significativa da população ter como empregadores ou como chefes pessoas estrangeiras, menos sensíveis à defesa dos interesses nacionais, pode contribuir para o enfraquecimento da vontade colectiva de defesa.
- g) As empresas estrangeiras introduzem no país de acolhimento os seus valores culturais próprios, que contribuem para a diluição da identidade nacional do país de acolhimento e para a alteração da forma de vida dos seus habitantes. O investimento estrangeiro, conjuntamente com o fundamentalismo liberal na economia, são factores ligados à crescente competitividade que podem levar à destruição dos valores básicos da civilização ocidental.

#### **QUE ATITUDE ADOPTAR PERANTE O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?**

Apesar de as características até agora referidas parecerem globalmente aplicáveis a todo o investimento estrangeiro, a variedade de

realidades que coexistem dentro deste conceito dificulta o estabelecimento de regras ou afirmações genéricas e exige uma extrema prudência na sua avaliação, sendo sempre mais fácil determinar o impacto de determinado investimento do que estabelecer princípios com validade universal.

Como vimos, trata-se duma matéria estrategicamente sensível e duma problemática muito complexa, com implicações económicas, políticas e sociais delicadas, sendo tradicionalmente sujeita a limitações legais e controles por parte dos países de acolhimento, que têm que salvaguardar inúmeros aspectos de natureza muito diversa:

O primado do interesse geral sobre os interesses do investidor, o não favorecimento do investidor estrangeiro sobre o nacional, a idoneidade e ética do investidor, os seus objectivos e comportamento, a estabilidade do investimento a longo prazo, aspectos estratégicos do sector de actividade a que se dirige, a não distorção da concorrência, os efeitos em termos económicos - nomeadamente em termos de balança de pagamentos, valor acrescentado e emprego-, o impacto ambiental, a dependência estratégica resultante, a localização do centro de decisões, a participação adequada de gestores nacionais em posições de responsabilidade, a valorização tecnológica, o efeito difusor sobre o tecido económico circundante, os eventuais efeitos estruturantes, a criação de actividades complementares, a valorização dos recursos humanos, o reforço da capacidade organizativa...

Sendo hoje sem dúvida um indispensável factor de desenvolvimento económico e de criação de riqueza, desejado por todos os países, é mesmo assim impossível fazer uma apreciação global das consequências do investimento estrangeiro. A sua ausência poderá ser tão prejudicial como o seu excesso; inconvenientes contrabalançam as vantagens.

Estando obrigados a conviver com ele, os países deverão esforçar-se por retirar o máximo proveito, optimizando as suas consequências positivas e limitando os efeitos negativos.

No passado os investidores estrangeiros, considerados intrusos tolerados ou exploradores despudorados, foram acusados de neocolonialismo e de se imiscuirem na política dos países de acolhimento.

Nos anos 80 assistiu-se em Portugal ao favorecimento por parte da administração pública do investimento estrangeiro em detrimento do investimento interno, tendo-se paralelamente verificado a venda massiva

de empresas nacionais a estrangeiros, motivada pela ânsia do lucro imediato mas também pelo receio dos proprietários de perderem os seus bens, mal protegidos pelo Estado no período pós-revolucionário.

Os desenvolvimentos mais recentes, tanto a nível mundial como nacional, vão no sentido da eliminação de condicionamentos e do fomento indiscriminado do investimento estrangeiro, tornado sinónimo de desenvolvimento e de riqueza, parecendo esquecidas ou menosprezadas as consequências daí decorrentes em termos de defesa nacional.

Entre o antigo proteccionismo conservador e o actual liberalismo despreocupado, a prudência sugeriria que se evitassem exageros, na perpétua procura da virtude que costuma dar-se bem algures no meio.

*Tomás Araújo Moreira*

## BIBLIOGRAFIA E FONTES

MATOS, Luís Salgado de, *Investimentos Estrangeiros em Portugal – Seara Nova*, Lisboa (1973)

2.<sup>a</sup> *Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa* – Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (1979)

PARRY, Thomas G., *The Multinational Enterprise-International Investment and Host Country Impacts* – School of Economics-University of New South Wales, Jai Press Inc., Greenwich Connecticut (1980)

JOHN H, *International Production and the Multinational Enterprise – Dunning*-University of Reading, George Allen & Unwin Ltd, London (1981)

OHMAE, Kenichi, *The Borderless World* – Collins, London (1990)

*World Investment Directory-Developed Countries* – United Nations Publications (1993)

- ICEP

- BANCO DE PORTUGAL

- Publicações periódicas: TIME / PÚBLICO / O INDEPENDENTE