

# Economia

---

Vítor Corado Simões

ISEG – Lisbon School of Economics and Management, Universidade de Lisboa



## O eterno problema do padrão de especialização da economia

O desafio de reforçar o desempenho competitivo da economia portuguesa “difícilmente pode ser conseguido sem melhorar o padrão de especialização da economia, no sentido de produtos sofisticados, comercializáveis” internacionalmente<sup>1</sup>. Tal desafio não é de hoje. Tem uma longa história, que remonta ao tratado de Methuen (1703), com a troca de panos ingleses (produtos complexos) por vinhos portugueses (produtos simples, derivados da agricultura)<sup>2</sup>. Ganhou mais acuidade recentemente, com o movimento de des-globalização e a premência da salvaguarda da sustentabilidade. Atuando transversalmente, a pandemia de COVID-19 tornou o desafio ainda mais urgente, ao conduzir muitos países a estabelecer restrições à circulação de pessoas e bens. Veio também sublinhar os riscos das cadeias de abastecimento internacionais exclusivamente focadas na eficiência produtiva<sup>3</sup>, gerando maior preocupação com a sua resiliência. Assim, a pandemia, ao mesmo tempo que perturbou o funcionamento das economias nacionais e o nível de rendimento e qualidade de vida das populações, veio estabelecer um novo quadro para a inserção dos agentes económicos e das economias nacionais na economia internacional. Contribuiu para novas lógicas, mais regionais, de cadeias de abastecimento, abrindo outras possibilidades para a inserção dos agentes económicos portugueses em cadeias de valor e para a atração de investimento internacional em atividades de maior intensidade cognitiva.

A Europa procurou dar uma resposta aos problemas económicos e sociais suscitados pela pandemia, através do *Next Generation EU*, um instrumento financeiro para promover a recuperação europeia pós-COVID-19, que se exprimiu, em termos nacionais, no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). A resposta ao desafio

da competitividade internacional da economia portuguesa, num quadro de transição climática e digital, é um vetor central do PRR.

A questão central da afirmação competitiva da economia portuguesa reside na capacidade de conceber, fabricar e vender internacionalmente bens e serviços complexos, de alto valor acrescentado, respondendo às preferências de mercados, com âmbito supranacional.

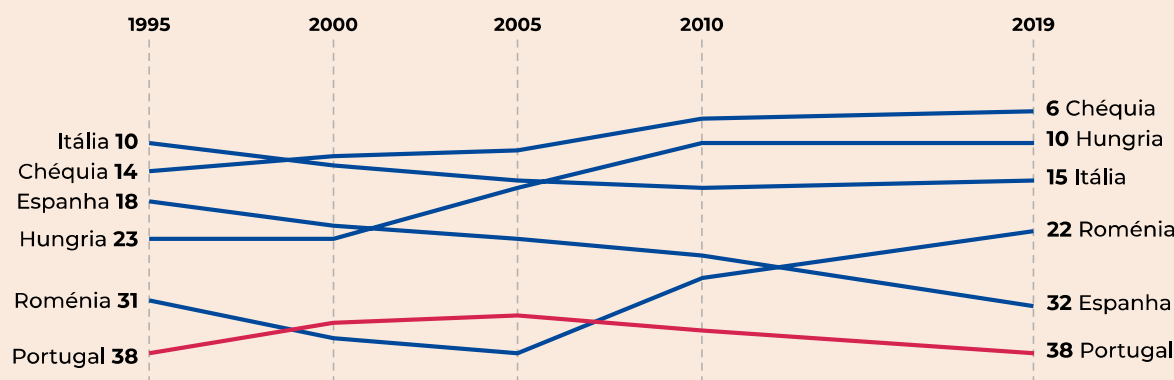
O indicador de complexidade de Harvard (ver gráfico), pretende medir a quantidade de conhecimento tácito incorporada na estrutura de uma economia. Quanto mais

*A pandemia contribuiu para lógicas mais regionais de cadeias de abastecimento, abrindo outras possibilidades para a inserção dos agentes económicos portugueses em cadeias de valor*

elevada, maiores serão as possibilidades de diversificação produtiva, designadamente através da combinação de eixos distintos de conhecimento. Concebido por César Hidalgo e Ricardo Hausmann<sup>4</sup>, tem sido objeto de várias críticas, sobretudo quanto à sua limitada capacidade como preditor do crescimento. Tem, todavia, o mérito de fornecer uma visão global sobre o nível de complexidade das economias e as respetivas oportunidades de diversificação.

## Indicador de Complexidade Económica (número de ordem)

Fonte: Atlas of Economic Complexity



**A sofisticação relativa das exportações portuguesas melhorou entre 1995 e 2005, mas regrediu desde então, para níveis idênticos aos da década de noventa.**

Como se verifica no gráfico, a posição relativa de Portugal, depois de melhorar entre 1995 e 2005, regrediu a partir daí, situando-se, em 2019, no 38.<sup>a</sup> lugar, exatamente o mesmo que ocupava em 1995. Se a melhoria está, em larga medida, associada à introdução de atividades mais complexas em ligação com o Projeto Autoeuropa, o declínio posterior decorre da incapacidade de explorar novas oportunidades de elevado valor acrescentado e da posterior afirmação de Portugal como destino turístico, com serviços de reduzida intensidade em conhecimento<sup>5</sup>.

A comparação internacional mostra que outros países da Europa do Sul, como a Itália e sobretudo a Espanha, experimentaram evoluções mais negativas, embora estejam bastante mais bem posicionados que Portugal. Em contrapartida, países da Europa de Leste, designadamente República Checa, Hungria e Roménia, têm melhorado a posição relativa, em larga medida com base em investimento estrangeiro. Portugal tem, pois, um forte problema de competitividade internacional, resultante da limitada intensidade cognitiva e complexidade das

atividades económicas desenvolvidas no país. O lançamento do PRR constitui, nesta linha, uma oportunidade que não pode ser desperdiçada. ▶

- <sup>1</sup> Ricardo Paes Mamede, Manuel Mira Godinho e Vítor Corado Simões (2014) 'Assessment and challenges of industrial policies in Portugal', in Aurora Teixeira, Ester Silva and Ricardo Paes Mamede, *Structural Change, Competitiveness, and Industrial Policy: Painful Lessons from the European Periphery*, Londres, Routledge, pp. 274.
- <sup>2</sup> Ver Teresa da Silva Lopes e Vítor Corado Simões (2017) 'Foreign investment in Portugal and knowledge spillovers: From the Methuen Treaty to the 21<sup>st</sup> century', *Business History*, disponível em <https://doi.org/10.1080/00076791.2017.1386177>
- <sup>3</sup> The Economist (2020a), 'Chaguan: Globalisation under quarantine', *The Economist*, p. 48.
- <sup>4</sup> César A. Hidalgo & Ricardo Hausmann (2009) *The Building Blocks of Economic Complexity*, CID Working Papers 186, Center for International Development at Harvard University.  
Para aplicações ao caso português, veja-se: Leonor Sopas (coord.), Ricardo Ribeiro, Marisa Tavares, Vasco Rodrigues e João Meneses (2018) *Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos;  
Leonor Sopas (2022) *Padrão de Especialização Internacional de Portugal: Evolução Recente e Possibilidades de Desenvolvimento Futuro*, Projecto Foresight Portugal 2030, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- <sup>5</sup> Para informação mais detalhada, ver a análise de Leonor Sopas, *op. cit.*

# Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial

O objetivo das Agendas Mobilizadoras é acelerar a transformação estrutural da economia portuguesa através de consórcios que garantam o desenvolvimento de cadeias de valor nacionais

Existe uma necessidade premente de reforçar a competitividade internacional da economia portuguesa<sup>1</sup>. Isso passa pela introdução de maior complexidade e transversalidade do sistema económico, de forma a responder a necessidades cada vez mais multifacetadas e em constante mutação.

Os desafios económicos suscitados pela pandemia e pelas transições digital e climática conduziram ao *Next Generation EU*, um instrumento financeiro para promover a recuperação europeia pós-COVID-19, que se exprime, em termos nacionais, no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Os objetivos deste são operacionalizados em vinte componentes, que abrangem desde o Serviço Nacional de Saúde e a habitação até à justiça económica e ambiente de negócios e à eficiência da Administração Pública, passando pelo mar e pela descarbonização da indústria. A componente mais relevante para os nossos objetivos é a C5 – Capitalização e Inovação Empresarial, que inclui as Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial<sup>2</sup> – doravante chamadas Agendas Mobilizadoras –, as quais constituem o foco do presente texto.

De acordo com o PRR, o objetivo das Agendas Mobilizadoras é “acelerar a transformação estrutural da economia portuguesa, melhorando o seu perfil de especialização, através da formação de consórcios sólidos e estruturantes que garantam o desenvolvimento, a diversificação e a especialização de cadeias de valor nacionais, prosseguindo metas objetivas ao nível das exportações, emprego qualificado [e] investimento em I&D”<sup>3</sup>.

Trata-se de uma medida de natureza sistémica, mais orientada pela procura que pela oferta, que pretende estimular as empresas e outros agentes económicos a combinar capacidades para responder de forma inovadora a desafios e/ou oportunidades identificados. Ela vai para além de iniciativas anteriores com uma dimensão sistémica, como os *clusters* ou os Laboratórios Colaborativos (CoLAB<sup>4</sup>), em duas vertentes: os atores principais são as empresas e visa contribuir para mudar o perfil de especialização, através da conjugação de competências complementares.

O envelope financeiro das Agendas Mobilizadoras ascende a 558 milhões de euros. Elas expressam-se na formação de consórcios, sempre liderados por uma empresa, mas envolvendo múltiplas entidades, empresariais e não empresariais (fundações, Universidades, centros de investigação, *clusters*, CoLAB,

<sup>1</sup> Ver Ricardo Paes Mamede, Manuel Mira Godinho e Vítor Corado Simões (2014) 'Assessment and challenges of industrial policies in Portugal', in Aurora Teixeira, Ester Silva and Ricardo Paes Mamede, *Structural Change, Competitiveness, and Industrial Policy: Painful Lessons from the European Periphery*, Routledge, Londres, pp. 258-277.

<sup>2</sup> A componente C5 inclui também as Agendas Verdes para a Inovação Empresarial. Estas não serão, porém, abordadas aqui.

<sup>3</sup> República Portuguesa/Ministério do Planeamento, *Recuperar Portugal Construindo o Futuro – PRR Plano de Recuperação e Resiliência*, Ministério do Planeamento, Lisboa, pg. 110. Ênfase no original.

<sup>4</sup> Para informação sobre os CoLAB, cfr. Vítor Corado Simões, 'Laboratórios Colaborativos', in Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva (coords.) (2020) *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020 – Valorizar as Políticas Públicas*, pp. 37-41.



associações empresariais). Os projetos devem reportar-se às seguintes áreas: Tecnologias Transversais (Energia, TIC, Materiais); Indústrias e Tecnologias de Produção; Mobilidade, Espaço e Logística; Recursos Naturais e Ambiente; e Saúde, Bem-estar e Território. Existem dois tipos de projetos:

- › Pactos de Inovação, envolvendo um investimento total mínimo de 50 milhões de euros, um consórcio com pelo menos dez entidades incluindo empresas (ao menos uma não PME) e entidades não empresariais do sistema de investigação e inovação (ENESII)
- › Projetos Mobilizadores de Agendas de Inovação, com um investimento mínimo indicativo entre 20 e 50 milhões de euros.

Todos os projetos devem estar concluídos até 31 de dezembro de 2025, cabendo a maioria do investimento a empresas, sendo estas envolvidas nas fases críticas da cadeia de valor dos produtos ou processos pretendidos.

A seleção das Agendas Mobilizadoras a apoiar está ainda a decorrer no momento em que escrevemos este texto. O processo envolveu duas fases: manifestações de interesse e seleção das propostas. Na primeira foram submetidos 143 projetos, dos quais foram escolhidos 70. Na segunda, foram apresentadas 64 propostas, envolvendo investimentos previstos no valor de 8.385 milhões de euros<sup>5</sup>. Deste montante, cerca de 58% corresponde a investimento produtivo e 39% a investimento em I&D. No que respeita às áreas de investimento, a Energia absorve quase 27%, seguida pelas Tecnologias de Produção e Indústrias de Produto (25%) e, a maior distância, por Transportes, Mobilidade e Logística, Tecnologias de Produção e Indústrias de Processo (ambas com 8% cada) e Automóvel, Aeronáutica e Espaço (7%).

Os consórcios propostos têm uma dimensão muito variável, desde 4 entidades (Bio-Hub – Plataforma Nacional de I&D, Produção, Comercialização e Distribuição de Biofarmacêuticos Inovadores; e Sines Green Hydrogen Valley) até 126 (PRODUTECH R3 – Agenda Mobilizadora da Fileira das Tecnologias de Produção para a Reindustrialização). Não é fácil, com os elementos disponíveis, fazer comentários seguros a este respeito. Será lícito, porém, afirmar que consórcios com muito poucos elementos poderão carecer da diversidade de competências complementares que está subjacente à lógica desta medida de política. Em contrapartida, consórcios muito grandes correm riscos de desagregação, pela dificuldade de compatibilizar e congregar os interesses de múltiplos atores ao longo do tempo.

A análise do Aviso para apresentação de propostas indica os oito critérios a considerar na avaliação. Três deles congregam mais de 50% da ponderação total: Efeitos esperados sobre a competitividade empresarial e o perfil de especialização do País (20%), Potencial de valorização económica da inovação e escalabilidade (20%), e Grau de inovação ou de diferenciação (15%). As orientações para a avaliação do segundo critério indicado parecem inadequadas, já que faltam indicadores claros para ajuizar do potencial de valorização económica e da escalabilidade internacional dos resultados. Aliás, este é um aspeto subalternizado na maioria dos projetos apresentados.

Estamos perante uma medida de política ainda não implementada. Assim, a questão-chave é a seguinte: *Qual o potencial desta iniciativa para promover uma efetiva transformação estrutural da economia portuguesa?*

**Faltam indicadores claros para ajuizar do potencial de valorização económica e da escalabilidade internacional dos resultados**

<sup>5</sup> Os leitores que pretendam obter informação mais detalhada sobre os projetos poderão fazê-lo acedendo ao site do IAPMEI (<https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Incentivos-Financiamento/Sistemas-de-Incentivos/Plano-de-Recuperacao-e-Resiliencia/Agendas-para-a-Inovacao-Empresarial.aspx>).

## É bom que as políticas públicas assumam riscos e procurem estimular o reforço da complexidade e a transformação da economia portuguesa

Como referimos, esta medida de política tem méritos indiscutíveis. Ela pode contribuir, de facto, para a concretização de agendas colaborativas em torno de temas relevantes para a competitividade internacional das empresas e da economia portuguesa. Tem uma vertente de transversalidade e de agregação de contribuições diversas que pode conduzir à configuração de novas cadeias de valor e à transformação das já existentes. A grande maioria das principais empresas industriais existentes em Portugal está envolvida em pelo menos uma Agenda Mobilizadora.

Alguns observadores consideram que se deveria ter ido mais longe, estimulando projetos mais ambiciosos, numa lógica de resultados económicos. Esta crítica tem alguma justificação. Poderia ter havido mais ambição e também maior diversidade de competências para a concretização dos objetivos pretendidos. Assim, com base na informação disponível, a ambição dos dois projetos ligados ao mar parece limitada, para além de alguma falta de consistência e das dúvidas sobre a real capacidade das empresas-líder. Um outro aspeto fundamental é a falta de parceiros internacionais que contribuam com ativos complementares críticos (tecnológicos, de integração de sistemas, organizacionais e de mercado). Estão envolvidas algumas das mais dinâmicas e capacitadas subsidiárias portuguesas de grupos multinacionais (por exemplo, Volkswagen Autoeuropa, Bosch Termotecnologia, Bosch Sistemas de Segurança, Bosch Car Multimédia, Ikea, Vodafone, GMVIS Skysoft e Embraer Portugal). Mas não consta, nos resumos dos projetos, qualquer referência à colaboração ou à mobilização de competências de parceiros internacionais capazes de contribuir com competências em falta. Por exemplo, como se pretende conceber, produzir e comercializar *smart wagons* e material circulante ferroviário em Portugal sem envolver a capacidade de integração de sistemas detida pelos grandes fabricantes a nível mundial<sup>6</sup>?

É provável que alguns projetos não consigam cumprir os objetivos propostos. Os riscos são de diferentes tipos – insuficiências das competências existentes; alteração das condições ambientais, tecnológicas e comerciais; afirmação de abordagens tecnológicas e/ou comerciais alternativas; e dificuldades de gestão dos consórcios – e irão exigir um acompanhamento permanente por parte das entidades públicas, designadamente dos Ministérios da Economia e da Ciência e Tecnologia, do IAPMEI e da Comissão de Acompanhamento do PRR.

Outras candidaturas, em contrapartida, parecem muito promissoras e com claro potencial transformador. Destacam-se, a título de exemplo, os projetos de soluções avançadas para a saúde (*Health from Portugal*), de combate ao lixo espacial (*AI fights space debris*), de desenvolvimento de produtos à base de celulose para substituição de plástico, de plásticos sustentáveis, de modernização das tecnologias de produção (PRODUTECH R3) e a agenda para a inteligência artificial sustentável (onde participam dois unicórnios portugueses).

Muitas iniciativas por certo fracassarão, estando o risco de insucesso correlacionado com a própria ambição dos projetos. Outras serão bem-sucedidas. Mas todas, se bem acompanhadas, poderão ser fonte de aprendizagem. É bom que as políticas públicas assumam riscos e procurem estimular o reforço da complexidade e a transformação da economia portuguesa. Parafraseando António Machado, “o caminho faz-se caminhando”. ▶

<sup>6</sup> As competências da Medway-Maintenance & Repair, S.A. são fundamentalmente nas áreas de reparação e manutenção, não na construção. Desde há cerca de duas décadas, após o encerramento da Bombardier (ex-Sorefame, ex-ADTranz), que Portugal não tem competências na concepção e na integração de sistemas e não domina os sistemas nucleares do material circulante ferroviário.