

Investimento estrangeiro e multinacionais em Portugal: um esboço de síntese

(texto provisório, não citar)

Álvaro Ferreira da Silva
Faculdade de Economia (UNL)

1. Introdução

A comunicação que seguidamente se apresenta é fruto de uma investigação ainda no seu início. São por isso limitados os objectivos a que se propõe. Pretende fornecer uma visão de síntese sobre a evolução do investimento estrangeiro ao longo do período em que vigora o regime autoritário e de partido único em Portugal (1926-1974). Neste panorama sumário procura, em primeiro lugar, destacar o enquadramento legal do investimento externo, que teve cambiantes diferentes durante os cerca de 50 anos aqui tratados. Em segundo lugar, procura estabelecer uma avaliação da sua evolução quantitativa, para em seguida se destacarem os sectores que mais beneficiaram do influxo de capital estrangeiro. Destaca-se o papel das empresas multinacionais no quadro deste investimento, procurando focar os sectores em que marcaram presença e tentando sistematizar uma tipologia das formas empresariais assumidas pela sua presença no nosso país. Esta tipologia é ainda fruto de um trabalho exploratório, que etapas subsequentes desta investigação permitirão conhecer melhor. Por último, a conclusão constitui também o levantamento de algumas questões que ficaram por responder com esta comunicação.

2. O investimento estrangeiro antes de 1926

Embora sem a existência de dados quantitativos sobre a evolução do investimento estrangeiro em Portugal, podemos considerar que o século anterior a 1926 é marcado por duas fases distintas. A primeira desenrola-se ao longo da segunda metade do século XIX, em que Portugal beneficia do enquadramento externo favorável aos movimentos de capital à escala da economia internacional. A segunda marca o início do século XX, em que a Primeira Guerra Mundial interrompe um primeiro ciclo de globalização na economia mundial.

Na primeira o investimento externo surge associado a um ambiente que propicia maiores garantias para os investidores. O período que se seguiu a 1815 não apenas se caracteriza pela inexistência duradoura de intensos conflitos pan-europeus durante um século, como vê desenvolver-se um enquadramento legislativo e institucional que propicia os fluxos de capital à escala da economia internacional. O direito à propriedade privada, contra o confisco arbitrário de bens móveis e imóveis, começa generalizadamente a ser assegurado, abrangendo quer a propriedade de cidadãos nacionais, quer a de estrangeiros. Por outro lado, trata-se de um período em que existe um ambiente favorável ao recurso a capitais estrangeiros para assegurar a exploração de recursos nacionais. Por fim, a participação de muitos países europeus no padrão-ouro, assente em câmbios fixos e na inexistência de controlos à circulação de capitais, propicia uma outra condição favorável ao investimento externo.

A presença de capitais estrangeiros em Portugal na segunda metade do século XIX está sobretudo associada ao investimento em títulos de dívida pública. Os

empréstimos ao Estado contraídos no exterior rondariam os 40% do PIB em 1891, momento em que atingiram um dos valores mais elevados para o conjunto do período que aqui nos interessa¹.

Embora a ausência de estimativas comparáveis para o investimento directo prejudique uma avaliação rigorosa da sua importância, é ponto consensual que o seu peso seria bem inferior ao investimento de portefólio em títulos de dívida pública². Os sectores privilegiados em Portugal desenhavam um padrão que se afastava do que dominava o investimento directo no estrangeiro no período: recursos naturais (55%) e serviços (30%), sendo mais reduzidos os que se dirigiam para o investimento industrial (15%)³. Em Portugal, a fraca base de recursos naturais, renováveis ou não renováveis, impedia que neste sector se concentrasse uma tão elevada proporção do investimento estrangeiro. Os investimentos britânicos no vinho do Porto eram o exemplo mais evidente da exploração de recursos naturais renováveis, para além de algumas empresas estrangeiras que operavam concessões mineiras⁴. Nas infra-estruturas – caminhos de ferro, iluminação a gás, transportes urbanos, contratos de modernização portuária – a presença do capital estrangeiro era mais evidente. No entanto, mesmo aqui a imagem que prevalece quando se confronta um sector particularmente dinâmico e apetecido para o investimento estrangeiro – o das infra-estruturas urbanas – com o que se passava em países como a vizinha Espanha ou a Itália, reflecte um menor peso de empresas estrangeiras no abastecimento de energia, água ou transportes nas cidades portuguesas do final do século XIX e início do século XX. Mas era sobretudo o sector segurador que até à Primeira Guerra Mundial concentrava a maioria das iniciativas empresariais estrangeiras no nosso país⁵. O investimento externo no sector industrial encontrava-se num número limitado de áreas, mas que mesmo assim representavam entre 1890 e 1914 cerca de ¼ de todo o investimento estrangeiro em Portugal: a indústria corticeira⁶, o sector conserveiro ou a indústria têxtil (Cloat & Clarks).

A crise financeira de 1891-1892 estancou o investimento externo de portefólio dirigido para a aquisição de títulos de dívida pública portuguesa. A crise financeira resultou das dificuldades que a crescente dívida pública impôs às cronicamente deficitárias finanças do Estado, com um peso cada vez maior do serviço da dívida no conjunto das despesas. A redução das remessas dos emigrantes, que permitiam saldar as contas externas, conjuntamente com a falência do banco Baring Brothers, a que se juntava a nível político o descrédito causado pelo ultimatum inglês de 1890, ajudaram à crise de confiança que levou a moeda portuguesa a abandonar o padrão-ouro em 1891 e à interrupção do pagamento do serviço da dívida, com posterior redução

¹ O valor da dívida externa foi calculado a partir dos títulos de dívida em circulação e em cauções em 1896, não se considerando portanto os títulos não colocados (Fuschini, 1896). O valor é, por isso, ligeiramente inferior ao que pode ser apurado com base nos quadros 44, 47 e 51 de Mata, 1993. Portugal tinha uma das maiores dívidas públicas externas per capita no início dos anos 90 do século XIX, apenas ultrapassado pela França.

² Num trabalho recente, Maria Eugénia Mata (2002) realça a importância do investimento estrangeiro em Portugal ao longo da segunda metade do século XIX e até ao início da Primeira Guerra Mundial.

³ Para uma estimativa da distribuição do investimento directo externo para 1914, veja-se Dunning, 1992.

⁴ Bibl.

⁵ Mata (2002) – O sector segurador representava em 1860-1890 e em 1890-1914, respectivamente, 37% e 33% das sociedades estrangeiras operando em Portugal (comunicação pessoal da autora).

⁶ Dos 22 estabelecimentos industriais corticeiros arrolados no Inquérito Industrial de 1881, 9 seriam estrangeiros.

unilateral dos juros da dívida externa. O resultado foi o fim duradouro da presença de capitais estrangeiros no financiamento do Estado português.

Após a crise de 1891-1892 o investimento directo não parece ter sido sujeito a um intenso movimento de repatriação de capitais, nem à paragem de novas iniciativas empresariais, embora sempre num volume reduzido, que mais não era do que a expressão das reduzidas oportunidades de investimento existentes em Portugal. Algumas das situações mais duradouras de investimentos estrangeiros são realizadas após aquela data, digam elas respeito às infra-estruturas urbanas (Anglo-Portuguese Telephone Company ou Lisbon Electric Tramways, no caso desta última através da transferência da concessão do transporte público em carris na cidade de Lisboa, após a incapacidade da anterior empresa em proceder à electrificação do transporte urbano) ou ao investimento no sector industrial. Nas colónias africanas de Angola e Moçambique, criaram-se várias companhias estrangeiras, concessionárias da exploração de recursos naturais não-renováveis ou renováveis (Mata, 2002).

3. O Estado Novo e o enquadramento legal do investimento estrangeiro

Em 28 de Maio de 1926 um golpe militar derruba a Primeira República e instaura um regime não-parlamentar. Para além da instabilidade política que assolara o quarto de século de vida da república parlamentar, a questão financeira colocava-se como um dos principais temas que levava ao descrédito dos políticos republicanos e à instituição dum regime autoritário. O clima inflacionista dos anos que se seguiram ao início da Primeira Guerra Mundial, motivado pela crise de escassez de bens essenciais e sobretudo pela monetarização do défice público, marcou profundamente o período entre 1915 e 1925 (Telo, 1980; Valério, 1994). À escala europeia a inflação portuguesa do primeiro pós-guerra só foi ultrapassada pelas experiências de hiperinflação que encontramos nas potências beligerantes da Europa Central. Próxima dos níveis de inflação vividos em Portugal apenas encontramos a situação da Finlândia, a braços com uma intensa crise política e social, que desemboca numa guerra civil. A gravidade da situação para a frágil economia portuguesa surge plenamente evidenciada quando olhamos para o quadro 1.

Quadro 1: Índice de preços no consumidor, 1918-1926 (100=1914)

	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926
<i>Países com hiper-inflação</i>									
Áustria	1163	2492	5115	9981	263938	76	86	97	103
Alemanha	304	403	990	1301	14602	13, 1885629 ¹⁰	128	140	141
<i>Países em que a inflação continuou depois de 1920</i>									
Portugal	293	335	580	909	1099	1726	2399	2306	2208
Bélgica	1434	344		366	340	399	469	498	604
Finlândia	633	922	889	1055	1033	1033	1055	1100	1078
Itália	289	331	467	467	467	476	481	580	618
França	213	268	371	333	315	344	395	424	560
<i>Países em que a inflação estava controlada a partir de 1920</i>									
Noruega	253	275	300	277	231	218	239	243	206
Suécia	219	257	269	247	198	178	174	177	173
Dinamarca	182	211	261	232	200	206	216	211	284
R. Unido	200	219	248	224	181	176	176	176	171
Holanda	162	176	194	169	149	144	145	144	138

Fonte: Maddison, 1991, pp. 300-303.

Mesmo após a inflação e a desvalorização do escudo se encontrarem controladas a partir de 1925, a questão financeira não se encontrava definitivamente estabilizada, já que persistia o défice público a níveis não substancialmente inferiores aos da primeira metade da década de 1920. Por outro lado, a tentativa de negociação em 1927 de um empréstimo externo para fazer face aos compromissos financeiros do Estado, no âmbito dos tímidos programas de estabilização financeira caucionados pela Sociedade das Nações, encontrou condições consideradas inaceitáveis pelo governo português. Assim, a instauração do regime autoritário em 1926 enquadra-se numa conjuntura propícia a um programa de nacionalismo económico, quer no plano da protecção aduaneira, quer no plano dos fluxos de capitais externos. Ecoavam as memórias do que tinha representado o aumento da dívida externa no final do século XIX, num momento em que o peso da dívida externa face ao PIB tinha chegado aos 54% em 1924, e embora com tendência para diminuir face ao programa de estabilização financeira encetado por Álvaro de Castro, se mantinha ainda num montante superior a 40% até 1927. Uma das medidas que granjeou a popularidade de Oliveira Salazar no momento em que em 1928 toma posse como Ministro das Finanças foi a extinção da dívida pública externa flutuante, ao mesmo tempo que equilibrava as tradicionalmente deficitárias finanças públicas, afastando o temor de monetarização do défice ou de recurso à dívida pública para o seu financiamento (Telo, 1994).

Quadro 2: Estabilização cambial no pós-guerra, 1922-1929

	Ano de retorno ao padrão-ouro	Nova paridade como percentagem da de 1914
<i>Depreciação cambial superior a 90%</i>		
Alemanha	1923	0,0000000001
Polónia	1926	0,000026
Áustria	1922	0,00007
Hungria	1924	0,0069
Bulgária	1924	3,8
Portugal	1931	5,3
<i>Depreciação cambial entre 70 e 90%</i>		
Finlândia	1924	13,0
Bélgica	1926	14,5
Checoslováquia	1923	14,6
França	1926	20,3
Itália	1926	27,3
<i>Retorno ao padrão-ouro com a paridade de antes da guerra</i>		
Suécia	1922	100
Holanda	1924	100
Suiça	1924	100
Reino Unido	1925	100
Dinamarca	1926	100
Noruega	1928	100

Fonte: Feinstein et al., 1997, p. 46

O último factor que ajuda a compreender a evolução do investimento estrangeiro em Portugal após o advento da ditadura foi o eclodir da Grande Depressão de 1929-1932, a que se segue uma política de repatriação de investimentos e de queda dos fluxos financeiros à escala mundial.

É neste contexto que se deve compreender o ambiente institucional e legislativo que rodeou o investimento externo a partir dos anos 30, bem como as razões objectivas para a quebra do investimento externo numa economia em que as oportunidades de negócio tinham sido sempre reduzidas, como fonte de atracção de empresários estrangeiros, devido ao reduzido mercado interno e à fraqueza dos recursos naturais.

O enquadramento institucional da actividade económica promovido pelo novo regime baseou-se numa postura fortemente intervencionista e proteccionista face aos interesses económicos já instalados, temendo o impacto que a exacerbação da concorrência poderia ter no frágil tecido empresarial português⁷. Em 1931, tendo como pano de fundo a Grande Depressão, promulga-se a primeira Lei de

⁷ Sobre o Condicionamento Industrial veja-se Brito, 1989 e Confraria, 1992.

Condicionamento Industrial que tornava dependente de autorização governamental a instalação de novos estabelecimentos industriais, qualquer que fosse o investidor, o que constituía um desincentivo ao investimento externo. Sujeitava igualmente a autorização prévia a alienação de licenças de exploração ou de estabelecimentos industriais a cidadãos estrangeiros ou a empresas em que a maioria do capital não fosse nacional.

Publicada em 1931 com um carácter provisório («enquanto durasse a situação de crise mundial»), a Lei de Condicionamento Industrial assumiria um carácter definitivo a partir de 1937. Aí se tornava a estipular a proibição da «transferência de propriedade de nacionais para estrangeiros» (Lei 1956 de 17 de Maio de 1937, Base III, alínea c), regulando-se por decreto nº27994 de 26 de Agosto de 1937 o que se consideravam como sociedades nacionais (maioria dos vogais dos seus corpos gerentes e do seu capital social).

O verdadeiro marco legislativo de enquadramento do investimento externo é constituído pela chamada Lei de Nacionalização de Capitais, promulgada em 13 de Abril de 1943. No seu articulado reservava para o capital nacional o investimento em certos sectores: serviços públicos ou bens do domínio público; actividades em regime de exclusivo; outras actividades relacionadas com a defesa ou consideradas estratégicas para a economia portuguesa, incumbindo ao Estado a definição posterior destas actividades. Simultaneamente tornava um pouco mais restritivo o conceito de empresa portuguesa, quando comparado com formulação semelhante na Lei do Condicionamento Industrial, obrigando a uma maioria de 60% do capital social na posse de cidadãos nacionais.

Para as sociedades estrangeiras que já operavam no território, em actividades reservadas ao capital nacional, criava-se um regime transitório até à sua integração no novo modelo, impedindo a sua venda a pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade estrangeira, e obrigando à fixação da sede da empresa em território português. Prazos para a territorialização da sede não eram fixados, nem para a nacionalização dos capitais das empresas estrangeiras presentes nos sectores reservados ao capital nacional. Esta integração das empresas estrangeiras, a prazo indefinido, no novo regime de nacionalização dos capitais parecia colocar uma espada de Dâmocles sobre os interesses de investidores externos operando em Portugal nas actividades compreendidas na lei. No entanto, os resultados ficaram aquém de quaisquer temores que vissem nesta peça legislativa uma tentativa de efectiva nacionalização de interesses económicos estrangeiros. Ao seu abrigo foram nacionalizadas companhias estrangeiras, titulares de concessões nas colónias, como foram os casos da Companhia de Moçambique e da Companhia do Porto da Beira, mas nunca se procedeu à sua utilização como instrumento legislativo para uma efectiva nacionalização das empresas operando no nosso país, mesmo em sectores de serviços públicos como os transportes públicos ferroviários ou urbanos, a distribuição de energia, ou a rede telefónica das duas maiores cidades portuguesas. Por outro lado, como assinala João César das Neves, «nunca o regime utilizou o instrumento mais hostil ao capital externo, a proibição de repatriar lucros» (1999, p. 300).

Em suma, a Lei de Nacionalização dos Capitais parece mais um acto legislativo a compreender no quadro de uma economia de guerra e de um vago programa de substituição de importações (Rosas, 1990; Telo, 1991), que fizesse face à desarticulação dos circuitos tradicionais de abastecimento e ao desvio de capacidade produtiva para fins militares nos países directamente envolvidos no esforço de guerra,

do que uma estratégia de ataque aos interesses económicos estrangeiros sediados em território nacional. Por outro lado, os sectores que no articulado da lei eram definidos como de interesse fundamental para a economia da nação nunca foram sujeitos a posterior regulamentação legal. Luís Salgado de Matos refere-se a esta lei como um bom exemplo da política de Salazar: «Começa por estabelecer uma fronteira entre o presente e o futuro, respeitando religiosamente os direitos adquiridos. Para o futuro, dispõe com gradualidade e numa perspectiva de poder. A ‘portugalização’ será feita na medida do possível.» (Matos, 1996, p. 492)

A conjuntura internacional desfavorável iniciada com a Grande Depressão proporcionava o quadro de fundo em que se inseriam estas medidas limitadoras do investimento estrangeiro e protectoras do empresariado nacional. O segundo quartel do século XX, com a sucessão de crises económicas e guerra, tinham reduzido o investimento estrangeiro a níveis muito reduzidos no conjunto da economia mundial.

Neste panorama pessimista algumas excepções existiram. A Soda Póvoa foi em 1934 comprada pela francesa Solvay, iniciando em 1939 a produção de ácido clorídrico e silicato de sódio, produtos inovadores no quadro da indústria química portuguesa. Pela mesma década, o Estado associava-se à *Compagnie Française des Pétroles* para criar uma empresa de refinação de petróleos, a Sacor (Rosas, 1994, p. 874). Ao longo dos anos da guerra destaca-se a criação de várias empresas em que se detecta a participação de capital estrangeiro: ou em sectores como a produção de pneus e de câmaras de ar, associado á banca portuguesa (Mabor, com a participação do Banco Borges & Irmão e da americana General Tyre); ou na indústria química (Amoníaco Português, com a participação de capital belga) (Rosas, 1994, p. 875; 1995, p. 214).

A partir dos anos 60, o progressivo desmantelamento dos mecanismos de controlo à mobilidade de bens e capitais que se tinham vindo a operar na economia mundial desde o final da segunda guerra mundial, tiveram igualmente o seu impacto no ambiente legal que rodeava o investimento externo em Portugal. O país acompanhara a criação do enquadramento institucional que propiciou a maior liberalização do movimento de bens e capitais, bem como os mecanismos de regulação de uma nova ordem monetária internacional, que aplicasse os princípios desenhados em Bretton-Woods⁸.

Um primeiro sinal de uma nova atitude foi dado pela necessidade de regular a transacção de bens e capitais, com a criação da zona monetária do escudo, tentativa de criar um espaço monetário e económico que articulasse a metrópole, os arquipélagos atlânticos e as colónias africanas (decreto-lei 44698 de 17/11/1962). Continuava a manter-se a necessidade de autorização prévia à entrada de capitais oriundos do exterior da zona monetária, mas indiciava-se uma maior abertura ao investimento externo, não se estabelecendo qualquer limitação aos sectores para onde estes capitais se poderiam dirigir, que desenvolvimentos ulteriores haveriam de confirmar.

Alguns anos depois, dá-se a promulgação do instrumento legal que transforma o enquadramento do investimento externo em Portugal e que surge como revelador de uma nova atitude do regime perante o papel que o afluxo de capitais estrangeiros poderia representar para a economia portuguesa. O decreto-lei nº 46312, de 28/4/1965, começa por referir num longo preâmbulo os esforços para o alargamento da liberalização das transacções e das transferências de capitais feitos pela OECE (e

⁸ Adere em 1948 à OECE, recebe ajuda ao abrigo do Plano Marshall (1949-1950), entra na União Europeia de Pagamentos (1950) e na EFTA (1959), adere ao FMI em 1960.

posteriormente pela OCDE), bem como do Fundo Monetário Internacional e do BIRD. Destaca as carências de capital que afligem as economias em vias de desenvolvimento, o que exige o recurso às disponibilidades de capital dos países mais ricos, considerações que explicam «que alguns dos países industrializados preconizam, com insistência e certos argumentos bem fundamentados, as vantagens gerais da liberalização total dos movimentos internacionais de capitais privados». Contudo, o preâmbulo deste decreto-lei não deixa de realçar os perigos que uma liberalização dos movimentos de capitais podem trazer para uma economia atrasada como Portugal, já que se orientam sobretudo em função de outras considerações do que como «factor efectivo de ajuda na resolução das dificuldades particulares das economias em que se aplicam», concorrendo para «acentuar as hipertrofias sectoriais de que já enfermam as economias em que se instalam». Esta formulação pretendia justificar a manutenção de uma postura intervencionista do Estado na definição do que deveria ser um crescimento económica e socialmente equilibrado.

Assim, esta peça legislativa de 1965 representa a aceitação do princípio da tendencial liberalização da importação de capitais e a defesa do princípio de repatriamento de lucros ou fundos investidos, aspecto que também nunca antes tinha sido posto em causa. Faz explicitamente referência às disposições do Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais (1959) e ao projecto de Convenção sobre a Protecção de Bens Estrangeiros da OCDE, bem como ao relatório do BIRD sobre garantias multilaterais a assegurar ao investimento de capitais privados. Mantém, no entanto, a necessidade de «fiscalização da aplicação dos capitais importados» e estatui que em nenhuma circunstância o investimento externo deve gozar de uma situação de vantagem, face aos direitos de propriedade oferecidos ao capital nacional.

O articulado do decreto-lei vai estabelecer alguns dos princípios enunciados no longo preâmbulo. Em primeiro lugar, que o Estado continuava a reservar-se o «direito de fiscalizar e regulamentar a transferência de capitais privados» (artº 2º). Seguidamente consagrava-se um conjunto de garantias para o investimento externo: inexistência de qualquer discriminação face aos países membros dos organismos de cooperação e regulação económica internacional em que Portugal tinha assento (OCDE, EFTA, FMI ou BIRD); princípio de igualdade, nomeadamente fiscal, face às empresas de capitais maioritariamente portuguesas; autorização de repatriação de lucros, mais-valias ou dos rendimentos provenientes da liquidação dos investimentos directos realizados; garantia contra expropriação. Mantinha-se a reserva para empresas nacionais dos investimentos a realizar em serviços públicos, bens do domínio público, indústrias extractivas nas colónias ou no sector da defesa (capítulo IV).

A principal mudança face ao anterior enquadramento legislativo radicou sobretudo em dois outros aspectos. O primeiro relacionava-se com a possibilidade de permitir isenções fiscais para o investimento externo realizado em «empreendimentos de superior interesse para o desenvolvimento económico e social de qualquer parcela do território nacional» (artº 18º). Constituía uma importante novidade face ao que tinha sido a atitude do Estado face ao investimento externo ao longo do século XX, já que se considerava que era necessário uma política activa de angariação de investimentos estrangeiros. Considerava-se que uma parte dos benefícios relacionados com o investimento estrangeiro tem um carácter social pela existência de externalidades positivas a ele associadas. A influência das empresas estrangeiras na importação e difusão de nova tecnologia e de novas formas organizativas ou o seu contributo para uma maior competitividade e maior eficiência na economia nacional são contributos

de tal forma relevantes em termos sociais que justificam políticas activas de captação de novos investimentos.

O segundo aspecto de novidade consistia na criação de um quadro regulamentar para a autorização das transferências de capitais. O artº 4º estabelecia a livre transferência de capitais quando o investimento se destinasse a determinados fins, deixando nestes casos de existir a necessidade de autorização prévia. Assim, continuava a manter-se um regime de controlo de câmbios, em que a entrada e saída de divisas dependia do Banco de Portugal. Porém, o tratamento casuístico que anteriormente baseava o investimento directo estrangeiro deixava de existir sempre que estivessem em causa empreendimentos num número muito amplo de sectores: desde obras hidráulicas no domínio do aproveitamento agrícola, fruticultura; agricultura, pecuária e pescas; desenvolvimento da indústria extractiva (nomeadamente de hidrocarbonetos); produção de energia; redes de transportes e comunicações ou produção de equipamentos destinados a estas redes; turismo; reorganização e desenvolvimento industrial (Despacho de regulamentação do decreto-lei nº 46312, aprovado em 21/9/1965). No caso dos empreendimentos agrícolas e industriais fazia-se particular menção aos que promovessem a introdução de inovações tecnológicas e organizativas, tendentes a introduzir novos fabricos e culturas, reduzir os custos de produção ou melhorar a qualidade.

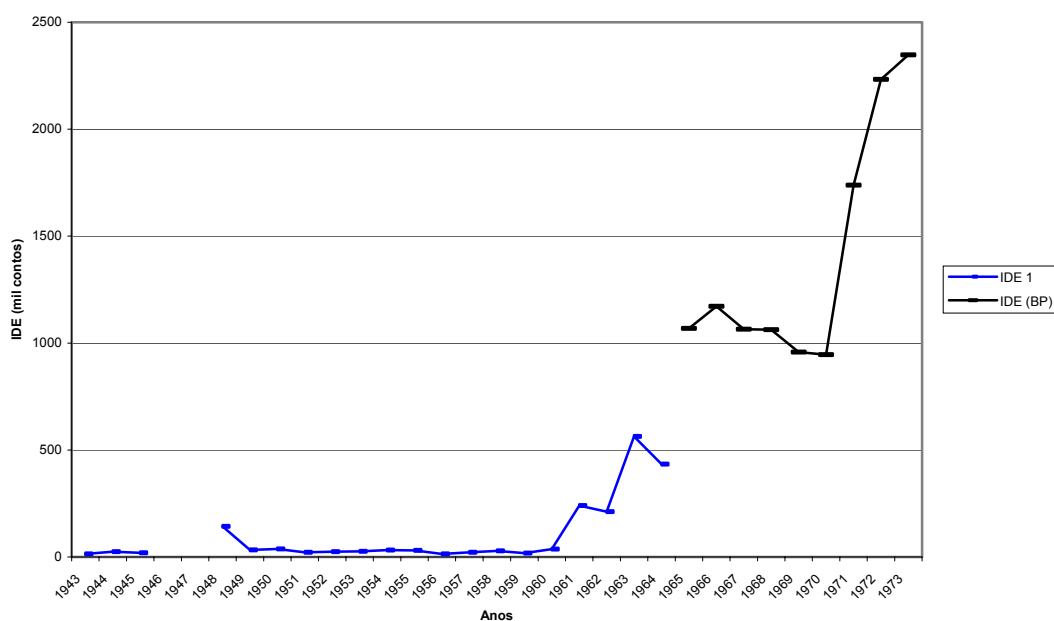
Luís Salgado de Matos discute esta abertura ao investimento externo, salientando que ela continua a estar vinculada a variada legislação de teor coercivo, da qual o exemplo mais patente é o que se relaciona com a existência da legislação de condicionamento industrial (1973, pp.103-7). Esta legislação – que continuaria em vigor até 1974, embora com transformações diversas – submetia os investimentos industriais a uma autorização governamental, o que acabava por impor restrições à livre mobilidade de capitais, mesmo para os sectores liberalizados pela lei de 1965. Por outro lado, existe um conjunto variado de sectores que estão vinculados, por leis diversas, ao investimento de capitais nacionais (ou de empresas sob controlo de nacionais), para além dos que constavam do texto da própria lei (serviços públicos, bens do domínio público, indústrias extractivas nas colónias ou indústria da defesa): os transportes e comunicações submetidos a um controlo administrativo; actividades em regime de concessão (tabaco, jogo, rádio e televisão, distribuição de energia eléctrica, transporte marítimo, sociedades seguradoras, propriedade de jornais e empreiteiros de obras públicas.

Em síntese, assiste-se ao longo do período a uma mudança no enquadramento legislativo do investimento estrangeiro, mudança que acompanha as alterações na política económica do Estado Novo, mas sobretudo o contexto externo do período que vai da crise do primeiro pós-guerra e Grande Depressão à abertura dos anos 50 e sobretudo 60. Em segundo lugar, comum a toda a legislação é a tentativa de proceder à defesa dos direitos de propriedade das empresas estrangeiras já instaladas, mesmo para os sectores reservados a empresários portugueses. Um terceiro ponto a merecer referência deriva da tentativa de – mais do que proibir – tentar controlar e dirigir os fluxos do investimento directo externo: «Salazar teve uma axiologia política do investimento estrangeiro à qual pendurou uma metodologia de economia liberal. Os capitais estrangeiros que faziam falta deviam ser atraídos, ditava o nacionalista económico ‘moderado’. Mas o político nacionalista cultivava um *quantum satis* de agressividade em relação às empresas estrangeiras e, sobretudo, só autorizava novas desde que «a economia da Nação possa obedecer a um comando nacional» (28 de Maio de 1953)» (Matos, 1996, p. 492)

4. Investimento directo estrangeiro durante o Estado Novo

A análise da evolução do investimento directo estrangeiro em Portugal defronta-se com dificuldades na obtenção dos seus valores anuais para o período anterior a 1965. O Gráfico 1 representa uma estimativa da evolução do investimento estrangeiro para o período entre 1943 e 1965, recorrendo à série do Banco de Portugal que apresenta a entrada de capitais privados⁹, a que se adiciona a série do investimento estrangeiro, incluída nas *Séries Longas para a Economia Portuguesa*.

Gráfico 1: Evolução do IDE em Portugal (1943-1973)



A importância do investimento estrangeiro na economia portuguesa é visível sobretudo a partir da década de 1960, particularmente a partir do início da segunda metade. Para o período anterior aos anos 60 a inexistência de valores sobre o investimento directo impede qualquer comparação que não seja baseada no tipo de conjecturas que deram origem aos valores que se apresentam para o período entre 1943 e 1961. No entanto, o resultado não pode deixar de salientar o reduzido peso dos fluxos de investimento estrangeiro nas décadas de 1940 e 1950, a exemplo do que tem sido sublinhado na bibliografia sobre o tema (Donges, 1980; Matos, 1973; Neves, 1999; Simões, 1985; Taveira, 1984). A média anual do investimento directo estrangeiro entre 1943 e 1960 foi de 33000 contos anuais a preços constantes, mas elevar-se-à a 1080000 contos por ano ao longo da década de 1960. Mais ainda: o

⁹ O investimento directo estrangeiro anterior a 1962 foi estimado com base no conhecimento existente sobre os movimentos de capitais privados a médio e longo prazo desde 1943 (Matos, 1973; Neves, 1994) e aceitando como credível a hipótese de que a estrutura da composição destes movimentos seria idêntica à que se teria verificado entre 1965 e 1973. Uma outra estimativa considera a estrutura do período até 1981 (Taveira, 1984). Optei por usar apenas a estrutura observada até 1973, considerando que o período que se segue à Revolução de 25 de Abril de 1974 poderia ter introduzido alterações na estrutura dos capitais de médio e longo prazo entrados no país. Os resultados não são, no entanto, muito diferentes dos do quadro 5.4 em Taveira, 1984.

somatório do investimento directo ao longo da década de 1950 é sensivelmente igual ao capital investido em empresas por parte de não nacionais em 1961.

Um cálculo mais agregado do investimento directo estrangeiro permite destacar a importância do que se passou ao longo da década de 1960. Continuando a recorrer à estimativa grosseira referenciada atrás, entre 1943 e 1960 teríamos um valor acumulado de investimento directo estrangeiro na ordem dos 526000 contos em 17 anos, sempre a preços de 1973¹⁰. Ora nos doze anos que medeiam entre 1962 e 1973 este valor foi multiplicado por mais de 26 vezes, cifrando-se em quase 14 milhões de contos.

O relevo dado à década de 1960 no contexto do investimento directo estrangeiro pode ainda ser salientado através de um outro indicador. Em 1979 o Instituto de Investimento Estrangeiro procurou traçar as datas de instalação das empresas estrangeiras então em actividade no nosso país. Mesmo considerando o período de desinvestimento que se seguiu à Revolução de 1974, os resultados são elucidativos: cerca de dois terços (65,2%) das empresas estrangeiras em actividade em 1979 foram criadas durante o período compreendido entre 1961 e 1973 (Simões, 1982, p. 19)

É fácil cruzar a cronologia da evolução do investimento externo com o enquadramento legal e institucional da entrada de capitais na economia portuguesa, mesmo correndo o risco de poderem ser discernidas relações de causalidade que estão longe de existirem. Logo após o Acordo com a EFTA, o investimento externo multiplicou-se por 6 entre 1960 e 1961; a «liberalização» da entrada de capitais possibilitada pelo decreto-lei n.º 46312 surge associada à duplicação do investimento directo (1964-1966); o acordo com a CEE volta a ser contemporâneo de um sucessivo aumento para o triplo do investimento directo (1970-1973).

A evolução que tem vindo a ser retratada parece valorizar a importância do investimento externo para a época de ouro do crescimento da economia portuguesa, que teria ocorrido entre 1958 e 1973, período durante o qual o PIB teria praticamente duplicado e em que o contributo do capital e do progresso tecnológico para este aumento tem sido enfatizado por diferentes autores (Neves, 1994, pp. 82-83; Mateus, 2001; Amaral, 1997).

No entanto, a importância do investimento estrangeiro não deve ser sobrevalorizada a partir do perfil da sua evolução no período de 1961 a 1973. O peso do investimento externo na economia portuguesa ao longo dos anos 60 pode ser melhor entendido confrontando os seus valores com o investimento público e privado durante o mesmo período, bem como com a evolução do produto interno pela mesma época (quadro 3).

¹⁰ Não existem os valores da entrada de capitais estrangeiros para os anos de 1946 e 1947.

Quadro 3: IDE face ao produto e ao investimento em Portugal

	IDE (média anual) 1000 contos	PIB %	Investimento total %
1950-4	28	0,01	
1955-9	23	0,02	0,09
1960-4	297	0,18	0,82
1965-9	1065	0,49	1,69
1970-3	1816	0,60	2,30
(...)			
1985-9	118200	1,93	6,77
1990-4	332584	2,77	10,35

Fonte: Pinheiro, 1997; Baptista, 1997.

A introdução do período entre 1985 e 1994 permite colocar na sua verdadeira dimensão o volume do investimento directo estrangeiro ao longo dos anos 60, já que aqueles anos representaram um momento particularmente favorável à captação de capitais externos por parte da economia portuguesa, chegando-se a atingir em 1990 e 1991 taxas de 3 e 4% do PIB. Ora, ao longo dos anos 60 nunca o investimento estrangeiro conseguiu registar valores semelhantes aos atingidos cerca de 20 anos depois. Mesmo nos anos mais favoráveis, a taxa do investimento directo estrangeiro externo face ao PIB nunca foi superior a 0,7%. Quando o investimento directo estrangeiro ocorrido ao longo dos anos 60 é confrontado com o investimento total na economia portuguesa, qualquer imagem de intenso investimento externo surge igualmente mitigada¹¹.

Esta contextualização do peso do investimento estrangeiro no nosso país não pode deixar de parte a comparação com outras economias europeias. O trabalho de Rita Coelho (1992) compara o volume do investimento estrangeiro nos quatro países do clube da coesão em 1960-1974. Entre 1960 e 1973 Portugal teve o menor volume de IDE, quando comparado com os restantes países da coesão (Espanha, Grécia e Irlanda). Esteve quase sempre abaixo dos 10% do conjunto de capital estrangeiro mobilizado para todos estes países, e representou cerca de metade do IDE recebido pela Grécia durante este período. Quando comparado com o investimento directo estrangeiro na vizinha Espanha entre 1960 e 1974, os valores per capita são cerca de 50% mais baixos no caso português (Baklanoff, 1978).

Os sectores da indústria portuguesa para onde de forma saliente se orientaram estes fundos revelam algo mais sobre as características do investimento externo no período aqui tratado (cf. quadros 4 e 5).

¹¹ No entanto, uma estimativa de Alfredo de Sousa apontava para 30% o investimento privado que no final do Estado Novo estaria a ser financiado por fontes externas, o que contraria um peso tão reduzido do investimento estrangeiro como o que é apresentado na última coluna do quadro 3 (Sousa, 1969, p. 414).

Quadro 4: Estimativa da importância das empresas estrangeiras em diferentes sectores de actividade, 1970-1971 e 1978 (%)

% total	1970-1971 (Matos, 1973)		IIE, 1978 (IT, 1982)	
	Capital social	%	Vendas (indústria transform.)	%
< 10 %	Comércio a retalho	1	Inds. madeira e cortiça	5
	Agricultura	4	Têxtil	7
	Construção e obras públicas	4	Calçado	7
	Bancos e seguradoras	5	Out. indústria transformadora	9
	Transportes e comunicações	9		
10-25%	Inds. alimentação e bebidas	12	Prods. minerais não-metálicos	11
	Têxtil	12	Produtos metálicos e máquinas	13
	Gás, electricidade e água	13	Inds. alimentação e bebidas	16
	Inds. madeira e cortiça	14	Vestuário	24
			Inds. metalúrgicas de base	23
25-40 %	Vestuário e calçado	28	Ind. papel	26
	Comércio por grosso	28	Derivs. petróleo bruto e carvão	26
	Inds. extractivas	30	Inds. material de transporte	31
	Imobiliário e serv. a empresas	34	Prods. químicos industriais	31
	Hotelaria e turismo	36		
	Inds. metalúrgicas de base	38		
40-60 %	Outra indústria transformadora	39	Outros produtos químicos	42
	Ind. papel	43	Inds. produtos de borracha	46
	Produtos minerais não-metálicos	43	Inds. material de transporte	51
	Ind. química	48		
> 60 %	Material de transporte	62	Máquinas e material eléctrico	67
	Produtos de borracha	72		
	Máquinas e material eléctrico	81		

Quadro 5: Sociedades de capital estrangeiro nas 100 sociedades com maiores receitas (exceptua-se o sector financeiro) em 1973

Ramo de actividade	Sociedades nacionais	Com capital estrangeiro	Total
Agricultura	6	0	6
Inds. Extractivas	2	3	5
Inds. Alimentação	2	1	3
Inds. Bebidas	6	0	6
Ind. Tabaco	1	0	1
Inds. Têxteis	1	0	1
Inds. Papel	3	1	4
Ind. da borracha	0	2	2
Inds. Química	8	4	12
Ind. derivados do petróleo bruto e do carvão	2	2	4
Inds. produtos minerais não-metálicos	4	3	7
Inds. metalúrgicas de base	2	1	3
Inds. produtos metálicos e máquinas	1	3	4
Inds. const. de máquinas e material eléctrico	0	4	4
Inds. material de transporte	1	2	3
Outra indústria transformadora	0	1	1
Construção e obras públicas	2	0	2
Electricidade, gás e água	8	2	10
Comércio	1	4	5
Transportes e comunicações	5	0	5
Serviços	7	5	12
Total	70	30	100

Fontes: Principais sociedades, INE, 1973; Relatórios e contas das empresas que não autorizaram a divulgação dos dados; Martins, 1976.

Uma análise circunstanciada do investimento estrangeiro em cada um dos sectores de actividade está fora dos objectivos deste texto. Pretende-se por ora sugerir algumas razões para a presença diferenciada de capital estrangeiro consoante os diferentes sectores de actividade, destacando quatro conclusões fundamentais. A primeira faz sobressair a reduzida presença do investimento estrangeiro na indústria alimentar, sinal de que o consumo de massas de bens em que a actividade de *marketing* é intensa (produtos congelados e enlatados, por exemplo) não se encontrava ainda suficientemente desenvolvido nos anos 60 para protagonizar um movimento intenso de expansão do investimento externo nestes ramos industriais.

Em segundo lugar, depara-se uma reduzida presença de investimento estrangeiro em sectores em que se tinha assistido anteriormente a um processo de «nacionalização do capital»: a indústria têxtil, os serviços financeiros (banca e seguros), os transportes e comunicações (um dos sectores em que a presença de capital estrangeiro tinha sido mais importante no século XIX) e as *public utilities*. Também não espanta a existência de uma fraca presença de investimento externo na construção e obras públicas ou no comércio a retalho, já que a expansão transnacional de actividades nestes domínios é relativamente recente. A implantação de grandes retalhistas de massas encontrava-se limitada pelas características do mercado de consumo português já salientadas: de reduzida dimensão, com fraco poder de compra e não padronizado social e geograficamente.

Em terceiro lugar, nos sectores tecnologicamente evoluídos dos bens de equipamento, em que pesavam direitos de propriedade associados a actividades de R&D, em que o capital intangível tinha uma importância decisiva (associado por isso a actividades de *marketing* para conquista e imposição no mercado) ou em que a prestação de serviços de assistência pós-venda era fundamental concentra-se um maior volume de investimento estrangeiro. Trata-se de sectores como a indústria química, a indústria metalúrgica de construção de máquinas e de transporte ou a indústria de material eléctrico. Aqui é necessário distinguir entre duas situações. Nos ramos industriais capital intensivos como a produção de químicos industriais, a indústria da borracha ou a produção de outros produtos químicos, nota-se uma muito maior vinculação ao abastecimento do mercado interno, sendo praticamente inexistente a exportação da sua produção¹². Em contrapartida, os sectores de moderna tecnologia, mas mais trabalho-intensivos (indústria de máquinas eléctricas e material de transporte, por exemplo) destinam uma parte significativa da sua produção (30 a 40%) para o mercado externo, sem atingirem, porém, os valores de intensidade de exportação característicos da indústria de bens de consumo trabalho-intensivos, como as indústrias de vestuário ou calçado.

Um quarto ponto a destacar diz respeito ao papel e pasta de papel, em que sobressai não apenas o domínio de tecnologia específica, mas um investimento transfronteiriço de tipo tradicional na exploração e transformação de um recurso natural, em condições particularmente favoráveis do mercado internacional deste bem.

Por último, o imobiliário e a hotelaria entroncam nesta faceta da atenção dispensada pelo investimento estrangeiro à exploração de recursos naturais que se constituem como novas janelas de oportunidade no quadro da economia internacional dos anos 60 do século passado.

5. A presença das multinacionais

As razões para o crescimento da presença de empresas multinacionais em economias terceiras tem sido objecto de diferentes tentativas de síntese (Dunning, 1993; Jones, 1996). O conceito de *ownership advantages* abrange o domínio de tecnologia, com a sua tradução em patentes reconhecidas internacionalmente, fruto de maiores investimentos em actividades de I&D, e ainda superiores capacidades organizativas e empresariais. Ora, estas vantagens de direitos de propriedade no domínio de novos

¹² Esta conclusão é baseada no inquérito promovido em 1978 pelo Instituto do Investimento Estrangeiro, supondo que a caracterização das empresas estrangeiras se mantinha no essencial válida para a década de 1960 (Simões, 1985).

produtos e processos de fabrico é extensiva ao domínio de marcas com uma projecção internacional e a um esforço de diferenciação de produtos que acaba também por funcionar como fonte de vantagem para a instalação de empresas multinacionais. Se somarmos a estes factos a maior facilidade e o menor custo de acesso a fontes de financiamento, a matérias-primas ou a produtos intermédios, devido à sua própria dimensão e implantação e à redução de custos de transacção associados à internalização de certas actividades, teremos os ingredientes que a literatura tem referido como típicas das vantagens das multinacionais.

Nem todo o investimento directo estrangeiro está associado a empresas multinacionais. Um maior volume de investimento oriundo de empresas multinacionais depende de factores específicos da economia acolhedora: a dimensão de mercado interno, quando o investimento é *market-oriented*; os recursos naturais no acesso a matérias-primas ou os custos de produção (custos salariais, por exemplo), quando o investimento é *supply-oriented*; as políticas governamentais, que propiciem uma maior abertura e incentivos directos ou indirectos ao investimento por parte de multinacionais. Por último, períodos de maior crescimento económico e países em que o ritmo de crescimento é comparativamente mais elevado são igualmente propiciadores ao maior interesse por parte das multinacionais (Jones, 1996, p. 23).

No final do Estado Novo, o panorama que é possível traçar sobre a penetração das multinacionais em diferentes sectores da economia portuguesa é aquele que é apresentado no quadro 6.

A estreiteza do mercado interno, o fraco poder de compra e a inexistência de padrões de consumo de massas afastaram durante grande parte do período as multinacionais do mercado português. Daí que as multinacionais de produtos perecíveis e semiperecíveis, que mais precocemente tinham integrado a produção de massas com a distribuição de massas, criando para isso redes supranacionais de comercialização e apostando fortemente na publicidade e na conquista de novos mercados, não viram o mercado português como suficientemente atractivo para promoverem acções de instalação de filiais até aos anos 60 do século XX.

Na indústria de material electrónico e de comunicações, a presença das empresas multinacionais atinge um domínio absoluto, o mesmo acontecendo na química inorgânica ligada à produção de gás, nas resinas sintéticas e fibras artificiais. No fabrico de maquinaria eléctrica, de fios e cabos eléctricos, tintas e derivados, ou nos produtos farmacêuticos, o volume das vendas asseguradas pelas multinacionais é igualmente superior a metade.

A situação que acabou de ser apresentada parece sugerir que a entrada das empresas multinacionais se faz para sectores de tecnologia mais avançada, sobretudo na electrónica, comunicações e química, existindo ainda alguma penetração importante em ramos em que o capital de origem nacional marca presença, caso da indústria cimenteira ou da celulose. Os produtos de higiene e limpeza (detergentes, sabonetes, pastas dentífricas, desodorizantes, etc.) evidenciam a presença de duas grandes multinacionais do sector, a Lever e a Colgate-Palmolive. Já no sector do vestuário, a presença de empresas multinacionais dirige-se sobretudo para a exportação, aproveitando os baixos custos da mão-de-obra.

Quadro 6: Grau de penetração no mercado por parte das MNEs em diferentes sectores de actividades (1973)

Actividade	Penetração	Multinacionais
Fibras sintéticas e resinosas	Total	Mitsui, Hoechst, ICI, ARZO, Mitsubishi (existe associação com grupos económicos nacionais)
Produção de gás líquido	Total	Air Liquide
Material eléctrico e electrónico	75%	ITT, Plessey, GIL, Philips, Siemens, Central Data, Signetics, Texas, Grundig
Tintas e produtos derivados	75%	Hoechst, ICI, Roussel-Nobel International Paints (com grupos nacionais)
Produção e importação de produtos farmacêuticos	75%	
Produtos de higiene e limpeza, detergentes	50%	Lever, Colgate-Palmolive
Produtos de sódio e cloretos	50%	Solvay
Vestuário	50%	
Celulose	40%	Bill (em associação com a CUF), E. Pulg Mill
Cimento	33%	Secil

Martins, 1976; Santos, 1977, p. 78

Resta salientar a presença de filiais de multinacionais cujo único papel é o de suportar a venda de bens de equipamento ou de bens de consumo duradouro. As empresas de informática e de equipamento de escritório são um bom exemplo desta situação (IBM, Sperry, etc.).

Por último, nesta muito sumária apresentação da presença de empresas multinacionais em Portugal resta dizer algo sobre a tipologia das formas empresariais assumidas. A criação de empresas subsidiárias (seja em regime de *greenfield investment* ou através do controlo do capital de uma empresa nacional préexistente), os investimentos em regime de *joint-venture*, o licenciamento de processos de fabrico ou venda (*franchising*) ou o estabelecimento de alianças estratégicas com grupos económicos nacionais, são algumas das alternativas que se ofereciam à penetração das empresas multinacionais em Portugal durante o período aqui considerado. Registe-se que parte destas formas de penetração minimizam o investimento directo.

Está longe de poder ser estabelecida uma completa distribuição da presença das multinacionais de acordo com a taxinomia atrás sugerida. Os casos a seguir apresentados têm sobretudo uma função exemplificativa, quer do trabalho em curso, quer das conclusões que podem ser retiradas desta abordagem.

Uma primeira situação: os sectores de nova tecnologia, com fortes relações de propriedade sobre o fruto de investigação própria ou de capacidades organizativas originais. Neste caso o investimento das empresas multinacionais é directo, raramente através do controlo de qualquer sociedade nacional já existente, e estando muito raramente associado a empresas nacionais. Encontramos esta situação no sector das telecomunicações e electrónica (Texas Instruments e Vitrohm); produção de máquinas eléctricas, com a criação de empresas como a Efacec (Westinghouse), Rabor (ITT) e Motra (Siemens); a química inorgânica e as resinas sintéticas, com a Sociedade Portuguesa de Ar Líquido (Air Liquide), a Soda Póvoa (Solvay), a CIRES (Mitsui) ou a Resiquímica (Hoechst); as fibras sintéticas e artificiais, com a CIFE (Akzo) ou a FISIFE (Mitsubishi); a indústria de montagem e de comercialização de veículos automóveis. Quando se detecta a participação de capital português nestas empresas trata-se de bancos que surgem associados a estas iniciativas. Por exemplo, a Efacec é o resultado de uma participação conjunta entre a Westinghouse e o Banco Fonsecas & Burnay; a CIRES tem também a participação do Banco Português do Atlântico e do Banco Sotto Mayor; a FISIFE, associa Mitsubishi e o Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa.

O caso da CIRES, que começa a produzir PVC em Estarreja a partir de 1963, é particularmente elucidativo destas alianças entre multinacionais e a banca portuguesa. A Mitsui tinha uma participação de 50% do capital social e foi responsável pela importação de tecnologia e formação do pessoal. O BPA e o Sotto Mayor tinham uma participação conjunta de 35%, a que se adicionavam duas pequenas participações de empresas nacionais: a UEP, com 12,5% e uma firma comercial, anteriormente responsável pela comercialização do PVC importado em Portugal, com 2,5%. Tratou-se de uma empresa que produziu sobretudo para o abastecimento do mercado interno, em que a Mitsui controlou o processo de instalação, formação técnica e de fabrico, existindo alguma participação de empresários portugueses apenas na fase de comercialização, devido à carteira de clientes já detida anteriormente por parte da firma Sociedade Comercial Luís Alvim (Callapez, 2002).

Nesta presença, minoritária quer quanto ao volume de empreendimentos em que foi detectada, quer quanto à participação no capital accionista, pode-se detectar uma das razões para a sugestão feita por Maria Belmira Martins (1976, p. 59), mas não comprovada, de que o investimento externo directo foi proporcionalmente menor que o volume da criação de empresas estrangeiras, devido ao recurso ao mercado interno de capitais. Ou poder-se-à eventualmente explicar a discrepância acima detectada entre a estimativa de Alfredo de Sousa sobre o volume dos capitais externos no investimento privado efectuado na economia portuguesa em finais dos anos de 1960, e os dados apurados a partir da balança de pagamentos.

Num sector virado para o consumo de massas – produção de detergentes ou na indústria alimentar –, uma das maiores multinacionais europeias do sector (a Unilever) estabelece uma aliança com uma empresa portuguesa do sector da distribuição, a Jerónimo Martins. Encontramos esta situação na criação da FIMA e da IGLO (ambas no sector alimentar), e da LEVER Portuguesa (indústria química).

Em sectores mais tradicionais ou em que existia uma presença forte de grupos económicos portugueses, nota-se um outro tipo de estratégia, que passa por situações de parceria no estabelecimento de novas iniciativas empresariais. O papel do Estado e da regulamentação do condicionamento industrial nas soluções adoptadas, bem como

o peso relativo dos parceiros portugueses e internacionais, é algo que por ora tem de ficar em suspenso.

Alguns exemplos permitem ilustrar esta situação. O maior grupo económico nacional é representado pela CUF, que se envolve em situações de parceria com empresas multinacionais numa gama variada de sectores. Conjuntamente com a Ludlow Corporation (USA) cria a SITENOR, uma empresa têxtil de sisal e juta. Na produção de tintas e vernizes associa-se aos ingleses da ICI e funda a Tinco, ou aos franceses da Roussel-Nobel para criar a FLEXCOTE. No sector dos metais não ferrosos participa com a empresa francesa Trefimetaux na criação da maior empresa do sector, a Companhia Portuguesa de Cobre. Na celulose está associada aos suecos da Billerud na criação da CELBI. Juntamente com a Sacor e a CRGE (empresa de produção e distribuição de electricidade participada pela SOFINA, belga) cria a Sociedade Portuguesa de Petroquímica. Este último empreendimento, pelo carácter estratégico assumido na política industrial do Estado Novo, deverá ser um bom caso de estudo no sentido de fazer sobressair as articulações público-privado em algumas destas decisões empresariais, o mesmo acontecendo na criação da LISNAVE, com a participação de interesses suecos e holandeses. Embora utilizando apenas o exemplo do grupo CUF, esta mescla de capital de multinacionais e de interesses portugueses em empreendimentos em parceria encontra-se também noutras actividades, como as indústrias do cimento, do vidro, outras químicas fora da órbita do grupo CUF, a indústria de material eléctrico ou a metalomecânica.

Um outro sector de actividade em que se nota uma mais intensa associação entre investimento directo por parte de multinacionais e interesses de grupos financeiros portugueses é o do imobiliário e o do turismo. Não que seja pouco importante a presença de iniciativas isoladas de multinacionais no sector do imobiliário e turismo. O grupo Leon Levy têm sob o seu controlo empresas como a Explotel ou a Finalgarve, mas associa-se ao Banco Nacional Ultramarino na Albel e na Findal, sempre no sector imobiliário e do turismo. O Hotel Sheraton foi o resultado de uma parceria entre a ITT e o Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa. O grupo Costain, em contrapartida, está presente de forma isolada nos empreendimentos de Vale do Lobo ou na Costimar.

6. Conclusão

Uma análise mais detalhada do investimento estrangeiro em Portugal durante o período do Estado Novo espera um trabalho mais aprofundado. Porém, algumas conclusões podem desde já ser assinaladas.

A primeira diz respeito ao volume e aos ritmos do investimento directo estrangeiro. A segunda relaciona-se com o enquadramento institucional e histórico do investimento estrangeiro ao longo do Estado Novo. O nacionalismo económico que alimentou a retórica e alguns dos marcos legislativos sobre o capital estrangeiro foi sempre temperado por um cuidado extremo face aos direitos de propriedade das empresas e empresários estrangeiros operando em Portugal, não se restringindo nomeadamente a repatriação de lucros ou de mais-valias.

O que procurou o investimento estrangeiro em Portugal durante os anos 60, já que foi negligenciável o anterior investimento? Alguns dos factores de atracção do investimento estrangeiro são facilmente perceptíveis: custo do trabalho; risco político e social; fim da legislação casuística de autorização do investimento estrangeiro;

recursos naturais; entrada na EFTA; tímido início do mercado de consumo de massas para alguns bens.

Foi sobretudo realçado um aspecto: o quadro legal e institucional que regulou o investimento estrangeiro a partir dos anos 60 constituiu um factor de incentivo à formação de empresas com capitais externos, aspecto focado detalhadamente na terceira secção deste texto. Não tratado foi o tema da eventual existência para alguns sectores de incentivos directos ao investimento externo. A política industrial traduzida nos Planos de Fomento que se seguem ao Plano Intercalar, a aposta em novos sectores industriais, exigindo novas tecnologias e maiores investimentos, a renovação de alguns dos sectores tradicionais, pode ter ditado políticas activas de promoção do investimento externo, aqui não estudadas.

A importância do custo do trabalho como factor de atracção do investimento é discutida por Taveira, 1984. Quando comparados com a média europeia os salários portugueses eram baixos, embora esta vantagem não fosse tão saliente quando se tratava de calcular o nível de produtividade relativamente ao salário auferido. A eficiência do trabalho em função do salário pago anulava a vantagem associada aos baixos níveis salariais. No entanto, este tipo de cálculos agregados para o conjunto da economia ou do sector industrial tendem a esquecer dois tipos de vantagens associadas ao investimento estrangeiro. A primeira, sugerida igualmente por Taveira, acentua a possibilidade de a localização de fases do processo produtivo por parte de uma empresa multinacional poder tirar partido de níveis salariais distintos, contornando as diferenças de produtividade, o que não é mais do que uma extensão da teoria das vantagens comparativas relativas no comércio internacional à estruturação da organização das empresas transnacionais. Por outro lado, a fraca eficiência da mão de obra pode ser contrariada nos sectores em que o investimento estrangeiro tenha uma presença de vulto pela capacidade organizativa, ao nível dos recursos de gestão, e produtiva, derivada da tecnologia utilizada.

O papel de atracção induzido pelos recursos naturais não pode ser considerado como negligenciável. A indústria de pasta de papel desenvolveu-se durante este período, fruto do crescimento da procura internacional, e aproveitando o reduzido aproveitamento dos recursos florestais até então efectuado. O mesmo aconteceu com o turismo, em que o investimento directo estrangeiro seria amplificado pelo recurso a incentivos públicos para o desenvolvimento deste sector (Salgado, 1973, p. 203).

Qual o papel do investimento estrangeiro no crescimento económico de Portugal observado durante a década de 1960? Os valores do fluxo do investimento directo estrangeiro anteriormente apresentados sugerem a sua reduzida importância quantitativa no volume de capital utilizado na economia portuguesa. No entanto, existem outras vantagens que vão para além dos efeitos no stock de capital. Através do investimento estrangeiro, nomeadamente quando é protagonizado por empresas multinacionais, existe a possibilidade de acesso a redes globais de capital, tecnologia e marketing. Ao estimular a concorrência, a presença de empresas estrangeiras é também um meio de promover a eficiência. Por último, é responsável por difundir modelos de gestão e de organização institucional inovadores.

A análise dos efeitos do investimento estrangeiro ultrapassa, pois, a mera determinação do seu contributo para o investimento global de capital na economia portuguesa. Os efeitos na estrutura empresarial portuguesa constituíram um dos aspectos referidos nesta comunicação.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, Isabel (1983), “As empresas com capital estrangeiro e as empresas nacionais – alguns elementos comparativos”, *Investimento e Tecnologia*. 2, pp. 1-9.
- Amaral, Luciano (1997), “Proximate Sources of Economic Growth in Portugal: a Growth-Accounting Study of the Portuguese Economy (1951-1973)”, Florence: EUI, Dactyl.
- Batista, Dina *et al.* (1997), *New estimates for Portugal's GDP, 1910-1958*. Lisboa: Banco de Portugal.
- Baklanoff, Eric N. (1978), *The Economic Transformation of Spain and Portugal*. N. York: Praeger Publishers.
- Brito, José Maria Brandão de (1989), *A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra 1948-1965 : O Condicionamento Industrial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote
- Coelho, Lina (1992), *O investimento directo estrangeiro nos EUR4: Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda*. Diss. de Mestrado, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Confraria, João (1992), *Condicionamento industrial : uma análise económica*. Lisboa: DGI.
- Donges, J. (1980). “Foreign Direct Investment”, in *2ª Conferência Internacional sobre a Economia Portuguesa*. Lisboa: FCG.
- Dunning, John H. (1992), *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham: Addison-Wesley.
- Dunning, John H. (1993), *The Globalization of Business*. London: Routledge.
- Feinstein, Charles H. *et al.* (1997), *The European Economy between the Wars*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, Geoffrey (1996), *The evolution of international business: An Introduction*. London: Routledge.
- Maddison, Angus (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*. Oxford: Oxford University Press.
- Martins, Maria Belmira (1976), *As multinacionais em Portugal*. Lisboa: Ed. Estampa.
- Mata, Maria Eugénia (1993), *As Finanças Públicas Portuguesas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial*. Lisboa: Banco de Portugal.
- Mata, Maria Eugénia (2002), “Portugal: A forgotten country in globalisation? Foreign joint-stock companies in nineteenth-century”, World Economic History Congress, Buenos Aires.
- Mateus, Abel (2001), *Economia Portuguesa: Crescimento no contexto internacional (1910-1998)*. Lisboa: Ed. Verbo, 2ª ed.
- Matos, Luís Salgado de (1973), *Investimentos estrangeiros em Portugal: alguns aspectos*. Lisboa: Seara Nova.
- Matos, Luís Salgado de (1996), “Investimento estrangeiro” in J. M. Brandão de Brito e F. Rosas (eds.), *Dicionário de História do Estado Novo*. Lisboa: C. Leitores, vol. 1.

- Neves, João César das (1994), *The Portuguese Economy: A Picture In Figures*. Lisboa: UCP.
- Neves, João César das (1999), “Investimento estrangeiro” in *Dicionário de História de Portugal*, vol. 8, supl. Porto: Livraria Figueirinhas.
- Pinheiro, Maximiano (ed.) (1997), *Séries Longas para a Economia Portuguesa, Pós II Guerra Mundial, vol. I - Séries Estatísticas*, Lisboa: Banco de Portugal.
- Rosas, Fernando (1990), *Portugal entre a paz e a guerra. 1939-1945*, Lisboa, Ed. Estampa.
- Rosas, Fernando (1994), *O Estado Novo (1926-1974)*, vol. VII da *História de Portugal*, dir. José Mattoso. Lisboa: Estampa.
- Santos, Américo Ramos dos (1997), “Desenvolvimento monopolista em Portugal: fase 1968-1973» estruturas fundamentais”, *Análise Social*, XIII (49), pp. 69-95.
- Simões, Vítor Corado (1982a), “O investimento estrangeiro em Portugal – Resultados do inquérito”, *Investimento e Tecnologia*. 1, pp. 3-21.
- Simões, Vítor Corado (1982b), “Caracterização sectorial do investimento directo estrangeiro em Portugal – Resultados de um inquérito”, *Investimento e Tecnologia*. 2, pp. 1-17.
- Simões, Vítor Corado (1985a), “Portugal” in John H. Dunning (ed.), *Multinational Enterprises, Economic Structure and International Competitiveness*. N. York: John Wiley & Sons.
- Simões, Vítor Corado (1985b), “Investimento estrangeiro em Portugal: Panorama genérico”, *Economia*, IX (2), pp. 329-379.
- Sousa, Alfredo de (1969), “O desenvolvimento económico e social português: reflexão crítica”, *Análise Social*. VIII (27-28), pp. 393-419.
- Taveira, Elisa (1984), *Foreign Direct Investment in Portugal: The Present Structure, Determinants and Future Evolution after the Accession to the EEC*. Diss. de doutoramento, Univ. de Leicester.
- Telo, António José (1986), *Decadência e Queda da I República Portuguesa*, Lisboa, Regra do Jogo.
- Telo, António José (1991), *Portugal na segunda guerra 1941-1945*, 2 vols., Lisboa, Vega.
- Telo, António José (1994), “A obra financeira de Salazar: a "ditadura financeira" como caminho para a unidade política, 1928-1932”, *Análise Social*, vol, XXIX (128).
- Valério, Nuno (1994), *As Finanças Públicas entre as Duas Guerras Mundiais*, Lisboa, Cosmos.