



FÓRUM DOS SERVIÇOS

Para uma especialização inteligente
da economia portuguesa

**O NOVO CICLO DE APOIOS COMUNITÁRIOS (2014-20)
E A RELEVÂNCIA DOS INVESTIMENTOS NO SECTOR DOS
SERVIÇOS E NOS FACTORES IMATERIAIS DE
COMPETITIVIDADE**

Março 2014

www.forumservicos.com

O NOVO CICLO DE APOIOS COMUNITÁRIOS (2014-20) E A RELEVÂNCIA DOS INVESTIMENTOS NO SECTOR DOS SERVIÇOS E NOS FACTORES IMATERIAIS DE COMPETITIVIDADE

SÍNTESE: DESAFIOS E PROPOSTAS

I. OS DESAFIOS

1. Identificar os vectores essenciais da nova inserção de Portugal na globalização:
 - Uma nova vaga exportadora capaz de associar **volume, variedade e valor** em actividades **pouco intensivas em capital e muito intensivas em conhecimento**;
 - Uma capacidade renovada de **atrair rendimentos vindos do exterior**, potenciando os principais factores de atracção: o território e os seus recursos humanos.
2. Estes vectores fazem dos **serviços** um elemento central de uma **especialização inteligente para Portugal**:
 - Os serviços são hoje constituídos por um conjunto de actividades maioritariamente transaccionáveis ou com capacidade de absorver rendimentos vindos do exterior e contribuem já com **mais de 50% para o esforço exportador do país**, sendo, deste sector, cerca de **70% das empresas exportadoras**, o que faz com que o saldo positivo da balança de serviços seja determinante para que Portugal registe, pela primeira vez em muitas décadas, um saldo da balança comercial globalmente positivo;
 - Os serviços são o único sector com um potencial de **criação líquida de emprego** e, por esse facto, é do seu crescimento que dependerá a diminuição da taxa de desemprego em Portugal;
 - Os serviços são determinantes numa política de competitividade alicerçada no **valor acrescentado produzido** e na **diferenciação** face a produtos concorrentes, por isso a maior incorporação de serviços (factores e actividades imateriais) na cadeia de valor daquilo que produzimos é um desafio essencial para o nosso País.

II. AS POLÍTICAS E A AFECTAÇÃO À ECONOMIA DOS RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS

1. O relançamento da nossa economia é indissociável de uma mudança no “modelo económico” do país, o que requer **novas opções de políticas públicas e novos critérios de afectação de recursos**, nomeadamente, os que resultam do novo ciclo de apoios comunitários. Esta reorientação deve, quanto a nós, significar:
 - Um **reforço dos investimentos imateriais** no conjunto do financiamento público alocado, como forma de elevar o posicionamento da economia na cadeia de valor;

- Uma estratégia para a economia que substitua a lógica de compartimentação sectorial **por uma lógica colaborativa e de integração em redes e “clusters” multi-sectoriais** orientados para a satisfação de procuras diferenciadas e para a oferta de produtos complexos;
- Uma abordagem da internacionalização focalizada não apenas naquilo que se exporta mas considerando a **inserção em grandes redes internacionais** e a **captação de IDE** em domínios estratégicos, condição essencial para adquirirmos dimensão e potenciar uma especialização integradora.

2. Em consonância, devem, na opinião deste Fórum, constituir **orientações na aplicação dos fundos comunitários:**

- Uma afectação de recursos que não faça **discriminação entre sectores ou actividades** desde que inseríveis nos objectivos estratégicos visados e que, do mesmo modo, não diferencie as diferentes fases da cadeia de valor antes contribuindo para fomentar a apresentação de projectos colectivos ou de associação;
- Uma maior afectação de apoios aos **factores intangíveis ou imateriais de competitividade**, seja na perspectiva da gestão e organização das empresas, seja na perspectiva de acrescentar valor ao produto (bem ou serviço), propósito que deve orientar a nova instituição financeira a criar, cujos critérios não poderão limitar-se a reproduzir a lógica prevalecente na concessão de crédito pelo sistema bancário, e que deve ser concomitante com um trabalho visando a credibilização destes apoios;
- Uma maior preocupação em condicionar os apoios aos **resultados esperados** e à efectiva concretização destes;
- A valorização na lógica da internacionalização não apenas dos produtos directamente exportáveis, mas dos **projectos que potenciem a atracção de rendimentos vindos do exterior** (nomeadamente associados à política de cidade e à valorização do território e dos seus recursos);
- Um investimento acrescido não apenas na promoção fora do País dos nossos produtos (quando deslocalizáveis, sobretudo) mas também na **promoção do País e das suas vantagens competitivas cá dentro** trazendo um maior número de decisores ao nosso País (seja na perspectiva do IDE ou de atracção de pessoas singulares).
- Uma maior incorporação da **região de Lisboa** nos apoios, seja por via do conceito de projectos não regionalizáveis, seja por via da realização de projectos colaborativos, com promotores das regiões de convergência e envolvendo empresas da região de Lisboa.

**“O NOVO CICLO DE APOIOS COMUNITÁRIOS (2014-20) E A RELEVÂNCIA
DOS INVESTIMENTOS NO SECTOR DOS SERVIÇOS E NOS FACTORES
IMATERIAIS DE COMPETITIVIDADE”**

I – OS DESAFIOS

1. PORTUGAL - O IMPERATIVO DO CRESCIMENTO E AS SUAS EXIGÊNCIAS

Portugal tem hoje - como o teve na última década - um desafio de retoma do crescimento, agora agravado pelos constrangimentos resultantes da gestão da crise do endividamento que experimentou nessa mesma década.

Sendo uma pequena economia aberta, o crescimento, - neste contexto mais difícil - para surgir tem que respeitar vários critérios. Assim:

a) A retoma do crescimento tem que assentar **numa nova vaga exportadora de bens, serviços, conteúdos e conceitos**, e não apenas na viragem da actual carteira de actividades exportadoras para novos mercados; ou seja, tem que basear-se na abertura de oportunidades no mercado exterior suficientemente vastas para que justifiquem **um aumento substancial e continuado do investimento no sector exportador, contribuindo para a diversificação da carteira de actividades exportadoras.**

b) A retoma do crescimento, num período de austeridade interna, exige, **em paralelo**, uma dinâmica do mercado interno que tem que contar com a **atração de rendimento vindo do exterior**, não só como turismo, mas, sobretudo, como acolhimento de dezenas de milhares de novos residentes vindos da Europa, que podem contribuir também para animar as actividades imobiliárias e de construção, valorizando activos hoje acumulados como crédito mal parado. Por sua vez, a importância crucial dos serviços na atração de rendimento aconselha que a tributação indirecta sobre eles seja claramente inferior aos seus níveis actuais.

c) Num período prolongado de limitação da capacidade de financiamento interno - do Estado e dos bancos comerciais - **esta vaga exportadora tem que assentar em actividades pouco intensivas em capital e muito intensivas em competências e conhecimentos**, que se encontram, quase todas, em sectores de serviços, e em alguns sectores industriais muito exigentes em serviços (I&D, Design e Marketing); **deixando para o investimento directo estrangeiro o investimento industrial em sectores mais intensivos em capital** que possam localizar-se em Portugal devido ao seu posicionamento geográfico e às suas opções geoeconómicas.

d) Na descoberta de novas funções, de novos mercados, de novas actividades e de novas maneiras de realizar actividades onde o país acumulou competências, as empresas multinacionais podem fornecer **Volume** em actividades que tenham forte procura internacional, empreguem recursos humanos qualificados e permitam a Portugal posicionar-se nas respectivas cadeias de valor de modo a poder ascender gradualmente nessas cadeias, ou seja, apostando numa estratégia de valor acrescentado. Enquanto isso, as PME's e as *start-ups*, fornecerão a **Variedade**.

Volume, Variedade e Valor são as três componentes chave numa vaga de internacionalização que se quer rápida nos efeitos e prudente no evitar de uma dependência excessiva face a um número restrito de grandes operadores. O Sector dos Serviços responde assim, cabalmente e em conjunto, a estas três exigências - **Volume, Variedade e Valor** - que se colocam ao sector exportador e que são essenciais para a economia portuguesa retomar o crescimento.

2. OS SERVIÇOS, A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA E A CRIAÇÃO DE EMPREGO

É de todos conhecida a dinâmica de terciarização da economia portuguesa. Menos conhecida é a recente contribuição muito positiva - para além do que já acontecia tradicionalmente com o turismo - para a resolução do seu principal estrangulamento: a fraca presença internacional e os défices que daí resultam.

Associados tradicionalmente ao mercado interno e à componente "não transaccionável" da economia, os serviços foram transformados pela Globalização, que alterou por completo as fronteiras do transaccionável e do não transaccionável ao vir acrescentar às exportações a partir do território nacional, outras formas de vendas no exterior que proporcionam rendimentos de factores ao nível da balança corrente.

Sendo que o sector dos serviços, mais ainda do que acontece com a indústria, **necessita de um mercado interno vibrante e exigente e de recursos humanos qualificados para enraizar competências** que depois se podem transformar em serviços a vender no exterior.

Nas últimas três décadas, a indústria viu reduzir-se, de forma significativa, o seu contributo para o valor acrescentado gerado no esforço de exportação, ao passo que os serviços percorreram uma trajectória oposta, aumentando o seu contributo e passando a liderar a origem do valor acrescentado implícito no esforço de exportação na economia portuguesa.

A crescente relevância dos serviços reflecte-se, quer directamente no aumento das exportações de serviços, que em Portugal já representa mais de 30% das nossas exportações totais, quer na incorporação de serviços nas exportações de bens industriais, fazendo com que actualmente (os números reportam a 2008) os **serviços já contribuam com mais de 50% para o esforço exportador do país**, tendo ultrapassado a própria indústria. Ao mesmo tempo, o facto de termos uma balança de serviços superavitária é um contributo decisivo para que, Portugal possa apresentar em 2013 – pela primeira vez em muitas décadas – um saldo de balança comercial positiva (o saldo da balança de bens, apesar da queda das importações provocada pela contracção da procura interna, continua em terreno claramente negativo).

De referir que, em 2011, cerca de 70% das empresas exportadoras pertenciam aos serviços (excluindo o turismo). O comércio, a construção e os transportes e armazenagem destacavam-se, agregando 65% das empresas exportadoras dos serviços.

Por outro lado, do conjunto de empresas criadas entre 2006 e 2010, com vocação imediata para o mercado externo, 71% pertenciam ao sector dos serviços.

Também no que se refere à **criação de emprego** a ideia que tem vindo a ser divulgada de um «fomento industrial» vocacionado para a criação directa e líquida de postos de trabalho faz pouco sentido, pois o único sector com potencial para a criação líquida de emprego no futuro é o terciário. Nas duas últimas décadas, de 1990/99 e 2000/09, os serviços registaram um aumento da população empregada que, em média anual, se situou, respectivamente, em 2.9% e 1.3%, enquanto a indústria registou uma acentuada quebra dos seus activos que nas décadas referidas atingiu, em média anual, -8.0% e -2.0%, respectivamente. Assim, o crescimento total da população empregue a nível do conjunto da economia (0.8% e 0.2% nos dois períodos referidos) ficou a dever-se ao contributo dos serviços que conseguiram anular a tendência de quebra da indústria cujo comportamento em matéria de emprego reflectiu, acima de tudo, os ganhos de produtividade registados neste sector. Esta tendência manteve-se, aliás, nos anos mais recentes que foram marcados pela crise económica em que, por exemplo, ao longo dos últimos 4 trimestres (do 3º trimestre 2012 ao 3º trimestre 2013) a população empregue no sector secundário caiu 8.6%, enquanto no terciário registou um acréscimo de 1.2% (números do “Inquérito ao Emprego” do INE).

Mas os serviços, na sua multiplicidade, deparam-se frequentemente com dificuldades de financiamento, quer para arranque de actividade, quer para expansão, ou ainda mais, no caso da sua internacionalização. Dificuldades tanto mais presentes quanto menos intensiva em capital físico e em posse de solo forem as actividades, situação que urge ultrapassar.

3. OS SERVIÇOS - UMA COMPONENTE CHAVE DE UMA ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE PARA PORTUGAL

As tradicionais segmentações sectoriais estruturadas em torno de um único sector liderante - indústria *versus* serviços, por exemplo - fazem cada vez menos sentido, quando as economias mais avançadas se afirmam competitivamente através de “produtos complexos”, organizados em extensas

cadeias de valor e onde os elementos de valor imateriais têm crescente expressão.

Por isso, a presença dos serviços na globalização será cada vez mais importante, quer como exportadores directos, quer como criadores de valor para outras actividades globais, com maiores exigências em conhecimentos, competências variadas e conexões. E, por sua vez, a conectividade internacional, quer digital, quer em termos de movimentação de pessoas e bens, é fundamental para que o sector possa explorar as oportunidades que a globalização vai continuar a oferecer.

A distinção, hoje tão utilizada, de transaccionáveis *versus* não transaccionáveis não é equivalente de forma alguma à distinção indústria *versus* serviços. **A globalização e os processos de privatização que acompanharam, as tecnologias de informação e comunicação e as inovações financeiras** alteraram completamente a fronteira transaccionável e não transaccionável. Empresas tradicionalmente focadas no mercado interno onde geriam serviços assentes em infraestruturas de rede realizam hoje importantes vendas no exterior, replicando as suas competências na gestão dessas infraestruturas e dos serviços associados em vários países. Serviços que tinham que ser oferecidos na proximidade geográfica dos clientes podem ser hoje prestados à distância de milhares de quilómetros recorrendo às comunicações e à internet. Serviços que eram exclusivamente destinados às populações de um país - como os serviços de saúde - oferecem hoje esses serviços a nacionais de outros países. Sectores como o imobiliário residencial, comercial ou turístico que, obviamente não exportam os edifícios, mas podem transaccionar a sua propriedade à escala global. Serviços de produção de conteúdos que hoje se podem encontrar em qualquer parte do mundo e são concebidos e realizados em polos criativos de um dado país.

Consideramos assim **que o sector de serviços na sua forma mais extensa constitui um motor chave da "viragem para fora" da economia portuguesa**. E esta afirmação encontra justificação a quatro níveis distintos:

a) Os serviços às empresas prestados à distância, envolvendo actividades com diferentes graus de exigência de qualificações, constituem a maior reserva de emprego existente na economia portuguesa, permitindo fixar em Portugal

uma parte muito significativa das mais elevadas qualificações que se geraram ao longo dos últimos 24 anos de formação avançada, ao mesmo tempo que criam emprego a uma população jovem escolarizada, mas sem qualificações em actividades que podem abrir-lhes oportunidades para formação adicional com procura no mercado. Neste grupo incluem-se desde os *contact centers* ao *outsourcing* de funções e actividades suportadas em tecnologias de informação, aos serviços de consultadoria informática e em comunicações, ao desenvolvimento de soluções de *software* para o mercado global e para as redes de empresas multinacionais, até aos centros de competência e centros de I&D, trabalhando para empresas multinacionais a partir de Portugal ou a produção de conteúdos para distribuição global, em múltiplas plataformas.

b) A viragem para o exterior das **actividades de projecto, engenharia e arquitectura** constituem a principal resposta à crise dos sectores de construção e obras públicas em Portugal, a única que permitirá conservar o capital humano de elevada qualidade, acumulado ao longo de três décadas de investimento em infraestruturas, urbanização e equipamentos de uso colectivo que marcaram a economia portuguesa. Estes serviços não só abrangem a fase de concepção e projecto, como cobrem a gestão de infraestruturas e redes em países estrangeiros, aproveitando a simultaneidade de investimentos maciços em economias emergentes (cidades, redes e interfaces) e nas economias desenvolvidas que estão confrontadas com a necessidade de substituir uma geração de infraestruturas construídas no pós 2ª guerra mundial e que se encontram, em muitos casos, já sem condições de assegurar um funcionamento adequado à procura e com garantia de segurança. A estes vieram acrescentar-se, nos últimos anos, a **oferta de serviços de engenharia nos sectores automóvel, aeronáutico e espacial**.

c) As **exportações industriais realizadas a partir de Portugal vão depender integralmente** da dinâmica de actividades de serviços, sejam elas a I&D, o *design* ou o *marketing*, neste caso destacando-se as novas formas permitidas pela presença das empresas no ciberespaço (comércio eletrónico e publicidade interativa recorrendo à virtualidade). **A época em que se exportavam objectos parcelares que outros integravam nas suas fábricas ou em que se exportavam matérias-primas transformadas está terminada como**

motor de crescimento, podendo apenas sobreviver na subcontratação de bens de consumo corrente e com margens apertadas. Certo é que o crescimento vai depender da **oferta de soluções para funções integradas**; as quais vão da concepção de objectos com multifuncionalidades e da sua transformação em suporte de captação de informação e comunicações, até à inovação em modelos de negócio na utilização de objectos que materializam novos conceitos como seja a construção de demonstrações de utilização de novos conceitos *in vivo*, ou seja, em funcionamento corrente em cidades portuguesas.

d) A captação de rendimento vindo do exterior através de turistas, participantes em eventos, novos residentes a tempo inteiro ou a tempo parcial, **vai depender integralmente da qualidade, variedade e inovação dos serviços** que em Portugal se desenvolvam e tornem o país atractivo para quem tenha poder de compra. E, para tal, é fundamental ter um mercado interno dinâmico, exigente e com capacidade de pagar as novas experiências. **Uma política de austeridade que transformasse Portugal num deserto de qualidade, de excelência e de sofisticação de serviços condenaria o país a não ser mais do que um destino turístico assente nas amenidades e na natureza, concorrendo em clara desvantagem com os novos destinos que exploram sobretudo esses factores.** Portugal, por outro lado, precisa, mesmo num período de pesadas restrições financeiras, de poder atrair dezenas de milhares de novos residentes com poder de compra, vindos do exterior, de modo a travar a liquidação do que de melhor e mais criativo se faz.

Os serviços prosperam em cidades, e nalguns casos privilegiadamente em metrópoles densamente conectadas com o exterior, dispendo de um extenso e variado *pool* de recursos humanos e de instituições de ensino e investigação de elevada qualidade. Cidades que, na sua dinâmica económica, na sua pujança cultural e artística e no seu cosmopolitismo, sejam atractivas para as "classes criativas" que constituem o factor chave da competitividade dos serviços.

Verifica-se, de facto, **a afirmação das cidades como elemento estruturante dos modos de produção e de consumo e dos próprios estilos de vida**, em articulação com a consolidação dos serviços como grande sector empregador e

com a difusão da utilização das tecnologias de informação numa era de comunicação global.

Neste contexto, assumem relevância crescente várias actividades de serviços, com destaque para os **serviços de apoio às empresas** mas também para os **serviços baseados na criatividade, como são os serviços culturais**. De referir que em Portugal o sector dos serviços culturais, que vinha adquirindo expressão na economia e na sociedade portuguesa, tornou-se um sector particularmente vulnerável aos efeitos da crise económica e financeira, seja pelo ajustamento recessivo verificado nas despesas de consumo das famílias, seja pelas dificuldades de articulação entre o sector público e o sector privado, indispensável ao seu desenvolvimento. O valor dos produtos culturais deve antes de mais ser feito na base do rendimento futuro que os mesmos podem gerar no país e não numa lógica orçamental de alcance limitado.

II – AS POLÍTICAS E OS RECURSOS FINANCEIROS DO NOVO CICLO DE APOIOS ESTRUTURAIS DA U.E.

1. POLITICAS PUBLICAS QUE PERMITAM A PORTUGAL EXPLORAR AS OPORTUNIDADES DA GLOBALIZAÇÃO

A programação do QREN 2007-2013 alicerçou-se sobretudo na procura de um novo equilíbrio global entre competitividade e coesão, susceptível de ser implementado ao nível das regiões de forma diferenciada, tanto mais que, pela primeira vez, Portugal registou várias formas de inserção na programação estrutural (através da coexistência de regiões de convergência, de regiões em transição e de uma região desenvolvida).

O contexto económico da programação estrutural para o período 2014-2020 é muito distinto do que se verificou na programação e vigência do QREN. A crise económica e financeira, iniciada em 2008 e intensificada a partir de 2011 (com o ajustamento induzido pelo programa de auxílio a Portugal), criou um contexto muito desfavorável ao investimento empresarial, devido a: recuo da procura, especialmente marcante em sectores como as actividades imobiliárias, de *marketing* e publicidade, de arquitectura e engenharia; problemas de

financiamento das empresas, face à recessão económica, à redução de margens/preços e à subida acentuada do custo do crédito (a que se junta o facto de a procura de crédito por parte das empresas portuguesas nos anos mais recentes ser motivada não pelo investimento produtivo, mas, sobretudo, pela necessidade de financiamento de existências e de fundo de maneio, além da necessidade de reestruturação da dívida).

Desta forma, o novo período de programação corresponde, à escala nacional, a uma necessidade de relançamento de uma trajectória de convergência da economia nacional e das suas regiões, com a União Europeia, o que implica uma nova visão das relações entre coesão e competitividade e entre competitividade e internacionalização, baseada em melhores estratégias temáticas e regionais e uma maior coerência e eficácia das intervenções (que permitam melhores resultados em termos de eficiência, produtividade e redução do desemprego).

O reforço da competitividade e da participação na globalização representa, portanto, o grande desafio a vencer no relançamento da convergência real da economia portuguesa. A referida nova articulação entre internacionalização, competitividade e coesão (económica, social e territorial) configura a **necessidade de mudança nas opções das políticas públicas no que respeita à afectação de recursos e à configuração dos novos incentivos públicos.**

Neste contexto, os fundos comunitários para o ciclo 2014-2020 terão um papel relevante na melhoria das condições de financiamento das empresas - via capital alheio e capital próprio -, visando o estímulo ao investimento produtivo, no âmbito do qual ganham relevância os incentivos ao investimento, bem como os apoios a capital de risco e outros instrumentos de apoio ao financiamento das empresas.

Portugal precisa neste momento de um Programa integrado que, identificando os verdadeiros factores de esgotamento de um modelo económico, e mergulhando na **compreensão dos desafios que a globalização coloca a uma economia como a portuguesa** (que não podem condensar-se em dualismos do tipo: indústria *versus* serviços), defina **uma estratégia**

económica sustentável para o país, orientada pela resposta a dar às questões seguintes:

- Quais os **factores produtivos** que podemos potenciar de forma a gerar uma vantagem competitiva real face a ofertas concorrentes?
- De que forma podemos **combinar esses factores** no sentido de obtermos uma “especialização inteligente” que nos insira nas grandes redes internacionais, competindo, acima de tudo, pela **qualidade-valor acrescentado** (valorizando o que produzimos) tendo como vantagem adicional o preço a que, nesse patamar de exigência, colocamos as nossas ofertas (factor de diferenciação relevante mas que deve ser inserido no anterior)?
- Quais as **políticas públicas** que devem ser concretizadas tendo em vista atingir os objectivos propostos, tomando como objectivo de partida que o investimento privado deve ser a base constitutiva do modelo, mas, também, não escamoteando que o investimento público é uma componente necessária do mesmo que não pode, pura e simplesmente, ser ignorada (das infraestruturas logísticas, às políticas de cidade e de ordenamento do território, para citar dois domínios notórios)?
- Que políticas públicas desenvolver para a **captação de IDE** que vão além da promoção de visitas e “road shows”), sendo que este não deverá traduzir-se na mera aquisição do que já existe ou visar actividades com baixa incorporação de valor acrescentado produzido em Portugal, mas deverá visar investimento que potencie a inserção nas nossas empresas – em especial PME – nas redes globais ou que fomente a aquisição de bens ou serviços por outros operadores internacionais?

No que, mais em concreto, se refere às políticas públicas elas não devem ter uma pretensão dirigista ou condicionadora do investimento empresarial e, sobretudo, não devem cair na tentação de discriminar positiva ou negativamente, sectores de actividade. O que está em causa, reafirmamo-lo, é a criação de **produtos de valor acrescentado**, devendo, para isso, as políticas públicas investir, por um lado, na valorização dos factores produtivos nucleares (quanto a nós e, em primeira instância, o **território** e os **recursos humanos**) e, por outro, na forma como os mesmos devem ser geridos e

utilizados visando a criação de valor para o país (o que requer o apoio ao desenvolvimento de adequados métodos de organização e gestão empresarial, um impulso ao empreendedorismo e a uma verdadeira cultura de empresa e o fomento à organização e consolidação de redes empresariais).

2. OS FUNDOS ESTRUTURAIS COMO ALAVANCA DE INTERNACIONALIZAÇÃO CRESCENTE DOS SERVIÇOS

Está em fase de finalização o Acordo de Parceria entre o Governo português e a Comissão Europeia. Neste documento enquadrador defende-se que a utilização dos fundos comunitários, tendo em vista a promoção da competitividade da economia portuguesa, terá como prioridades: o incentivo ao investimento empresarial em inovação, criatividade, internacionalização e formação; o reforço das capacidades de investigação e inovação; o desenvolvimento das ligações e sinergias entre empresas, centros de I&D e o ensino superior; e a melhoria da conectividade internacional da economia portuguesa.

O que vier a ser definido, nomeadamente em termos de sistemas de incentivos, vai ter uma influência muito significativa no contributo do sector de serviços para o crescimento e a internacionalização da economia portuguesa.

Decidimos pois fazer uma avaliação dos constrangimentos que anteriores sistemas de incentivos criaram às actividades de serviços que se orientavam para exportação.

2.1. Constrangimentos verificados nos anteriores períodos de programação

- Não elegibilidade da região de Lisboa, região objectivo Competitividade Regional e Emprego no QREN. No entanto, e como é assinalado em vários estudos de avaliação das intervenções do QREN, é nesta região que se concentra uma parte significativa do tecido empresarial e das infraestruturas de suporte de referência para os sistemas de incentivo, bem como uma parte ainda mais significativa das orientações de investimento mais qualificadas.

- Exclusão de sectores de serviços na elegibilidade nos sistemas de Incentivos em vários quadros comunitários de apoio - um exemplo é o sector da consultoria que não tem sido elegível, o que prejudica sectores como engenharia, projecto e arquitectura.
- Atribuição pelos sistemas de incentivos em quadros comunitários anteriores de uma prioridade quase absoluta aos investimentos materiais na elegibilidade aos fundos comunitários, em detrimento dos investimentos imateriais – uma consequência deste enviesamento é que o sector dos serviços fica, em grande parte, impossibilitado de aceder aos fundos comunitários, em comparação com o sector industrial (de referir que o Estudo de *Avaliação Intercalar do POFC-COMPETE* concluiu que os apoios dos sistemas de incentivos têm incidido de forma mais intensa nos sectores da indústria transformadora, seguindo-se os serviços empresariais).
- Apenas as mais recentes alterações aos regulamentos dos sistemas de incentivos colocam a massa salarial a par dos investimentos materiais na elegibilidade dos fundos comunitários. Estudos de avaliação das intervenções do QREN cofinanciadas pelo FSE concluíram que era expectável que se verificassem complementaridades com projectos cofinanciados pelo sistema de incentivos, associando assim acções materiais com imateriais - esta associação foi encontrada num número residual de projectos (Estudo *Avaliação da Operacionalização da Formação para a Inovação e Gestão*, do POPH no âmbito da Operacionalização do QREN).
- Ausência actual de uma Política de Cidades, fundamental para reforçar a atractividade de actividades de Serviços orientadas para exportação, por Portugal. Recorde-se que o QREN orientou para a qualificação das cidades e dos sistemas urbanos várias tipologias de diversos eixos dos Programas Operacionais, sendo de destacar as tipologias Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI) e Parcerias para a

Regeneração Urbana (PRU), financiadas no âmbito dos cinco PO regionais do Continente.

- A natureza das avaliações que são realizadas às intervenções dos fundos comunitários está centrada nos processos (avaliações de operacionalização) e não nos resultados das intervenções.

2.2. Propostas Concretas

Tendo em conta o anteriormente referido, propõem-se, seguidamente, alguns princípios e orientações que deverão nortear os Programas financiados pelos fundos estruturais da U.E. a vigorar no período 2014-2020, no que se refere ao sector dos serviços e tendo em vista contribuir para o seu processo de internacionalização.

a) Os sistemas de incentivos **não devem distinguir sectores** – por exemplo, indústria/serviços/construção/recursos naturais – **nem modelos de negócio**, das vendas próprias ao franchising.

Nos projectos orientados para o apoio à internacionalização deverá considerar-se, seja as exportações a partir de Portugal, seja a venda a partir de territórios fora do País e considerar-se não apenas o exportador final do produto mas todos aqueles que estão englobados na cadeia de valor dos mesmos. Também as actividades que contribuem directamente para atrair não residentes ao território nacional e são relevantes na obtenção de rendimentos oriundos do exterior devem ser consideradas na lógica do fomento exportador da nossa economia.

Isto significa a adopção de um critério abrangente nas actividades elegíveis para efeitos dos apoios, sendo que, em especial no que se refere ao programa “competitividade e internacionalização” do Acordo de Parceria, e para projectos destinados aos mercados externos, deverão ser contempladas as **actividades de serviços** que constam no quadro seguinte (CAE Ver.3):

- 58 – Actividades de Edição
 - 5811 – Edição de Livros
 - 5813 – Edição de Jornais
 - 5821 – Edição de Jogos de Computador
 - 5829 – Edição de Outros Programas Informáticos
- 59 – Actividades cinematográficas, de vídeo, de produção de programas de televisão, de gravação de som e dicção de música
 - 5911 – Produção de filmes, vídeo e de programas de televisão
 - 5912 – Actividades técnicas de pós produção para filmes, vídeos e programas de televisão
 - 5920 – Actividades de Gravação de Som e Edição de Música
- 60 – Actividades de Rádio e Televisão
- 61 – Telecomunicações
- 62 – Consultoria e Programação Informática e Actividades Relacionadas
- 63 – Actividades dos Serviços de Informação
 - 6311 – Actividades de Processamento de Dados, Domiciliação de Informação e Actividades Relacionadas
 - 6312 – Portais Web
- 70 – Actividades das Sedes Sociais e de Consultoria para a Gestão
 - 7010 – Actividades de Consultoria, Científicas, Técnicas e Similares
- 71 – Actividades de Arquitectura, de Engenharia e Técnicas Afins, Actividades de Ensaios e Análises Técnicas
- 72 – Actividades de Investigação Científica e de Desenvolvimento
- 73 – Publicidade, Estudos de Mercado e Sondagens de Opinião
 - 7311 – Agências de Publicidade
- 74 – Outras Actividades de Consultoria, Científicas, Técnicas e Similares
 - 7740 – Locação de Propriedade Intelectual e produtos similares, excepto Direitos de Autor
- 78 – Actividades de Emprego
 - 78200 – Actividades das Empresas de Trabalho Temporário
- 82 – Actividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas
 - 821 – Actividades de Serviços Administrativos e de Apoio
 - 822 – Actividades dos Centros de Chamadas
 - 829 – Actividades de Serviços de Apoio prestados às Empresas n.e
- 86 – Actividades de Serviços de Saúde
 - 861 – Actividades dos Estabelecimentos de saúde com Internamento
- 90 – Actividades de Teatro, de Música, de Dança e outras Actividades Artísticas e Literárias

b) O Acordo de Parceria 2014-2020 considera que os incentivos às empresas deverão, em regra, assumir um carácter reembolsável, incluindo no âmbito de instrumentos de engenharia financeira. Concorda-se com este critério, desde que acauteladas as situações de excepção que sejam justificáveis, nomeadamente, a existência ou não de retorno financeiro para os promotores e os projectos colectivos em que as empresas, directa ou indirectamente envolvidas, não recebem qualquer tipo de apoio financeiro (como sucede em projectos em que o benefício consiste na disponibilização de um serviço formativo/de consultoria).

Também se concorda, para projectos individuais, com o princípio de os apoios serem contratualizados em função de um conjunto de resultados esperados, podendo um incentivo reembolsável ser, no todo ou em parte, convertido em não reembolsável nos casos em que determinadas metas estabelecidas sejam

atingidas. Não se trata aqui, propriamente, de institucionalizar uma filosofia assente na concessão de um “prémio”, mas de contribuir para que os projectos apresentados sejam concebidos tendo em consideração os resultados esperados os quais devem ser, em si mesmo, um factor relevante na própria decisão de aprovação dos projectos.

Os sistemas de incentivos devem favorecer lógicas empresariais colaborativas, ao abrigo das cadeias de valor inseridas em Polos de Competitividade e Clusters ou de ACE – Acordos Complementares de Empresas de PME’s, podendo estes projectos colectivos beneficiar de incentivos não reembolsáveis (desde que os projectos sejam destinados à oferta de serviços nos mercados externos ou se destinem a atrair eventos internacionais para Portugal ou ainda a realizar acções de promoção de competências de Portugal no exterior).

c) Os investimentos imateriais devem ganhar um estatuto diferente daquele que tiveram em anteriores quadros comunitários, reconhecendo-se a **relevância dos mesmos para a competitividade da nossa economia**.

No passado, a conjugação da lógica de concessão de financiamento bancário, suportada por garantias materiais duradouras, com a menor segurança dos avaliadores públicos em relação a investimentos não padronizáveis e cujo valor efectivo só pode ser determinado durante o próprio processo da sua concretização, conduziu a que os investimentos não materiais ou intangíveis fossem, claramente, secundarizados, quando, não eram mesmo considerados ilegíveis. Ora, é hoje indiscutível que domínios como: a criação de marcas; o desenvolvimento de novos conceitos; a adopção de novos métodos de gestão e de organização interna (em que a “formação-acção” é um instrumento particularmente relevante); o estabelecimento de parcerias e outras formas de cooperação; a comunicação e o marketing empresarial, nomeadamente com recurso às tecnologias digitais; a realização de acções de formação (quer internas, quer externas) junto de parceiros internacionais; os estudos de mercado ou a análise de “benchmarking”, são, entre outros, vectores essenciais de competitividade, seja em que área de negócio for e

independentemente do sector de actividade, embora com reforçada relevância em actividades de conhecimento intensivo e que se diferenciam competitivamente pelo serviço prestado.

Esta mudança de estatuto deverá ser acompanhada por uma maior **credibilização** destes investimentos na fase de candidatura, na identificação do seu conteúdo e nos critérios de selecção dos prestadores de serviços.

d) Os custos com **recursos humanos** devem igualmente ser objecto de apoio, seja cobrindo custos de recrutamento e formação de colaboradores, seja cobrindo custos salariais na fase de arranque dos projectos aprovados.

e) O sector dos serviços deve ser considerado nas **opções estratégicas nacionais** e regionais adoptadas no âmbito da Estratégica Nacional de Especialização Inteligente (*RIS3 – Reserch and Innovation Strategies for Smart Specialisation*) e da sua articulação com as Estratégias Regionais de Especialização Inteligente.

O sector dos serviços deve, ainda, ser considerado prioritário no âmbito dos **projectos de regime especial e de interesse estratégico** (vd. Anexo 5), tendo em vista a atracção dos operadores globais para o território nacional ou o apoio a projectos de maior dimensão promovidos por empresas portuguesas de serviços. Recorde-se que no âmbito temático 1 – “Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a Inovação” – se inserem um conjunto de actividades de serviço intensivas em conhecimento como sejam: a criação e reforço de capacidades de investigação e inovação; a transferência de conhecimento científico e tecnológico para a economia; o aumento do investimento empresarial em I e D.

f) **A atracção de IDE é uma prioridade para Portugal.** Um sector com elevado potencial para o atrair é, como vimos, o dos serviços. Neste sector, a captação de Centros de Serviços (*Shared Services*) é uma área em que devemos investir. A captação deste investimento implica que se dê a conhecer o nosso País e as suas valências no exterior. Para isso é essencial que os

decisores venham a Portugal. O “Portugal 2020” deve, não apenas apoiar missões empresariais portuguesas em países terceiros, mas, igualmente, apoiar missões empresariais de estrangeiros ao nosso país e possibilitar o apoio às empresas (independentemente da sua dimensão) que invistam em Portugal.

A organização de eventos (congressos, reuniões de empresas, etc.) é um instrumento que, entre outras valências, permite trazer até nós um elevado número de decisores, devendo por isso ser incentivada e apoiada pelos novos programas estruturais financiados pela U.E.

g) O sistema de incentivos às actividades de empresas de serviços, produção de conteúdos ou de conceitos não deverão penalizar a **Região de Lisboa**, desde que, para além do critério de orientação maioritária para os mercados externos, se verifique que:

- As empresas que se candidatem a instalação ou expansão de actividade disponham de filiais numa ou mais NUTS III do País.
- Os projectos liderados por empresas com sede na Área Metropolitana de Lisboa sejam realizados em consórcio com empresas ou instituições de investigação de outras NUTS III.

Desta forma, seria alargada a elegibilidade da região de Lisboa aos sistemas de incentivos, para lá do permitido pelo efeito de *spill over* presente no QREN (vd. Anexo 2), que tem assumido um carácter essencialmente de excepção e marginal no quadro dos apoios concedidos no âmbito dos projectos em co-promoção do SI I&DT. Propõe-se igualmente uma visão mais lata do conceito de “não regionalizável” seguido no QREN (vd. Anexo 3).

h) Considera-se que os fundos comunitários devem apoiar a criação de emprego, considerando ainda a possibilidade de elegibilidade de regiões mais desenvolvidas para este fim (ex.: políticas activas de emprego; Garantia Jovem; linhas de financiamento PME Investe, com possibilidades mais vastas do que os Sistemas de Incentivos). É de referir que o Estudo *Avaliação*

Intercalar do POFC-COMPETE concluiu que os projectos apoiados e que são potencialmente indutores do aumento da articulação entre empresas e centros de conhecimento têm-se focado, sobretudo, em áreas ligadas aos serviços empresariais (software e serviços TIC, serviços de engenharia e serviços de I&D).

i) No que respeita à actuação da futura Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) orientada para as PME's, torna-se **necessário e premente** que não seja gerida numa lógica financeira de curto prazo nem condicionada pela apresentação exclusiva de garantias reais, de forma a que possa ter capacidade para estruturar os apoios às empresas mais inovadoras, desempenhando assim o seu papel de forma mais útil para o fomento e dinamização da competitividade futura do país.

ANEXO 1

SERVIÇOS TRANSACCIONÁVEIS

Na abordagem do conceito de serviço transaccionável são vários os autores que referem que, de uma forma geral, na teoria económica se considera que os serviços não transaccionáveis são aqueles que não evidenciam uma concentração geográfica na sua produção, à semelhança do que se verifica com os bens não transaccionáveis. De facto, os bens transaccionáveis tendem a estar geograficamente concentrados (de forma a beneficiar dos rendimentos crescentes à escala e do acesso a factores como recursos naturais), enquanto que os bens que tendem a ser não transaccionáveis estão geograficamente dispersos. É muito comum seguir esta abordagem na distinção entre serviços transaccionáveis e não transaccionáveis.

Nas situações em que os custos tecnológicos no comércio de serviços são reduzidos em relação às economias de escala na produção ou às economias de aglomeração, verifica-se uma concentração de produção de serviços que excede a procura local, tornando-se necessário o consumo destes serviços em localizações diferentes daqueles em que são produzidos, o que os torna transaccionáveis. Exemplos deste tipo de serviços são: a produção de *software*, a produção e comercialização de audiovisual e vários serviços financeiros.

Assim, a ideia de base destas teorias é que quando algum produto ou serviço é transaccionável, a produção está concentrada num território em particular, de forma a tirar vantagens de economias de produção.

De acordo com o estudo *Building the Economic Base: Tradable Services* (Michael Goldberg, 2009) os serviços transaccionáveis incluem um grupo muito diverso de sectores económicos, sendo muito complexa a sua delimitação. Este autor identifica 10 grupos de serviços transaccionáveis ou potencialmente transaccionáveis, além do sector turístico:

- Educação
- Saúde
- F.I.R.E. (*Finance, Insurance and Real Estate*)
- Arquitectura e serviços de engenharia
- TIC e Media
- Serviços de Produção (consultoria de negócios, *marketing*, gestão, serviços jurídicos)
- Serviços marítimos
- Transportes e logística
- Serviços do Estado
- Indústrias culturais.

ANEXO 2

O APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO E À PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NO ÂMBITO DO QREN

No âmbito dos Sistemas de Incentivos do QREN e do POFC-COMPETE, o apoio à internacionalização e à promoção das exportações consubstancia-se através dos seguintes instrumentos:

- Sistemas de Incentivos (SI Inovação, SI I&DT, SI Qualificação PME): concentração de apoios a empresas exportadoras, através da valorização do mérito do projecto ou da definição de uma intensidade exportadora mínima como critério de acesso e valorização de actividades de produção transaccionável ou internacionalizável. De acordo com o Relatório de Execução de 2102 do POFC-COMPETE, entre 2007 e 2012 cerca de 83% do incentivo aprovado nos SI QREN destinou-se a empresas exportadoras. A indústria absorveu 68% dos apoios a empresas exportadoras, enquanto que os serviços absorveram apenas 13% (o turismo representou 15%). As regiões Norte e Centro concentraram 73% do incentivo para empresas exportadoras (Lisboa apenas 13%).
- SI Qualificação de PME: apoio a projectos de investimento da tipologia “Internacionalização”, ou seja, projectos que visem o conhecimento de mercados, o desenvolvimento e a promoção internacional de marcas, a prospecção e presença em mercados internacionais ou a promoção de marketing internacional, sendo de destacar a criação de concursos específicos para projectos conjuntos de internacionalização. Este é o principal instrumento de apoio à internacionalização empresarial, com cerca de 550 milhões de euros de investimento elegível entre 2007 e 2012 (num total de cerca de 756 milhões de euros em projectos aprovados de internacionalização).

A Portaria n.º 369/2012 introduziu um conjunto de alterações ao Regulamento do SI Qualificação PME, que visam permitir que as despesas com serviços de consultoria e de apoio à inovação prestados por entidades cuja actividade se encontre direccionada para a prestação destes serviços possam ser elegíveis, sem que seja necessária a sua prévia qualificação. Esta Portaria prevê as seguintes tipologias de apoios:

a) Vale Empreendedorismo: despesas com a aquisição de serviços de consultoria, nomeadamente para a elaboração de planos de negócios, bem como serviços para protecção e comercialização de direitos de propriedade intelectual e industrial, adquiridos, por empresas criadas há menos de um ano, a entidades vocacionadas para a prestação destes serviços;

b) Vale Inovação: despesas com a aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento a entidades sem finalidade lucrativa, previamente qualificadas para o efeito, e de consultoria de apoio à inovação adquiridos a entidades vocacionadas para a prestação destes serviços;

c) Vale Internacionalização: despesas com a aquisição de serviços no âmbito das despesas relacionadas com a promoção internacional, designadamente alugueres de equipamentos e espaço de exposição, contratação de serviços especializados, deslocações e alojamento e aquisição de informação e documentação específica relacionadas com a promoção internacional que se enquadrem no âmbito das seguintes acções - acções de prospecção e presença em mercados externos, designadamente prospecção de mercados, participação em concursos internacionais, participação em certames internacionais nos mercados externos, acções de promoção e contacto directo com a procura internacional; acções de promoção e marketing internacional, designadamente concepção e elaboração de material promocional e informativo e concepção de programas de marketing internacional.

Refira-se que a Portaria n.º 233-A/2012 tinha já permitido às empresas com actividades na organização de feiras e congressos ser promotoras de projectos conjuntos e tinha alargado as despesas elegíveis no sentido de abranger eventos realizados em território nacional, desde que visem inequivocamente a promoção da internacionalização.

- Acções Colectivas: apoio através de projectos colectivos de internacionalização e acesso a mercados externos. Entre 2007 e 2012, cerca de 55% do investimento elegível aprovado no SIAC destinou-se à promoção da internacionalização das empresas, sendo de destacar a realização de campanhas promocionais do país, produtos e marcas (maior concentração de investimento no sector do turismo).
- Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPRI): apoio a estratégias de internacionalização, através da prestação de garantias, financiamento a *business angels*, fundos de capital de risco específicos e outros instrumentos financeiros.

Entre 2007 e 2012, as despesas relacionadas com a participação em Feiras de Certames concentraram cerca de 40% do investimento elegível total da componente de internacionalização, seguindo-se o marketing internacional (17%) e a prospecção de mercados (15%).

Apenas pouco mais de 3 centenas de empresas directamente apoiadas pelos SI QREN referiam-se a IDE (empresas detidas em 10% ou mais por capital estrangeiro), envolvendo um incentivo de 478 milhões de euros. Cerca de 80% do investimento elegível aprovado enquadrou-se na indústria e apenas 8% nos serviços.

Importa referir a existência de restrições aos apoios emanadas de regras comunitárias. De facto, tendo em conta o efeito de distorção da concorrência internacional, as regras comunitárias (nos seus diferentes regulamentos) proíbem os auxílios a actividades relacionadas com a exportação, nomeadamente: 1) auxílios directamente ligados a quantidades exportadas; 2) auxílios a favor da criação e funcionamento de uma rede de distribuição; 3) auxílios a favor de outras despesas correntes atinentes às actividades de exportação; 4) proibição dos auxílios condicionados à utilização de produtos nacionais em detrimento de produtos importados.

ANEXO 3

EFEITO DE SPILL OVER NO QREN

Os projectos em co-promoção do SI I&DT visam o reforço da competitividade empresarial, através da agregação de um conjunto de competências complementares detidas por várias entidades (empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico - SCT) que se associam para a prossecução de objectivos partilhados de I&D, potenciando a geração de sinergias e partilha de riscos, custos e resultados.

De forma a não limitar a possibilidade das empresas, e tendo em conta o carácter essencialmente instrumental do investimento das entidades do SCT, a regra de excepção “Spill-over Effects” no âmbito dos projectos em co-promoção do SI I&DT (nas tipologias SI I&DT em Co-Promoção e Projectos Mobilizadores de I&DT), permite que empresas localizadas nas Regiões de Convergência possam agregar ao projecto as entidades de SCT que considerem mais relevantes, independentemente de se localizarem fora das Regiões de Convergência (Norte, Centro e Alentejo).

Os apoios concedidos ao abrigo desta regra são excepcionais e objecto de um escrutínio apertado fundamentado em condições objectivas que confirmem que a não admissibilidade dessas parcerias tecnológicas inviabilizaria ou condicionaria o sucesso dos projectos, além de se assegurar que os benefícios económicos deles decorrentes são apropriados pelos promotores (empresas e/ou entidades do SCT) localizados nas Regiões Convergência.

A aplicação deste mecanismo assume um carácter essencialmente de excepção e marginal no quadro dos apoios concedidos no âmbito dos projectos em co-promoção do SI I&DT. Entre 2007 e 2012 foram apoiados 82 projectos do SI I&DT em co-promoção, com recurso à referida excepção, representando as referidas despesas, até 31 de Dezembro de 2012, um peso de apenas 7% do investimento elegível total apoiado no âmbito desta tipologia de projectos.

ANEXO 4

CONCEITO DE NÃO REGIONALIZÁVEL NO QREN

Para além das aprovações cujo investimento é directamente imputável a cada uma das regiões do objectivo Convergência, no QREN existe ainda investimento aprovado que não se encontra afecto exclusivamente a uma destas regiões, sendo, deste modo, classificado como multi-regional Convergência ou não regionalizável.

Exemplos de tipologias de projectos classificados nestas duas categorias nos três Programas Operacionais (PO) temáticos, para além das operações associadas à Assistência Técnica dos próprios PO, são: (i) no PO Potencial Humano, as bolsas de doutoramento em instituições estrangeiras no âmbito da formação avançada ou o programa de estágios internacionais de jovens quadros no âmbito do INOV Contacto; (ii) no PO FC-COMPETE, os projectos que abrangem duas ou mais regiões do objectivo Convergência no âmbito dos incentivos a empresas, do sistema de apoio à modernização administrativa ou do sistema de apoio a acções colectivas e (iii) no PO Valorização do Território, o projecto de equipamentos terminais de comunicação de tecnologia digital TETRA do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal.

ANEXO 5

PROJETOS DO REGIME ESPECIAL E DE INTERESSE ESTRATÉGICO

O QREN prevê o apoio a projectos estruturantes empresariais (em regime especial e de interesse estratégico, no âmbito do SI Inovação), que se revelem de especial interesse para a economia nacional pelo seu efeito estruturante para o desenvolvimento, diversificação e internacionalização da economia portuguesa e ou de sectores de actividade, regiões e áreas considerados estratégicos. Estes projectos são sujeitos a um processo negocial específico, caso a caso, aplicável apenas a grandes projectos de investimento.

No período de 2007 a 2013 foram apoiados 49 projectos estruturantes de grande dimensão, integrados na categoria contratual de concessão de incentivos directos, sob a forma de financiamento reembolsável sem juros.

Do montante total dos financiamentos atribuídos, a grande maioria destinou-se ao sector da indústria, com 85% do total do financiamento atribuído, seguido pelo sector dos serviços com 12% e pelo sector do turismo com 3%.