Análise

O desafio de passar das regras à liderança tecnológica

A União Europeia definiu objetivos que pretendem transformar profundamente a economia digital até 2030: 80% da população com competências digitais básicas, 20 milhões de especialistas em TIC, cobertura universal de redes gigabit e 5G, 20% da produção mundial de semicondutores avançados e 75% das empresas a utilizarem cloud, big data ou inteligência artificial. Empresas portuguesas ainda apresentam diferentes níveis de maturidade no que respeita à compreensão e aplicação da legislação digital europeia.

TEXTO
ANTÓNIO SARMENTO

A soberania digital tornou-se a nova fronteira da política económica europeia. Bruxelas fixou para 2030 metas ambiciosas — no Digital Decade (Década Digital) — e aprovou legislação estruturante como o Digital Markets Act (Lei dos Mercados Digitais, DMA na sigla em inglês), o Digital Services Act (Lei dos Serviços Digitais, DSA na sigla em inglês) e o European Chips Act (Lei Europeia dos Semicondutores, Chips Act, na expressão anglo-saxónica). Ricardo Henriques, sócio da Abreu Advogados, explica que o relatório da Comissão Europeia sobre o estado da Década Digital, publicado em junho, reconhece progressos desde 2022, mas conclui que não chegam para atingir as metas fixadas. "As metas de infraestrutura, como a cobertura 5G e a fibra ótica, avançam a bom ritmo. As que dependem de pessoas e de capacidade industrial estão mais longe. Segundo as projeções da Comissão, ao ritmo atual, a meta de 80% da população com competências digitais básicas só seria atingida em 2037", explica.

O relatório aponta várias razões. As empresas europeias investem pouco em investigação digital e a capacidade dos centros de dados não acompanha a procura. A energia é mais cara do que nos Estados Unidos e as regras e os investimentos continuam repartidos por 27 abordagens nacionais. Há ainda uma questão de calendário: boa parte do financiamento público destas medidas vem do Plano de Recuperação e Resiliência, que termina em 2026. A Comissão pede, por isso, aos Estados-Membros que revejam os seus planos digitais em dezembro e os articulem com o próximo orçamento europeu.

"Diria que os objetivos mais difíceis são os que não dependem apenas de construir infraestruturas. Falo da formação de especialistas em tecnologias de informação e das competências digitais da população em geral. Falo também da produção europeia de semicondutores avançados, que exige investimentos muito elevados e anos de construção. E da adoção de novas tecnologias pelas pequenas e médias empresas, onde o atraso é mais visível, sobretudo na utilização de serviços de cloud e de análise de dados. Há, porém, uma dificuldade comum a todas estas metas: a coordenação. Cada Estado-Membro define o seu próprio plano nacional para a Década Digital, com

IM. | Copyright licensed by Visapress | P. 1 of 4

metas, medidas e recursos próprios. O desafio está em articular esses planos entre si e com o financiamento disponível, nacional e europeu. Sem essa articulação, o investimento dispersa-se por 27 caminhos diferentes", explica Ricardo Henriques, sócio da Abreu Advogados, ao Jornal Económico.

A União Europeia está a fazer esse caminho, mas a mudança é recente. Ao longo das últimas décadas, construiu um conjunto de regras que influencia empresas e legisladores muito para lá das suas fronteiras. "Há sinais de mudança. Já existe um conjunto significativo de soluções tecnológicas desenvolvidas na Europa, muitas de código aberto, que vários Estados-Membros começaram a adotar nas suas administrações. A União tem também lançado programas de investimento em semicondutores, supercomputação e inteligência artificial, e procurou simplificar regras recentes, como fez este ano com o AI Act. Mas falta escala. Nem os Estados-Membros nem a União conseguem, cada um por si, investir ao ritmo e na dimensão que o setor exige. E o novo Fundo Europeu para a Competitividade, pensado para esse fim, é ainda uma proposta em negociação", acrescenta o especialista.

A soberania digital pode reduzir dependências e criar espaço para novos operadores, mas não elimina a necessidade de competir num mercado global. "As regras europeias têm criado condições favoráveis. O Data Act facilitou a mudança de fornecedor de cloud e reforçou a interoperabilidade, o que reduz a dependência de um único fornecedor e abre espaço a novos operadores. As exigências do sector público tendem também a servir de referência ao resto do mercado, sobretudo aos sectores mais regulados, como a banca ou a saúde. A proposta de Cloud and AI Development Act, apresentada pela Comissão em junho e ainda em discussão, vai nesse sentido. Prevê critérios comuns de soberania para os serviços de cloud contratados pelo Estado, mais exigentes à medida que aumenta a sensibilidade dos dados. São critérios objetivos, a que fornecedores de diferentes origens podem candidatar-se, desde que demonstrem as garantias exigidas", sublinha Ricardo Henriques, sócio da Abreu Advogados.



Ricardo Henriques
Sócio da Abreu Advogados



Adolfo Mesquita Nunes
Sócio da Pérez-Llorca



Joana Mota Agostinho,
Sócia da Pérez-Llorca



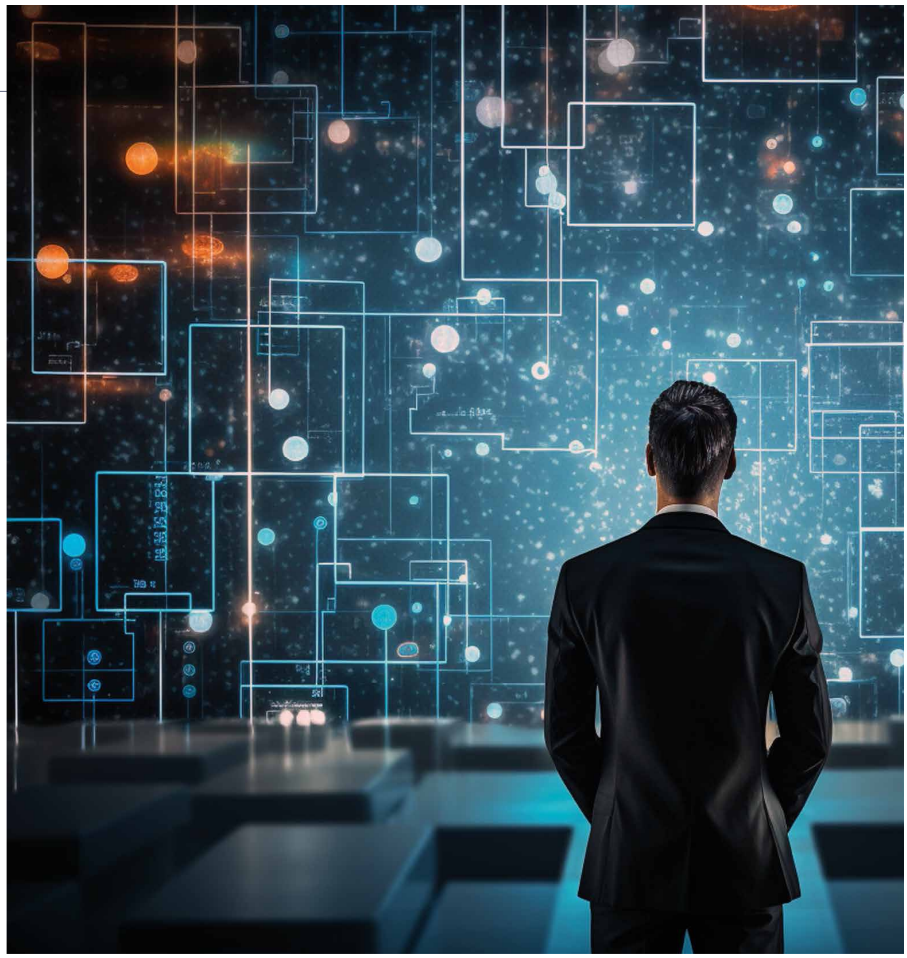
João Leitão Figueiredo
Sócio de TMC/PI
da CMS Portugal

Acelerar investimento

Adolfo Mesquita Nunes, sócio da Pérez-Llorca, considera que o ritmo atual dificilmente permitirá cumprir integralmente as metas europeias e alerta para a distância entre a definição de objetivos e a sua concretização. Na sua perspetiva, acelerar a transformação digital exige decisões que permitam mobilizar capital, desenvolver infraestruturas e reduzir os obstáculos à inovação e ao crescimento das empresas. "Ao ritmo atual, não me parece realista esperar que sejam integralmente cumpridas. A Europa tem de deixar de tratar a aprovação de metas como se fosse um resultado. Entre anunciar uma prioridade e ter empresas a investir, infraestruturas a funcionar e tecnologia a ser utilizada vai uma distância que os documentos estratégicos não resolvem. Se queremos acelerar, temos de aceitar escolhas: licenciar mais depressa, mobilizar capital, permitir escala empresarial e dar espaço à experimentação. Não podemos exigir velocidade tecnológica e conservar todos os procedimentos, obstáculos e cautelas que a impedem", afirma o especialista.

Na produção de tecnologia competitiva à escala mundial, o desafio é particularmente exigente. Nos semicondutores avançados e na inteligência artificial, a capacidade de competir depende de um conjunto de fatores que vai além do financiamento público, incluindo capital, talento, energia, clientes e condições para assumir riscos a longo prazo.

Adolfo Mesquita Nunes chama ainda a atenção para uma dimensão menos visível da soberania digital: a diferença entre acolher infraestruturas tecnológicas e deter capacidade efetiva para decidir sobre a sua utilização e controlo. "Os mais difíceis são aqueles em que precisamos de produzir tecnologia competitiva à escala mundial. Adotar uma ferramenta é uma coisa; conseguir desenvolvê-la, financiá-la e vendê-la num mercado global é outra. Nos semicondutores avançados e na IA, não basta dispo-



nibilizar dinheiro público. É preciso reunir capital, talento, energia, clientes e capacidade de assumir riscos durante anos. Também convém não esgotar a ideia de soberania com a instalação de centros de dados, que é muito necessária evidentemente. Mas porque interessa igualmente saber quem controla a computação, quem lhe pode aceder, em que condições e que competências ficam cá. Podemos receber muito investimento e continuar sem capacidade de decisão sobre a tecnologia instalada no nosso território", acrescenta.

Para João Leitão Figueiredo, sócio de TMC/PI da CMS Portugal, o principal desafio da transformação digital europeia está em converter a ambição política em resultados concretos. As metas definidas para 2030 abrangem desde as competências digitais e a conectividade até à adoção de tecnologias pelas empresas e ao reforço da produção europeia de semicondutores. Mas a concretização destes objetivos depende da capacidade de acelerar o investimento, superar atrasos e criar condições para desenvolver tecnologia à escala necessária.

"As metas são ambiciosas, mas a verdadeira questão não é se são realistas, mas sim se a Europa está disposta a correr à velocidade que elas exigem. A União Europeia definiu objetivos que pretendem transformar profundamente a economia digital até 2030: 80% da população com competências digitais básicas, 20 milhões de especialistas em TIC, cobertura universal de redes gigabit e 5G, 20% da produção mundial de semicondutores avançados e 75% das empresas a utilizarem cloud, big data ou inteligência artificial. O problema não está na visão, mas, diria eu, na execução. Os relatórios mais recentes mostram avanços importantes, mas também revelam atrasos persistentes. Algumas metas parecem ao alcance; outras exigem uma aceleração sem precedentes do investimento público e privado. O relógio está a contar e a tecnologia não espera por ninguém", afirma o especialista.

Na avaliação de João Leitão Figueiredo, os maiores obstáculos estão nas áreas que exigem capacidade industrial, infraestruturas avançadas e recursos altamente especializados. Mais do que assegurar o acesso à conectividade, a Europa precisa de reforçar a sua posição na produção e no desenvolvimento das tecnologias estratégicas. São investimentos de longo prazo, sujeitos à concorrência internacional e que exigem uma articulação entre financiamento, política industrial e formação de talento. "O maior desafio não é ligar a Europa à internet, mas sim garantir que a Europa volta a ser protagonista na criação da tecnologia que move o mundo. A conectividade tem evoluído de forma positiva e o 5G já cobre a grande maioria dos agregados familiares. No entanto, os desafios verdadeiramente estruturais surgem noutros domínios: semicondutores, computação avançada, capacidade de processamento e qualificação de talento. Construir fábricas de chips, desenvolver infraestruturas de computação de ponta ou formar especialistas em grande escala exige anos de investimento, recursos avultados e competição global pelo talento. São metas que não se alcançam apenas com legislação; exigem visão industrial, financiamento e persistência", explica.

A capacidade da União Europeia para definir regras com impacto global é uma das suas principais ferramentas de influência. No entanto, como sublinha João Leitão Figueiredo, essa força normativa não garante, por si só, uma posição de liderança no desenvolvimento e na produção de tecnologia. O desafio passa por complementar a regulação com investimento industrial, investigação e financiamento capaz de apoiar empresas europeias na competição com os grandes operadores internacionais. "A Europa tornou-se especialista em escrever as regras do jogo. O desafio agora é produzir mais campeões capazes de o jogar e vencer. Poucas regiões do mundo influenciam tanto a regulação global como a União Europeia. O Regulamento da Inteligência Artificial é um exemplo claro dessa capacidade normativa. Contudo, a liderança regulatória não se traduz automatica-



mente em liderança tecnológica. Apesar de definir padrões globais, a Europa continua a enfrentar dificuldades em áreas estratégicas como os semicondutores, a computação avançada e a criação de gigantes tecnológicos próprios. A regulação cria confiança e previsibilidade; mas, por si só, não substitui fábricas, centros de investigação ou investimento de risco", acrescenta João Leitão Figueiredo.

Evolução positiva

Para Ricardo Henriques, sócio da Abreu Advogados as grandes empresas nacionais e os setores mais regulados, como a banca, os seguros ou as telecomunicações, têm na sua maioria estruturas de cumprimento consolidadas. Mas muitas empresas, sobretudo PME, ainda "não fizeram sequer o levantamento das obrigações que as novas regras digitais europeias lhes impõem". "O problema é sobretudo de volume e de ritmo. Em poucos anos, multiplicaram-se as regras sobre proteção de dados, cibersegurança, inteligência artificial e utilização de dados. Muitas empresas só percebem que estão abrangidas quando um cliente ou um regulador as confronta. Entendemos que ajudaria traduzir estas obrigações em orientações práticas por sector, com um papel ativo das associações empresariais e dos reguladores. E investir na formação das equipas, em particular em inteligência artificial", explica.

Sobre como Portugal poderá avaliar os progressos alcançados em matéria de soberania digital até 2030, o País já tem um ponto de partida para essa avaliação: por exemplo, os indicadores europeus da Década Digital, o relatório anual da Comissão sobre Portugal e as metas da estratégia digital nacional. Esses indicadores medem, no entanto, sobretudo o grau de digitalização, ou seja, se os serviços existem e se são utilizados. Dizem pouco sobre a capacidade de escolher e de controlar as tecnologias de que dependemos. "Seria útil acrescentar outros indicadores. Por exemplo, a proporção de dados e serviços públicos críticos alojados em infraestruturas com garantias reforçadas. Ou a existência de planos de mudança de fornecedor nos principais contratos públicos de tecnologia. Também a capacidade de computação instalada no país e o número de especialistas em cloud e cibersegurança na Administração Pública. As metas da Década Digital estão a ser revistas, e o comité que reúne os Estados-Membros já recomendou que passem a incluir indicadores de soberania. Entendemos que seria importante que a avaliação nacional fosse pública e feita com regularidade", acrescenta o especialista da Abreu Advogados.

Joana Mota Agostinho, sócia da Pérez-Llorca, sublinha que a regulação europeia só constituirá uma verdadeira vantagem competitiva se conseguir conciliar a proteção dos direitos fundamentais com a inovação e a competitividade empresarial. "Para isso, é essencial garantir segurança jurídica, harmonização na aplicação das regras pelos Estados-Membros e proporcionalidade das obrigações impostas, especialmente às PMEs. Importa também evitar sobreposições regulatórias e custos de conformidade excessivos. Instrumentos como o RGPD, o Regulamento da Inteligência Artificial e o regime europeu de cibersegurança podem funcionar como referenciais internacionais de confiança, desde que acompanhados de orientações claras e mecanismos que facilitem a sua aplicação prática", diz a especialista.

Joana Mota Agostinho considera que apesar da evolução positiva dos últimos anos, o tecido empresarial português ainda apresenta diferentes níveis de maturidade no que respeita à compreensão e aplicação da legislação digital europeia. "A crescente complexidade e transversalidade deste enquadramento regulatório exigem uma abordagem integrada, que envolva não apenas as equipas jurídicas, mas também as áreas tecnológicas, operacionais e de gestão. O principal desafio passa por deixar de encarar a conformidade como um exercício meramente formal ou reativo e integrá-la na estratégia e nos processos de decisão das empresas. A antecipação dos riscos regulatórios e o investimento em mecanismos de governação digital serão determinantes para transformar estas obrigações em oportunidades de inovação, competitividade e confiança", refere.

João Leitão Figueiredo, sócio de TMC/PI da CMS Portugal, não tem dúvidas de que a maioria das empresas portuguesas já percebe que a vaga regulatória está a chegar, "mas nem todas perceberam ainda que ela já entrou em terra". "O número de obrigações digitais que entram simultaneamente em vigor é sem precedentes. A transposição da Diretiva NIS2 alarga significativamente o universo de entidades sujeitas a requisitos de cibersegurança, enquanto o Regulamento da IA introduz novas exigências de forma faseada até 2027. As grandes organizações e os setores mais regulados estão, em geral, mais avançados na adaptação. Muitas PME, porém, continuam a encarar estas matérias como desafios futuros. O risco está precisamente aí: a conformidade digital deixou de ser uma preocupação de amanhã e passou a ser uma exigência de hoje", conclui o especialista.