

Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e conceituais sobre o indicador Rácio de Retorno

Ana Ferreira e João Rocha*

Resumo

A análise do retorno para a economia portuguesa, decorrente da participação nacional nas Instituições Financeiras Internacionais (IFI), e as subsequentes decisões relativas a iniciativas de promoção das empresas nacionais nos mercados de atuação dessas instituições são atualmente baseadas num rácio de retorno que inclui unicamente dados sobre o *procurement*. O presente artigo avança com um conjunto de considerações de natureza conceitual e metodológica que explanam a limitação do atual rácio, em particular das estatísticas reportadas periodicamente pelas IFI sobre contratos adjudicados, e aponta para o potencial das operações de financiamento do setor privado, como via de promoção da internacionalização das empresas portuguesas em mercados dos países em desenvolvimento.

Palavras-Chave: *Instituições Financeiras Internacionais (IFI), Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, rácio de retorno da participação nacional, procurement, contratos adjudicados, operações de financiamento do setor privado, cofinanciamento, internacionalização das empresas nacionais, Fundos de Cooperação Técnica (Trust Funds), processos de licitação.*

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
 RELAÇÕES INTERNACIONAIS
 MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
 Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
 1100 – 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

*Respetivamente, Técnica da Divisão de Relações Multilaterais e ex-Estagiário do GPEARI-MF. As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as da instituição que representam. Todos os erros e omissões são da responsabilidade dos mesmos.

I. Introdução

O mercado de *procurement* de bens, serviços e obras (*goods, services and works*, na expressão inglesa) gerados no âmbito de projetos financiados pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI), há muito que tem sido objeto de interesse e de consideração por parte das empresas nacionais.

Com um volume de aprovações anuais superior a USD 100 mil milhões tomando cinco dos principais bancos de desenvolvimento¹ – Grupo do Banco Mundial; Grupo do Banco Asiático de Desenvolvimento; Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento; Grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento –, este mercado afigura-se como extremamente apelativo para as empresas dos países membros, ao potenciar o desenvolvimento de negócios e a internacionalização das suas atividades. As empresas portuguesas não são exceção, ainda que a participação destas no mercado de *procurement* dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento seja ainda considerada modesta².

A participação de Portugal como acionista e doador das IFI prossegue objetivos estratégicos a nível da política externa e de cooperação, mas também da promoção da internacionalização das empresas nacionais, sendo o potencial retorno para a economia portuguesa um fator que contribui para a definição das estratégias que regem a participação nessas instituições. Importantes componentes da análise deste retorno são as estatísticas publicadas periodicamente sobre os contratos adjudicados a empresas e consultores nacionais, no âmbito dos processos de *procurement* das IFI.

¹ Volume de aprovações em 2010, por instituição: Grupo do Banco Mundial – USD 57 mil milhões; Grupo do BAFD – USD 6 mil milhões; BERD – EUR 9 mil milhões (USD 12 mil milhões); Grupo BID – USD 12 mil milhões; Grupo BAsD – USD 18 mil milhões.

² Para informação adicional sobre a participação das empresas portuguesas neste mercado, consulte-se “*Caracterização da participação das empresas e consultores nacionais no mercado de procurement e consultoria das IFI*”, Artigo GPEARI 12/2010.

Artigo 05/2011 • **Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e concetuais sobre o indicador Rácio de Retorno**

Neste sentido, um dos objetivos principais do presente artigo é o de apoiar este processo de análise através do estudo crítico sobre o potencial e as limitações da informação registada e divulgada por via dos relatórios anuais de *procurement*. Um dos argumentos subjacente a esta análise é o de que o montante dos contratos de fornecimento de bens, serviços e obras adjudicados a empresas portuguesas é um indicador parcelar e limitado para medir o retorno (potencial e/ou real) para a economia nacional, resultante da participação de Portugal nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

A segunda secção oferece uma visão introdutória do conceito de retorno para a economia portuguesa da participação nas IFI e do indicador atualmente utilizado para a sua “medição”, assim como apresenta eventuais consequências deste na definição de iniciativas, desenvolvidas no âmbito nacional, para fomentar a maior participação das empresas portuguesas nas atividades das IFI, em particular, o enquadramento oferecido pelo Mecanismo de Acompanhamento do Mercado das Multilaterais Financeiras.

A terceira secção é dedicada à análise do atual rácio de retorno, tecendo-se considerações de natureza concetual e metodológica em relação à relevância e carácter estratégico da informação tida em conta na tomada de posição nacional, assim como das suas limitações em termos do alcance das operações reportadas e da informação não recolhida.

Por último, são avançados dados relativos às operações de financiamento do setor privado envolvendo as IFI e empresas e bancos nacionais, discutindo-se o papel potencial deste tipo de financiamento como medida de “retorno” para a economia nacional.

Abreviaturas

| | |
|--|--|
| AID – Associação Internacional de Desenvolvimento | ICSID – Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos |
| BAfD – Banco Africano de Desenvolvimento | IFI – Instituições Financeiras Internacionais |
| BAAsD – Banco Asiático de Desenvolvimento | MIGA – Agência Multilateral de Garantias de Investimento |
| BEI – Banco Europeu de Investimento | SFI – Sociedade Financeira Internacional |
| BERD – Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento | TF – <i>Trust Fund</i> (Fundo de Cooperação Técnica) |
| BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento | UC – Unidade de Conta |
| BM – Banco Mundial | USD – Dólar dos Estados Unidos da América |
| EUR – Euros | |

Índice de gráficos

| | | |
|------------|---|---------|
| Quadro I | – Quadro resumo dos principais critérios que determinam o alcance dos dados de <i>procurement</i> | Pág. 7 |
| Quadro II | – Operações do BERD com empresas e banca nacional (em EUR milhões), (2008-2011) | Pág. 12 |
| Quadro III | – Operações da Sociedade Financeira Internacional (SFI) com empresas e banca nacional (em USD milhões), a 30 de junho | Pág. 13 |

II. Considerações conceituais e metodológicas sobre o indicador de retorno

O indicador atualmente usado para medir e avaliar o retorno para a economia portuguesa da participação numa determinada IFI compara o montante dos contratos adjudicados a empresas nacionais no âmbito de projetos financiados por essa instituição – *i.e.*, dados reportados relativos ao *procurement* de bens, serviços e obras (incluindo consultoria) – e o montante das contribuições e subscrições de capital desembolsado por Portugal em favor dessa instituição, num determinado ano.

$$\text{Rácio de retorno} = \frac{\text{Montante dos contratos adjudicados, ano } n \text{ (em USD)}}{\text{Montante dos desembolsos realizados, ano } n \text{ (em USD)}}$$

O “Rácio de Retorno” é utilizado não apenas como elemento caracterizador da participação nacional em cada uma das IFI, mas também como critério para a decisão quanto à alocação de recursos financeiros – subscrições de capital e contribuições para Fundos de Cooperação Técnica – e de recursos humanos, especialmente no caso de destacamentos cujos termos de referência incluem objetivos explícitos de promoção das empresas nacionais junto destas instituições. Também no caso dos Fundos de Cooperação Técnica (*Trust Funds*), sejam eles parcial ou totalmente desligados³, quer a definição dos setores estratégicos elegíveis para financiamento por parte dos fundos portugueses, quer a decisão sobre que projetos financiar são, em grande medida, determinadas pelo seu potencial em gerar oportunidades de negócio para os agentes económicos nacionais.

Neste contexto, especial destaque merece o Mecanismo de Acompanhamento do Mercado das Multilaterais Financeiras, que resultou do Acordo de Parceiros estabelecido entre o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (GPEARI) e a aicep Portugal Global, E.P.E., Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, com o objetivo primordial de assegurar que a participação do Estado português no capital das IFI resulte num retorno adequado para a economia nacional. A definição da estratégia de atuação do Mecanismo, assim como a avaliação do desempenho deste na prossecução da sua missão de “dinamizar uma rede nacional de acompanhamento do mercado das instituições multilaterais financeiras, com vista a promover a interação entre os elementos da referida rede, potenciando as vantagens comparativas das empresas portuguesas no mercado do *procurement* no âmbito de projetos financiados pelas multilaterais financeiras”, estão intimamente relacionadas e determinadas pelo indicador de “retorno” analisado e pela qualidade e alcance dos dados utilizados.

³ Tradicionalmente os Fundos de Cooperação Técnica estavam “ligados” à obrigatoriedade de contratação de consultores e empresas da nacionalidade do país doador. Os anos 90 assistiram à proliferação de *Trust Funds* financiados por via de contribuições de vários doadores, principalmente, mas não exclusivamente, dos Governos dos países. Mais recentemente, em cumprimento dos compromissos assumidos na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda internacional, todas as IFI procederam, total ou parcialmente, ao “desligamento” da ajuda de qualquer obrigatoriedade no que respeita à nacionalidade das empresas e consultores contratados.

Artigo 05/2011 • Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e concetuais sobre o indicador Rácio de Retorno

A utilização do atual indicador e, conseqüentemente, a precisão e relevância das análises e decisões que dele decorrem, merecem, todavia, algumas considerações de natureza concetual e metodológica. No âmbito estritamente metodológico, destacamos, por um lado, as limitações em termos de dados dos relatórios de *procurement* publicados periodicamente pelas IFI e utilizados como fonte de informação no cálculo dos contratos ganhos (numerador do rácio) e, por outro, a relativa inconsistência entre o tipo de dados que constam no numerador (correspondente a montantes totais de adjudicações) e os utilizados no denominador (referentes a montantes de desembolsos anuais). No âmbito concetual, este artigo defende que as oportunidades a nível do *procurement* são apenas uma componente do retorno potencial para a economia portuguesa decorrente da participação nas IFI, a par das oportunidades de financiamento de projetos de investimento, linhas de crédito e cofinanciamentos com a banca nacional e programas de facilitação do comércio internacional.

Relativamente às **considerações de carácter metodológico**, refira-se, em primeiro lugar, que os dados reportados e publicados periodicamente pelas IFI devem ser considerados e analisados com alguma prudência, atendendo ao carácter parcelar e limitado da informação que incluem. Como teremos oportunidade de explorar em maior detalhe, os dados constantes dos relatórios de *procurement* têm limitações importantes ao nível do tipo de projetos/atividades incluídos, dos critérios de nacionalidade aplicados, dos registos de consórcios, entre outros fatores, que levam a que uma importante percentagem dos contratos gerados, aos quais as empresas nacionais poderão eventualmente ter acedido ou vir a aceder, não sejam contabilizados. As limitações dos dados contabilizados e publicados nos relatórios de *procurement* serão discutidas na terceira secção do presente artigo.

Em segundo lugar, e ainda em termos metodológicos, importa referir que os montantes incluídos, respetivamente, no numerador e no denominador do rácio de retorno, não resultam da aplicação estrita do mesmo critério de contabilização. No numerador é incluído o montante total dos contratos adjudicados às empresas registadas em território nacional, contabilizado no ano de adjudicação e/ou de assinatura do respetivo contrato. Ainda que os projetos sejam, na sua grande maioria, de implementação plurianual (3 a 5 anos), é considerado o montante total da contratação num só ano (*stock*), em lugar de serem considerados os sucessivos desembolsos ou componentes/atividades em que os contratos invariavelmente se subdividem (*flow*).

Já no caso do denominador, são utilizados os dados do fluxo de pagamentos (*flow*), por via dos desembolsos anuais das subscrições de capital e contribuições nacionais, em lugar do montante total do compromisso assumido por Portugal (*stock*), no ano de depósito do instrumento de subscrição/contribuição ou de outro instrumento de formalização.

Esta relativa incoerência de critérios na contabilização dos contratos ganhos *versus* contribuições desembolsadas, poderá dar lugar a um significativo desfasamento entre os prazos do “compromisso” e do “benefício”, dando azo a que os primeiros sejam mais faseados no tempo e, de certa maneira, mais “estáveis”, enquanto os segundos sejam muitas vezes objeto de “picos” de aprovações/adjudicações (em oposição ao já referido carácter plurianual das suas efetivas implementações e pagamentos correspondentes).

No que concerne às **considerações de carácter concetual** relativas ao indicador de retorno, destacamos, em primeiro lugar, que o retorno potencial para a economia e as empresas portuguesas não se esgota nas oportunidades a nível do *procurement*, *i.e.*, no mercado dos contratos de bens, serviços e obras adjudicados no âmbito de projetos financiados pelas

Artigo 05/2011 • Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e conceituais sobre o indicador Rácio de Retorno

Instituições Financeiras Internacionais. O mercado de *procurement*, embora seja de grande importância para o desenvolvimento do negócio e para a diversificação geográfica e internacionalização das atividades das empresas nacionais, deverá ser considerado num quadro mais amplo que inclua, entre outras, as oportunidades decorrentes das operações de financiamento sem garantia soberana – empréstimos, *equity*, garantias, operações de *trade finance*⁴ e outras modalidades de (co)financiamento –, das quais poderão beneficiar as empresas e bancos nacionais. Considera-se que estes instrumentos representam também uma via de retorno (potencialmente) importante para a economia nacional e que não só não constam do atual indicador de retorno como, até muito recentemente, eram desconsiderados nas análises de retorno efetuadas. Na quarta secção, estas oportunidades de retorno, oferecidas pela participação nacional nas IFI, serão brevemente discutidas e ilustradas por via de exemplos recentes de operações nas quais participaram empresas e bancos nacionais.

III. Considerações metodológicas: alcance dos dados publicados e das análises decorrentes das estatísticas de *procurement*

Como referido anteriormente, é sabido que os sistemas de registo e reporte dos dados de *procurement* das IFI, dos quais consta a informação sobre os contratos adjudicados, não são exaustivos e obedecem à política da instituição no que toca à divulgação de informação. As estatísticas de *procurement* publicadas periodicamente pelas IFI têm limitações a vários níveis – relativas à natureza dos projetos/contratos reportados, aos montantes dos contratos incluídos, aos critérios de “nacionalidade” aplicados, entre outros –, as quais contribuem para que os dados sejam parcelares e limitados. Os próprios sistemas de registo de dados de *procurement* encontram-se em constante atualização e aperfeiçoamento por parte dos Bancos.

Na ausência de um documento que aponte detalhadamente estas limitações, é objetivo deste artigo traçar um quadro mais completo do verdadeiro alcance das estatísticas de *procurement* e do grau de relevância/precisão destas, enquanto principal fonte de informação utilizada atualmente no cálculo do rácio de retorno para a economia portuguesa decorrente da participação nacional nas IFI. Para tal, foi recolhida informação relativa a cinco IFI – Banco Mundial (BM), Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD) e Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) –, por duas vias: através da documentação dos Bancos (Relatórios de *Procurement*, *Procurement and Consultant Guidelines* e documentos similares); e de entrevistas telefónicas a Especialistas de *Procurement* de cada IFI.

Relativamente à primeira, foram analisados os relatórios de *procurement* publicados periodicamente pelas IFI, com o objetivo de estudar a forma como é feito o registo dos contratos adjudicados em cada uma e identificar as limitações no reporte de informação. A informação apurada por esta via foi, por sua vez, complementada com os dados e opiniões recolhidos por via de entrevistas aos especialistas de *procurement* das IFI. Estas entrevistas ofereceram também o ponto

⁴ Os programas de *trade finance* promovidos pelas IFI tem por objetivo promover transações de comércio internacional em/com países em desenvolvimento, através da cobertura de risco. Regra geral, a multilateral concede uma garantia (total ou parcial) ao banco confirmador (*confirming bank*) relativamente ao risco de pagamento em transações comerciais com empresas de países em desenvolvimento sob o documento de crédito/pagamento emitido pelo banco emissor (*issuing bank*), regra geral, no país em desenvolvimento.

Artigo 05/2011 • Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e conceituais sobre o indicador Rácio de Retorno

de vista da própria IFI, relativamente a este assunto, e serviram ainda como fonte de validação da informação e esclarecimento de algumas questões deixadas em aberto ou não abordadas nos relatórios de *procurement*. As entrevistas permitiram ainda obter informação sobre como as instituições estão a lidar com as suas limitações e quais os caminhos e tendências de futuro.

Antes de se passar a uma explanação mais detalhada das limitações, é importante deixar uma nota prévia, comum a todas as IFI analisadas: nas entrevistas realizadas, os especialistas deixaram claro que a recolha e registo de informação relativa aos contratos adjudicados apresentam importantes fragilidades de índole técnica, humana, processual, entre outras. Ficou igualmente claro que os Bancos estão conscientes destes problemas e têm tentado ultrapassá-los ao longo do tempo, procurando encontrar soluções.

A análise do alcance e limitações dos dados recolhidos e reportados foi orientada por um conjunto de critérios, sumariados no quadro abaixo (Quadro I).

Artigo 05/2011 • Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e conceituais sobre o indicador Rácio de Retorno

Quadro I. Resumo dos principais critérios que determinam o alcance dos dados de *procurement*

| Instituição | 1. Tipo de Financiamento reportado ⁵ | | | 2. Montante Mínimo Reportado | 3. Momento de Registo dos contratos | 4. Critério de nacionalidade | 5. Registo Consórcios |
|--------------|---|---|-------------------------|--|-------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| | Empréstimos ao sector público ⁶ | <i>Trust Funds</i> | Operações Setor Privado | | | | |
| BAfD | Sim | Não, exceto quando financiam projetos setor público | Não | USD 78.000 (UC 50.000 ⁷) | Data de adjudicação | País de registo | Apenas empresa líder |
| BM | Sim. Apenas os sujeitos a <i>prior review</i> | Não | Não. Mandato SFI | Variável consoante contrato/país | Data de assinatura | País de registo | Apenas empresa líder |
| BID | Sim | Sim, excluindo FUMIN ⁸ (dados TF português não reportados) | Não. | USD 25.000 (bens e obras) Consultoria - Não existe | Data de assinatura | País de registo | Apenas empresa líder |
| BA sD | Sim | Apenas projetos de consultoria | Não | USD 100.000 | Data de assinatura | País de estabelecimento | Apenas empresa líder |
| BERD | Sim | Sim, incluídos em relatório específico de atividades de consultoria | Não | Não existe | Data de assinatura | País de registo da empresa contratada | Apenas empresa líder |

⁵ “Tipo de Financiamento” inclui projetos de investimento (empréstimos, *equity*, dívida subordinada, outros produtos de financiamento estruturado), empréstimos públicos, doações, operações de cooperação técnica, outros.

⁶ Empréstimos Públicos – empréstimos concedidos aos Governos dos países membros para financiamento de projetos de investimento. Distinguem-se assim dos chamados *policy based loans*.

⁷ Taxa de câmbio UC/USD = 1,56.

⁸ Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), estabelecido em 1993, com um mandato dedicado ao acompanhamento das necessidades crescentes do sector privado, tendo por missão apoiar as micro e pequenas e médias empresas (PME) da região a aceder a financiamento.

1. **Tipo de Financiamento Reportado:** no caso das cinco instituições, analisou-se o grau de informação reportada de acordo com três critérios: inclusão de contratações no âmbito de empréstimos do setor público; contratos no contexto de operações financiadas por *Trust Funds* e registo e divulgação de contratos financiados no âmbito de operações de financiamento do setor privado. Este último critério revelou ser um dos mais limitativos da informação efetivamente divulgada, sendo apenas regra nas cinco instituições a inclusão das operações de empréstimos soberanos, excluindo os chamados *policy-based loans*⁹ ou operações de apoio ao orçamento dos países em desenvolvimento.

Nas cinco instituições, os empréstimos ao setor público para projetos de investimento são, na sua grande maioria, reportados nas estatísticas de *procurement*. Regra geral, e na maioria das IFI, estes representam ainda o *core business* da instituição, gerando contratos de *procurement* de montantes mais elevados, geralmente adjudicados por via de processos de licitação internacional. Ainda que, à partida, estes possam ser considerados como os mais atrativos em termos de oportunidade de negócio para as empresas portuguesas, importa ter presente que constituem apenas uma parte do mercado total de *procurement*.

Tome-se, por exemplo, o caso do Banco Mundial. Neste Banco o sistema de registo e pesquisa de contratos adjudicados em empréstimos financiados apenas contempla operações financiadas pelo BIRD e pela AID (excluindo outras instituições do grupo do Banco Mundial¹⁰). As operações registadas dizem respeito apenas às que são sujeitas a *prior review*¹¹ por parte do *staff* do Banco, e unicamente às operações de *investment lending*, deixando de fora operações de outra natureza, entre as quais as de *corporate procurement* (aquisição de bens e serviços para consumo interno das instituições do Banco).

Segundo o especialista do Banco Mundial consultado, o atual sistema de reporte de *procurement* regista uma pequena parcela do total das operações do BM. Tome-se como exemplo o ano fiscal de 2011 (que decorre de 1 de julho de 2010 a 30 de junho de 2011) e no qual o montante total dos compromissos assumidos pelo BIRD e pela AID foi de USD 43 mil milhões. Desse total, apenas 31 mil milhões (ou seja, cerca de 72%) correspondem a projetos de investimento com garantia soberana e, desse montante, apenas 35% está sujeito a *prior review* por parte do BM, o que significa que o universo de operações cujas contratações são efetivamente reportadas corresponde apenas a 25% do montante total dos compromissos assumidos.

De fora dos dados oficiais de *procurement* ficam também todas as oportunidades de negócio geradas nos projetos de financiamento do setor privado (sem garantia soberana). Ainda que o peso relativo deste tipo de operações *versus* as operações de financiamento do setor público, e no contexto total das aprovações das IFI, seja variável, a sua não contabilização representa uma importante limitação, já que as operações desta natureza assumem uma percentagem cada vez mais elevada das operações dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. O peso relativo deste tipo de financiamento, no total das aprovações das IFI em análise, também varia bastante entre cada instituição. A título de exemplo, podemos

⁹ “*Development program lending*” inclui os programas de empréstimos de ajustamento e outros mecanismos de financiamento condicionais à implementação de políticas (*policy-based lending*).

¹⁰ O Grupo do Banco Mundial é constituído por cinco instituições – o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Sociedade Financeira Internacional (SFI), a Agência Multilateral de Garantias de Investimento (MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID).

¹¹ *Prior review* diz respeito ao procedimento segundo o qual o Banco Mundial, de uma forma *ex ante*, revê todo o processo de adjudicação dos contratos gerados no âmbito de projetos de *investment lending* da instituição. A decisão se um projeto é ou não sujeito a *prior review* resulta da análise de vários fatores, entre os quais, o montante do projeto e dos contratos a adjudicar, o país de implementação, a capacidade de implementação da agência executora e o “risco” do projeto. A título de exemplo, refira-se que dos cerca de 100.000 contratos adjudicados anualmente, apenas 10.000 estão sujeitos a *prior review*.

Artigo 05/2011 • Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e concetuais sobre o indicador Rácio de Retorno

referir que, no caso do BID, as operações sem garantia soberana representaram, em 2011, 14,7% do montante total das operações, enquanto no caso do BERD ascenderam, em 2010, a 73%0.

Por esta razão, resultados menos bons em termos de *procurement* em certas IFI, cuja atividade se concentra maioritariamente em operações de financiamento ao setor privado, como é o caso do BERD, são tão expectáveis quanto explicáveis, devendo por isso ser analisados à luz da natureza das operações da instituição e das limitações dos dados de *procurement* aqui reportadas. Neste caso, a avaliação do retorno para a economia nacional deverá passar pela análise de outros dados.

No que diz respeito às estatísticas de contratos adjudicados no âmbito de operações financiadas por Fundos de Cooperação Técnica (*Trust Funds*), a sua inclusão ou não nas estatísticas de *procurement* varia consoante a IFI em análise, sendo que, no caso do BM, estas estão totalmente excluídas, e nas restantes quatro IFI o seu reporte está fortemente limitado por vários fatores (ver Quadro I acima). Esta situação representa uma importante limitação, por várias razões, tanto a nível da análise de retorno, como para a avaliação de desempenho e eficácia dos Fundos de Cooperação financiados por Portugal na promoção deste retorno: *i*) dada a profusão de *Trust Funds* “desligados” aos quais as empresas portuguesas podem concorrer, e a sua importância crescente enquanto fonte de financiamento de operações por parte das IFI; *ii*) atendendo à importância atribuída aos Fundos de Cooperação portugueses como instrumentos de promoção das empresas nacionais junto das IFI, em especial aqueles ainda “ligados”, total ou parcialmente, à obrigatoriedade de contratação de empresas e consultores nacionais; *iii*) considerando o potencial deste tipo de fundos como instrumento por excelência de promoção de oportunidades de negócio para consultores e empresas de consultoria nacionais, constituindo um excelente canal de entrada para trabalharem com estes Bancos e se darem a conhecer às entidades locais dos países beneficiários que gerem os processos de *procurement* posteriores aos estudos de consultoria, normalmente financiados por estes instrumentos.

Há ainda que distinguir claramente entre o registo de dados referentes a *procurement* de bens e obras e o recrutamento de consultores e contratação de serviços de consultoria. Cada um tem regras e sistemas de registo próprios. A informação relativa a contratos de consultoria é tratada de forma diferente e, normalmente, por um departamento específico dentro da IFI.

Por último, refira-se que nenhum dos relatórios de *procurement*, que foram consultados para efeitos de cálculo, inclui dados de *corporate procurement*, ou seja, as contratações de bens, obras e serviços de consultoria para consumo interno da IFI. Importa precisar, no entanto, que estas representam uma muito pequena parte das contratações totais financiadas pelas IFI e que, por essa razão, não são consideradas como uma limitação significativa.

2. Montantes Mínimos de Contratos Reportados: regra geral, existem montantes pré-definidos abaixo dos quais as contratações não são reportadas nas estatísticas de *procurement* publicadas pelas IFI. Estes montantes variam de Banco para Banco e, nalguns casos, variam também consoante o país de operação/contratação. Os montantes dos contratos adjudicados, assim como o país de operação, a natureza dos bens e serviços a ser contratados determinam igualmente o

método de *procurement* a ser aplicado (concurso internacional *versus* nacional ou adjudicação direta, por exemplo) com o objetivo de estimular e maximizar a concorrência e, por conseguinte, a eficiência do processo de contratação¹².

No caso do Banco Mundial, considerações relativas à “profundidade” do mercado empresarial local, o montante da contratação, o risco estimado do projeto e a capacidade da entidade executora local para cumprir os requisitos do Banco em termos de licitação e contratação determinam não só o método de *procurement*, como o envolvimento do Banco na supervisão *ex ante* (*prior review*) ou *ex post* do processo de *procurement*.

3. Momento de Registo dos Contratos: conforme o reportado no Quadro I, este momento varia de IFI para IFI, embora se verifique uma prevalência pelo seu registo segundo a data de assinatura do contrato adjudicado. Atua sobretudo como limitador temporal no reporte de informação à IFI. Cabe geralmente à entidade executora no país beneficiário¹³ e/ou ao *staff* do escritório local da IFI o registo de informação relativa a contratos adjudicados. Contudo, este processo carece tanto de celeridade como, em muitos casos, de rigor técnico, o que pode fazer com que, por exemplo, um contrato adjudicado em determinado ano possa só entrar para as estatísticas no ano seguinte, ou dar azo a frequentes atualizações das bases de dados, podendo gerar erros de análise. Pode dar-se também o caso de ser feita uma emenda ou uma renegociação a um contrato adjudicado, fazendo com que essa situação tenha de seguir os mesmos trâmites até ser atualizada nos sistemas de registo das IFI.

Importa, nesta ocasião, recordar o mencionado anteriormente em relação à eventual incongruência entre o método de contabilização dos contratos adjudicados (numerador do rácio de retorno) e dos desembolsos das subscrições e contribuições nacionais (denominador do rácio de retorno). O facto de os contratos serem registados, na sua totalidade, na data de assinatura potencia este desfasamento, entre adjudicação e efetiva implementação/faturação, especialmente no caso de projetos de implementação plurianual.

4. Critério de Nacionalidade: em todos os sistemas de registo de contratos de *procurement* dos Bancos, o critério de registo da nacionalidade do vencedor é o do país de registo legal da empresa. Este critério surge é limitativo porque impede a identificação de contratos adjudicados a subsidiárias de empresas portuguesas. Desta forma, um grande contrato ganho por uma subsidiária de uma empresa portuguesa em Moçambique surge, nos relatórios de *procurement*, como ganho por Moçambique e não por Portugal. Neste caso, importa distinguir os contratos adjudicados por via de concursos internacionais e as contratações por via de licitações nacionais ou outro método de *procurement* a nível nacional. Os critérios de elegibilidade, assim como os termos de referência dos respetivos concursos, incluem frequentemente considerações quanto à experiência no país em causa da empresa concorrente, o que determina que muitas empresas portuguesas (tal como todas as outras) decidam muitas vezes concorrer através da sua subsidiária local no país onde é realizado o concurso.

¹² A título de exemplo, refira-se que, no caso do mercado angolano, contratos acima de USD 150.000 para fornecimento de bens requerem um concurso nacional, enquanto no mercado moçambicano apenas deverá acontecer no caso de contratos acima dos USD 200.000.

¹³ No caso particular do BID, a informação obtida no relatório anual de *procurement* da instituição refere que 95% do *procurement* é levado a cabo diretamente pelas agências executoras e apenas 5% pelo BID, cabendo ao Banco, no primeiro caso, um papel de supervisão, *ex ante* e *ex post*.

Artigo 05/2011 • Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e conceituais sobre o indicador Rácio de Retorno

De notar que este fator poderá também influenciar o rácio de retorno de forma inversa, ou seja, são atribuídos a Portugal contratos ganhos por subsidiárias de empresas de outros países registadas em Portugal, assim como consultores de nacionalidade estrangeira residentes em Portugal.

5. **Registo de Consórcios:** o facto das estatísticas registarem apenas a empresa líder do consórcio surge como muito relevante, porque impede a identificação de uma empresa portuguesa participante num consórcio vencedor em que não seja a líder (*principal firm*). Atualmente, um cada vez maior número de empresas portuguesas, em virtude da sua dimensão no panorama internacional, se associa em consórcios a outras empresas internacionais, com o objetivo de melhorar as hipóteses de vencerem concursos. Pode surgir também a situação em que uma empresa portuguesa seja líder de um consórcio onde se encontre também presente uma segunda empresa portuguesa, acabando esta última, naturalmente, por não surgir nos registos. O mesmo se aplica a todas as empresas nacionais subcontratadas no âmbito de contratos de fornecimento de bens, serviços e obras financiados pelas IFI, estando este tipo de informação totalmente excluído dos relatórios de *procurement*.

Finalmente, no que se refere aos fatores e critérios mencionados acima, um ponto que vale a pena referir diz respeito às tendências de futuro no que toca ao reporte de informação sobre concursos de *procurement* nas IFI. Segundo os especialistas entrevistados, existe uma tendência geral de a IFI conceder, cada vez mais, autonomia alargada ao país beneficiário de um empréstimo, para a condução de todo o processo de *procurement*. Esta tendência está relacionada com estratégias de dotação de autonomia dos sistemas de *procurement* dos países beneficiários e fará com que a informação relativa aos contratos de *procurement* fique, cada vez mais, junto das autoridades locais dos países beneficiários e não esteja centralizada na IFI.

Refira-se, contudo, que existe um esforço de coordenação entre as IFI e, em particular, os seus departamentos de *procurement*, no sentido de harmonizar a informação incluída nos anúncios dos concursos internacionais (*procurement notices*), assim como, em alguma medida, as estatísticas de *procurement* publicadas.

IV. Considerações conceituais: retorno versus *procurement* e potencial das operações de financiamento do setor privado

O papel do setor privado, enquanto motor de crescimento sustentável e gerador de emprego, é cada vez mais reconhecido no atual paradigma de desenvolvimento, pelo que os Bancos de Desenvolvimento têm sido convocados, tanto pelos países beneficiários como pela comunidade internacional de doadores, a intensificar as suas atividades em apoio ao desenvolvimento de setores privados funcionais e competitivos. As IFI responderam a esse apelo com um conjunto de instrumentos de financiamento e um reforço da carteira de operações sem garantia soberana, abrindo assim uma vasta gama de oportunidades de financiamento para investidores nacionais com interesse em investir nos países de atuação destas instituições. No caso do Banco Africano de Desenvolvimento, as operações de financiamento do setor privado representaram 25% das aprovações entre 2008 e 2010, tendo o crescimento destas operações caracterizado, em grande medida, as atividades do Banco neste período. Esta concentração em operações de desenvolvimento do setor privado é

Artigo 05/2011 • Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e concetuais sobre o indicador Rácio de Retorno

também definidora da atuação do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, tendo representado 83% e 74% do volume de negócios da instituição, respetivamente, em 2009 e 2010. Quanto ao BID, as operações sem garantia soberana representaram 14,7% do montante total das aprovações em 2011. O caso da Sociedade Financeira Internacional é, neste contexto, precursor e sintomático, dado que a instituição membro do Grupo do Banco Mundial é inteiramente dedicada ao financiamento de operações sem garantia soberana, tendo, juntamente com a Agência Multilateral de Garantias de Investimento (MIGA) aprovado operações num montante de USD 14,285 milhões, equivalente a 25% das aprovações totais do Grupo Banco Mundial¹⁴.

Pelas razões anteriormente apresentadas e, em especial, no atual contexto de escassez de liquidez no mercado internacional e nacional, é importante ter em conta todas as potenciais vias de geração de retorno para a economia portuguesa decorrente da participação nacional nas IFI. Para além do mercado de *procurement*, destacam-se as oportunidades oferecidas pela gama de produtos de financiamento de operações do setor privado (ou operações sem garantia soberana, na nomenclatura usada pelas IFI): linhas de crédito; empréstimos entre bancos e investidores nacionais e as IFI; operações de *project finance* em benefício de projetos de investimento por parte de empresas nacionais nos mercados de operação das IFI; operações de *trade finance* e outros esquemas de financiamento. Estas operações permitem a capitalização dos bancos e investidores nacionais, alavancando os recursos financeiros disponíveis no mercado doméstico e aumentando o volume de capital disponível para o investimento direto português nos mercados de operação das IFI.

Para além do efeito-alavancagem que estas operações de cofinanciamento proporcionam, há a ressaltar as vantagens decorrentes da partilha/cobertura de risco, que permitem às empresas e investidores nacionais aventurar-se em operações de investimento em mercados de países em desenvolvimento em condições mais favoráveis.

Neste contexto, refira-se o exemplo particular dos programas de facilitação do comércio internacional (*trade finance*), que garantem as operações de exportação por parte de empresas nacionais para países em desenvolvimento, por via de um sistema de confirmação das cartas de crédito emitidas pelos seus clientes por via de bancos estrangeiros e confirmadas por bancos nacionais afiliados ao programa.

Nesta seção teremos oportunidade de analisar dados recentes das operações do setor privado envolvendo empresas nacionais e financiadas pelo BERD e pela SFI e, através deles, documentar e discutir o potencial deste tipo de operações na promoção do retorno para a economia portuguesa.

No caso do BERD, cujas operações são maioritariamente de apoio ao desenvolvimento do setor privado nos países em desenvolvimento e em transição (veja-se Quadro II abaixo), o valor dos contratos adjudicados a empresas portuguesas por via do mercado de *procurement* fica muito aquém do valor dos cofinanciamentos e operações de *trade facilitation*. Ainda que se possa argumentar o carácter mais “indireto” do benefício do segundo tipo de operações, em relação ao retorno imediato e direto que representa um contrato adjudicado, a verdade é que a parceria entre empresas e, em especial, a banca nacional e o BERD foi bastante ativa nos últimos anos e resultou no reforço da presença dos agentes económicos nacionais no leste europeu, em especial nos mercados mais “interessantes” como a Polónia, a Roménia e a Rússia.

¹⁴ Para mais informações sobre o papel das operações de financiamento do setor privado e da SFI, consulte-se o artigo “Investir no desenvolvimento pela via do setor privado – o caso da Sociedade Financeira Internacional” publicado pelo GPEARI.

Quadro II. Operações do BERD com empresas e banca nacional (em EUR milhões), (2008-2011)

| Tipologia de Operações | Valor Total | Financiamento BERD |
|---|--------------|--------------------|
| Contratos adjudicados a empresas nacionais (<i>procurement</i>) | 26 | 26 |
| Carteira Ativa em 2011 | | |
| Operações de Coinvestimento com promotores nacionais | 746 | 346 |
| Operações de <i>Trade Facilitation</i> | 5,4 | 5,4 |
| Total Acumulado | 751,4 | 351,4 |

Fonte: Grupo de Voto de Portugal no BERD.

Também no caso da participação dos agentes económicos nacionais no mercado de operações da Sociedade Financeira Internacional (SFI), os números de *procurement* ficam aquém dos volumes de operações de cofinanciamento, empréstimos sindicados e operações de facilitação do comércio internacional (ver Quadro III abaixo).

A carteira ativa de operações da SFI com promotores portugueses cresceu consideravelmente, de USD 98,7 milhões em junho de 2009 para USD 275,9 milhões em junho de 2011, beneficiando um conjunto de 10 empresas. Prevê-se que este valor venha a ser incrementado em USD 75 milhões com novas aprovações esperadas no ano fiscal de 2012. A parceria entre a SFI e os investidores nacionais propiciou a internacionalização do investimento nacional para a África lusófona (66% das operações), para a América Latina (7%) e para a Europa, Médio Oriente e Norte de África (27%).

Similarmente, o relacionamento da SFI com a banca nacional é digno de referência, com mais de USD 69 milhões em empréstimos A/B¹⁵, no final do ano fiscal de 2011, e de USD 122,1 milhões em empréstimos sindicados envolvendo bancos nacionais¹⁶. Esta parceria, assim como os montantes envolvidos, não poderão ser desconsiderados em qualquer análise de retorno para a economia nacional relativa à participação na SFI, bem como negligenciados em qualquer estratégia de promoção de oportunidades de negócio para empresas e bancos nacionais no mercado das IFI que venha a ser implementada.

¹⁵ No caso de um empréstimo sindicado A/B, a SFI retém uma porção do dito empréstimo (“A loan”) e vende participações na porção restante a outros financiadores, geralmente bancos comerciais ou de desenvolvimento (“B loans”). Ainda assim, o cliente assina apenas um contrato de financiamento, com a SFI, que permanece, para os devidos efeitos, como financiador de registo (*lender of record*), beneficiando do seu estatuto de credor preferencial, decorrente da sua natureza de instituição multilateral.

¹⁶ Um empréstimo sindicado é estruturado por um grupo de financiadores, bancos de desenvolvimento ou bancos comerciais, e concedidos a um determinado promotor de um projeto de investimento.

Artigo 05/2011 • Retorno para a economia portuguesa da participação nas Instituições Financeiras Internacionais – considerações metodológicas e conceituais sobre o indicador Rácio de Retorno

Quadro III. Operações da SFI com empresas e banca nacional (em USD milhões) a 30 de junho

| Tipologia de Operações | Montante acumulado 2005-2009 |
|---|--|
| Contratos ganhos por empresas portuguesas no Banco Mundial (<i>procurement</i>) | 114,36 |
| | Carteira ativa a 30 de junho de 2011 |
| Financiamento de projetos de investimento envolvendo promotores portugueses | 275,9 <i>(carteira ativa agregada)</i> |
| Empréstimos sindicados | 122,1 |
| <i>B- loans</i> | 69,1 |
| Programa <i>Global Trade Finance</i> | 144 <i>(montante acumulado 2005-2011)</i> |
| Total Acumulado Financiamento SFI | 611,1 |

Fonte: Dados SFI.

V. Conclusão

A relevância e adequação do indicador de medição e avaliação do retorno (potencial e real) para a economia portuguesa é essencial para uma avaliação pertinente do custo/benefício da participação de Portugal enquanto acionista e doador das IFI, mas, também, para uma monitorização dos resultados gerados pelas políticas e iniciativas de promoção das empresas nacionais nestes mercados, nomeadamente por via do trabalho do Mecanismo de Acompanhamento do Mercado das Multilaterais Financeiras.

Através das considerações, tanto de carácter metodológico como conceptual, o presente artigo permite concluir o seguinte: *i)* o montante dos contratos efetivamente reportados pelas IFI, nas suas estatísticas de *procurement*, corresponde, por um lado, apenas a uma pequena parte do total das operações da instituição e, por outro, a uma pequena parte do total dos contratos adjudicados anualmente; e *ii)* uma análise de retorno baseada exclusivamente no desempenho em termos de *procurement* é limitada e não totalmente representativa do benefício para a economia nacional que pode decorrer dos vários âmbitos de atuação das IFI.

Refira-se, em particular, a importância de se considerarem, como componente da análise do retorno as operações de financiamento sem garantia soberana de apoio ao setor privado nos países em desenvolvimento, a par dos dados referentes aos contratos adjudicados a empresas portuguesas.

A seguir-se esta via, importa, em primeiro lugar, determinar em que medida se considera adequado contabilizar estas operações para efeitos de cálculo do rácio de retorno e, em segundo lugar, desenvolver mecanismos sistemáticos de seguimento deste mercado por via da promoção de oportunidades para as empresas portuguesas. Relativamente ao primeiro ponto, importa referir que o retorno gerado, por exemplo, por via de um empréstimo sindicado ou de uma carta de garantia para a promoção de uma operação de exportação é “indireto” e menos significativo do que a oportunidade de negócio proporcionada pela adjudicação de um contrato a uma empresa nacional. Se bem que este assunto extrapole o âmbito e o objetivo central do presente artigo, avança-se, desde já, com a recomendação de que seja estudada a possibilidade de ser definida uma matriz de ponderações que permita incorporar este tipo de considerações e viabilize a construção de um novo conceito e, conseqüentemente, de um novo indicador de análise deste retorno.

Em segundo lugar, refira-se que, caso a decisão seja favorável à inclusão das operações do setor privado como parte integrante do rácio de retorno, deverão ser estabelecidos os mecanismos de seguimento deste tipo de oportunidades e de obtenção de dados. Regra geral, as operações do setor privado são de carácter confidencial e não sujeitas às mesmas políticas de divulgação de informação e reporte por parte das IFI, como o são, ainda que de forma limitada, as estatísticas de *procurement*.

Por último, a inclusão das operações de financiamento do setor privado, como parte integrante do conceito de retorno, implica a necessidade de ser desenvolvido trabalho especificamente destinado a promover oportunidades para empresas e investidores nacionais a este nível, designadamente por via do Grupo de Trabalho do Mecanismo de Acompanhamento do Mercado das Multilaterais Financeiras.

VI. Bibliografia

- BAfD (2009), *Procurement Annual Report 2009*.
- BAfD (2008), *Rules and Procedures for the use of Consultants*.
- BAfD (2008), *Rules and Procedures for Procurement of Goods and Works*.
- BAsD (2010), *Constituency Annual Report*.
- BAsD (2010), *Guidelines on the Use of Consultants*.
- BAsD (2010), *Procurement Guidelines*.
- Banco Mundial (2010), *Procurement Under World Bank Financed Projects*.
- Banco Mundial (2010), *Guidelines: Selection and Employment of Consultants by World bank Borrowers*.
- Banco Mundial (2010) *Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits*.
- BERD (2010), *Annual Procurement Review 2010*.
- BERD (2010), *Engagement of Consultants by EBRD*.
- BERD (2010) *Procurement Policies and Rules*.
- BERD (2011) *PT-EBRD Business, Elaboração própria do Grupo de Voto de Portugal*.
- BID (2011) *Policies for the Selection and Contracting of Consultants Financed by the Inter-American Development Bank*.
- BID (2011) *Policies for the Procurement of Goods and Works Financed by the Inter-American Development Bank*.
- BID *IDB Procurement and Consulting Opportunities in Latin America and the Caribbean*.
- SFI (2011) *IFC and Portuguese Corporates*.

Entrevistas (2011) com especialistas de *procurement* do BM (19 de outubro), BERD (20 de outubro), BID (26 de outubro), BAfD (28 de outubro) e BAsD (24 de novembro).