

Caracterização da participação das empresas e consultores nacionais no mercado do *procurement* e consultoria das Instituições Financeiras Internacionais

Ana Ferreira e João Rocha*

Resumo

Neste artigo procede-se à caracterização e análise da participação das empresas portuguesas e consultores nacionais no mercado do *procurement* das Instituições Financeiras Internacionais. Verifica-se que o mercado de *procurement* e de consultoria das multilaterais financeiras permanece ainda relativamente inexplorado pelas empresas nacionais, sendo a participação das empresas e consultores nacionais ainda bastante modesta. O recém-criado mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais financeiras, ao ter como missão dinamizar a rede do mercado das multilaterais financeiras, tendo em vista aproveitar plenamente as oportunidades de negócio geradas pelo mesmo, contribuindo desta forma para o aumento das exportações nacionais e para a internacionalização das empresas portuguesas, representa um passo importante para o estabelecimento de uma estratégia clara e concertada por parte dos agentes institucionais nacionais com competências nesta matéria.

Palavras-Chave: *Instituições Financeiras Internacionais, procurement, consultoria, empresas, política pública de apoio à internacionalização.*

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

Av. Infante D. Henrique, 1C - 1º
1100 - 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

*Respectivamente, Técnica e Estagiário do GPEARI-MFAP e membros do Grupo de Trabalho do mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais financeiras, criado no âmbito do Acordo de Parceiros entre a aicep Portugal Global e o GPEARI-MFAP. 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.

1. Introdução

Pretende-se, neste artigo, proceder à caracterização e análise da participação das empresas portuguesas e consultores nacionais no mercado do *procurement* das Instituições Financeiras Internacionais (IFI).

Tendo em conta os objectivos subjacentes à participação de Portugal nestas instituições, é crucial perceber em que moldes se efectua a participação dos agentes económicos nacionais no mercado das multilaterais financeiras. Esta caracterização permitirá também aferir sobre as potencialidades e debilidades da referida participação, bem como inferir sobre qual deve ser a estratégia do Grupo de Trabalho do mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais financeiras, por forma tornar a participação das empresas portuguesas, neste mercado, mais assídua e, sobretudo, mais eficaz.

Na segunda secção do artigo contextualiza-se o mercado das multilaterais financeiras e o mecanismo de acompanhamento daquele mercado, criado no âmbito do Acordo de Parceiros celebrado entre a aicep Portugal Global e o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública (GPEARI-MFAP). A terceira e quarta secções caracterizam, respectivamente, a evolução e a participação das empresas portuguesas na componente de *procurement* e de consultoria daquele mercado. A secção seguinte debruça-se sobre as limitações no apuramento dos dados daquela componente. A sexta secção apresenta o mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais financeiras, bem como o seu papel potencial e as suas principais linhas de actuação. A última secção conclui.

2. O mercado das multilaterais financeiras e do seu mecanismo de acompanhamento – Enquadramento

A participação de Portugal como accionista e doador das Instituições Financeiras Internacionais¹ prossegue objectivos estratégicos a nível das políticas externa, de cooperação e de promoção da internacionalização das empresas portuguesas, potenciando o retorno para a economia nacional e a visibilidade internacional do nosso país.

Ainda que considerações relativas ao retorno para a economia portuguesa, sob a forma de contratos de prestação de serviços ou fornecimento de bens e obras adjudicadas a empresas nacionais, tenham tido, já no passado, lugar na definição de estratégias ao nível da participação nacional nas diversas IFI, apenas recentemente foi desenvolvida uma estratégia concertada entre a condução das relações institucionais com as IFI, nas quais o Estado português é accionista, e a promoção da internacionalização das empresas nacionais.

A referida estratégia concertada materializa-se, entre outros, no mecanismo multi-institucional e permanente de acompanhamento do mercado das multilaterais financeiras, criado pelo Acordo de Parceiros. Este Acordo foi celebrado em Outubro de 2009, entre o GPEARI-MFAP que, nas suas atribuições, desempenha um papel coordenador da actividade do MFAP no âmbito das relações internacionais, muito particularmente no que respeita ao acompanhamento das políticas financeiras multilaterais e à gestão da participação accionista do Estado português nessas instituições; e a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (aicep Portugal Global), com competências ao nível da promoção de políticas de apoio à internacionalização, de aumento das exportações nacionais e investimento directo no nosso país, por via da divulgação e promoção no exterior das empresas portuguesas.

A criação do mecanismo de acompanhamento, com a missão de dinamizar a “rede do mercado das multilaterais financeiras, tendo em vista aproveitar plenamente as oportunidades de negócio geradas pelo mesmo, contribuindo desta forma para o aumento das exportações nacionais e para a internacionalização das empresas portuguesas”², representa um passo importante para o estabelecimento de uma estratégia clara e concertada por parte dos agentes institucionais nacionais com competências nesta matéria; uma das limitações que, no passado, havia sido identificada como obstando à materialização do potencial da participação dos agentes nacionais no referido mercado.

O mercado das multilaterais financeiras é composto por várias categorias de oportunidades de negócio, designadamente: (i) contratos de licitação pública para fornecimento de bens e serviços; (ii) financiamento de projectos de desenvolvimento implementados pelo sector privado; (iii) intermediação financeira; e (iv) consultoria.³

Os projectos financiados pelas IFI originam processos de licitação (ou *procurement*) – nacional e/ou internacional – para o fornecimento de bens, execução de obras e contratação de serviços de consultoria, para os quais apenas empresas ou consultores registados nos países membros da instituição são elegíveis. Este é um mercado muito atractivo, já que se estima que o montante dos contratos de aquisição de bens, obras e serviços ultrapassa os USD 40 mil milhões anuais, incluindo os mais variados sectores de actividade e com oportunidades de negócio em todos os continentes.

O mercado das multilaterais financeiras é também extremamente competitivo, com elevada exigência em temas como a transparência dos processos de contratação e a prestação de contas (*accountability*), regendo-se por regras e procedimentos específicos e com idiossincrasias próprias que importa conhecer e compreender.

¹ Para efeitos da presente análise, consideram-se como IFI os Grupos do Banco Mundial (BM), do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAfD), bem como o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). São excluídos o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), para os quais não foi possível obter dados.

² Acordo de Parceiros, Termos de Referência relativos à criação de um mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais financeiras, 2009.

³ Neste artigo, por dificuldades de apuramento e contabilização dos tipos de oportunidades de negócio acima mencionadas, apenas as componentes de contratos de licitação pública para fornecimento de bens e serviços – doravante designados por *procurement* – e consultoria serão abordadas.

3. Caracterização genérica e evolução da participação das empresas portuguesas no mercado de *procurement* e de consultoria das IFI

A participação das empresas portuguesas ao nível do mercado de *procurement* e de consultoria das IFI tem sido várias vezes caracterizada como “modesta” ou “aquém do seu potencial”.

Regra geral, esta participação é medida, em termos absolutos, pelo valor dos contratos ganhos e, em termos relativos, pelo rácio entre o valor dos contratos adjudicados a empresas e consultores nacionais e o montante de desembolsos de contribuições e participações de capital realizados por Portugal para respectiva instituição nesse período, sendo o segundo, geralmente, utilizado como indicador de retorno para a economia nacional da referida participação. Assim definido, estima-se que o indicador de retorno da participação portuguesa nos cinco principais Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD), no período de 2005 a 2009, foi de 1,15. Ou seja, por cada dólar desembolsado pelo Governo português, a economia portuguesa obteve um retorno de USD 1,15 em contratos adjudicados a empresas e consultores nacionais (ver Tabela 1, em anexo).

Da análise dos dados de *procurement* e de consultoria para os cinco BMD acima mencionados, no período 2005-2009, conclui-se que, em termos absolutos, a participação das empresas nacionais é de facto modesta, quer em termos do número de contratos adjudicados (cerca de 138 num período de cinco anos), quer em termos do valor dos contratos ganhos (cerca de USD 195,15 milhões para o mesmo período). As médias anuais para cada um dos indicadores não deixam margem para dúvidas a esse respeito: 27,6 contratos por ano e um montante médio de adjudicações de USD 39 milhões anuais.

O desempenho das empresas nacionais caracteriza-se também pela pequena dimensão dos contratos ganhos, com um valor médio de USD 1,41 milhões para o período em análise⁴. O baixo valor médio dos contratos é explicado, em grande medida, pela predominância dos contratos de consultoria, que representaram 61% do número de contratos ganhos e registaram um valor médio de USD 270 mil, *versus* contratos de fornecimento de bens e equipamentos ou obras que apresentam um valor médio de USD 1,08 milhões e USD 9,5 milhões, respectivamente.

Para confirmar o carácter esporádico e intermitente da participação nacional seria importante ter acesso aos dados relativos às candidaturas e manifestações de interesse submetidas por empresas e consultores nacionais, podendo, assim, analisar-se com mais detalhe se esta relativa descontinuidade nos contratos ganhos por empresas portuguesas se deve a uma situação de não persistência das candidaturas ou simplesmente à falta de eficácia e competitividade das propostas nacionais.

Relativamente ao tema da competitividade e eficácia, importa salientar que, com raríssimas excepções, não se dispõe de fontes de informação quanto à apresentação das candidaturas nacionais, já que as instituições multilaterais reportam apenas (e só em alguns casos) as *short lists* dos processos de licitação e, regra geral, as empresas não comunicam, quer à aicep Portugal Global quer ao GPEARI-MFAP, quando se apresentam a uma licitação.

Uma característica que deve ser mencionada é a volatilidade em termos do valor anual dos contratos ganhos, mostrando-se os resultados muito sensíveis a “picos” pontuais em anos em que se registam contratos mais avultados. Como exemplo pode mencionar-se o caso dos contratos ganhos junto do BID. No período em análise, registou-se anualmente um número muito reduzido de contratos de consultoria de baixo valor. No entanto, em 2008, foi ganho pela Efacec um contrato no valor de USD 21 milhões, facto que alterou por completo o indicador de retorno das empresas portuguesas neste Banco.

⁴ A título meramente indicativo, refira-se que o contrato mais avultado registado no período de 2005 a 2009 foi de USD 28,55 milhões, ganho pela Efacec no Banco Mundial no ano de 2008, enquanto o contrato com menor valor registado, para o mesmo período, foi de USD 836, referente ao fornecimento de material pela empresa PACI, no BAfD.

Em termos de distribuição dos contratos adjudicados pelas cinco instituições financeiras em análise, ressalta a predominância do BM como mercado multilateral por excelência para as empresas portuguesas, sendo líder destacado nos cinco anos do período, no que respeita a número de contratos ganhos, e ocupando a liderança em quatro dos cinco anos analisados, em termos de montante de contratos ganhos (em 2009 ficou em segundo, tendo o BERD assumido a liderança). No período em análise, o valor acumulado de contratos de *procurement* e consultoria ganhos no âmbito do BM ronda os USD 115 milhões, correspondendo a um total de cerca de 93 contratos.

Em termos do número de contratos ganhos, o BAfD ocupou, em cada um dos cinco anos aqui considerados, a segunda posição, consolidando a sua posição como segundo mercado multilateral.

No que diz respeito ao indicador de retorno, ou seja, ao rácio entre contratos ganhos e contribuições desembolsadas, o Banco com a taxa de retorno mais elevada foi o BID (6,13). Todavia, este resultado carece de uma explicação já que é determinado, não por uma participação especialmente elevada no mercado de *procurement* (ainda que se tenha registado o referido contrato de elevado valor), mas pelos reduzidos desembolsos do Estado português para o BID, dada a sua muito reduzida percentagem no capital daquela instituição. Refira-se, aliás, que, no período em análise, com excepção do referido contrato, os agentes económicos nacionais ganharam apenas 5 contratos, todos eles de consultoria, junto daquela instituição.

A distribuição geográfica dos contratos não oferece novidades de maior, com o domínio irrefutável dos países de língua portuguesa – PALOP, Timor Leste e Brasil – que, em conjunto, representam 78% dos cerca de 138 contratos registados no período em análise e, em grau menor, o Leste Europeu, com destaque para a Roménia. Moçambique ocupa a liderança da tabela com 34 contratos adjudicados, seguido por Angola, com 21, e Cabo Verde, com 19 adjudicações a empresas nacionais.

No caso do BM, os sectores mais representativos são os relacionados com projectos de apoio à Administração Central, recursos hídricos e energia, sendo os contratos de montantes mais elevados relativos aos sectores de infra-estruturas (estradas) e transportes. Os principais países, por número de contratos, são Moçambique, Angola e Timor-Leste.

Por seu turno, no BAfD foram ganhos por empresas portuguesas cerca de 30 contratos no período em estudo, distribuídos pelos PALOP (principalmente em Moçambique e Cabo Verde) e o Magreb. O fornecimento de bens e equipamentos tem sido o principal tipo de contrato, seguido da consultoria e das obras públicas.

No caso do BERD, no período em estudo foram adjudicados apenas 2 contratos, de consultoria, na Roménia, por um consórcio liderado por uma empresa portuguesa, havendo registo de 3 contratos adicionais em 2009, de fornecimento de equipamentos, no valor de EUR 17 milhões (USD 24 milhões), financiados através de um Fundo administrado pelo BERD, para a Bulgária.

A base de dados oficiais de *procurement* do BID regista apenas 6 contratos adjudicados a empresas e consultores nacionais, 5 de consultoria e um de bens e obras.

Por último, os dados do BAsD não revelam factos animadores, com registo de apenas 3 contratos de consultoria ganhos, nos sectores da economia e administração pública. No entanto, importa ressaltar que, para este Banco em concreto, os valores utilizados para calcular a taxa de retorno são os que figuram no Relatório Anual da Constituição portuguesa junto daquela instituição⁵. Estes valores, que no total do período em estudo representam USD 3,95 milhões, dizem respeito a bens e equipamentos fabricados em Portugal, baseados em padrões de importações adquiridos pelos países beneficiários no âmbito de empréstimos do BAsD.

O sector da consultoria, como já foi mencionado, ocupa uma posição destacada em número de contratos ganhos. No caso do BM, os contratos de consultoria representam sensivelmente o dobro do número de contratos de fornecimento de bens e obras, embora os últimos constituam, como seria de esperar, a categoria dominante em montante contratado. Este

⁵ Refira-se que esta é uma metodologia muito específica do Banco, não permitindo fazer uma análise completamente similar à das outras IFI.

mercado regista também uma maioria esmagadora em termos do montante dos contratos adjudicados a consultores individuais portugueses, representando um volume de negócios de USD 5,9 milhões, seguido pelo BERD e BAfD, cada um com um volume de consultorias individuais na ordem dos USD 0,26 milhões. A grande maioria dos contratos é de valor inferior a USD 500 mil, muitos por parte de consultores individuais.

Refira-se que Portugal mantém, por meio de contribuições do MFAP, *Trust Funds* activos junto do BAfD, da Sociedade Financeira Internacional (SFI), integrante do BM, do BID e do BERD, assim como acordos assinados com o BM para o financiamento de actividades de cooperação técnica em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, segundo o modelo de *Externally Financed Outputs*.⁶

Estes Fundos desempenham um papel muito importante para Portugal na prossecução dos seus objectivos de política de cooperação ao desenvolvimento e de internacionalização dos agentes económicos nacionais, uma vez que privilegiam a intervenção de empresas e consultores nacionais em projectos de assistência técnica, que actuam como embriões dos verdadeiros projectos (de obras públicas e outros) daquelas instituições.

No caso do BAfD, o primeiro *Trust Fund*, actualmente com os fundos praticamente comprometidos, foi estabelecido em 1985, 100% ligado à obrigatoriedade de contratação de empresas nacionais. Em 2008 foi constituído outro *Trust Fund* no valor de EUR 2 milhões, desta vez 100% desligado. Neste âmbito, vários projectos de consultoria e de assistência técnica foram já realizados por empresas e consultores individuais portugueses em projectos nos PALOP e em benefício do próprio Banco.

Já o *Trust Fund* português junto do BERD é 100% ligado e tem vindo a gerar importantes oportunidades de negócio para consultores e empresas nacionais, em particular na área da eficiência energética, infra-estruturas, tecnologias de informação, energias renováveis e *capacity building* a PMEs locais, nomeadamente através do programa *Turn Around Management* (TAM) and *Business Advisory Service* (BAS), TAM/BAS do Banco. No período em estudo, foram realizados ou aprovados 8 projectos, mobilizando quase EUR 900 mil. Estes estudos foram realizados em países da Europa Central e nos Balcãs.

O *Trust Fund* português junto do BID encontra-se, neste momento, 50% ligado, ou seja, pelo menos 50% do montante do fundo será empregue no financiamento de projectos realizados por empresas portuguesas. De 2005 a 2010 foram financiados 5 projectos, 3 dos quais no Brasil. Estes estudos foram realizados nos sectores das infra-estruturas e comércio.

4. Análise da participação das empresas nacionais no mercado de *procurement* e de consultoria das IFI

Os dados apresentados na secção anterior e algumas das questões por eles levantados são merecedores de uma análise crítica que permita complementar e detalhar a caracterização já encetada quanto à participação das empresas e consultores portugueses no mercado de *procurement* dos cinco principais BMD de que Portugal é membro.

Em primeiro lugar, e sendo certo que o nível da participação das empresas nacionais por via de contratos que lhes foram adjudicados é manifestamente baixo em termos absolutos, importa referir que o Governo português é também um pequeno accionista e doador no seio destas instituições, o que explica que, em termos de retorno para a economia portuguesa, o balanço geral da participação nacional seja positivo.

Subsiste uma falsa concepção por parte de muitos agentes económicos nacionais de que existe um qualquer sistema de “quotas” não oficiais, no que toca à adjudicação de contratos a empresas de um determinado país, fortemente determinado pelo montante das contribuições do seu respectivo Governo para a instituição em causa. Se bem que seja verdade que os principais accionistas e doadores gozam de um mais forte poder de negociação e de influência dentro destas instituições, não temos qualquer indicação, formal ou informal, de que esse tipo de políticas seja efectivamente posto em prática. Este

⁶ Ferreira, A., Rocha, E. (2010), “O papel dos *Trust Funds*”, GPEARI-MFAP.

argumento pode, no entanto, funcionar em ambas as direcções: as empresas portuguesas não têm, por isso, qualquer “quota” que lhe esteja pré-assignada, nem existe *a priori* um “tecto” máximo de adjudicação.

Um facto relacionado e que, esse sim, se confirma como verdadeiro, é a aplicação de critérios de diversidade geográfica na selecção das *short lists* para a adjudicação de determinados contratos o que, dada a actual participação limitada de entidades nacionais, poderá inclusive funcionar como uma vantagem.

Um outro dado que merece que nos detenhamos brevemente na sua análise é o domínio destacado do Banco Mundial, como o mercado multilateral “por excelência” e quais as razões que explicam uma mais forte participação das empresas nacionais.

De entre as razões possíveis, que expliquem ou contribuam para este facto, destacamos: (i) antiguidade: dado que o BM foi o primeiro banco multilateral ao qual Portugal se incorporou, estando, por isso, as empresas portuguesas mais familiarizadas com a instituição, a sua rede e especificidades de funcionamento; (ii) dimensão: por se tratar do maior banco de desenvolvimento, e, portanto, o maior mercado de *procurement*; (iii) geografia: dada a sua cobertura mundial de actuação, em geral, e a importância das suas operações em África e na Europa de Leste, em particular, preferidas pelas empresas nacionais; (iv) *track record*: possibilitando às empresas capitalizar o *track record* construído ao longo dos anos entre sectores/regiões de actuação; (v) representação ao nível do Conselho de Administração: explicada pela posição que Portugal ocupa ao nível do Conselho de Administração e/ou número de *staff* português.

Levanta-se, portanto, a questão sobre que vantagens reconhecem as empresas nacionais ao facto de um determinado contrato ser financiado por via de um projecto de um BMD. Será que o prestígio, as condições de pagamento assegurado, a cobertura do risco político que a chancela de uma multilateral assegura, representa um verdadeiro valor acrescentado para as empresas nacionais na hora da tomada das suas decisões de negócio? Os dados apresentados levam a crer que as empresas nacionais privilegiam o *procurement* das multilaterais financeiras em mercados onde estão já presentes, em detrimento do seu eventual papel como “porta de entrada” para (novos) mercados de países em desenvolvimento. Esta hipótese parece ser corroborada, por um lado, pelas posições de topo do BM e do BAfD e, por outro, pela esmagadora predominância dos PALOP, Brasil e Timor-Leste como mercados onde as empresas portuguesas ganharam mais contratos.

Uma vez que são cada vez mais os processos de licitação destes contratos originados e geridos directamente pelas agências executoras nos países de execução dos projectos, frequentemente tendo “à cabeça” os respectivos governos nacionais, é possível verificarem-se múltiplos casos de empresas que se apresentam a uma licitação, sem necessariamente saberem que o projecto é financiado por uma multilateral financeira.

Um factor intimamente relacionado com o anterior, e que constitui um dos principais critérios no processo de adjudicação de contratos desta natureza, diz respeito à importância de se possuir experiência prévia demonstrada num determinado país ou sector de intervenção (*track record*). Esta pode, no entanto, constituir uma “faca de dois gumes”, permitindo às empresas já instaladas e já com contratos adjudicados manter (ou perpetuar) uma certa vantagem, enquanto as empresas que ainda não conseguiram ganhar um contrato poderem dar por si “presas” num círculo vicioso.

Um outro facto que merece uma reflexão mais atenta é a predominância que os contratos de prestação de serviços de consultoria assumem em termos do número de contratos ganhos por empresas nacionais. De entre as várias explicações possíveis destacamos três como principais. Em primeiro lugar, a evidência de que as barreiras à entrada de um consultor num novo mercado são significativamente menores do que aquelas com que se deparam um empreiteiro ou uma empresa de fornecimento de bens e equipamentos ao aventurar-se num mercado onde não têm ainda rede de distribuição/fornecimentos ou capital físico já instalado. Em segundo lugar, é possível que, dados os montantes mais baixos deste tipo de actividades, os procedimentos de licitação sejam mais expeditos e, nalguns casos, mais directos, privilegiando empresas com *track record* comprovado. Em terceiro lugar, refira-se a *expertise* reconhecida das empresas nacionais em sectores como engenharia, construção civil, economia e administração pública, em especial nos países lusófonos.

Ainda que tenha sido possível identificar um conjunto de empresas nacionais que parecem ter uma participação relativamente assídua em contratos financiados pelos BMD, a participação da grande maioria das empresas nacionais

pode ser caracterizada como esporádica e intermitente. Este facto revela a ausência de uma estratégia consciente e consistente de internacionalização e desenvolvimento de negócio por via deste mercado.

Finalmente, retomando o tema da competitividade das empresas nacionais neste mercado e uma aproximação à comumente utilizada expressão de que a participação final ficou “aquém do seu potencial”, importa dizer que é ainda evidente o desconhecimento da grande maioria das empresas nacionais das regras e procedimentos de *procurement* destas instituições, razão pela qual é plausível assumir que muitas das propostas apresentadas e dos contactos encetados tenham sido infrutíferos. A reduzida dimensão da empresa portuguesa média e a sua relativa inexperiência na negociação de consórcios e contratações mais complexas certamente constituem um relativo *handicap*. É essencial que as empresas interessadas tenham em conta que uma abordagem aos bancos de desenvolvimento é um processo de médio e longo prazo e que a persistência dos contactos e a consulta sistemática das oportunidades são factores essenciais. O *feedback* recebido de vários dos especialistas de *procurement* consultados aponta, em muitos casos, para candidaturas mal apresentadas e o pouco à vontade das empresas nacionais com o *networking* (e devido seguimento) exigido no processo de aproximação a estas instituições.

Em muitos casos, existe um interesse manifesto por parte de alguns bancos em receber candidaturas de empresas e consultores nacionais, incitando-os a que se apresentem e visitem os especialistas das suas áreas, mas pode dizer-se que os resultados tardam em materializar-se.

Os *Trust Funds* administrados pelos BMD há muito que são promovidos como instrumentos de promoção da *expertise* nacional e como “porta de entrada” para as empresas e consultores nacionais ao mercado de *procurement* dos bancos multilaterais. Ainda que assim seja, os dados disponíveis são inconclusivos no que toca a determinar a relação directa entre os *Trust Funds* nacionais e a contratação de empresas nacionais, para além, claro está, do que respeita a fundos ligados à obrigatoriedade de contratação (parcial ou total) de empresas e consultores nacionais.

No que diz respeito aos consultores individuais, os dados permitem concluir que estes demonstram relativa facilidade em trabalhar com os Bancos, principalmente em projectos nos países da CPLP, mas apenas uma avaliação mais detalhada temporalmente do desempenho dos *Trust Funds* poderia determinar se estes cumprem ou não com um verdadeiro papel catalisador na geração de oportunidades de negócio para empresas nacionais, sejam de consultoria ou de fornecimento de bens e execução de obras, em projectos de financiamento e/ou investimento que possam eventualmente vir a resultar dos estudos levados a cabo.

5. Limitações no apuramento dos dados de *procurement*

É pertinente ressaltar importantes limitações a ter em conta nos resultados apurados relativos à participação dos agentes económicos nacionais no mercado de *procurement* das IFI. Resumidamente apresentam-se algumas dessas limitações:

- Quando uma empresa participa em consórcio num contrato ganho, o registo desse contrato não discrimina todas as empresas consorciadas, mas apenas a empresa líder ou a com maior a “*share*” do contrato;
- A nacionalidade de um contrato atribuído a uma empresa é definida pelo local de registo da mesma, que pode ou não ser o seu país de origem;
- Os departamentos de *procurement* dos Bancos mantêm os resultados em permanente actualização, devido aos *timings* e natureza dos projectos e da coordenação que têm de fazer com as agências locais executantes;
- As IFI não contabilizam de forma sistemática e exaustiva os dados de *procurement* e apresentam alguma resistência quanto à publicitação e facilitação destes dados aos países doadores, pelo que a obtenção destes dados seria mais fidedigna se fosse realizada do lado dos agentes económicos nacionais, ao longo do ciclo de adjudicação do projecto;

- Os dados de *procurement* obtidos a partir das IFI, quanto facilitados, sofrem ajustamentos ao longo do tempo, podendo apenas ser considerados definitivos no exercício anual n+2 (em que n é o ano a que diz respeito a adjudicação do fornecimento de bens e serviços);
- Não contabiliza outras oportunidades de negócio obtidas pelos agentes económicos nacionais, designadamente intermediação bancária e, sobretudo, financiamento. De referir, a este respeito, que cerca de 85% e 95% do volume de negócios do BERD e do BEI ocorrem por esta via, sendo que o BAsD tem o objectivo de alcançar um patamar de 50% em 2020.

Estas e outras limitações estão a ser avaliadas com o objectivo de se poder avançar, em 2011, com um novo indicador do rácio de retorno da participação portuguesa nas IFI.

6. O mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais financeiras: papel potencial e principais linhas de actuação

Como foi referido anteriormente, conscientes do potencial ainda relativamente inexplorado deste mercado, o GPEARI-MFAP e a aicep Portugal Global, assinaram, no dia 20 de Outubro de 2009, um Acordo de Parceiros com o objectivo de criar um mecanismo de acompanhamento, directo e permanente, do mercado das multilaterais financeiras. Este mecanismo⁷ é composto por um Grupo de Trabalho e por uma Comissão de Acompanhamento.

- O Grupo de Trabalho conjunto aicep Portugal Global e GPEARI-MFAP, com funções operacionais, prossegue os seguintes objectivos principais:
 - Centralizar a informação relativa a projectos resultantes de financiamentos multilaterais e outros concursos internacionais no âmbito do mercado das multilaterais (pré-avisos respeitantes a concursos futuros e abertura de concursos), bem como a sua posterior divulgação na forma de base de dados;
 - Acompanhar a evolução de projectos apresentados, bem como prestar serviços de consultoria quanto ao *feedback* de eventuais factores de insucesso da candidatura;
 - Coordenar e divulgar a realização de seminários e *workshops* relativos a oportunidades de negócio (licitação, investimento, serviços financeiros e consultoria), de forma abrangente ou específica, a determinados sectores de actividade considerados relevantes;
 - Agendar missões e/ou visitas de empresas aos respectivos departamentos e escritórios locais das IFI, bem como apresentar as estratégias dos organismos internacionais financiadores;
 - Divulgar informação sobre os Fundos de Cooperação Técnica de Portugal junto das IFI;
 - Coordenar a redacção de manuais de consulta inicial, relativos a cada uma das IFI e ao ciclo do projecto;
 - Constituir um sistema individualizado de alerta para os agentes económicos nacionais, com personalização de critérios de pesquisa;
 - Editar folhetos informativos de acompanhamento da actualidade das instituições (considerada relevante para este âmbito): novos projectos, projectos em curso e contratos adjudicados a agentes económicos nacionais;
 - Promover o recurso sistemático a tecnologias de informação eficientes e inovadoras.
- A Comissão de Acompanhamento, com funções consultivas, é composta por representantes, para além da aicep Portugal Global e do GPEARI-MFAP, da Associação Industrial Portuguesa, Associação Empresarial de Portugal, Associação Portuguesa de Projectistas e Consultores, Associação Portuguesa de Bancos, Direcção-Geral dos

⁷ Mais informações em www.portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/VENDER/Multilaterais/Paginas/MultilateraisFinanceiras.aspx.

Assuntos Técnicos e Económicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento.

Espera-se e é desejável que o mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais possa desempenhar um papel de dinamização na relação entre os agentes económicos nacionais e as Instituições Financeiras Internacionais, de modo a que a participação de Portugal, como accionista e doador destas instituições, obtenha um maior retorno para a economia nacional.

Ainda que o mandato do mecanismo de acompanhamento tenha como enfoque específico o incremento do retorno para a economia portuguesa da participação nos BMD, por via dos seus mercados de *procurement* de bens, obras e serviços, permanece ainda largamente indefinida a estratégia de prossecução destes objectivos.

Os dados aqui apresentados e analisados parecem indicar que uma estratégia de crescimento por via do volume de operações, apostando em empresas “vencedoras”, ou seja, num número limitado de empresas e num volume superior de contratos ganhos, seria a estratégia mais “rápida” e provavelmente mais eficaz. A forte concentração geográfica nos mercados lusófonos e a relativa concentração em termos de sectores parece corroborar esta ideia. Neste caso, as actividades prosseguidas pelo mecanismo de acompanhamento poderiam ser muito mais focalizadas em rondas de negócio e missões empresariais direccionadas, do que destinadas a eventos de público mais alargado.

Uma outra via possível seria uma estratégia baseada no aumento do número de contratos ganhos e o alargamento da base de empresas que participam neste mercado, com um enfoque específico na promoção das PME's nacionais no referido mercado, com competitividade ainda limitada ao nível destes mercados. Esta seria uma estratégia de mais longo prazo, que exigiria, por parte do mecanismo de acompanhamento, esforços alargados, no sentido da promoção do mercado das multilaterais, capacitação das empresas, divulgações massivas de oportunidades de negócio, promoção de consórcios, entre muitas outras acções.

Em termos de focalização sectorial, os dados disponíveis não permitem identificar vantagens comparativas marcadas, pelo que esta permanece uma decisão entre a concentração nos sectores “tradicionais” da internacionalização portuguesa e a aposta em novos nichos de mercado.

De qualquer forma, parece ser altamente recomendável que sejam desenvolvidos esforços no sentido de diversificar a carteira de contratos, reduzindo a actual dependência de contratos de consultoria, de baixo valor. Ainda que a concentração geográfica ofereça elementos de orientação estratégica importantes, a consolidação da presença nos mercados lusófonos deverá ser acompanhada por uma diversificação para outras geografias, estabelecendo canais para oportunidades futuras.

7. Conclusões

Neste artigo verificámos que o mercado de *procurement* e de consultoria das multilaterais financeiras permanece ainda relativamente inexplorado pelas empresas nacionais, sendo a participação das empresas e consultores nacionais ainda bastante modesta.

Para além de modesta, a participação das empresas nacionais é tida como relativamente esporádica, prova de que o mercado das multilaterais não ocupa um lugar assíduo nas estratégias de internacionalização e de desenvolvimento do negócio das empresas nacionais; e concentrada, em termos das (poucas) empresas nacionais com presença regular neste mercado; dos poucos sectores atendidos (com um domínio claro dos serviços de consultoria, em termos de contratos ganhos); dos mercados atingidos (sobretudo os países lusófonos); e das instituições através das quais estes são explorados (impondo-se o Banco Mundial como o mercado multilateral por excelência).

O mercado do *procurement* de bens, obras e serviços no mercado das multilaterais é um mercado muito especializado e competitivo e importa que as empresas nacionais desenvolvam mecanismos e estratégias específicos na sua abordagem e relação com estas instituições, melhorando a sua competitividade e a eficácia das propostas apresentadas.

Esta caracterização apresenta desafios e decisões estratégicas importantes ao nível da actuação do mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais, havendo que decidir por uma abordagem focalizada em consolidar e ampliar os contratos nos países e com as empresas de competitividade já demonstrada nestes mercados, ou uma abordagem mais “de retalho”, procurando alargar a base de empresas com contratos ganhos e diversificar sectores e mercados de aposta.

Sem prejuízo do exposto, o mercado do *procurement* e de consultoria, no âmbito de projectos financiados pelas multilaterais financeiras, possui um enorme potencial, a ser explorado pelas empresas e entidades portuguesas no que toca a oportunidades de negócio, investimento e parcerias internacionais, podendo constituir uma excelente oportunidade, no actual contexto económico e financeiro, de exportação para as empresas, através de contratos de fornecimento de bens e equipamentos, e de internacionalização, por exemplo, através da participação em consórcios vencedores.

Por último, e conforme referido anteriormente, relativamente às importantes limitações a ter em conta nos resultados apurados sobre a participação dos agentes económicos nacionais no mercado de *procurement* das IFI, irá ser apresentado, em 2011, pelo Grupo de Trabalho mecanismo de acompanhamento do mercado das multilaterais, um novo indicador do rácio de retorno da participação portuguesa nas IFI. Este novo contributo afigura-se como um elemento essencial para a mensuração da eficácia das políticas de apoio à internacionalização dos agentes económicos nacionais no mercado das multilaterais financeiras.

Anexo I

Tabela 1 - Valores da taxa de retorno da participação de Portugal nas IFI, bem como respectivos montantes de contratos ganhos e contribuições (2005-2009)

		2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
BM	Contratos ganhos	8,21	10,91	42,33	47,97	4,94	114,36
	Desembolsos	7,2	11,38	10,05	16,70	24,27	69,60
	Rácio de retorno	1,14	0,96	4,21	2,87	0,20	1,64
BID	Contratos ganhos	0,00	0,06	1,23	21,16	0,33	22,78
	Desembolsos	0,61	0,50	0,37	1,49	0,75	3,72
	Rácio de retorno	0,00	0,12	3,32	14,20	0,44	6,13
BAfD	Contratos ganhos	1,51	1,54	13,39	12,72	0,31	29,47
	Desembolsos	7,52	10,76	10,90	12,18	14,57	55,93
	Rácio de retorno	0,20	0,14	1,23	1,04	0,02	0,53
BA sD	Contratos ganhos	0,48	0,80	0,79	0,95	0,93	3,95
	Desembolsos	10,7	10,22	7,46	3,41	4,25	36,04
	Rácio de retorno	0,04	0,08	0,11	0,28	0,22	0,11
BERD	Contratos ganhos	0,00	0,00	0,52	0,00	24,06	24,58
	Desembolsos	1,47	0,72	0,58	1,15	0,20	4,12
	Rácio de retorno	0,00	0,00	0,90	0,00	121,68	5,97
TOTAL	Contratos ganhos	10,20	13,31	58,26	82,80	30,58	195,15
	Desembolsos	28,15	33,91	29,72	34,97	44,46	171,21
	Rácio de retorno	0,37	0,40	1,98	2,37	0,69	1,15

Fonte: IFI e Direcção-Geral do Tesouro e Finanças-MFAP.

Nota: Os valores dos contratos ganhos dizem respeito apenas a *procurement* e consultoria, deixando de fora outros contratos relativos a projectos de financiamento do sector privado ou intermediação bancária, que podem apresentar valores significativos. A título exemplificativo, os montantes relativos ao BAfD não incluem um o financiamento em 2009 de EUR 15 milhões para um projecto de energia eólica em Cabo Verde à Vestas Portugal. Os valores dos desembolsos estão em USD.