

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa



Departamento de Economia

**A especificidade na actuação dos bancos públicos – o
caso da Caixa Geral de Depósitos**

António Álvaro Mota de Figueiredo

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Professor Doutor Ricardo Paes Mamede

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Março, 2009

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

“Whatever its original objectives, state ownership of banks tends to stunt financial sector development, thereby contributing to slower growth.”
(WORLD BANK, 2001:123)

Resumo

A natureza da actividade bancária pressupõe a existência de uma forte estrutura regulatória e uma cooperação institucional sólida, capazes de se anteciparem a eventuais falhas e capazes de se adaptarem a novas realidades e exigências.

Este estudo procura demonstrar, com base numa contextualização histórica, que os bancos públicos desempenham um papel muito próprio no seio das sociedades e que mantêm, apesar das alterações societárias, um conjunto de funções específicas essenciais para o bom funcionamento do sistema financeiro e do sector bancário.

Com base na sua relação particular com o Estado, um banco público deverá, idealmente, constituir um instrumento ao serviço do Estado para a aplicação de políticas e boas práticas.

O estudo sistematiza os pontos favoráveis e desfavoráveis da existência de bancos públicos e da intervenção estatal no sector bancário, sendo, vulgarmente apontados como aspectos negativos, a falta de eficiência económica e a excessiva influência política.

Não sendo um tema consensual, constata-se que a intervenção estatal no sector bancário é, na ausência de outras, a única alternativa institucional em situações de crise.

A Caixa Geral de Depósitos, o único banco comercial público português desde a sua génese, ocupa uma posição de destaque no seio do sector bancário e financeiro português. A relação particular com o Estado Português proporciona-lhe condições próprias que lhe permitem, principalmente em situações de crise, desenvolver mecanismos capazes de responder a adversidades. Por outro lado, estas condições nem sempre se têm reflectido ao nível das suas responsabilidades de banco público no seio do sistema bancário e financeiro português.

Palavras-Chave: Bancos Públicos, Controlo Estatal, Racionalidade, Caixa Geral de Depósitos.

Classificação JEL: G21; H11

Abstract

The nature of bank activity presupposes the existence of a strong regulating structure and a solid institutional cooperation, able to anticipate eventual faults and able to adapt to new realities and demands.

This study, based on a historical conceptualization, demonstrates that the state-owned banks play a basic role in societies and, keep, in spite of the social, demographic and economic alterations, a set of functions that are crucial to the good functioning of the financial system and the banking sector.

Based on its particular relation with the State, a state-owned bank shall constitute, ideally, an instrument at the service of the State for the implementation of policies and good practices.

This study it systemizes the positive and negative points to the existence of state-owned banks and state intervention in the banking sector, being usually mentioned as negatives aspects the lack of economic efficiency and the excessive and unnecessary political influence.

Even though its non consensual reality, it's important to emphasize that the state-owned banks or the state intervention in the sector can assume, in the absence of others, the only alternative in situations of crises for the entire banking sector.

Caixa Geral de Depósitos, the only Portuguese commercial state-owned bank since its creation, occupies, currently, a position of prominence in the Portuguese financial and banking sectors. The particular relation with the Portuguese State provides to the CGD some specific conditions that, in crisis situations, allow the development of mechanisms capable of responding to the adversities. At the same time, and in spite of the recent developments in the Portuguese system, CGD's distinctive position in the Portuguese bank sector has not been totally reflected at the level of its responsibilities as a State-Owned Bank.

Key-Words: State-Owned Banks, Government Ownership, Rational, Caixa Geral de Depósitos.

JEL Classification Codes: G21; H11.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, ao Professor Doutor Ricardo Mamede, pela sua orientação, ideias e sugestões que permitiram o aperfeiçoamento e conclusão desta dissertação.

Aos meus pais, António e Eduarda, pelo apoio incondicional, torcendo sempre pelo meu sucesso, não apenas no Mestrado, mas em todos os aspectos da minha vida.

Em especial à minha companheira, Antonieta, como exemplo de dedicação, amor e carinho, que sempre esteve ao meu lado e com uma palavra de incentivo.

Índice

1.	Introdução.....	1
2.	As especificidades do sector bancário e a necessidade de intervenção estatal.....	4
3.	A emergência dos bancos públicos e o seu papel em diferentes contextos.....	8
3.1.	A história dos bancos públicos a nível mundial	8
3.2.	A história dos bancos públicos em Portugal.....	15
3.2.1.	A História da Caixa Geral de Depósitos.....	16
3.2.2.	A evolução da actividade bancária e financeira em Portugal	19
4.	Discussão teórica sobre a existência de bancos públicos	25
4.1.	Argumentos favoráveis à existência de bancos públicos.....	25
4.1.1.	A manutenção da segurança e sanidade do sistema bancário.....	25
4.1.2.	O papel estabilizador na concessão de crédito	28
4.1.3.	A promoção do desenvolvimento financeiro e da extensão de serviços bancários competitivos para residentes em áreas isoladas ou menos acessíveis	30
4.1.4.	Correcção de falhas de mercado devido à presença de informação assimétrica	31
4.1.5.	Financiamento de projectos socialmente desejáveis mas financeiramente pouco rentáveis	34
4.1.6.	Instrumento ao serviço do Estado para a aplicação de políticas e boas práticas no seio da sociedade.....	35
4.1.7.	Promoção inicial do desenvolvimento económico	36
4.2.	Argumentos desfavoráveis à existência de bancos públicos	37
4.2.1.	A ineficiência económica	37
4.2.2.	A elevada influência política na sua gestão.....	38
4.2.3.	Distorção da concorrência e vantagens competitivas	40
4.2.4.	Influência limitativa para o crescimento económico.....	41
5.	O papel da CGD no sistema económico-financeiro português.....	48
5.1.	Os objectivos (explícitos) da CGD.....	48
5.2.	A validação dos argumentos face aos seus objectivos e a sua (não) especificidade face à concorrência	50
5.2.1.	Contributo para a confiança do sistema bancário.....	50
5.2.2.	O incentivo às boas práticas no sector bancário	51
5.2.3.	Extensão de serviços bancários a todo o território nacional.....	55

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

5.2.4.	Manutenção da sanidade do sistema bancário	57
5.2.5.	Respeito pelas regras de concorrência.....	58
5.2.6.	O peso das participações financeiras	61
5.2.7.	Garantia de financiamento em projectos socialmente desejáveis e à Economia	63
5.2.8.	Intervenção no funcionamento de empresas privadas	65
6.	Conclusões.....	71
7.	Referências Bibliográficas.....	75
8.	Anexos.....	83
8.1.	Estatutos da Caixa Geral de Depósitos.....	83
8.2.	Competências fundamentais do Estado Português	92

1. Introdução

Num mundo altamente globalizado, os bancos públicos assumem uma relevância própria, com base nas suas características essenciais, no seio das diversas sociedades mundiais.

Actualmente, e dadas as especificidades das economias e da própria globalização, os bancos públicos, no geral, ocupam, nos sistemas económico-financeiros e nas respectivas sociedades, posições adaptadas às realidades actuais. Por outro lado, importa salvaguardar que, devido às suas características e funções próprias, que os diferenciam dos demais tipos de instituições de crédito e sociedades financeiras, os bancos públicos detêm um papel crucial na evolução e funcionamento dos sistemas económico-financeiros.

Neste contexto, o sistema bancário, actualmente, apresenta-se como o principal motor dos sistemas financeiros e as suas formas de actuação condicionam fortemente os restantes sectores motrizes de uma sociedade.

Mais, a crescente concorrência e a prossecução de objectivos mais amplos e abrangentes – sociais, bem-estar, políticos, económicos, entre outros – e, principalmente, em ópticas de longo prazo, relevam para primeiro plano o papel a desempenhar por parte de um banco público no seio da sociedade em que se insere. Devido a uma relação *Mercado-Estado* cada vez mais exigente e dinâmica, a actuação dos bancos públicos torna-se cada vez mais relevante. Quais os seus papéis fundamentais? Qual o interesse para a sociedade e para o sistema financeiro do seu papel diferenciador? Qual a razão da sua constante manutenção nos sistemas financeiros, independentemente dos regimes políticos ou tipos de economia? Será legítima uma actuação de um banco público próxima à de um banco privado, em termos de concorrência de mercado e no fornecimento de serviços ao consumidor? Quais as excepções de funções específicas e qual o grau de aumento de complexidade nas suas posições com as constantes alterações nos sistemas financeiros mundiais? É a este conjunto de perguntas que se pretende responder neste trabalho.

O objectivo principal do presente trabalho consiste na reflexão sobre a existência de bancos públicos e na análise de quais as suas principais preocupações no seio dos sistemas financeiros, analisando o caso particular da Caixa Geral de Depósitos.

Para responder ao objectivo principal, pretende-se abordar os motivos teóricos que estão na base da existência de bancos públicos, atendendo aos diferentes contextos

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

de cada realidade socio-económica, e, adicionalmente, aprofundar, utilizando a realidade do sistema financeiro português e da Caixa Geral de Depósitos (CGD), as formas de actuação e as práticas observáveis decorrentes da sua constante actividade e evolução.

O presente trabalho encontra-se dividido em cinco pontos essenciais, seguindo uma estrutura lógica de resposta aos objectivos acima definidos.

No primeiro capítulo, refere-se, de uma forma sucinta, as características do funcionamento do sistema financeiro e do sistema bancário, tanto ao nível da sua relevância para o sistema económico como um todo, como ao nível da necessidade de intervenção estatal que deriva da sua actividade.

O segundo capítulo é considerado como o ponto de definição e enquadramento histórico dos bancos públicos, a nível mundial e, mais concretamente, em Portugal. Neste capítulo, é feita uma contextualização histórica dos bancos públicos, atendendo aos vários contextos socio-económicos específicos de cada sociedade, com o objectivo de se abordar a sua criação, a sua evolução e a sua actividade no seio das economias e sistemas financeiros.

Relativamente ao caso português, procede-se a uma breve caracterização da actividade bancária em Portugal, fazendo o enquadramento histórico do único banco público português, a CGD, desde a sua criação até à actualidade, identificando as evoluções que foi sofrendo ao longo do tempo.

No terceiro capítulo procede-se à discussão teórica sobre a existência de bancos públicos. Neste capítulo sistematizam-se os argumentos favoráveis e desfavoráveis à existência de bancos públicos. Estes, tratados de forma autónoma, reflectem e exploram os motivos que estão na base da existência de bancos públicos, bem como o seu impacto no seio do sector bancário.

No quarto capítulo, aborda-se o caso de estudo da presente dissertação: a Caixa Geral de Depósitos. Assim, discute-se o papel da CGD no sistema económico-financeiro português, apoiando esta discussão nos elementos identificados e avançados no capítulo anterior, nomeadamente em termos de validação dos argumentos favoráveis e desfavoráveis à existência de bancos públicos à luz da realidade da CGD.

Neste capítulo, são examinados os objectivos específicos da CGD, nomeadamente ao nível da racionalidade da sua criação e existência, e é abordado o desempenho e adequação da sua actividade, tendo em conta as práticas do sector bancário português.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Com este capítulo, pretende-se responder à questão de partida do presente trabalho, a saber: faz ou não sentido a CGD ser uma instituição pública?

Por fim, no quinto e último capítulo, e como resultado do trabalho desenvolvido, é efectuada uma síntese conclusiva, considerando todo o enquadramento contextual e discussão teórica sobre os argumentos da existência de bancos públicos, no geral, e sobre a especificidade da Caixa Geral de Depósitos no seio do sistema financeiro e bancário português.

Esta fase será encarada como a ideal para avançar com questões finais e ideias de reflexão, nomeadamente ao nível da formulação de cenários de futuro sobre possíveis formas de actuação para os próprios bancos públicos.

2. As especificidades do sector bancário e a necessidade de intervenção estatal

Neste capítulo pretende-se abordar, de uma forma geral, as características do funcionamento do sistema financeiro e do sistema bancário, tanto ao nível da sua relevância para o sistema económico como um todo, como ao nível da necessidade de intervenção estatal que deriva da sua actividade.

O sistema financeiro é um dos pilares do desenvolvimento económico das sociedades, sendo estruturado por lei com o objectivo de se garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social.

Por um lado, temos agentes económicos – as empresas – que optam por determinados projectos de investimento e formas de assegurar o respectivo financiamento, de forma a concretizarem os seus objectivos de crescimento e desenvolvimento de negócio, e por outro, temos outros agentes económicos – as famílias – que tomam decisões sobre a afectação do seu rendimento disponível entre a poupança e o consumo de bens e serviços.

Além das empresas, das famílias e do Governo, uma grande componente do sistema financeiro português é constituído pelo seu sector financeiro, nomeadamente as instituições de crédito, as sociedades financeiras e as outras instituições financeiras.

As instituições de crédito (principais instituições financeiras), nomeadamente os Bancos, desempenham um papel determinante ao assegurar o funcionamento dos sistemas de pagamentos e liquidação dos diversos agentes, permitindo o desenvolvimento de uma variedade de produtos financeiros que facilitam as respectivas transacções, sendo, na maior parte dos casos, considerados como os intermediários entre a procura das famílias e a oferta das empresas.

Contudo, dado o papel essencial que a acumulação de capital e a alocação de recursos financeiros assumem no processo de desenvolvimento económico e pelas especificidades da actividade de intermediação financeira e dos agentes que a exercem, é imperativa a existência de mecanismos de controlo da actividade financeira e bancária.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Os Bancos, ao proporcionarem garantia de liquidez ao mercado, ao possibilitarem a intermediação de serviços de diferentes naturezas e ao fazerem parte integrante do sistema de pagamentos, face à existência de informação assimétrica sobre os activos que os compõem e sobre a sua estrutura de liquidez, são, por definição, vulneráveis ao risco de insolvência e ao risco de falta de liquidez.

Por sua vez, o risco de contágio, em caso de falência de um banco, inclusive aos que possuem melhores condições no mercado, é um fenómeno que pressupõe a existência de intervenção estatal. Este fenómeno, que se define por risco sistémico, caracteriza-se por ser um “risco de ocorrência de um evento não antecipado, imprevisto, repentino, que afecte o sistema financeiro de tal forma que acarrete repercussões significativas na economia real” (Santos, 2002:4).

O sistema financeiro e o sector bancário estão sujeitos ao risco sistémico por via dos mercados de capitais, uma vez que estes, ao transaccionarem activos cada vez mais elaborados e complexos, fazem com que os intermediários financeiros fiquem mais dependentes desses mercados para gerir a sua exposição ao risco e obter o seu financiamento.

Desta dependência dos mercados de capitais resulta que, no caso de ocorrência de um evento negativo, os problemas de liquidez nesses mercados poderão dificultar a satisfação de necessidades de financiamento dos Bancos, acabando por contagiar a economia real. Este impacto na economia real verifica-se, principalmente, ao nível da concessão de crédito às empresas (impacto no financiamento e desenvolvimento do negócio empresarial) e às famílias (impacto na satisfação de necessidades de consumo).

Posto isto, além de uma intervenção ao nível da natureza da actividade bancária e das falhas de mercado que dela derivam, é de notar a relevância da necessidade de intervenção estatal que deriva dos riscos a que os Bancos e o sistema financeiro estão sujeitos e do seu impacto para a economia real.

Em traços gerais, existem duas formas de intervenção por parte do Estado no sector financeiro e no sector bancário.

A primeira, mais indirecta, consiste na função de regulação e de supervisão sobre as demais instituições dos sectores, onde o Estado, através de iniciativas legislativas e da intervenção de instituições públicas, procura assegurar a correcta aplicação das funções e papéis de cada agente no funcionamento do sistema económico como um todo.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Esta forma de intervenção é relevante na medida em que possibilita: i) a aplicação da legislação em vigor e a sanção de eventuais incumprimentos dessa legislação; ii) uma presença constante com o objectivo de assegurar a confiança dos agentes económicos sobre o bom funcionamento das instituições; e, iii) a contínua disponibilização de informação rigorosa e necessária para o processo de tomada de decisão das famílias e empresas.

Dado o actual contexto económico global, onde a competição é cada vez mais vincada e a busca pelo máximo lucro ao menor custo possível consiste no objectivo máximo dos agentes económicos, a intervenção estatal indirecta, regulação e supervisão, baseada em mecanismos de sinalização, legislação e controlo, deverá idealmente funcionar como meio de previsão de forma a evitar consequências concretas no sistema bancário.

Neste seguimento, importa reflectir sobre o conceito de Regulação Prudencial que, segundo Santos (2002), está relacionado com os riscos de solvência e solidez financeira das instituições intervenientes.

Para Santos (2002), a Regulação Prudencial é necessária para atenuar os efeitos de imperfeições na informação aos agentes económicos, que possui custos de transacção, e para atenuar os efeitos que derivam de problemas de agência associados à natureza do negócio das instituições de crédito e demais instituições financeiras.

Neste âmbito, a intervenção estatal no sistema financeiro e bancário resulta da necessidade de protecção dos agentes económicos que, ao efectuarem a sua análise e avaliação aos serviços financeiros, são vulneráveis às falhas do mercado bancário, principalmente à Informação Assimétrica e às suas componentes, a Selecção Adversa e o Risco Moral. Estes aspectos serão aprofundados no quarto capítulo do presente trabalho.

A segunda forma de intervenção, com uma acção mais próxima e directa, através da propriedade pública de bancos, permite ao Estado moldar e influenciar o comportamento e as práticas das demais instituições financeiras, e de disponibilizar o acesso, caso o mercado não o faça, aos serviços necessários e indispensáveis às famílias e empresas.

Os bancos públicos, no exercício da sua actividade, podem promover a formação e a captação da poupança e contribuir, através das suas operações de financiamento, para o desenvolvimento económico e social de um país. Da mesma forma, dada a sua influência no seio do mercado bancário, os bancos públicos procuram, de forma

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

constante, reforçar a credibilização aos agentes económicos através da identificação e sinalização de situações negativas ou possivelmente negativas.

Além do já referido, a possibilidade de se constituir como prestador de último recurso, associado ao Banco Central nacional, apresenta-se, na maior parte das vezes, como uma função necessária e um garante adicional à regulação e supervisão do sistema financeiro como um todo.

Ainda neste contexto, é fulcral inserir o papel dos bancos públicos na política de concessão de crédito, actuando ao nível da sua estabilização contra-cíclica. Estes aspectos serão aprofundados no quarto capítulo do presente trabalho.

Desta forma se conclui que os Bancos (intervenção directa) constituem um instrumento de intervenção estatal tão relevante como a intervenção indirecta de supervisão e regulação no seio do sistema financeiro.

* * *

Os principais motivos que levam os Estados a intervir no sector financeiro e bancário derivam, principalmente, da natureza da sua actividade.

A relação entre os agentes económicos – empresas e famílias – e sector bancário é fundamental para o desenvolvimento e crescimento de uma economia.

Esta relação, que apresenta falhas de mercado como a possibilidade de existência de informação assimétrica, necessita de ser regulada. A regulação pode assumir duas vertentes, uma directa, através da propriedade pública de bancos, e outra indirecta, através da regulação e supervisão.

A propriedade pública de bancos assume especial relevância no seio dos sistemas financeiros. Dadas as suas características, os bancos públicos têm a capacidade de influenciar o comportamento e as práticas das demais instituições financeiras e de reforçar a credibilização do sistema financeiro junto dos agentes económicos, através da correcção de falhas de mercado, ao nível da provisão de serviços, e da sinalização de situações negativas ou possivelmente negativas

3. A emergência dos bancos públicos e o seu papel em diferentes contextos

Neste capítulo pretende-se efectuar uma breve contextualização histórica dos bancos públicos a nível mundial e, mais aprofundadamente, a nível nacional, com o objectivo de se explorar os motivos que estiveram na base da sua criação e o enquadramento de diversos eventos históricos que marcaram a sua evolução.

Além da contextualização histórica dos bancos públicos, no caso da realidade portuguesa, onde se insere o nosso objecto de estudo, aborda-se também a história da actividade bancária, dando especial enfoque aos pontos que motivaram adaptações e alterações no sistema financeiro e bancário português, no decorrer da segunda metade do século XX.

3.1. A história dos bancos públicos a nível mundial

Nos últimos séculos, o papel do Estado na economia, nomeadamente ao nível da propriedade de bancos, tem sido alvo de diversas evoluções profundas. Estes ajustamentos derivaram, principalmente, da ocorrência de eventos específicos que influenciaram os diferentes contextos socio-económicos.

Nos finais do século XVII, o ouro era a moeda de aceitação universal. Segundo Neves (2001), devido à existência de diferentes tipos de moeda, a classe dos cambistas (que eram também ourives) tinha a incumbência de comparar e trocar os diferentes tipos de moeda por ouro.

Com o desenvolvimento do número de transacções e devido à dificuldade no transporte de moeda, os cambistas passaram a alugar os seus cofres para que os indivíduos depositassem o seu ouro. Cada indivíduo, como prova e contrapartida do seu depósito de ouro, obtinha um recibo. O recibo valia como o ouro depositado pois, com a assinatura do cambista, assegurava o seu levantamento. Surgia, assim, o papel-moeda.

Os cambistas, ao terem percepção que, no sistema financeiro da época, os recibos (papel-moeda) eram o activo que mais circulava e que, face ao sistema implementando valiam tanto como o ouro, iniciaram o negócio de empréstimo de dinheiro, com base no ouro que ficava depositado, cobrando um juro.

Em traços gerais, este era o negócio do crédito e os cambistas acabavam por transformar-se em bancos.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

No seguimento do desenvolvimento destas actividades, numa época de prosperidade, crescimento económico e de limitada intervenção do Estado na economia, o início do século XIX marca o surgimento massivo de bancos privados.

Para Neves (2001), a existência de abusos ao nível da actividade dos cambistas e dos banqueiros da época, baseado num sistema onde a rentabilização do negócio passava por emitir mais recibos do que ouro sem qualquer tipo de regulação, motivou necessidades de intervenção dos Estados com o objectivo de regular o sistema, monopolizando a função de emissão de moeda e inculcando confiança aos agentes económicos.

A Segunda Guerra Mundial, em meados do século XX, apresenta-se como o marco de referência na alteração das formas de condução de políticas e de gestão das sociedades mundiais.

Importa referir que o eclodir da Segunda Guerra Mundial é indissociável da forte crise estrutural que o sistema financeiro mundial atravessou entre 1929 e 1933.

Esta crise, conhecida como *A Grande Depressão*, derivou, entre outros, dos seguintes aspectos (Friedman et al., 1971; Honorato, 2008): i) falta de relação e de regulação entre as autoridades monetárias, os agentes económicos e os mercados; ii) excesso de produção do sistema produtivo norte-americano que não encontrava correspondência nos seus consumidores (os salários não acompanharam o incremento da produção); iii) queda do valor das acções em bolsa, que associado aos receios e à diminuição da confiança dos empresários e à falta de regulação e supervisão do sistema bancário, motivou a diminuição do investimento, o agravamento do desemprego e o surgimento de falência das empresas.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, dado o próprio contexto socio-económico que também dela resultou, surgiu a consciencialização, por parte de todos os agentes económicos, da necessidade de influência estatal no sistema económico.

O período de pós guerra foi um período muito conturbado devido às consequências nefastas que derivaram da destruição dos sistemas económicos, produtivos e sociais europeus. Este período originou necessidades muito vincadas de reorganização socio-económica, no qual se efectuaram rigorosas alterações nas formas de actuação dos agentes económicos e no desenvolvimento das economias.

Definindo a estabilização do sistema económico-financeiro como um dos alicerces fundamentais da reorganização da sociedade, assistiu-se à definição de uma

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

política rigorosa de controlo e acompanhamento de todo o sistema financeiro e bancário, apoiada numa lógica de influência estatal dominante.

Dá-se nota que, tal como em Portugal, a maior parte dos Bancos Centrais, principalmente na Europa e dando o exemplo do Banco Central de Inglaterra, do Banco Central de Espanha e do Banco Central de França, surgiram como sociedades maioritariamente (ou totalmente) privadas, e só no âmbito de reestruturações socio-económicas passaram para domínio estatal.

O papel do Estado foi fundamental, na medida em que passou a deter os sectores e serviços estratégicos das economias, nomeadamente o sector bancário, sobressaindo como o agente económico mais importante do sistema económico.

O contributo do pensamento keynesiano para este ponto foi decisivo (Neves, 2001). Segundo o pensamento keynesiano, os mercados não eram capazes de se equilibrar aquando da ocorrência de um evento negativo e eram intrinsecamente instáveis. Da mesma forma, tendo presente que os agentes não podiam ser considerados racionais devido às influências alteráveis que os guiavam, era necessária a actuação de um agente, o Estado, que manipulasse o mercado no sentido de o controlar.

Assim, a participação activa do Estado era necessária e complementar à do mercado, principalmente em sectores da economia que, embora necessários para o bom desenvolvimento da sociedade, o mercado não tinha capacidade de resposta na sua provisão, ou seja, não contribuía para o seu respectivo equilíbrio. Neste seguimento, e de acordo com o pensamento keynesiano, a agenda do Estado estaria totalmente direccionada para funções relacionadas com o bem-estar colectivo pois, ao estarem fora do interesse individual de cada agente económico, não seriam promovidas por estes.

É de relevar que, segundo Carvalho (2008), o período de pós guerra consistiu numa conjugação de factores particulares que empolaram a importância e impacto do pensamento keynesiano. Dessas realidades particulares destacam-se:

i) tratar-se de um período de reconstrução, devido ao facto das forças produtivas terem sido amplamente destruídas na Europa e no Japão, o que criava as condições de valorização e acumulação do capital.

Tendo em conta a destruição das forças produtivas de outros sistemas produtivos, os Estados Unidos da América (EUA), cujo aparelho produtivo não tinha sido afectado, encontraram mercados para a absorção do seu excedente produtivo na Europa e no Japão, por via dos programas de ajuda (o Plano Marshall e o Plano Dodge, respectivamente).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

ii) o contexto denominado de “guerra-fria”, definido pela existência da União Soviética e do bloco socialista e das revoluções socialistas na China, em Cuba e no Vietname, que impunham uma correlação de forças favorável ao estabelecimento do Estado Providência;

iii) a existência de uma fonte de energia barata – o petróleo – que, ao substituir progressivamente o carvão como fonte de energia primordial do sistema, estimulou fortemente uma indústria chave do sistema capitalista – a indústria automóvel. Esta, graças ao seu potencial, contribuía fortemente para o reforço do investimento em infra-estruturas rodoviárias e à extensão da urbanização, permitindo o incremento do nível de procura agregada, do investimento global (incluindo o público) e do emprego;

iv) sobretudo devido ao clima de guerra permanente mantido pelos EUA, o contexto de forte investimento e procura no complexo militar e industrial permitia o incremento das receitas por parte do Estado e a manutenção da paridade da capacidade produtiva nos vários sectores da economia.

Independentemente destas constatações, a ideologia no período de pós guerra assentava na consideração de que “países com economias bem sucedidas têm Estados que estão envolvidos num amplo espectro de actividades” (Stiglitz, 1998:11)¹.

A intervenção estatal era o motor do funcionamento do sector financeiro e o Estado assumia a função de agente intervencionista na condução da política económica e regulação da sociedade, controlando e, por vezes, detendo todos os sectores de actividade considerados fulcrais para a Economia, principalmente o sector bancário.

Surgia, assim, o Estado Providência que, baseado num modelo de organização política e económica de inspiração keynesiana, colocava o Estado como o agente da promoção social e o organizador da economia, actuando como produtor de bens, como empresário, como agente de crédito e como organizador de serviços públicos.

Por outro lado, e principalmente em sociedades com regimes políticos mais rígidos e próximos de ideais socialistas, surgiam os Estados de direcção central onde todas as actividades e decisões económicas eram responsabilidade exclusiva de uma única entidade, o Estado.

Durante as décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, o Estado deteve o controlo de indústrias que se tornaram pouco rentáveis, devido ao facto de, por um lado,

¹ Tradução da minha autoria.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

se assistir a uma necessidade de desenvolvimento de novos ramos industriais e de novas técnicas de produção e, por outro, à existência de grandes gastos de capital que eram exigidos para sua modernização pois a rentabilidade não era atractiva, a curto prazo, para os agentes privados.

Refira-se que a intervenção do Estado nesses sectores não provocava alterações nas leis básicas, ou até entraves, do movimento capitalista pois esses sectores, além de proporcionarem matérias-primas e serviços baratos aos agentes privados, continuavam a beneficiar dos subsídios e investimentos estatais.

Segundo Carvalho (2008), no início da década de 70, o impacto das medidas de inspiração keynesiana sofreu reduções muito significativas devido ao surgimento de diversos factores, tais como: a diminuição das taxas de lucro no seio do sistema capitalista; a dimensão do excesso de produção de vários sectores produtivos, sobretudo nos EUA; o surgimento e a pressão competitiva de outras potências, como a Alemanha e o Japão; as dificuldades de manutenção da reposição dos recursos naturais finitos, nomeadamente do petróleo e outras matérias-primas; e a fragilidade financeira dos EUA e da sua moeda como âncora do Sistema de Bretton-Woods, que levou a declaração de “não convertibilidade” do dólar em 1971, pondo em causa o sistema monetário internacional estabelecido no pós guerra.

Os anos 80 e, principalmente, os anos 90 trouxeram uma nova forma de actuação nas economias mundiais.

Com a rejeição histórica, no fim dos anos 80, dos modelos de economia de direcção central e com a crise do Estado Providência nas tradicionais economias de mercado, através de acumulação de falhas e imperfeições de controlo estatal, assistiu-se ao surgimento das Privatizações. Estas alastraram-se a todo o tipo de empresas e posições públicas e principalmente aos bancos públicos que dominavam o sistema financeiro da época.

Segundo Megginson (2004), nos últimos 15 anos foram privatizados, de forma parcial ou total, mais de 250 bancos públicos comerciais por governos de 59 países através de Ofertas Públicas de Venda² ou através da venda de activos, de forma privada (através de investidores institucionais ou da compra directa sem acesso por parte do público em geral).

² Segundo o Glossário do *site* www.bpiinvestimentos.pt (última consulta em Março de 2009), define-se como uma operação realizada no mercado bolsista e especificamente regulamentada, em que os accionistas de uma empresa apresentam, ao público em geral, uma proposta de venda de uma determinada parte do capital social da empresa em causa.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Em termos históricos, Megginson (2004) identifica quatro razões para justificar o fenómeno das privatizações dos bancos públicos comerciais em números tão expressivos: 1) em determinadas economias ocorreram como parte de uma transição global para uma economia baseada no sistema de mercado (principalmente nas economias do antigo bloco socialista); 2) em determinadas economias, numa justificação mais circunstancial, ocorreram devido a programas estratégicos de desnacionalização de um número limitado de sectores e/ou firmas que estavam sob o domínio estatal; 3) devido a esforços desenvolvidos com o objectivo de desregulamentação do sistema financeiro global; 4) devido à necessidade de aumentar fundos disponíveis para o próprio Estado, revestindo-se de instrumento de política macroeconómica (aumento de receitas) utilizado nos respectivos orçamentos de Estado.

Também Andrews (2005), dá especial enfoque ao surgimento das privatizações no sector bancário, referindo que nos últimos 25 anos, a Banca tem sido dos sectores económicos a sofrer mais alterações ao nível da estrutura do seu capital.

Estas alterações no sector bancário surgiram, segundo Andrews, devido ao crescente consenso de que os bancos públicos são menos desejáveis que os bancos privados, sustentado na ideia de que o domínio privado alberga uma maior expectativa de crescimento económico. Estas reflexões serão aprofundadas no quarto capítulo do presente trabalho.

Apesar do grande impacto proveniente das privatizações, a presença estatal no sector bancário permaneceu bastante significativa. Segundo La Porta et al (2000), através da análise dos 10 maiores bancos, em termos de valor de activos, de 92 países, desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, a percentagem média mundial de bancos controlados pelo Estado, em 1995, era de 41,6%.

Actualmente, os bancos estatais continuam a manter um peso considerável no funcionamento do sector e da própria economia, sendo esta tendência crescente principalmente devido aos acontecimentos recentes, nomeadamente a crise financeira internacional iniciada no seio do mercado imobiliário norte-americano.

Em 2001, os EUA, devido à crise financeira que derivou do sector tecnológico e com base num sistema de baixas taxas de juro, promoveram, junto dos seus agentes económicos, investimentos em activos do sector imobiliário.

Para tal, desenvolveram o segmento específico de concessão de crédito de alto risco, o *subprime*, que consistia em créditos bancários, de todo o tipo e sustentados na

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

valorização do imóvel, concedidos a clientes sem capacidade financeira para fazer face às suas responsabilidades e com experiência creditícia altamente desfavorável.

Com base nos créditos desse segmento específico, desenvolveram um conjunto de instrumentos sofisticados de titularização com o intuito de serem activos livremente negociáveis nos mercados financeiros. É importante relevar que a ausência de regulação ao nível da composição destes activos complexos foi uma das principais causas dos eventos negativos que posteriormente se verificaram.

Contudo, quando em 2005, e com o objectivo de reduzir a inflação, a Reserva Federal norte-americana aumentou a taxa de juro, o mercado imobiliário (base no qual estava sustentado todo o sistema através referido) sofreu uma forte contracção. Os encargos das famílias aumentaram e o nível de incumprimento disparou, o preço dos imóveis caiu e o mercado deixou de conseguir transaccionar os instrumentos financeiros derivados do mercado imobiliário.

A crise do crédito hipotecário provocou uma crise de confiança geral no sistema financeiro e provocou a falta de liquidez bancária que, por sua vez, originou a paralisia do mercado de empréstimos interbancário, núcleo do sistema financeiro.

A intervenção estatal surgiu como uma medida crucial no combate à falta de confiança dos agentes económicos no seio do sistema financeiro, à falta de liquidez e à existência de risco sistémico, principalmente devido à situação de insolvência de diversas instituições financeiras com forte exposição a este segmento e de elevada dimensão nos mercados financeiros, repercutindo-se fortemente sobre os mercados bolsistas de todo o mundo.

Nos EUA, uma das principais formas de intervenção passou por acções de injeção de capital e acções de nacionalização em instituições financeiras com elevada quota no mercado de empréstimos pessoais e hipotecas e com forte exposição a este tipo de segmento específico. Na Europa, os Bancos Centrais intervieram ao mesmo nível, com o objectivo de devolverem confiança aos agentes económicos, nacionalizando instituições financeiras em situação de falência devido aos efeitos colaterais da exposição a activos que derivavam do segmento de alto risco e do respectivo risco sistémico, e injectando liquidez no sistema financeiro e no mercado interbancário com o intuito de evitar impactos na esfera da economia real.

Assiste-se actualmente a uma revisão das formas de regulação e intervenção do Estado no sector bancário e financeiro, apontando-se diversas falhas de mercado e

também falhas na própria regulação. Actualmente, os Estados e a sua intervenção assumem novamente um papel crucial.

3.2. A história dos bancos públicos em Portugal

Em Portugal, importa reflectir sobre a história da Caixa Geral de Depósitos, instituição do sector financeiro português que constitui a principal forma de intervenção do Estado no sector bancário e no sector financeiro.

A forma de intervenção da Caixa Geral de Depósitos assenta num banco detido exclusivamente pelo Estado, que se encontra totalmente implementado no sistema bancário português, competindo com as demais instituições de crédito pelo negócio base da banca: captação de recursos de clientes e concessão de crédito. É a única instituição em Portugal que nunca sofreu privatizações, e é, ao mesmo tempo, o maior banco português³.

A Caixa Geral de Depósitos, tal como definida pelo Instituto Nacional de Estatística, é uma “instituição de crédito, com a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que tem por objecto o exercício da actividade bancária nos termos definidos pelos seus estatutos⁴ e dentro dos limites da legislação aplicável. No exercício da sua actividade a Caixa deverá promover a formação e a captação da poupança e contribuir, designadamente através das suas operações de financiamento, para o desenvolvimento económico e social do País. A Caixa assegurará a prestação ao Estado de quaisquer serviços bancários, sem prejuízo das regras de concorrência e do equilíbrio da sua gestão, e exercerá ainda outras funções que lhe sejam especialmente cometidas por lei, podendo as modalidades e os termos do exercício dessas funções ser definidas por contrato a celebrar com o Estado”.⁵

Refira-se, sucintamente, a relevância do Banco de Portugal como o banco público português que assume a forma de intervenção estatal indirecta no sector financeiro e bancário através da implementação de medidas de regulação, supervisão e

³ i) Liderança na área da banca de retalho em 2007 com a quota de mercado de 27,2% nos Depósitos de Clientes, de 20,3% no Crédito a Clientes, de 27,2% no Crédito Habitação a particulares, 44,6% no Crédito ao Sector Público Administrativo (principais rubricas do negócio bancário) – Dados do Relatório e Contas de 2007 do Grupo CGD.

ii) Liderança nas sociedades gestoras de fundos de investimento mobiliário em Portugal através da CaixaGest e da CaixaBI com quota de mercado de 24,1% em 2007 – Dados do Relatório e Contas de 2007 do Grupo CGD.

⁴ Ver Anexo 1. Estatutos da Caixa Geral de Depósitos.

⁵ Definição de Caixa Geral de Depósitos, segundo o Instituto Nacional de Estatística. Fonte: www.ine.pt (Última consulta em Outubro de 2008).

monitorização do sector e de todas as outras instituições de crédito e demais instituições financeiras.

3.2.1. A História da Caixa Geral de Depósitos

“A história da Caixa Geral de Depósitos reflecte a história das principais instituições financeiras ligadas à dívida pública, a história política e a história das finanças públicas em Portugal.” (Lains, 2002:14)

Segundo Lains (2002), para se compreender as razões da fundação da Caixa Geral de Depósitos, é necessário considerar o complexo quadro de criação e de pagamento da dívida pública em Portugal ao longo da primeira metade do século XX.

Em traços gerais, a Caixa Geral de Depósitos (CGD), criada em 1876, foi administrada, até 1896, pela Junta do Crédito Público, instituição de domínio estatal que tinha como incumbência a gestão da dívida em Portugal.

A Junta de Crédito Público gozava de elevado prestígio internacional, característica que lhe conferia a capacidade de garante mesmo em tempos conturbados, devido à qualidade dos produtos financeiros que lançava e ao prestígio e capacidade pessoal dos seus colaboradores. Estes factores foram, de certa forma, benéficos para a própria CGD, principalmente ao nível da sua imagem e gestão.

Por outro lado, “a Caixa Geral de Depósitos foi criada numa data que se pode considerar relativamente tardia quando se tem em consideração o caso de outros países. Essa criação tardia pode ser explicada, em primeiro lugar, pelo facto de Portugal ter vivido um período muito conturbado durante as primeiras décadas do liberalismo e, em segundo lugar, pelo facto de a criação da Caixa não ter tido um lugar prioritário na lista das reformas necessárias do liberalismo português”. (Lains, 2002:16)

A Caixa Geral de Depósitos, aquando da sua criação, tinha como principal finalidade a recolha dos depósitos obrigatórios⁶, sendo também permitido o recebimento e a restituição de depósitos voluntários, embora com restrições ao nível de quantias a movimentar por depositante.

O diploma legal da sua criação estabelecia que nenhuma entidade pública podia ordenar ou permitir depósitos fora da CGD, o que, por inerência, marcava o início de uma relação muito próxima com o Estado.

⁶ Constituídos por imposição da lei ou dos tribunais.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Em 1885, foi concedida à CGD a capacidade de receber e administrar depósitos voluntários de pequenas quantias. Na base desta faculdade estava a prossecução do estímulo a uma cultura de poupança, principalmente nas classes menos abastadas, com o objectivo de minorar as desigualdades sociais e fomentar o bem-estar social.

Segundo Lains (2002), a CGD veio a preencher funções que cabiam a outras instituições, principalmente se tivermos em conta que, quer os depósitos públicos, quer a função de caixa económica eram exclusivos do Banco de Portugal. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento da CGD, enquanto pilar da administração das finanças públicas, era dependente de actos do Governo e da legislação do Parlamento.

Em 1918, alargam-se as atribuições da instituição pública com principal enfoque nos desenvolvimentos ao nível da centralização de todos os tipos de depósitos e no desenvolvimento de actividades ligadas ao crédito em geral (hipotecário, agrícola, industrial e de penhores), com o intuito de gerir e regulamentar toda a actividade de concessão de crédito.

Com a reforma de 1929, e inserida num amplo contexto de reforma geral dos serviços administrativos e de reorganização do crédito, visando a prossecução de objectivos de política económica e social, a CGD começa a afirmar-se como estabelecimento de crédito, alargando os seus limites (até então apenas financiamento do Estado).

A CGD passa a designar-se Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, denominação que se mantém até 1993.

Na sua organização, divide-se em serviços privativos e serviços anexos – a Caixa Nacional de Previdência e a Caixa Nacional de Crédito, entidades com personalidade jurídica e autonomia financeira, mas administradas pela Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência.

Na Caixa Nacional de Crédito centralizam-se todos os serviços e operações de crédito agrícola, crédito industrial ou a quaisquer outras operações de crédito do Estado. A Caixa Nacional de Previdência passa a ter a seu cargo todos os serviços de aposentações, reformas, montepios e outros que lhe viessem a ser confiados.

Quarenta anos depois, em 1969, a chamada Lei Orgânica, veio alterar profundamente o enquadramento jurídico da instituição, conferindo-lhe a estrutura empresarial que está na origem da sua gradual aproximação às restantes instituições de crédito.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Assim sendo, a CGD, que até então era um serviço público, sujeito às mesmas regras dos serviços da administração directa do Estado, passa a ser definida fundamentalmente como uma empresa pública para o exercício de funções de crédito, à qual está também confiada a administração de serviços públicos autónomos de previdência. Deste modo, permanece a distinção entre serviços privativos e instituições anexas.

O estatuto da CGD continua a ser de direito público, mas introduzem-se as modificações exigidas pela sua actividade como instituição de crédito. Assim, para além da integração da Caixa Nacional de Crédito, a própria CGD adquire a faculdade de organizar os serviços e de aprovar os respectivos regulamentos. Adicionalmente, a gestão financeira passa a obedecer às regras da gestão empresarial, embora se mantenha paralelamente associada às condicionantes orçamentais.

Uma das mais importantes reformas da Caixa Geral de Depósitos foi determinada pelas modificações operadas no sistema financeiro português devido à integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia e devido à aprovação, em 1992, do chamado Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras. Este regime veio equiparar a Caixa Geral de Depósitos aos bancos, no que respeita às actividades que está autorizada a exercer, e veio regular as actividades de todas as instituições de crédito e sociedades financeiras.

Neste seguimento, em 1992, a CGD é transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, de que só o Estado pode ser detentor e passa a denominar-se Caixa Geral de Depósitos, S.A., regendo-se pelas mesmas normas das empresas privadas do sector.

Da mesma forma, deixam de existir instituições anexas, procedendo-se à completa separação entre a Caixa Geral de Depósitos e os serviços de previdência (Caixa Geral de Aposentações).

Actualmente, o seu objecto consiste no exercício da actividade bancária e de serviços bancários cuja prestação deve assegurar ao Estado, nos mais amplos termos permitidos por lei, sem prejuízo da especial vocação, que também lhe é reconhecida, para a formação e captação da poupança e para o apoio ao desenvolvimento económico e social do país.

3.2.2. A evolução da actividade bancária e financeira em Portugal

Como visto na contextualização histórica da Caixa Geral de Depósitos, tanto o sector bancário como o sector financeiro em Portugal sofreram, ao longo dos últimos anos, transformações de grande relevo tais como as nacionalizações, o aparecimento de novos bancos privados, a progressiva concentração do sector, a intensificação da concorrência e as contínuas actualizações do enquadramento legal.

Segundo Caiado (2006), é possível identificar, ao longo da segunda metade do século passado, quatro períodos que marcam a evolução da actividade bancária e financeira em Portugal. Os períodos identificados pelo autor são: 1) 1957-1974; 2) 1974-1983; 3) 1983-1998; e, 4) 1998-2007.

Contudo, é extremamente pertinente acrescentar um período adicional marcado pelos recentes desenvolvimentos no sistema financeiro português que surgiram de situações de gestão menos claras e dos efeitos da crise financeira internacional. Assim, acrescenta-se, aos períodos identificados pelo autor, o período 5) 2007-presente.

(1) 1957-1974

Neste período, as instituições de crédito foram classificadas segundo a natureza das funções que exerciam com vista a obterem uma maior especialização na sua actividade.

Segundo Caiado (2006), neste contexto, surgiram: os Bancos de Investimento, vocacionados para operações de financiamento a médio e a longo prazos, os Bancos de Poupança, que tinham como principal objectivo a captação de poupança a nível de todo o território nacional, e os Bancos Comerciais, cuja missão consistia na realização de operações a curto prazo.

Era notória, no decorrer deste período, a importância do papel do banco público no seio do sistema económico português. A Caixa Geral de Depósitos, como já visto no decorrer do presente capítulo, tinha a incumbência de colaborar na realização da política de crédito do Estado, nomeadamente no incentivo e mobilização da poupança para o financiamento do desenvolvimento económico e social, na acção reguladora dos mercados monetário e financeiro e na distribuição selectiva do crédito.

(2) 1974-1983

Este período é caracterizado pelas acções desencadeadas com a Revolução do 25 de Abril de 1974 e seus impactos no sistema socio-económico português.

Em Março do ano seguinte, foram nacionalizados todos os Bancos nacionais.

Este processo surgiu da necessidade de reorganizar o tecido financeiro português, nomeadamente através da concessão de crédito a sectores da economia com elevadas necessidades de recursos e desenvolvimento como a agricultura, pescas e a indústria.

Por outro lado, as próprias dificuldades do sector bancário justificaram esta tomada de posição, principalmente devido ao facto de a nacionalização da banca ser encarada, na época, como a via aberta para o desenvolvimento do país.

O processo de nacionalização funcionou como mecanismo de intervenção directa do Estado ao actuar enquanto verdadeiro agente económico, acabando por intervir na estrutura do poder económico e na condução da economia, abrangendo os mais variados sectores económicos.

Neste período, assistiu-se também à publicação da Lei Orgânica do Banco de Portugal, à fusão de alguns bancos nacionais, que se deparavam já com diversas dificuldades, e ao alargamento da rede bancária nacional.

Tratou-se de um período de reorganização e redefinição da gestão bancária em Portugal, principalmente através da descentralização do poder de decisão e à uniformização de diversos procedimentos e sistemas.

(3) 1983-1998

O terceiro período inicia-se em 1983 pois, segundo Caiado (2006), marca a reabertura da actividade bancária à iniciativa privada.

Esta reabertura, além de ter decorrido da primeira revisão constitucional de 1982 e da promulgação da Lei de Delimitação dos Sectores em 1983⁷, incorporava uma perspectiva de adesão de Portugal à União Europeia. Esta adesão, como é sabido, foi consumada em 1986.

Segundo Viana (2007), a revisão constitucional de 1989 introduziu a possibilidade de alienação pelo Estado, das empresas nacionalizadas depois de 1974,

⁷ Através do decreto-lei n.º406/83, que contribuiu para a abertura à iniciativa privada, entre outros, do sector bancário.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

alterando substancialmente a importância das nacionalizações no seio do sistema económico português. Esta revisão foi largamente influenciada pela ideologia de reconstrução e desenvolvimento dos mecanismos de mercado, preferível à alternativa de intervenção estatal.

Também neste período, segundo Caiado (2006), foram criadas muitas instituições parabancárias, como sociedades de *leasing*, *factoring*, gestão de participações sociais e de capital de risco, entre outras. Estas sociedades tinham como principais objectivos responder a necessidades específicas numa óptica de mercado com enfoque na concorrência e na diversidade de serviço.

È relevante referir que parte delas derivavam de tipos de sociedades já existentes noutros países, as quais, devido à possibilidade e expectativa de desregulamentação, implementavam e tentavam desenvolver o seu negócio através de uma representação em Portugal.

Outro dos factores relevantes deste terceiro período consistiu na publicação do Decreto-Lei nº 298/92, de 31/12 (Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras), que, como já visto, veio regular o exercício da actividade das instituições de crédito e das sociedades financeiras. Neste seguimento, foi revogada a maior parte da legislação financeira então vigente, que estava concebida numa óptica de especialização da actividade exercida pelas instituições de crédito e demais instituições financeiras.

Da entrada em vigor deste diploma, destaca-se uma alteração contínua na abordagem à própria regulamentação e ao seu impacto no seio das instituições de crédito e demais instituições financeiras e no funcionamento do sistema económico.

Assim, e durante as décadas de 80 e 90, o sector financeiro português foi sendo progressivamente desregulamentado, sendo que se assistiu, em 1999, a uma reformulação, do Código do Mercado de Valores Mobiliários, com o objectivo de flexibilizar, simplificar e modernizar a estrutura dos mercados de valores mobiliários.

(4) 1998-2007

Um dos principais marcos do quarto período consistiu na criação do Banco Central Europeu e na respectiva delimitação dos poderes dos Bancos Centrais Nacionais, que no entanto continuam a ter um papel fulcral no âmbito da actividade desenvolvida pelo sector financeiro.

Neste período, é fundamental referir-se a introdução da moeda única: o euro. A introdução da nova moeda, comum a um vasto espaço no qual coexistiam diferentes

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

unidades de troca, provocou uma profunda alteração no funcionamento do sector bancário em Portugal, com a conseqüente alteração de práticas e procedimentos que foram sendo implementados ao longo dos tempos e que corresponderam, no essencial, às características próprias do espaço económico e financeiro nacional.

O processo de adopção da moeda única, desde o seu início até à entrada em funcionamento, originou uma forte reforma do sector bancário e financeiro em Portugal.

Para Caiado (2006), além de um reforço da supervisão, assente nos Bancos Centrais Nacionais com reporte ao Banco Central Europeu, derivado da forte incerteza que pairou sobre os agentes económicos, foi necessário um forte investimento por parte dos Bancos e demais instituições nos sistemas informáticos e de comunicação, na contabilidade interna, na formação profissional dos seus colaboradores e, até, na sua relação com os clientes. Adicionalmente, é importante referir as necessidades de alterações em questões de natureza jurídica que decorreram da alteração de contratos em virtude da conversão dos activos ou créditos.

Estas reformas possibilitaram, segundo Caiado (2006), a adequação das instituições de crédito a uma nova realidade monetária e a adaptação a um mercado muito alargado e concorrencial em que a dimensão média dos bancos ultrapassa largamente o padrão interno.

Assistiu-se a um desafio de internacionalização: internacionalização financeira, globalização de mercados, proliferação de novos concorrentes, produtos e serviços e surgimento veloz e constante de novas tecnologias. Este desafio originou uma reacção, por parte da Banca, a uma mais que previsível perda de dominância no mercado interno, associada à diminuição das margens de especulação e a uma concentração (e competição) feroz dos mercados de capitais.

Por outro lado, segundo Santos (2002), a gestão de muitas das instituições de crédito manteve-se fiel aos seus princípios tradicionais, não acautelando devidamente os riscos inerentes a uma exposição mais global, provocando por vezes situações de ruptura, tais como níveis de serviço inferior devido à falta de qualificação e preparação dos seus empregados; falta de modernização e adaptação nos produtos e serviços em comercialização; desfasamento dos critérios de gestão e tomada de decisão face aos princípios de abertura ao mercado exterior e livre circulação de pessoas, capitais e serviços.

(5) 2007-presente

O ano de 2007 marca a ocorrência de um conjunto de alegadas irregularidades no seio do sector bancário em Portugal, o que, aliado aos efeitos negativos da crise financeira internacional, tem provocado impactos significativos no funcionamento do sistema bancário português.

Devido a problemas de gestão no Banco Comercial Português (ao nível de financiamentos de elevados montantes sem a devida análise de risco e contra as normas instituídas no sector); à gestão danosa no Banco Português de Negócios (associada a um conjunto vasto de operações de crédito e aquisição de activos de legalidade e licitude duvidosa que não estavam registadas no balanço do banco ou contabilidade do grupo) que levou à nacionalização do banco e à impossibilidade do Banco Privado Português fazer face às suas obrigações (devido a uma gestão arriscada especializada na constituição de veículos de dívida e capitais de clientes para investir nos mercados financeiros), a intervenção estatal em Portugal no sector bancário nunca esteve tão em causa como no presente momento.

Quer ao nível da Caixa Geral de Depósitos, quer ao nível do Banco de Portugal, tem-se assistido a um incremento extremamente significativo de intervenção estatal tanto no sector bancário como no sector financeiro. Sobre esta intervenção, em alguns casos indispensável, muito se tem questionado sobre o seu papel preventivo e sobre as necessidades de adaptação e ajustamento a novas realidades e paradigmas.

Actualmente, e devido à verificação de algumas lacunas nos meios de regulação, assiste-se a uma actualização das competências e atribuições das formas de regulação e supervisão do Banco de Portugal no âmbito da intervenção do Estado no sector bancário e financeiro.

É ainda de referir que as novas exigências no seio do Acordo Basileia II⁸ nomeadamente ao nível dos seus rácios de capital, tem provocado um esforço adicional de gestão aos bancos nacionais.

⁸ Segundo o Departamento de Supervisão Bancária do Banco de Portugal (2004), o regime prudencial proposto por "Basileia II" encontra-se estruturado em três pilares:

1) Determinação dos requisitos mínimos de fundos próprios para a cobertura dos riscos de crédito, de mercado e operacional;

2) Convergência das políticas e práticas de supervisão (que podem originar, nomeadamente, a fixação de requisitos mínimos diferenciados, em função dos perfis de risco ou da solidez dos sistemas de gestão e controlo interno de cada instituição);

3) Prestação de informação ao mercado e ao público em geral, de modo a assegurar maior transparência sobre a situação financeira e a solvabilidade das instituições.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Assim, o ano de 2007 marca o início, embora lento, de uma profunda reforma nas formas de intervenção estatal no sector bancário e financeiro em Portugal.

* * *

O principal ponto a reter da discussão efectuada neste capítulo prende-se com a constatação de que os motivos que levaram à criação de bancos públicos não são, necessariamente, os mesmos que fundamentam a sua manutenção actualmente. A CGD é um exemplo claro.

Em termos históricos e a nível mundial, a consciencialização da necessidade de intervenção estatal no sector bancário, ao nível da propriedade pública de bancos, deriva de contextos históricos específicos, nomeadamente crises económicas, regimes e ideologias políticas e reorganizações de âmbito económico-social nas economias.

O período do pós guerra é um marco na história dos bancos públicos mundiais, sendo uma época em que se verificaram fortes alterações de reorganização de toda a estrutura económica mundial. No caso português, a Revolução do 25 de Abril de 1974 marca um novo ciclo no funcionamento do sistema bancário e financeiro em Portugal.

Não descurando os períodos anteriores, dado o contexto actual, é de destacar as importantes alterações que decorrem dos eventos verificados no período que se inicia em 2007. Em particular, a crise actual mostra que a intervenção estatal no sector bancário e financeiro é, em certas situações, a única forma capaz de evitar situações de falência de instituições fundamentais no seio do sistema económico de um país.

Sobre o Pilar 1, espera-se uma maior sensibilidade dos requisitos ao risco de crédito efectivo. Além disso, passará a ser possível validar a capacidade das instituições utilizarem metodologias próprias para determinação das exigências de capital, para além de serem abrangidas outras fontes de risco, designadamente o risco operacional.

O objectivo do 2º Pilar consiste em fazer com que as instituições: (i) mobilizem mais recursos para identificar e analisar os riscos que enfrentam; (ii) procurem medir, com maior precisão, o impacto de perdas potenciais subjacentes a esses riscos; e (iii) recorram a instrumentos de mitigação dos riscos.

Neste contexto, é de referir que a lógica do Pilar 2 assenta, por um lado, na avaliação, por parte das instituições, do seu perfil de risco, o que faz sobressair a respectiva capacidade de julgamento, e por outro lado, na apreciação dessa avaliação interna, por parte das autoridades de supervisão, a qual, contudo, não significa a transferência de responsabilidades de gestão para essas autoridades.

No 3º Pilar III visa-se a suficiência e a consistência na divulgação de informação em diferentes mercados, de modo a promover a confiança e a credibilidade do sistema. Em particular, espera-se que os participantes no mercado passem a dispor de informação que lhes permita recompensar ou penalizar as práticas de gestão – em função da respectiva solidez –, através da influência que podem exercer, designadamente, ao nível dos custos/capacidade de endividamento e da valorização do capital.

4. Discussão teórica sobre a existência de bancos públicos

No presente capítulo procede-se à discussão e sistematização dos argumentos favoráveis e desfavoráveis à existência de bancos públicos.

O desenvolvimento autónomo de cada ponto permite explorar as diferentes contribuições e visões analisadas. No final do capítulo é efectuada uma síntese conclusiva.

4.1. Argumentos favoráveis à existência de bancos públicos

4.1.1. A manutenção da segurança e sanidade do sistema bancário

O sector bancário caracteriza-se por um elevado nível de rigidez, principalmente, devido à existência de elevadas barreiras à entrada tais como os custos fixos elevados, as barreiras legais e regulatórias, a fidelidade dos consumidores às marcas estabelecidas e a ameaça de reacção dos competidores instalados. Da mesma forma, o sector bancário pauta-se por uma actuação próxima e algo previsível por parte dos seus intervenientes, devido ao elevado teor de regulamentação existente.

Por outro lado, segundo Yeyati et al (2005), é vulgarmente associada aos Bancos a ideia de “instituições frágeis e de actividade condicionada” devido às transformações do seu papel na maturidade das operações em que intervêm, e devido à forte dependência das condições, extremamente voláteis e, de certa forma, imprevisíveis, de mercado.

Contudo, e apesar dos bancos parecerem sofrer de uma vulnerabilidade intrínseca associada aos riscos da sua actividade, à especificidade do seu sector e ao seu papel na economia, o nível de rigidez do sector e o nível regulamentação existente conferem à ideia de “instituições frágeis” um carácter pouco consensual.

De qualquer forma, existem situações adversas que poderão ter efeitos perversos no funcionamento de um banco e do sector bancário como um todo.

Com base em Megginson (2004) e Yeyati et al (2005), enunciam-se os seguintes:

a) A dependência ou focalização de um banco num determinado tipo de segmento de negócio específico (pelas mais diversas razões, nomeadamente opção do seu modelo de gestão) poderá comprometer, em fases recessivas do ciclo económico, a adopção de estratégias adequadas de “fuga” devido à “impossibilidade” de diminuir

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

e/ou restringir a exposição ao seu principal segmento de negócio ou aos espaços geográficos em que opera (caso de alguns Bancos de Investimento, fortemente dependentes dos mercados de capitais).

Da mesma forma, em fases de inovação tecnológica, o facto de outras instituições adquirirem as competências (*know-how*) necessárias para se implantarem no mercado específico de uma instituição altamente especializada poderá, dada a sua elevada exposição a determinado negócio, enfraquecer a sua actuação e torná-la vulnerável à perda de quota de mercado. Por inerência, dada a especificidade do sector bancário, a vulnerabilidade de uma instituição de crédito provoca perturbações em todo o sector.

b) Apostas “arriscadas” de crescimento acima da média do sector, normalmente associadas a novos competidores do mercado e identificadas como propostas não sustentáveis a longo prazo, poderão prejudicar não só o funcionamento do próprio banco como o funcionamento de todo o mercado bancário.

O mercado bancário fica vulnerável a distorções, com impactos ao nível da imagem e confiança dos clientes, que decorrem da impossibilidade de acompanhamento, por outros bancos, e da impossibilidade de manutenção, pelo próprio banco, de produtos ou serviços lançados para a captação *desmedida* de negócio e aumento de quota de mercado. Como exemplo referem-se as taxas de remuneração de depósitos a prazo promocionais muito acima da média do sector ou a aplicação de margens financeiras – *spreads* – mais baixas para captação de financiamentos;

c) A inexistência de uma análise e gestão criteriosa rigorosa de rácios de solvabilidade e limites de fundos próprios poderá provocar, num contexto de diminuição (ou inexistência) de captação os depósitos – a mais importante forma de financiamento para os bancos – ou de aumento do preço do dinheiro no mercado interbancário, o surgimento de restrições na concessão de novos financiamentos devido aos limites próprios (impostos pela legislação aplicável) de cada instituição e a exigência imediata dos montantes de empréstimos concedidos devido à impossibilidade e insustentabilidade de os manter nesse estado.

A ocorrência deste tipo de eventos e a conseqüente transmissão para o sistema financeiro de que um banco está com dificuldades em cumprir as normas e limites impostos pela legislação ou com actuações perversas que ponha em risco a imagem do sector e o seu funcionamento (repercussões ao nível de mais do que uma instituição),

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

não conseguindo cumprir com as suas obrigações para com os seus clientes, perturba a sanidade do sistema bancário e dos seus intervenientes.

O Risco Sistémico, como já identificado no segundo capítulo, prende-se com a possibilidade de se instalar uma crise de (des)confiança entre os vários agentes económicos (entre indivíduos e Instituições de Crédito através da descredibilização do sistema; entre Instituições de Crédito e Instituições de Crédito através do desconhecimento dos balanços que possuem e da solidez do tipo de investimentos que efectuam, diminuindo o volume e valor das relações bancárias; e, entre as Instituições de Crédito e o próprio sistema financeiro através da incapacidade deste último em fornecer sinais que possam orientar as estratégias das respectivas instituições). Tal como identificado no capítulo terceiro, a actual crise financeira, que motivou a uma forte necessidade de intervenção estatal, contemplou a ocorrência de parte destes eventos.

Aos bancos públicos, por deterem uma gestão mais próxima do Estado, é-lhes exigida a responsabilidade pelo controlo e manutenção da sanidade do sistema bancário evitando situações de ruptura, transmissão e contágio de problemas de uma instituição para outras.

Apesar das entidades reguladoras e supervisoras terem um papel fundamental na condução desta responsabilidade, os bancos públicos dispõem de mecanismos de sinalização que lhes permite uma actuação e acompanhamento mais próximo e directo.

Segundo Yeyati et al (2005), esses mecanismos consistem:

a) na capacidade de fornecerem um clima de segurança e estabilidade através do seu carácter de fonte “*inesgotável*” de liquidez e, conseqüentemente, de prestador de último recurso para todas as outras instituições de crédito e demais instituições financeiras;

b) na sinalização forte e indispensável na condução e aplicação da política económica, financeira e monetária, na medida em que, a sua relação mais próxima com o Estado permite-lhes uma internalização mais rápida das decisões de política a seguir e, conseqüentemente, da sua respectiva implementação no mercado.

Os bancos públicos procuram, de forma constante, reforçar a credibilização dos agentes económicos que compõem todo o sistema através da identificação e sinalização de situações negativas ou possivelmente negativas no seio do sistema bancário.

Ao mesmo tempo transmitem, quase inconscientemente, um nível de segurança adicional aos agentes económicos dada a sua relação próxima com o Estado. É importante referir que para os agentes económicos (principalmente para as

famílias/aforradores) não é totalmente irrelevante se uma instituição de crédito é ou não detida pelo Estado.

Este nível de segurança adicional assume, em parte, uma influência cultural, dado estar prevista na legislação que regula o sector bancário uma garantia de protecção de depositantes igualitária, independentemente da estrutura (pública ou privada) de cada banco. Adicionalmente, tal segurança está provavelmente associada a um menor risco de falência por parte do banco público e, conseqüentemente, numa maior e mais ampla protecção que dele deriva.

Por fim, o sector bancário, dada a rigidez que o caracteriza, é um sector que se “move” por sinais. Por norma, as alterações de procedimentos das instituições com mais peso e importância no seio do sistema bancário acabam por influenciar os comportamentos das demais.

Assim, os bancos públicos possuem, dadas as suas faculdades próprias, uma maior capacidade de influência sobre as demais instituições e sobre as próprias políticas do sector bancário, principalmente devido ao teor da sua actuação que deverá servir de exemplo para os diversos agentes económicos do sector.

4.1.2. O papel estabilizador na concessão de crédito

Tal como identificado por Micco et al (2006), os bancos privados, através do mecanismo de concessão de crédito, reagem de forma mais vinculada em situações de recessão económica, diminuindo fortemente a concessão, podendo amplificar o efeito dos respectivos ciclos de negócio.

Esta reacção, mais vinculada, está normalmente associada às consequências da própria fase recessiva tais como as maiores dificuldades de financiamento, o aumento de custos e a própria retracção, por opção estratégica, em áreas de negócio prescindíveis. Assim, e geralmente, segundo o autor, os bancos privados tendem a reagir exageradamente a uma política monetária contra cíclica pois não internalizam na sua actuação que o aumento, moderado e controlado, da concessão de crédito pode contribuir para retirar a economia da recessão.

Yeyati et al (2005) defende que, apesar de se poder reportar ao Estado a possibilidade de minimizar este tipo de ocorrências com garantias e/ou subsídios aos bancos privados, estas acções levam o seu tempo a produzir efeitos e necessitam de uma acção legislativa forte.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Os bancos públicos assumem relevância na medida em que, através dos seus efeitos de sinalização, conseguem mais rapidamente internalizar as fases do ciclo económico e reajustar o seu comportamento às diferentes fases do ciclo económico. Desta forma, ao internalizarem as expectativas e comportamentos de aumento de crédito em situações de recessão, contribuem para a possibilidade de se obter, a prazo, benefícios futuros na condução de políticas económicas e melhores condições na concessão de crédito.

É fundamental reter que o nível de concessão de crédito dos bancos públicos não está (tão) dependente das fases do ciclo económico como os bancos privados, o que lhes permite manter uma tendência constante desse mesmo nível ao longo do tempo.

Yeyati et al (2005) resume as 3 razões que justificam o poder estabilizador de crédito dos bancos públicos:

i) o Estado internaliza a necessidade de um cenário macroeconómico mais estável e delega como principal objectivo do banco público a estabilização na concessão de crédito;

ii) o cenário de falência é muito mais provável nas fases de recessão e os agentes económicos acreditam que os bancos públicos são mais seguros que os privados;

iii) uma menor reacção ao ciclo está relacionada com a falta de incentivo na busca de lucro por parte dos responsáveis dos bancos públicos, ou seja, não procuram proactivamente oportunidades de crédito em fases de expansão do ciclo económico e não diminuem drasticamente a concessão de crédito em fases de recessão do ciclo económico (como é o caso dos bancos privados).

Sobre este último ponto, é necessário reflectir que os bancos públicos estão mais dispostos e disponíveis a prestar apoio financeiro em caso de necessidade, dada a sua faculdade e função de prestador de último recurso (mas também dado o seu acesso a melhores condições de financiamento, como veremos adiante), do que os bancos privados, não dependendo directamente do nível de incentivo dos seus gestores. Como já visto, em tempos de crise, o sector privado poderá não estar disposto ou não ter possibilidade de prover capital para suprir as necessidades do sistema bancário, sendo que, caso esteja, as margens financeiras poderão não ser suportáveis pelos agentes económicos.

4.1.3. A promoção do desenvolvimento financeiro e da extensão de serviços bancários competitivos para residentes em áreas isoladas ou menos acessíveis

Os bancos privados, nas suas análises de custo-benefício e de eficiência, podem não achar rentável abrir agências e ramos da sua actividade bancária em zonas rurais e áreas mais isoladas com uma população alvo muito menor. Esta decisão decorre de uma análise onde os custos fixos e os custos de manutenção que derivam da implementação deste tipo de serviços bancários podem não ser compensados pelo tipo e quantidade de população que abrangem.

Assim, e por intermédio dos bancos públicos, a intervenção estatal traduz-se numa garantia de acesso de serviços bancários a residentes em áreas isoladas ou menos acessíveis, pois o acesso a este tipo de serviços por toda a população é um direito que deve ser assegurado e garantido pelos diversos Estados.

Ao garantir o acesso a este tipo de serviços a pessoas residentes em áreas isoladas ou menos acessíveis, os bancos públicos promovem a criação de externalidades positivas às respectivas regiões nomeadamente no campo do seu próprio desenvolvimento social e económico (criação de emprego, inovação tecnológica e de capital humano, melhoria de infra-estruturas, entre outras).

Por oposição e numa perspectiva contratual, a opção pela propriedade pública de bancos para assegurar a extensão de serviços bancários competitivos para residentes em áreas isoladas ou menos acessíveis poderá não constituir uma justificação suficientemente forte. Ou seja, o Estado poderá obrigar através da contratualização, a instalação de serviços bancários de instituições privadas em determinadas zonas, acordadas entre as partes, regulando, posteriormente, esse serviço.

Segundo Shleifer (1998), se o Estado souber exactamente o que pretende produzir e se as características dos bens e serviços produzidos poderem ser discriminados num contrato ou especificados na sua regulação, não será importante se determinado bem ou serviço foi directamente provido pelo Estado ou contratado a um fornecedor privado, dispensando, assim, a necessidade de deter bancos com base nesse argumento.

Contudo, este argumento não é perfeito na medida em que as oportunidades de contratualização são limitadas e o Estado não tem capacidade de antecipar, descrever, regular e obrigar o que realmente pretende. Da mesma forma, importa referir que a

entidade privada poderia exigir uma compensação tal que acabe por compensar ao Estado a instalação dos seus próprios serviços, através dos bancos públicos.

4.1.4. Correção de falhas de mercado devido à presença de informação assimétrica

Este é um factor extremamente comum nos mercados financeiros e, principalmente no sector bancário, dado tratarem-se de actividades intensivas em trocas de informação.

A informação detida pelos agentes económicos influencia o seu processo de tomada de decisão. Consequentemente, esta informação possui custos de transacção e aquisição, o que, no seio do sector bancário, provoca, de certa forma e à partida, um desfasamento entre o banco e o agente económico individual (cliente).

Assim, dada a existência de custos, poderá verificar-se a exclusão de determinados agentes ao acesso à informação por necessidade de pagamentos adicionais que não estarão dispostos a pagar ou não têm possibilidade para o fazer.

Com base em Barbosa (1997) e Yeyati et al (2005), é importante ressaltar que o facto de determinados agentes económicos não estarem dispostos a fazer esse pagamento poderá derivar da sua própria dimensão face ao banco, ou seja, mesmo em casos onde a informação está disponível para o processo de tomada de decisão, existem agentes individuais de menor dimensão que não possuem os incentivos ou competência necessária para a recolha de informações sobre a qualidade dos activos, a adequação do capital e o tipo de intervenção na gestão do próprio banco.

Neste seguimento, assiste-se a um efeito que pode dissuadir os agentes de depositarem as suas poupanças em determinado banco. Ou seja, a falta de informação sobre um determinado banco, dadas as elevadas barreiras à entrada do sector bancário e à sua rigidez, pode provocar efeitos negativos principalmente em bancos novos sem relações ou laços longos com cliente, que em muito influenciam as decisões finais.

Segundo Yeyati et al (2005), e tendo presente que a informação recolhida pelos agentes económicos no seio do sector bancário influencia as suas decisões de investimento, de concessão de crédito e sua actuação comercial e social e, de forma a evitar que os custos de transacção e aquisição retirem o incentivo à recolha de informação, provocando um desfasamento entre o banco e o cliente, cabe ao banco público, com a sua responsabilidade de implementar boas práticas e modelos a seguir

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

para as outras instituições, a promoção e a disponibilização de informação minimamente necessária aos agentes económicos.

Neste seguimento, e por motivos que derivam da própria natureza da actividade bancária, além da falta de incentivo à recolha de informação, os clientes dos bancos são vulneráveis a fenómenos de falha de mercado que derivam da informação assimétrica: a Selecção Adversa e o Risco Moral.

Segundo Stiglitz (2000), a Selecção Adversa está associada a situações onde, numa transacção, uma das partes não possui toda a informação relevante face a outra, provocando assim com que a parte menos informada tome decisões que lhe são desfavoráveis no decorrer dessa determinada transacção.

Para melhor ilustração, no sector bancário, a Selecção Adversa verifica-se:

i) da parte dos clientes que, ao saberem que determinado banco fixa um custo mais elevado para a concessão de crédito, efectuem pedidos de financiamento nesse mesmo banco sabendo à partida que não os irão pagar, independentemente dos seus custos. Da mesma forma, estes custos mais elevados afastam os melhores clientes (dado a possibilidade de conseguirem obter melhores condições noutros bancos). Assim, os clientes que permanecem, não preocupados com os custos, são normalmente identificados como de maior risco;

ii) da parte do banco, nomeadamente por motivos comerciais e de gestão dos seus responsáveis, que, ao pretenderem efectuar investimentos mais arriscados e com maiores potencialidades de retorno (independentemente da sua adequação às reais condições de mercado), repercutem esses aconselhamentos nos seus investidores menos esclarecidos e informados. Ou seja, dado que os investidores mais esclarecidos são, por norma, prudentes e sensíveis às reais condições de mercado, seleccionam-se os produtos mais desadequados às respectivas fases para clientes menos esclarecidos.

Por sua vez, o Risco Moral, que também deriva da falta de informação entre as partes de uma transacção, baseia-se numa relação entre o Agente (banco) e o Principal (cliente), onde o risco existente num contrato entre ambos está suportado na possibilidade de alteração de comportamento por parte do Agente sem que o Principal possua forma de controlar essa alteração. Ou seja, os indivíduos após a contratação de um determinado serviço, podem sentir-se menos acompanhados pelo Banco devido ao facto deste último ter cumprido o seu objectivo comercial (fecho da transacção).

Assim, ao ver a consequência das suas acções coberta ou protegida (por exemplo, num investimento efectuado sem capacidade de resgate ou na contratação de

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

uma operação de muito longo prazo com penalidades se antecipada), o gestor tende a aliviar os seus cuidados e precauções na prestação de informação necessária sobre os produtos do banco e ao nível do próprio acompanhamento ao cliente.

Neste caso é identificável uma lacuna ao nível da monitorização e acompanhamento a prestar ao agente económico individual após a aquisição de determinado produto bancário. Como é sabido, a generalidade dos produtos bancários não tem o seu fim após o fecho da transacção. Muito pelo contrário.

É necessário implementar um processo de acompanhamento adequado e de carácter regular, de forma a possibilitar ao agente individual, a qualquer momento, desde que devidamente identificado por ambas as partes, aferir do estado do produto e/ou serviço que subscreveu após o fecho da transacção.

O banco público, tanto como agente regulador como agente económico de intervenção directa no mercado, pode actuar como “representante público” desses mesmos agentes e garantir-lhes os requisitos necessários na aplicação das suas poupanças e disponibilização de informação para o seu processo de tomada de decisão. Adicionalmente, dada a sua relevância no seio do mercado bancário, possui capacidade para implementar um nível mínimo de informação a disponibilizar (antes do fecho da transacção) e procedimentos a adoptar (após o fecho da transacção) pelos bancos para a prossecução da sua actividade bancária.

Não deixa de ser importante referir que o sector bancário não poderia funcionar na sua plenitude com a existência permanente e evidente de informação assimétrica relevante para os clientes e todos os outros agentes económicos pois provocaria condicionalismos na evolução do seu negócio. Como situação limite, existiram situações onde bons projectos não seriam financiados devido à falta de informação verificada e verificável.

Concluindo, o que importa salvaguardar é a quantidade de informação relevante a recolher para o respectivo processo de tomada de decisão de cada agente económico, nas diferentes fases mediadas pelo fecho da transacção. Reforça-se a importância do banco público na monitorização da forma de disponibilização de informação relevante sobre o sector bancário, com o objectivo de criar incentivo à actuação do agente económico individual (que, à partida, detém menos informação), estimulando assim o bom funcionamento de todo o mercado.

Por fim, e devido à intervenção estatal (supervisão e regulação), são notórias as evoluções na legislação e regulamentação do nível de informação necessária a

disponibilizar entre os intervenientes do sistema bancário (caso da directiva europeia DMIF⁹).

4.1.5. Financiamento de projectos socialmente desejáveis mas financeiramente pouco rentáveis

Andrews (2005) refere que os bancos públicos desempenham um papel extremamente relevante ao actuarem ao nível da compensação de imperfeições de mercado que resultam do financiamento de projectos financeiramente poucos atractivos ou até mesmo prejudiciais, mas com relevância e impactos fundamentais de âmbito social.

Os bancos privados e os grandes grupos privados possuem pouco incentivo ou incentivos limitados para o financiamento de projectos que, apesar de terem capacidade para produzir externalidades socialmente positivas ou desejáveis, não proporcionam condições de rentabilidades e retorno atractivas.

Ou seja, estes projectos cruciais para o desenvolvimento económico envolvem investimentos avultados, riscos elevados e períodos de gestação longos – características que afastam os investidores privados, tipicamente motivados por lucros seguros e de curto prazo.

Apesar de se assistir cada vez mais a um aumento da responsabilidade social e ambiental por parte das instituições de crédito privadas, os principais critérios nas decisões de financiamento de projectos de grande envergadura permanecem assentes em análises custo-benefício rigorosas, tendo como principais aspectos a considerar o risco implícito da operação, as margens financeiras e as comissões associadas ao financiamento.

Desta forma, a existência um banco público poderá constituir uma garantia de redireccionamento de investimento para compensar imperfeições de mercado relacionadas com projectos socialmente eficientes e proveitosos mas financeiramente pouco atractivos e que de outra forma seriam totalmente esquecidos.

⁹ Directiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros (Directiva Comunitária 2004/39/CE), que, em conjunto com os textos comunitários que a complementam (Directiva 2006/73/CE e Regulamento (CE) n.º 1287/2006), introduz novas regras em matéria do exercício de actividades de intermediação financeira na União Europeia. Um dos seus principais objectivos é o de proporcionar aos investidores um nível de protecção adequado e uniforme, reforçando a confiança nos mercados, designadamente através da imposição aos intermediários financeiros de um conjunto de deveres de conduta harmonizados.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

As boas práticas, como função primordial de um banco público, constituem razão fundamental para o cumprimento de projectos essenciais para a sociedade.

Da mesma forma, e dada a relação de proximidade entre o banco público e o Estado, o banco público constitui, muitas vezes, uma garantia, para o próprio Governo, de que os projectos de desenvolvimento que estipula no seu mandato são concretizados, pois, por vezes dadas as condições de mercado, nem sempre existe capacidade para angariar todos os parceiros privados necessários.

4.1.6. Instrumento ao serviço do Estado para a aplicação de políticas e boas práticas no seio da sociedade

Barth et al (2002) conclui que, ao deter a propriedade de um banco, o impacto estatal nas variáveis de performance e desenvolvimento é muito fraco ou quase imperceptível. Segundo o autor, o controlo estatal de um banco não pode ter como objectivo melhorias em rácios económico-financeiros porque não é esse o seu propósito.

Com base em tudo o que já foi referido, o banco público, dada a sua relação próxima com o Estado, deverá fomentar, por princípio e mais que todos os outros bancos privados, a sua responsabilidade social.

Como é facilmente perceptível, não existe qualquer tipo de inconveniente em o banco público procurar obter resultados positivos ou elevados rácios económico financeiros, contudo, deverá ser exigido que a sua actuação se diferencie, pelo menos no campo da responsabilidade social, das demais instituições (caso não aconteça, apenas as vantagens competitivas que possui dada a sua relação com o Estado o diferenciarão dos bancos privados).

O banco público deverá fomentar, dada a sua posição no mercado, práticas mais concorrenciais, limitando a subida de preços e as taxas dos serviços bancários e promovendo a sua diminuição; deverá promover o acesso a crédito facilitado a determinados tipos de extractos sociais, com elevado enfoque no micro-crédito e crédito escolar; deverá incrementar a sua responsabilidade social ao nível da criação de Fundações e Instituições de Apoio a população carenciada; deverá fomentar a criação de linhas especiais de financiamento para o desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas; promover eventos sociais e colaboração com Instituições de voluntariado e Instituições sem fins lucrativos, entre outros.

Um dos pilares da existência de bancos públicos deve assentar na busca constante pela maximização do bem-estar social

4.1.7. Promoção inicial do desenvolvimento económico

Este aspecto, intrinsecamente relacionado com economias emergentes ou em fases de *take-off* de desenvolvimento económico, segundo Andrianova et al (2002), refere-se ao estímulo do controlo estatal nos bancos quando as instituições privadas não são suficientemente desenvolvidas para ir de encontro às necessidades financeiras dos agentes económicos.

Nas fases iniciais do desenvolvimento económico, quando o recurso capital é escasso, o Estado pode desempenhar um papel muito importante no desenvolvimento económico ao promover um forte impulso no desenvolvimento financeiro, através da propriedade de bancos, possibilitando um mecanismo directo de captação de poupanças para o desenvolvimento de projectos estratégicos de longo prazo.

Nesse âmbito, e tal como no período de pós guerra, a influência estatal, através da propriedade pública de bancos, é relevante para proteger e resguardar o desenvolvimento inicial, fornecendo subsídios e medidas de apoio específicas e instituindo legislação aplicável com o intuito de evitar que os efeitos imediatos do mercado (abertura ao exterior e à concorrência) possam comprometer o objectivo de desenvolvimento.

Por fim, para Demirgüç-Kunt (1999), num contexto de um desenvolvimento institucional fraco e desconfiança generalizada nos bancos privados, onde práticas fraudulentas e endémicas podem pôr em risco a estabilidade do sector financeiro, os bancos públicos podem assumir-se como a única e viável instituição financeira e pedra basilar na criação do sistema financeiro de um país. Mais, uma estrutura financeira pública bem montada pode difundir a sua experiência e conhecimento aos parceiros do sector privado e assim promover um desenvolvimento financeiro compartilhado e equilibrado.

4.2. Argumentos desfavoráveis à existência de bancos públicos

4.2.1. A ineficiência económica

Segundo Megginson (2004), a ideia de ineficiência económica, vulgarmente apontada às instituições e empresas públicas, é sustentada em três argumentos teóricos:

i) o argumento de “Agência”: os responsáveis das empresas estatais possuem menos incentivos na sua actuação, dado não serem os seus proprietários, e, consequentemente, não perseguem de forma tão vincada a maximização do lucro e a diminuição dos custos;

ii) o argumento de “Andar à Boleia”: as empresas estatais estão menos expostas à monitorização pelos seus responsáveis devido a uma acção colectiva problemática que consiste na falta de incentivo por parte dos responsáveis pela monitorização (os custos são suportados pelo mesmo patrão, o Estado) e devido à inexistência de métodos efectivos de controlo. Da mesma forma, os verdadeiros proprietários – ou seja, cada um dos contribuintes da própria sociedade – têm pouco a ganhar do ponto de vista individual com o bom funcionamento das “suas” empresas, pelo que nunca se darão ao trabalho de exigir um bom desempenho por parte dos respectivos gestores;

iii) o problema das “Restrições Suaves de Orçamento”: não é possível associar a ideia de falência a uma situação de pior performance por parte de uma empresa estatal. Estas empresas enfrentam restrições muito suaves de orçamento pois podem sempre recorrer ao financiamento do Estado e reorganizar as suas finanças. Este constitui um incentivo adicional para que as empresas públicas sejam mal geridas.

Ao nível dos bancos públicos, discute-se a sua ineficiência para o sistema devido ao problema de agência dos funcionários e a uma ideia de “impossibilidade de falência” devido ao facto do seu accionista principal ser o Estado.

Da mesma forma, e sendo o Estado, através do Orçamento de Estado e dos bancos públicos, o principal (e praticamente único) financiador das empresas públicas, assiste-se à existência de maior tolerância ou condescendência por parte das instituições públicas ao cumprimento do estabelecido contratualmente, sendo muitas vezes referida a falta de rigor e, por vezes, de transparência nas operações efectuadas com os agentes financeiros públicos

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Contudo, é importante referir que os argumentos associados à ineficiência económica das instituições públicas também se aplicam, actualmente, à gestão das empresas privadas.

No caso do argumento de “agência” e do argumento de “andar à boleia”, segundo Chang (2007), dadas determinadas circunstâncias, nomeadamente empresas privadas com uma estrutura accionista dispersa, poderá ser mais fácil supervisionar empresas públicas do que empresas privadas pois a existência de uma estrutura estatal altamente centralizada facilita a sua supervisão.

Isto também se verifica no caso dos bancos públicos. Para o Estado, accionista maioritário de um banco público, é mais fácil supervisionar o trabalho de cada gestor e do seu impacto no desenvolvimento dos objectivos estabelecidos, devido à sua estrutura, do que um pequeno accionista de um grande banco privado que não tem forma ou até incentivo para controlar a forma de trabalho dos respectivos gestores.

Por outro lado, é também relevante referir que a propriedade pública aumenta a rigidez da estrutura accionista do banco promovendo assim a aplicação sustentada do plano de negócios e dos seus projectos de longo prazo.

Por fim, no caso do problema das “restrições suaves de orçamento”, há que referir que, em casos de crises em bancos privados, a intervenção estatal, através dos bancos públicos, constitui um sinal de tranquilidade e segurança à gestão privada dos bancos. Ao mesmo tempo, a internalização desta tranquilidade poderá provocar apostas arriscadas na gestão de bancos privados – a consciência de que o banco público pode intervir em caso de necessidade, descansa o gestor privado – sendo de destacar aqui a necessidade e importância da intervenção estatal ao nível da supervisão.

4.2.2. A elevada influência política na sua gestão

Dada a conotação negativa intrínseca, este é, provavelmente, o aspecto mais desfavorável e que mais autores citam para a existência de bancos públicos.

Para melhor compreensão faz-se referência à escola da Escolha Pública.

Na escola da Escolha Pública, a satisfação das necessidades públicas é analisada sob uma lógica de utilidade e de mercado, em detrimento do interesse geral. Ou seja, assiste-se a uma análise económica das acções dos indivíduos no mercado, aplicando-se posteriormente às acções dos indivíduos na tomada de decisões colectivas.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

"Tal como o mercado, o Estado é concebido como um instrumento através do qual os homens tentam realizar os seus objectivos" (Tullock, 1999; 13)¹⁰.

Assim, o homem político age como o homem económico e pensa nas hipóteses que lhe oferece o mercado político, em especial no que toca às possibilidades de reeleição e obtenção de votos, ao mesmo tempo que pondera o interesse geral.

Neste âmbito, a existência dos bancos públicos é particularmente desejável como instrumentos de distribuição de favores políticos nomeadamente ao nível do financiamento de determinados projectos que influenciam todos os sectores económicos e que em troca são garante de votos, contribuições políticas e subornos.

Assim, a intervenção estatal é resultado de um sistema assente na influência de grupos eleitorais relevantes e grupos de pressão, no qual os bancos públicos são os principais instrumentos operacionais das decisões que decorrem desse aumento da liberdade dos decisores políticos.

Associado a este aumento de liberdade dos decisores políticos, há um incentivo à ignorância na condução dos assuntos públicos, em virtude do funcionamento do “mercado político e eleitoral” e da convergência entre os interesses ligados à necessidade de obter votos e pressão de grupos de influência.

Ao contrário do que acontece, por regra, com a iniciativa privada, as decisões públicas são marcadas pela força dos grupos de interesses e não baseadas na eficiência económica, onde a existência de informação assimétrica no próprio sistema bancário, falha de mercado já identificada, segundo Andrews (2005), “facilita” o eventual disfarce das motivações políticas.

Por fim, segundo Andrews (2005), os bancos públicos constituem uma ferramenta que permite ocultar uma classe de problemas que normalmente surgem em tempos de crise.

Para o autor, os bancos públicos podem ser utilizados como um veículo de resolução de crises (absorvendo maus empréstimos de bancos reestruturados) ou constituir um instrumento de distribuição imediata de subsídios (escondendo o seu custo fiscal e ultrapassando as restrições da política económica) a sectores politicamente sensíveis particularmente atingidos pela crise.

Da mesma forma, um banco público pode deferir no tempo os custos decorrentes de “financiamentos políticos” de uma forma muito mais fácil que um banco privado.

¹⁰ Tradução da minha autoria.

Isto acontece porque tanto o orçamento como o défice estatais são muito superiores à capacidade de criação de provisões ou à consideração de custos e perdas avultadas no balanço de um banco privado, onde adicionalmente necessita de prestar contas a accionistas.

4.2.3. Distorção da concorrência e vantagens competitivas

O Estado confere aos bancos públicos uma possibilidade de obtenção de melhores condições de financiamento e liquidez no mercado monetário e interbancário.

A classe de *rating*¹¹ atribuída a um banco público (que deriva da participação total ou parcial do Estado) confere-lhe facilidades mais evidentes nos custos de financiamento, na manutenção de balanços equilibrados e na possibilidade de políticas menos restritivas em fases e situações mais adversas.

É de referir que, o usufruto do *rating* público pelo banco público é desejável na medida em que se destine a uma utilização de carácter social mais responsável (nomeadamente projectos de interesse nacional) e a uma utilização de intervenção no mercado bancário em situações de crise. Contudo, caso tal não aconteça, a utilização do *rating* público assume-se como uma condição mais favorável que acaba por comprometer a livre concorrência no mercado bancário, constituindo uma vantagem comparativa face aos seus concorrentes.

Ou seja, esta vantagem comparativa está relacionada com uma vantagem de custos, ou seja, existe, implicitamente, uma garantia nos recursos dada pelo Estado.

No que se refere à concessão de crédito, tal como refere Yeyati et al (2005), existe ainda um benefício que deriva da concessão de subsídios indirectos aos bancos públicos, por parte das reservas dos Estados, a uma taxa nula ou baixíssima, o que permite a concessão de crédito a um preço menor.

Estes aspectos ajudam a justificar a manutenção dos níveis de concessão de crédito em diferentes fases do ciclo económico.

Por fim, o acesso a liquidez e o cumprimento de rácios de solvabilidade ou fundos próprios mínimos (impostos pela legislação aplicável) são também mais facilmente obtidos devido a operações de aumentos de capital totalmente subscritos pelo accionista Estado (garantia total de subscrição), através do Orçamento de Estado.

¹¹ Consiste na atribuição, a uma empresa ou entidade, de uma classificação ou notação em termos da sua capacidade em corresponder aos seus compromissos financeiros. Esta classificação pode também ser atribuída individualmente a uma dada emissão de títulos.

Além da respectiva distorção da concorrência, há que ter em conta os impactos que podem derivar destas operações nomeadamente ao nível de desvios de fundos necessários para outras matérias devido ao aumento da despesa pública.

4.2.4. Influência limitativa para o crescimento económico

Fazendo referências ao enquadramento explorado no terceiro capítulo, reforça-se, através deste argumento, o carácter negativo na existência de bancos públicos baseado na consciencialização de que, em certos períodos da história, o domínio privado de bancos albergou uma maior expectativa de crescimento económico.

Ou seja, o enfoque centra-se na ideia de que a existência de bancos públicos, com o conseqüente aumento da intervenção estatal, constitui um factor limitativo para o funcionamento do mercado e para o próprio crescimento económico.

Há que referir que este aspecto nos remete para uma tema mais amplo, que não o do presente trabalho, que tem que ver com as alterações, ao longo do tempo, do papel do Estado na Economia.

De qualquer forma, e tal como já referido no capítulo terceiro, a crise do Estado Providência nas economias de mercado e as falhas e imperfeições detectadas no início dos anos 80 decorreu do excessivo peso do Estado no seio dos sistemas económicos que, na época, estavam ávidos de abertura e expansão a novos e livres mercados.

La Porta et al (2000), para ilustrar este argumento, demonstra que o facto de o Estado ter detido bancos públicos durante certos períodos da história mundial, nomeadamente entre os anos 70 a 90, provocou um desenvolvimento mais lento do sistema financeiro e um menor crescimento económico.

Com base no seu estudo, avança com a possibilidade da propriedade pública de bancos, em certas economias menos desenvolvidas, ter provocado uma influência negativa à possibilidade de crescimento económico (em comparação com outras que, na época e devido às privatizações, deixaram de ter um peso estatal no sector bancário tão evidente).

Assim, e ao contrário de autores como Andrianova et al (2002), La Porta et al (2000), demonstra que a propriedade pública de bancos tem um impacto negativo no comportamento de diversas variáveis económicas e, conseqüentemente, na viabilidade de crescimento económico da própria economia.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Entre as principais variáveis, e dando o exemplo do sector bancário italiano, refere impactos fortes na diminuição do rendimento *per capita*, da própria produtividade e uma pior alocação do crédito e de recursos estatais devido a menor atribuição de crédito privado a empresas públicas (ou a um incremento de crédito e recursos a empresas públicas).

Ao contrário dos defensores do pensamento keynesiano, La Porta et al (2000) avança, tal como Barth et al (2002), que o domínio estatal de bancos ou outras empresas não possui nenhum efeito significativo no crescimento de sistemas financeiros desenvolvidos, apesar de serem estes os sistemas mais bem preparados para lidar com a existência de bancos públicos (avança com a possibilidade estarem melhor preparados em caso de distorções de bancos públicos).

Por fim, refira-se o contributo do Banco Mundial (2001), no qual reforça o impacto negativo e má influência dos bancos públicos no desempenho económico de determinados sistemas, principalmente devido à forma pouco correcta de alocação de crédito que deriva da elevada influência política.

As evidências históricas baseiam os seus argumentos contra os bancos públicos como bancos significativamente menos rentáveis que os bancos privados devido aos seus menores rácios de capital, ao maior risco de crédito (principalmente na vertente de algum “descuido” na concessão), à menor liquidez e à menor eficiência na gestão.

Também como visto no terceiro capítulo, a privatização tem sido a resposta mais comum a problemas de crise na banca, à existência de bancos públicos menos rentáveis e, também, uma forma de diminuir a influência estatal no sector.

Contudo, à ideia de privatização há que associar a necessidade de ponderação adicional sobre todas as realidades envolvidas e ao conjunto de requisitos mínimos a obedecer antes de ser tomada a respectiva decisão, não significando, à partida, que seja a solução mais adequada para os problemas a que tenta responder.

* * *

Após a exposição do presente capítulo, uma conclusão parece clara: os bancos públicos são agentes económicos necessários para o funcionamento do sistema económico.

A principal questão na análise à problemática da sua existência reside nas preocupações e formas de actuar que os bancos públicos deverão seguir.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Segundo Chang (2007), o Estado será sempre necessário no sistema económico desde que promova actividades cruciais para o desenvolvimento económico (que envolvem investimentos avultados, riscos elevados e períodos de gestação longos) e que intervenha directamente na produção de bens e serviços, quando tal é necessário, para garantir a coesão social e territorial.

No caso dos bancos públicos, a relação particular e de proximidade com o Estado proporciona um nível de estabilidade e segurança intrínsecas aos agentes económicos e confere-lhes um estatuto importante no seio do sistema económico. Para as famílias, a existência de bancos públicos, através da intervenção estatal, está principalmente relacionada com a sua capacidade de garantir os seus depósitos.

Existem, à partida, responsabilidades e funções próprias que cabem única e exclusivamente aos bancos públicos, ou que, por motivos específicos, são mais eficientemente alocados à sua esfera. Nestas incluem-se a promoção do desenvolvimento financeiro e da extensão de serviços bancários competitivos para residentes em áreas isoladas ou menos acessíveis e o financiamento de projectos socialmente desejáveis mas financeiramente pouco rentáveis.

No caso da extensão de serviços bancários para residentes em áreas isoladas, os bancos privados podem não sentir incentivo em actuar em todos os ramos de negócio ou em todos os espaços geográficos caso estes não lhes possibilitem uma análise custo benefício favorável.

Como visto, numa perspectiva contratual, o Estado poderia obrigar, através da contratualização, a instalação de serviços bancários de instituições privadas em determinadas zonas, acordadas entre as partes, regulando, posteriormente, esse serviço.

Contudo, dado o argumento não ser perfeito, uma vez que as oportunidades de contratualização são limitadas, o Estado não tem capacidade de antecipar, descrever, regular e obrigar o que realmente pretende e a entidade privada poder exigir uma compensação elevada, acaba por compensar ao Estado a instalação dos seus próprios serviços. Desta lacuna deriva a necessidade de provisão destes serviços por parte dos bancos públicos.

Para o Estado, a vantagem de deter a propriedade de bancos, como oposição à possibilidade de os regular ou deter direitos nos projectos desenvolvidos, está relacionada com a possibilidade de ter controlo sobre a escolha dos projectos a financiar, deixando a implementação dos mesmos ao sector privado (lógica de Parceria

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Público-Privada, onde a capacidade financeira e de coordenação de parceiro estatal se junta com o rigor de custos e prazos do sector privado).

Desta forma, o controlo estatal de bancos é relevante para o redireccionamento das poupanças para projectos estratégicos de longo prazo, gerando procura agregada e ultrapassando as falhas institucionais relacionadas com os mercados de capitais privados.

Estes argumentos favoráveis à existência de bancos públicos podem significar custos mais avultados para a Economia (argumento desfavorável identificado) dada a necessidade de incentivos próprios para projectos menos rentáveis e financiamento “obrigatório” se socialmente desejáveis. Contudo, e fazendo referência ao enquadramento histórico do presente trabalho (capítulo terceiro), é de referir que a maioria dos países com processos de desenvolvimento bem sucedidos contou sempre com uma forte presença do Estado na banca no início do respectivo processo de desenvolvimento.

Refira-se que, caso estas medidas não fossem seguidas pelo banco público, e assumindo a contratualização como uma alternativa imperfeita, deparávamo-nos com uma diminuição da qualidade do serviço oferecido aos agentes económicos. Assim, para Shleifer (1998), a intervenção estatal, através da propriedade de bancos, é preferível sempre que exista um potencial de melhoria da qualidade da provisão de bens ou serviços, e sempre que exista um efeito adverso da redução de custos que afecta directamente e de forma substancial a qualidade oferecida desses mesmos bens e serviços.

O contributo para o bom funcionamento do sistema económico, ao nível da manutenção da segurança e sanidade do sistema bancário e do papel estabilizador na concessão de crédito, prende-se com os mecanismos de sinalização que fornece ao mercado e aos restantes agentes económicos. Também neste ponto, a existência de bancos públicos é crucial na medida em que funciona como um complemento para a actuação livre (mas regulada) dos agentes económicos, corrigindo pequenas falhas de informação indispensáveis para o processo de tomada de decisão dos agentes.

No seguimento da segurança do funcionamento do sistema bancário, outra das suas grandes preocupações prende-se com os possíveis impactos do risco sistémico e no estabelecimento da obrigação de cumprimento de legislação aplicável aos agentes económicos.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

É relevante referir que um banco público deverá diferenciar-se do funcionamento baseado em critérios exclusivamente financeiros (apesar de cada vez mais socialmente responsáveis, nomeadamente ao nível ambiental e de carácter sustentável) seguidos pelos bancos privados.

Um banco público não deverá ser um agente económico que, ao beneficiar da sua proximidade com o Estado, promova uma actuação em tudo igual ao dos seus parceiros privados. Como já visto, caso não exista uma actuação ou um conjunto de funções que os diferencie dos seus parceiros privados poderão surgir vantagens competitivas que distorcem a concessão de crédito, a obtenção e o cumprimento de legislação aplicável ao sector. Assim, deverá funcionar como um instrumento ao serviço do Estado para a aplicação de políticas e boas práticas no seio da sociedade, nunca descurando a possibilidade de obter resultados favoráveis.

A sua principal função deverá ser regular, supervisionar, sinalizar e contribuir para o bom o funcionamento de todo o sistema, de forma a impedir práticas prejudiciais e com impactos e efeitos de contágio aos restantes agentes económicos.

Se é ponto assente que é de todo desadequado que um banco público seja analisado à luz de critérios exclusivamente financeiros em vez do seu impacto no desenvolvimento social e no efeito estabilizador (tanto de concessão de crédito como de sinalização para os agentes económicos), é exigível que o seu comportamento no mercado se coadune com essas responsabilidades.

Pese embora os argumentos desfavoráveis referidos na exposição e já discutidos nesta síntese, a maior crítica à existência dos bancos públicos está relacionada com a forte influência política na sua gestão. Esta é extremamente indesejável na medida em que, principalmente em países menos desenvolvidos, os objectivos políticos acabam por se sobrepor aos objectivos de crescimento e desenvolvimento social e económico.

Segundo este argumento, o controlo estatal de bancos politiza a alocação e a distribuição de recursos, ameniza as respectivas restrições orçamentais e diminui a eficiência económica. Neste seguimento, o controlo estatal de bancos, ao proporcionar incentivos para o financiamento de projectos economicamente ineficientes mas politicamente convenientes, é indesejável.

Segundo Yeyati et al (2005), o combate à influência política na gestão dos bancos públicos consiste em três passos:

i) os objectivos para o banco público seriam estabelecidos pelo Estado mas seriam os seus responsáveis a encontrar as formas adequadas de os atingir;

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

ii) os responsáveis pelos bancos públicos deveriam possuir mandatos longos que não coincidisse com os ciclos políticos, de forma a poderem construir uma base sólida de gestão e de garantirem a independência e imparcialidade face à influência política;

iii) no conselho de administração do banco público deveria existir uma forte heterogeneidade de directores que representassem vários sectores da sociedade de forma a garantir a adequação de projectos para todos os sectores económicos e evitar a concessão de créditos privilegiados.

Por outro lado, importa referir, tal como Demirguç-Kunt (1999), que nos países mais pobres, a segurança nos depósitos e a regulação não actuam de forma satisfatória devido aos elevados níveis de corrupção e à fraca qualidade institucional existente nessas sociedades. Assim, a existência de domínio estatal directo pode aumentar a confiança dos cidadãos no funcionamento do sector bancário e dos mercados financeiros. Desta forma, torna-se fundamental realçar a importância de uma estrutura governativa adequada.

Sobre este aspecto de conotação negativa, há que ressaltar que a influência política não se pode assumir como uma vertente binária. Ou seja, quando se decide que um banco público deve favorecer projectos de natureza e interesse social nas decisões de investimento, e tal consiste numa decisão de natureza política, esta posição é desejável, na medida em que considere questões de índole social e de desenvolvimento.

Assim, o que importa salvaguardar, e é a esta questão a que se pretende dar enfoque, é o impacto e propósitos de uma decisão baseada única e exclusivamente em questões de índole política, da qual deriva um efeito prático negativo.

Dada a forte conotação negativa que deriva da influência política excessiva, as privatizações têm funcionado, ao longo do tempo, como a principal alternativa ao excesso de intervenção estatal no seio do sector bancário.

A privatização, como fenómeno individual, não provoca os efeitos desejados (melhoria do sistema financeiro e performance operacional dos bancos públicos). A venda por si só de um banco estatal pode constituir uma má estratégia obtendo-se apenas melhorias negligenciáveis e sinergias fracas.

Neste seguimento, torna-se necessária uma actuação concertada entre os vários agentes económicos, o sector a privatizar e o próprio Estado para que os requisitos e os objectivos perseguidos sejam atingidos.

Por fim, importa reter que, caso a intervenção estatal se revista apenas de regulação indirecta (regulação, impostos e os subsídios sobre a actividade privada), a

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

presença do Estado teria que ser muito mais forte e exigente, na medida em que fosse capaz de organizar um esquema de incentivos e monitorização sofisticados e um sistema jurídico robusto, o que nem sempre é possível dados os diferentes contextos actuais.

Neste âmbito destaca-se que, para ser possível avaliar e observar a evolução de um banco público, é importante definir-se à partida aquilo que estes estão destinados a fazer e como se espera que seja a sua actuação.

5. O papel da CGD no sistema económico-financeiro português

Neste capítulo pretende-se identificar os objectivos e a missão actual da CGD no seio do sistema financeiro português.

5.1. Os objectivos (explícitos) da CGD

Fazendo referência ao enquadramento histórico do capítulo terceiro, a evolução da história das finanças públicas e da evolução do próprio banco de Portugal foi condicionando a actividade e desenvolvimento da Caixa Geral de Depósitos.

Desde sempre, a CGD teve como principal responsabilidade colaborar na realização da política de crédito do Governo, principalmente no incentivo e mobilização da poupança para o financiamento do desenvolvimento económico e social, na acção reguladora dos mercados monetário e financeiro e na distribuição selectiva do crédito.

Os objectivos, embora nem sempre tão explícitos ao longo da história do sector bancário português, estiveram, desde a sua criação, permanentemente ligados aos objectivos de política e controlo da dívida pública do próprio Estado.

De forma mais completa, e segundo o *site*¹² da CGD, os objectivos explícitos e os principais contributos da Caixa Geral de Depósitos, desde a sua criação, são:

a) a sua actividade como banco do Estado, financiando grandes obras de desenvolvimento agrícola e industrial, tanto no continente como nas ex-províncias ultramarinas;

b) o apoio financeiro concedido aos grandes empreendimentos centrais e locais através de financiamentos a entidades públicas e a órgãos da administração central e local;

c) o apoio às classes mais desfavorecidas, através do incentivo de pequenas poupanças e na regulamentação do crédito de penhores, numa óptica de responsabilização do indivíduo na promoção do bem-estar social comum;

d) o apoio ao desenvolvimento de todos os sectores da economia (indústria, agricultura, habitação) através da concessão de crédito aos agentes económicos.

¹² Última Consulta em Outubro de 2008.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Dando especial enfoque ao futuro e à sua política de desenvolvimento, entre os principais objectivos da Caixa Geral de Depósitos estão:

i) a inovação e o aperfeiçoamento constantes na prestação de serviços na banca de retalho que, ao constituir a sua principal área de negócio face à sua exposição e aos ganhos que dela resultam, inclui a abertura de novos canais de contacto com os clientes, facilitando o acesso aos respectivos serviços;

ii) a orientação e a expansão da actividade para as áreas de negócio com maior potencial do crescimento e de rendibilidade;

iii) o aumento da qualidade do serviço prestado e a redução dos custos operacionais;

iv) o estabelecimento de parcerias com outras empresas, líderes nos seus sectores, para a criação de serviços avançados no domínio das novas tecnologias.

No sector financeiro português, o Grupo CGD distingue-se pela ampla diversificação da sua cobertura geográfica, resultado de uma política de internacionalização cautelosa e bem implementada e de uma tentativa de chegar a todos os pontos do país como responsabilidade explícita e assumida de banco público.

A CGD tem na sua imagem institucional um factor extremamente competitivo, sendo que, no desenvolver de cada sector do seu negócio, existe uma preocupação clara de assumir a liderança na capacidade de prestação de serviços que permita satisfazer as necessidades específicas dos clientes, assegurando a sua fidelização.

Com base no exposto, é notória a tentativa da Caixa Geral de Depósitos responder a duas solicitações base que são essenciais à sua existência: a de banco público, atendendo às suas responsabilidades e funções específicas com enfoque na imagem institucional sólida e à estreita ligação com o (único) accionista Estado; a de negócio, moldando a sua actuação com o objectivo de, ao competir com outras instituições, ganhar, de forma sustentada, quota de mercado e, assim, contribuir para o desenvolvimento do sistema financeiro e do sector bancário.

* * *

Actualmente, a CGD desenvolve a sua actividade numa óptica de banca universal e abrangendo todo o tipo de serviços do negócio bancário. É notória a evolução dos seus objectivos desde a sua criação até aos tempos actuais, nomeadamente ao nível da sua adaptação a um mercado mais exigente e mais concorrencial.

5.2. A validação dos argumentos face aos seus objectivos e a sua (não) especificidade face à concorrência

Com este ponto pretende-se analisar a realidade da CGD à luz dos argumentos desenvolvidos no quarto capítulo.

Neste seguimento, e com base na descrição dos objectivos explícitos da Caixa Geral de Depósitos, pretende-se analisar se o seu desempenho se encontra ajustado às suas responsabilidades como banco público, nomeadamente ao nível da especificidade da sua actuação face às demais instituições de crédito no seio do sistema bancário português.

O presente ponto está organizado com base nas características do caso específico da CGD, sendo que as referências de validação face aos argumentos identificados no capítulo anterior são efectuadas sempre que aplicável.

5.2.1. Contributo para a confiança do sistema bancário

Tal como visto no enquadramento histórico do terceiro capítulo, a evolução da CGD está intrinsecamente ligada à própria evolução do sistema financeiro português.

Seja por razões de índole cultural ou outras, os agentes económicos, em situações de crise, viram-se para o Estado e para os seus diversos instrumentos em busca de auxílio e apoios.

No caso da CGD, por norma, em situações de crise e desconfiança nos mercados financeiros, assiste-se a um incremento anormal de transferências de recursos de outros bancos, por parte dos agentes económicos (famílias e empresas) aumentando significativamente os seus depósitos (este nível de fluxos anormal verificou-se no decorrer do ano de 2008¹³, devido à crise financeira actual e à desconfiança de que bancos privados portugueses poderiam estar em dificuldades para cumprir com as suas obrigações).

¹³ Segundo a Apresentação de Resultados da Actividade de 2008 da CGD, os recursos de retalho de balanço, no final de 2008, totalizaram 66,8 mil milhões de euros (+8,7% face a 2007). Refira-se que, em 2007, ano de resultados líquidos consolidados recorde da CGD, o aumento de depósitos, face a 2006, tinha sido de 4,2% (para 60,9 milhões de euros).

Note-se que em Junho de 2008, segundo o Relatório do Conselho de Administração do 1º Semestre de 2008 do Grupo CGD, os recursos de clientes eram já superiores ao ano anterior em mais 8,1% – cerca de 56 mil milhões de euros face a 51 mil milhões de euros no período homólogo – e até superiores ao identificado no final de 2007 – 54 mil milhões de euros).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

A CGD sempre foi considerada um banco refúgio para os agentes económicos, dado ser totalmente detida pelo Estado. Ao mesmo tempo, o seu peso histórico associada à sua estabilidade de negócio, derivando ambos da sua estrutura accionista, conferem-lhe esse lugar de destaque no sistema financeiro português.

Contudo, e no seguimento do que já foi referido, o facto da CGD ser um banco refúgio poderá estar associado a aspectos de índole cultural ou até de hábito (dado que a CGD sempre existiu e com especificidades muito próprias como banco do Estado).

Tal como é sabido, o Fundo de Garantia de Depósitos (consagrado na legislação portuguesa que regula o sector), que tem como principal missão garantir, caso se tornem indisponíveis, o reembolso do valor global dos saldos em dinheiro de cada depositante em determinada instituição de crédito até ao valor máximo de 100.000 euros, abarca todos os clientes independentemente da sua instituição de crédito.

Contudo, a ideia de que a CGD estará sempre “protegida” pelo Estado (através do carácter “inesgotável” do Orçamento de Estado) faz com que os agentes económicos “desvirtuem” o funcionamento do sistema bancário e transfiram, de forma quase inconsciente, todos os seus recursos para o banco estatal em situações adversas. Os agentes económicos acreditam que a CGD, dada a sua relação estatal, nunca sofrerá dos mesmos males ou riscos que outras instituições de crédito privadas no seio do sistema financeiro.

Assim, no sistema bancário português, a CGD é, claramente, o banco em que os agentes económicos (famílias e empresas) mais confiam, não necessariamente pela sua actuação mas, sobretudo, pela sua imagem de solidez, conforto e estabilidade intrínseca que proporciona aos seus depósitos (garantia estatal).

5.2.2. O incentivo às boas práticas no sector bancário

Por outro lado, os problemas de concorrência no mercado bancário português são cada vez mais evidentes, na medida em que a CGD não tem contribuído para introduzir mais concorrência, ao nível da provisão de mais serviço por menos custos, ou melhores práticas no mercado.

A CGD, dada a sua dimensão e à força da sua imagem, pode constituir, como banco público, a referência nacional em termos de boas práticas de mercado e inovação em termos de custos cobrados e de qualidade de serviço. Contudo, não o tem sido na

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

sua plenitude dada a sua política de prossecução de lucros, comissões e clientes por preço.

Estabelecendo um paralelismo com questões já identificadas nos argumentos favoráveis à existência de bancos públicos (mais concretamente no ponto 1.6 do capítulo quarto), a CGD deveria usar a sua posição dominante para impor no mercado práticas mais concorrenciais, limitando a subida de preços e as taxas dos serviços bancários, e marcando posição em questões polémicas e transversais a todo sector. Sobre este último dá-se o exemplo do não arredondamento à milésima das taxas de juro nos contratos de crédito habitação, onde a CGD foi dos bancos, a nível nacional, que manteve, até ao limite, essa actuação (menos clara e mais cara para o cliente), alterando-a apenas após a promulgação da respectiva lei.

Em 2007, segundo dados do Relatório e Contas de 2007, a CGD apresentou um lucro recorde de 856,3 milhões de euros. Este número culmina a transformação do banco público português numa instituição de crédito altamente eficaz e com uma postura comercial totalmente direccionada para o mercado.

Como já visto, aparentemente, não existirá qualquer tipo de inconveniente ao facto de um banco público ser comercialmente bem sucedido ou algum tipo de impedimento para que procure atrair clientes tal como um banco privado, muito pelo contrário. Contudo, importa apurar os custos destas opções para o sistema bancário.

No seio do rígido sector bancário português, dado o seu peso histórico e de negócio, a CGD deveria liderar pelo exemplo e não pelos lucros. Contudo, são cada vez menos evidentes as suas atenções para grande parte das suas preocupações e obrigações públicas desejáveis (principalmente para com as famílias), nomeadamente ao nível da regulação do mercado pelas melhores práticas no sector e da prática de comissões de serviços bancários mais baixas.

É possível identificar casos onde a CGD foi claramente ultrapassada pelos bancos privados na aplicação de boas práticas e em questões que deveriam ser, em primeira instância, promovidas pelo banco público, tais como:

a) as comissões cobradas nos seus serviços e produtos financeiros são superiores às dos bancos privados.

Recorrendo a dados disponibilizados pelos próprios bancos ao abrigo da legislação do Banco de Portugal (Aviso 1/95), compararam-se os cinco maiores bancos

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

a actuar em Portugal (Banco Espírito Santo, Caixa Geral de Depósitos, Banco BPI, Millennium BCP e Santander Totta), em termos de serviços bancários¹⁴.

Assim, conclui-se que em questões de índole mais comum, como as despesas de manutenção, todos os bancos privados analisados permitem a sua isenção, através de determinadas condições sendo as principais: i) a adesão a Conta Ordenado com a respectiva Domiciliação do Vencimento; ii) determinado Património Financeiro ou Saldo Média Mensal / Trimestral superior a determinado montante; e, iii) Conta Jovem (atribuível até aos 26 anos). A CGD cobra, por despesas de manutenção de conta, entre 5 e 13 euros (consoante o tipo de relação comercial do cliente com o Banco) mas pode isentar esse custo mediante determinadas condições “habituais” na prática privada (anteriormente identificadas).

Por outro lado, a CGD cobra pelas anuidades dos cartões de crédito e de débito (apesar da primeira anuidade poder ser gratuita, mediante determinadas condições, comuns às dos bancos privados, sendo de ressaltar que a Conta Jovem e a conta onde são domiciliadas pensões de reforma estão isentas de pagamento de anuidades de cartão de débito). A isenção dos cartões de crédito pressupõe, tal como nos privados, a sua (corrente) utilização.

No caso dos cheques, dá-se o exemplo de uma requisição de 20 cheques não cruzados com entrega na agência onde os custos são de 12 euros no Banco BPI, aproximadamente 19 euros no Santander Totta, aproximadamente 21 euros no Millennium BCP e superior a 36 euros na CGD. Da mesma forma, no caso das transferências, e dando o exemplo de uma transferência nacional inferior a 100.000 euros, o custo máximo no Banco BPI é de 3 euros, variando entre os 5,04 euros do Santander Totta e os 7,02 euros da CGD.

Os exemplos utilizados, neste tipo de serviços, ilustram uma realidade em que o Banco BPI é instituição que menos cobra nas requisições de cheques e processamento de transferências.

No caso dos processos de crédito à habitação, o Banco BPI é o único, dos cinco bancos analisados, que não cobra o processamento de mensalidade que, em média, custa por mês, mais 1,17 euros. No caso da CGD, esta comissão é de 1,30 euros.

Apesar de ser um aspecto que tem sido alvo de diversas queixas pelas associações de defesa do consumidor, tendo inclusive sido impostas alterações na

¹⁴ Fontes: Preçários disponíveis nos *sites* dos bancos analisados: www.cgd.pt; www.santandertotta.pt; www.bcp.pt; www.bes.pt; www.bancobpi.pt (última consulta efectuada em Fevereiro de 2009).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

legislação do sector pelo Banco de Portugal, na CGD, a par dos bancos privados, a relação comercial continua a ser um factor decisivo para a obtenção de melhores condições na concessão de crédito (maior *cross selling*¹⁵ corresponde a menor margem financeira aplicável).

Resumindo, é perfeitamente compreensível que um banco público comercial ao providenciar determinado tipo de serviços suporte os mesmos custos operacionais que um banco privado comercial. Ou seja, e a título de exemplo, o custo que um banco privado tem na produção de cartões de débito é o mesmo que o de um banco público (matéria prima e recursos utilizados).

Contudo, no caso das despesas de manutenção, as isenções actuais poderão não ser suficientes para minimizar algumas discriminações a determinados extractos sociais que são “indirectamente feitas” pelo banco público. Refira-se o exemplo dos desempregados e dos jovens licenciados com mais de 26 anos sem possibilidade de deter Conta Ordenado (muitas vezes trabalham a recibos verdes sem recursos a transferências por parte da entidade empregadora), que se apresentam como os principais prejudicados por este tipo de preçário.

Da mesma forma, o facto da CGD aplicar a comissão de processamento da mensalidade nas prestações de crédito parece ser incongruente com as suas responsabilidades sociais e motivações públicas. Ou seja, a concessão de crédito aos agentes económicos poderá acabar por ter um custo mais elevado na CGD devido aos encargos adicionais associados (além da taxa de juro).

Estes são exemplos claros de que a CGD detém um preçário, em alguns casos, mais elevado que o dos seus concorrentes privados, quando, idealmente, o deveria regular por baixo, tentando fazer com que os seus concorrentes o diminuíssem.

b) no microcrédito, o Millenium BCP foi pioneiro, com o lançamento de uma rede própria e a fazer o primeiro acordo com a Associação Nacional de Direito ao Crédito, sociedade dinamizadora desta actividade. É de referir que entre 1999 e 2005 foi a única instituição de crédito em Portugal que intermediava com a Associação Nacional de Direito ao Crédito;

c) o arredondamento dos juros à milésima sempre foi utilizado pelo Banco BPI, mesmo antes da intervenção do Governo. Contudo a CGD e a maior parte dos outros bancos nacionais, só após a legislação passaram a utilizar esse mesmo procedimento.

¹⁵ Quantidade de produtos e / ou serviços do Banco que o cliente detém ou estará disposto a subscrever.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Sobre este ponto, a intervenção do próprio Estado deveria ter sido mais vinculada. Ou seja, a CGD (intervenção directa) deveria ter sido o veículo utilizado para arredondar devidamente as taxas de juro (dado o impacto nos próprios clientes), arrastando o mercado pela sua dimensão, não sendo necessário recorrer à legislação (regulação indirecta);

d) a CGD permanece como líder de mercado na concessão de crédito ao sector público administrativo (44,6%, segundo o Relatório e Contas da CGD em 2007). Contudo, e apesar do incremento no crédito concedido às empresas (de 21.746 milhões em 2006 para 27.957 milhões em 2007, segundo o Relatório e Contas do Grupo CGD de 2007), o valor da concessão de crédito às pequenas e médias empresas (PME) é de 9.268 milhões de euros, não sendo adequado à posição que ocupa no sector bancário português (apenas 33% da sua quota total de crédito a empresas). Refira-se, ainda, que a sua quota de mercado, em 2007, na concessão de crédito às empresas era de 14,9% (dados do Relatório e Contas 2007 da CGD).

A própria CGD reconhece esta lacuna, através da posição do seu Presidente executivo, onde, em entrevista ao Diário Económico, a 07 de Agosto de 2008¹⁶, refere que o valor de financiamento às PME's é claramente inferior ao que supostamente deveria ser, não tendo assim, a CGD, uma quota de mercado adequada à sua realidade.

e) Gasto de elevados montantes em patrocínios a estruturas desportivas de grandes clubes em vez de financiar projectos de interesse público ou mecenato.

Neste seguimento, refiram-se os seguintes exemplos:

i) Campanha Caixa Fã, com Luís Felipe Scolari (anterior seleccionador nacional), numa operação publicitária avaliada em 16 milhões de euros, que incluía os direitos pagos a Luís Felipe Scolari para o período Outubro de 2006 a Julho de 2008;

ii) Acordo de patrocínio dos direitos sobre a denominação do Centro de Estágio do Sport Lisboa e Benfica (valor estimado de 1,5 milhões de euros por ano a pagar pela CGD) e posterior financiamento (operação avaliada em mais de 150 milhões de euros).

5.2.3. Extensão de serviços bancários a todo o território nacional

A CGD tem vindo a desempenhar um papel importante no desenvolvimento do interior do país, à partida menos rentável para os bancos privados, alargando a sua rede

¹⁶ COSTA, António; BARROSO, Maria Ana; CARVALHO, Pedro e NUNES, Paula (2008); “Entrevista a Faria de Oliveira, Presidente da Caixa Geral de Depósitos” in Diário Económico, 07/08/2008.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

de agências e promovendo serviços bancários e financiamento em áreas geográficas mais distantes dos grandes centros urbanos.

Segundo o comunicado de apresentação de resultados da actividade de 2008 da CGD, a CGD possuía, em final de 2008, 827 agências em território nacional (face a 811 agências em 2007). A expansão da sua rede tem assente o objectivo de cobrir, ao máximo, o território nacional, fornecendo e provendo serviços bancários a toda a população.

Segundo dados do *site*¹⁷ da CGD, a CGD é a única instituição portuguesa que possui um número mínimo de 15 agências por distrito no território continental e um número mínimo de uma agência em cada uma das ilhas de cada região autónoma (Açores e Madeira).

Resta referir que, no seguimento do já identificado no quarto capítulo, esta é uma das principais preocupações de um banco público, na medida em que a provisão destes serviços é um direito que deve ser garantido pelo Estado¹⁸ a toda a população.

A necessidade de uma forte dispersão de agências da CGD pelo território nacional está também relacionada com o facto de, até 2002, o pagamento dos vencimentos (e respectivas pensões de reforma), por transferência bancária, dos funcionários públicos ser apenas permitido através da Caixa Geral de Depósitos. Assim, só após a publicação de uma circular do governo (Série A, nº 1287 de 07 de Março de 2002) se procedeu à alteração deste procedimento, alargando esta possibilidade a outras entidades bancárias.

Apesar de, ao longo da história do sector bancário português, a CGD sempre ter sido o banco comercial português com o maior número de agências e a maior dispersão nacional, é de referir que, actualmente, a maior rede de agências nacional pertence ao Millennium BCP (918 no final de 2008, segundo o seu comunicado, de 17 de Fevereiro de 2009, de apresentação de resultados da actividade de 2008).

Contudo, este facto deve-se principalmente ao histórico de fusões e aquisições em que esteve sustentado o crescimento do Millennium BCP, sendo que a maior parte das agências se localiza nos grandes centros urbanos, não significando necessariamente que a um maior número de agências corresponda uma maior dispersão geográfica.

¹⁷ Última consulta em Março de 2009.

¹⁸ Ver Anexo 2 – Competências Fundamentais do Estado Português.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

A título ilustrativo, refira-se que, no final de 2008, o Millennium BCP possuía 271 agências no distrito de Lisboa e 169 no distrito do Porto, contra 178 agências da CGD no distrito de Lisboa e 104 no distrito do Porto.

5.2.4. Manutenção da sanidade do sistema bancário

A par do seu papel essencial na promoção de serviços bancários a todo o território nacional, a Caixa Geral de Depósitos tem, ultimamente, contribuído de forma fundamental para a manutenção da sanidade do sector financeiro português.

Tal como referido no terceiro capítulo do presente trabalho, o ano de 2007 marca um ponto de viragem no sistema financeiro e bancário português.

A ocorrência de um conjunto de alegadas irregularidades no seio do sector bancário em Portugal, aliado aos efeitos negativos da crise financeira internacional, tem provocado impactos significativos no funcionamento do sistema bancário português.

É de referir que a ocorrência destas irregularidades têm sido fortemente apontadas ao Banco de Portugal (principal forma de intervenção estatal indirecta no sistema financeiro português), devido às falhas ao nível da regulação e supervisão do sector bancário, que constituem parte integrante das suas responsabilidades.

Neste seguimento, destacam-se os apoios, por parte da CGD, ao Banco Português de Negócios (BPN), ao Banco Privado Português (BPP) e ao Banco Finantia.

No caso do BPN, a intervenção estatal, além da nacionalização, revestiu-se numa forte injeção de capital pela CGD (fundos com garantia estatal) para evitar a sua falência e à respectiva transferência da sua gestão para a CGD.

A intervenção é fruto de uma gestão danosa que, associado à dificuldade de obtenção de liquidez no seio da actual crise financeira, provocou a impossibilidade da instituição fazer face às suas responsabilidades entrando numa situação de insolvência.

Por sua vez, no BPP, devido à sua incapacidade de fazer face aos pedidos de reembolsos de depósitos e outras aplicações de capital garantido, o Estado teve uma intervenção indirecta ao avalizar o financiamento de um sindicato de seis bancos nacionais para a sua reestruturação. Neste financiamento, a CGD assumiu a maior parcela com 120 milhões de euros (num total de 450 milhões de euros).

Por fim, o apoio ao Banco Finantia revestiu-se na concessão de uma facilidade de crédito de 200 milhões de euros, por parte da CGD, com o intuito de se evitar a

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

entrada em insolvência da instituição devido à dificuldade de obtenção de liquidez provocada pelo congelamento do mercado interbancário e das emissões de títulos.

Todas estas intervenções, em linha com as orientações do próprio Governo, tiveram como base os mesmos pressupostos: i) a protecção dos depositantes; ii) a defesa dos depósitos existentes nas respectivas instituições; iii) o reforço da confiança dos agentes económicos no sistema bancário português; iv) o combate ao risco sistémico e aos eventuais efeitos de contágio para o sistema bancário português.

Neste seguimento é notória a importância da intervenção do banco público português, sendo, dada a ausência de qualquer outro tipo de alternativas, o único instrumento institucional capaz de actuar em situações de crise.

5.2.5. Respeito pelas regras de concorrência

Em primeiro lugar, importa referir, no decorrer do ponto 2.4 do presente capítulo e tendo em conta a actual vaga de intervenções estatais no sector bancário, que é necessária atenção sobre o controle de dimensão da CGD com o intuito de se evitarem distorções à concorrência. Ou seja, actualmente, é o maior banco comercial português e com a absorção do negócio e da marca BPN, devido às questões apontadas no ponto anterior, estima-se que poderá aumentar a sua quota de mercado em mais 2%.

Assim, apesar da sua actuação como banco público estar a ser extremamente importante, será necessário ter em conta as decisões com uma visão sustentada a longo prazo.

Esta necessidade de dimensão controlado também deriva, tal como identificado no quarto capítulo, do facto do banco público beneficiar de algumas condições especiais (que poderão ser consideradas vantagens competitivas) dada a sua relação especial com o Estado.

Neste seguimento, importa, em primeiro lugar, reforçar o referido no ponto 2.3. do presente capítulo, no que se refere à obrigatoriedade dos funcionários públicos, até 2002, para poderem receber o seu vencimento ou pensão de reforma, terem que possuir conta na CGD.

À partida surge uma impossibilidade de escolha a esses agentes económicos, algo contraditória com a política democrática do governo e funcionamento do livre mercado concorrencial, e uma garantia, à CGD, de um número elevado de clientes.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

A relação financeira entre a CGD e o Estado é estabelecida numa óptica de trocas directas. Ou seja, o banco público contribui com dividendos importantes para a conta do Estado e é o veículo de financiamento das operações públicas, desde as privatizações a operações de emissão de dívida pública.

Por outro lado, a CGD obtém facilidades de financiamento no mercado interbancário devido ao facto de beneficiar da notação de *rating* conferida ao Estado (República Portuguesa) e contribui decisivamente para o facto do sector público empresarial ter resultados positivos.

Iniciando pelos *ratings* atribuídos à Caixa Geral de Depósitos, estes subiram, em 2008, reflectindo o reforço da solidez financeira da instituição.

Contudo, em meados de Janeiro de 2009, a agência de *rating* S&P reviu em baixa a notação de risco da dívida pública portuguesa de AA – para A+, fazendo referência a desequilíbrios externos da economia portuguesa, à prevista deterioração das contas públicas nos próximos anos e ao facto dos efeitos das reformas efectuadas nos últimos anos terem ficado aquém das expectativas. Consequentemente, o *rating* da própria CGD também foi revisto em baixa, mantendo-se o *outlook* estável.

O *outlook* estável pressupõe, além da manutenção pela CGD do seu actual perfil financeiro e nível de solvabilidade, a garantia de apoio, em caso de necessidade, do Estado Português.

Após esta revisão, as notações atribuídas pelas três principais agências de *rating* internacionais – Standard & Poor's, Moody's e Fitchratings - são as seguintes:

Agência de <i>Rating</i>	Curto Prazo	Longo Prazo	<i>Outlook</i>	Data Revisão
STANDARD & POOR'S ¹⁹	A-1+	A-1	Estável	Janeiro 2009
MOODY'S ²⁰	Prime – 1	Aa1	Estável	Julho 2008
FITCHRATINGS ²¹	F1+	AA –	Estável	Outubro 2008

A CGD detém assim, no universo dos bancos portugueses, as mais elevadas notações de *rating* às respectivas responsabilidades financeiras de curto e longo prazos.

¹⁹ A escala de *rating* da S&P's, para o curto prazo e por ordem decrescente de qualidade, é: A-1, A-2, A-3, B, C, D. Para o longo prazo e por ordem decrescente de qualidade, é: AAA, AA, A, BBB, BB, B, CCC, CC, C, D.

²⁰ A escala de *rating* da Moody's, para o curto prazo e por ordem decrescente de qualidade, é: P-1, P-2, P-3, NP. Para o longo prazo e por ordem decrescente de qualidade, é: AAA, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3, Baa1, Baa2, Baa3, Ba1, Ba2, Ba3, B1, B2, B3, Caa1, Caa2, Caa3, Ca, C.

²¹ A escala de *rating* da FitchRatings é, para o curto prazo, por ordem decrescente de qualidade: F1+, F2, F3, B, C, D. Para o longo prazo, por ordem decrescente de qualidade, é: AAA, AA, A, BBB, BB, B, CCC, CC, C, D.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Este benefício tem proporcionado o acesso a melhores condições de financiamento e captação de liquidez no mercado interbancário.

Refira-se, a título de exemplo, que a CGD no final de 2008 efectuou uma emissão obrigacionista não garantida pelo Estado no montante de 1.250 milhões, conseguindo a sua integral subscrição. Esta operação consistiu na única operação não garantida pelo Estado de uma instituição financeira portuguesa no espaço quase de um ano e, tal como referido pela própria CGD, foi conseguida devido à sua estrutura accionista e ao seu *rating* (duas vantagens competitivas face aos seus concorrentes).

No seguimento desta relação entre CGD e Estado, refira-se o sucesso garantido em operações de aumento de capital. Ou seja, assim que um aumento de capital é anunciado, é garantido que o mesmo será totalmente subscrito pelo seu único accionista, o Estado.

Como já referido no quarto capítulo, será até aconselhável a utilização da privilegiada notação de *rating* e da garantia total de subscrição dos aumentos de capital pelo accionista Estado para aspectos de carácter social mais responsável (nomeadamente projectos de interesse nacional) e de intervenção no mercado bancário em situações de crise. Contudo, caso isso não aconteça, é, claramente, uma questão de vantagem comparativa face aos aumentos de capital dos bancos privados, que nunca têm como garantido o facto de a sua operação ser um sucesso a 100%. Além de nunca comprometerem o objectivo pretendido, os aumentos de capital constituem formas do Estado, indirectamente, suportar gastos avultados da CGD sem que preste toda a informação necessária aos contribuintes.

Por fim, existem, por vezes (pois nem sempre são observáveis), aspectos laterais ao próprio mercado e aos agentes económicos nesta relação entre o Estado e a CGD.

Neste campo, identifica-se a entrada de fundos estatais indirectos, em Outubro de 2008, no valor de 390 milhões de euros, através da venda das posições financeiras na REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A. e na AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A. pela CGD à Parpública, SGPS, S.A. (a sociedade gestora de participações sociais do Estado).

Apesar de constituírem, segundo os intervenientes, directrizes devidamente definidas para a reorganização das participações financeiras do Estado, estas movimentações, apenas comunicadas à CMVM – Comissão Mercado de Valores Mobiliários após a sua conclusão, têm duas implicações importantes:

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

i) desconhecimento total, da parte dos contribuintes nacionais (principais accionistas do banco público), nos diversos momentos da transacção;

ii) distorção do livre funcionamento do mercado e concorrência, dado que o Estado é um elemento comum na respectiva transacção, permitindo à CGD a obtenção de fundos e liquidez adicionais (independentemente do fim a que se destina).

Refira-se que, em Setembro de 2005, este tipo de actuação já tinha sido seguida, permitindo um encaixe de 409 milhões de euros, com a alienação à Parpública de 4,91% do capital social da EDP – Energias de Portugal, SGPS, S.A. (reduzindo a sua participação de 9,80% para 4,89%).

5.2.6. O peso das participações financeiras

O banco público possui, desde já há alguns anos (dados observáveis desde o Relatório e Contas de 2003 da CGD) uma elevada exposição ao mercado de capitais devido às participações financeiras que detém de um conjunto de empresas nacionais cotadas em bolsa²².

Actualmente, dado o impacto da crise financeira, os rácios de capital da CGD e os seus resultados estão a ser fortemente desvalorizados devido às quebras destas participações financeiras.

Além de ser uma exposição elevada ao mercado de capitais, que põe em risco os resultados do próprio banco público, importa reflectir sobre a justificação que está associada a este tipo de exposição. Serão posições meramente financeiras, nas quais se pretende obter dividendos e ganhos a longo prazo? Sendo o banco público, por natureza mais seguro e estável, qual a razão de uma exposição tão excessiva ao mercado de capitais?

Apesar de não existir evidência, e do banco público beneficiar dos dividendos das respectivas empresas, avança-se com a possibilidade de serem questões com forte influência política onde o Estado procura intervir nas transacções do mercado, com o intuito de tentar manter algum controlo sobre as suas estruturas accionistas.

Independentemente da impossibilidade de obtenção de resposta, a mais valia para o contribuinte (principal accionista da CGD) da política de aquisição de

²² Fonte: Relatório e Contas Grupo CGD 2007 – Participações em empresas cotadas em bolsa: Banco Comercial Português S.A. **2,9%**; Portugal Telecom S.G.P.S., S.A. **6,4%**; EDP – Energias de Portugal S.G.P.S., S.A. **5,3%**; REN Redes Energéticas Nacionais S.G.P.S., S.A. **20,0%**; GALP Energia S.G.P.S., S.A. **1,1%**; ZON MULTIMÉDIA – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S.A. **14,4%**.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

participação financeiras em outras empresas tem sofrido impactos muito desfavoráveis, devido aos efeitos muito negativos da crise nos mercados financeiros.

Através do comunicado de apresentação de resultados da actividade de 2008, a CGD anunciou que os resultados líquidos de 2008 desceram 46,6% para 459 milhões de euros. Esta quebra deve-se, principalmente, ao reconhecimento das perdas financeiras resultantes da queda da bolsa (só no Millennium BCP e na Zon Multimédia o registo é superior a 480 milhões de euros) e pelas perdas no crédito (imparidades e incumprimentos na concessão de créditos para aquisição de acções). Refira-se que, devido a estas questões, a dotação para provisões e a imparidade de outros activos ascenderam a 644 milhões de euros (aumento de 551 milhões face a 2007).

Caso essas participações não existissem, e tal como referido nesse mesmo comunicado, a CGD teria obtido resultados muito positivos na sua actividade bancária (face a 2007, o produto bancário comercial cresceu 7,1%, a margem financeira aumentou 8,3%, os proveitos líquidos de comissões progrediram 6% e o seu resultado bruto de exploração aumentou 21,9%).

Devido ao impacto forte nos rácios de capital da CGD que resultaram da desvalorização das suas participações financeiras e associado à sua forte contribuição para a manutenção da sanidade do sector bancário, a CGD já procedeu, em menos de um ano, a dois aumentos de capital: um em Dezembro de 2007 de 150 milhões de euros e outro em Agosto de 2008 de 400 milhões de euros (obviamente totalmente subscritos pelo seu único accionista).

Contudo, dada a exigência por parte dos reguladores nacionais e internacionais (que também derivam do Acordo de Basileia II), surge a necessidade dos bancos nacionais apresentarem, até Setembro de 2009, um rácio de adequação dos fundos próprios de base mínimo (Tier I) de 8%. Esta imposição, considerada pró-cíclica dada a fase actual, impõe o reforço dos fundos próprios numa altura em que os capitais estão a ser penalizados pela desvalorização dos mercados financeiros.

Assim, a conjugação da desvalorização das suas participações financeiras com a forte contribuição para salvar o sistema bancário e as novas exigências que derivam de Basileia II provocam a necessidade do banco público voltar a tomar medidas para cumprir os rácios exigidos.

Além do anúncio, efectuado em finais de 2008, do terceiro aumento de capital de 1000 milhões de euros (embora ainda não concretizado), a CGD procedeu à constituição de uma holding, a Parcaixa SGPS, S.A., controlada a 51% pelo banco estatal e a 49%

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

pela Parpública, com o objectivo de transferir todas as participações empresariais do Estado (e consequentemente grande parte dos seus riscos).

A Parcaixa irá deter todas as participações financeiras da CGD e da Parpública nas empresas privadas ou públicas mas que não estejam abrangidas pela lei das privatizações, ou seja, que não tenham sido nacionalizadas.

Assim, qualquer que seja a situação financeira das empresas que sejam associadas a esta nova holding, só contará a 51% para os resultados da CGD. O resultado é claro: aliviar as contas da CGD e elevar os seus rácios de capital.

Este resultado terá um impacto muito positivo para a CGD, contudo acaba, mais uma vez, por ser extremamente duvidoso (dada a ausência de informação relevante até ao fecho da transacção) e, por ventura, até penalizador pelos contribuintes (dado que o Estado suportará directamente 49% do crédito mal parado ou empréstimos de maior risco e eventuais quebras de resultados dessas empresas).

5.2.7. Garantia de financiamento em projectos socialmente desejáveis e à Economia

Tal como referido no ponto 1.5. do capítulo quarto, o banco público constitui, muitas vezes, uma garantia, para o próprio Governo, de que os projectos de desenvolvimento que estipula no seu mandato são concretizados.

Historicamente, a CGD tem desempenhado um papel extremamente activo neste campo assegurando que os projectos de desenvolvimentos económico e social para a economia portuguesa, e que constam na agenda política, são concretizados. Ou seja, dado o seu peso e estrutura no seio do sistema financeiro português, constitui uma arma muito forte ao serviço dos Governos, procurando assegurar que a falta de fundos não é a razão para que os projectos programados não sejam efectuados.

Dada a actual crise financeira e consequente falta de liquidez, a CGD tem reforçado este apoio de uma forma preponderante. Dá-se o exemplo do pacote de subconcessões rodoviárias lançadas pelo Governo no início de 2008.

Como é sabido, em mais do que uma subconcessão, o calendário de assinatura do contrato de subconcessão teve que ser adiado devido à dificuldade de se encontrar parceiros bancários privados necessários para assegurar o financiamento (resultante das dificuldades evidentes no mercado interbancário em assegurar a liquidez necessária).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

No caso do financiamento à subconcessão da Auto-Estrada Trasmontana (onde a CGD apoiava o consórcio liderado pela Somague Engenharia, S.A.), a CGD chegou a referir que, caso o consórcio que apoiava fosse o vencedor, disponibilizaria o montante total necessário do financiamento, de forma individual, até que outros parceiros obtivessem a liquidez necessária para construir o sindicato bancário, evitando assim eventuais atrasos.

Refira-se que, tal como assumido pela própria CGD, dada a importância destes financiamentos para a economia portuguesa, a CGD iria tentar estar presente sempre que possível.

Neste seguimento, o facto de tentar impedir que projectos socialmente desejáveis fossem descurados constitui um óptimo indício como banco público.

Contudo dada a situação actual de dificuldades nos mercados financeiros e escassez de liquidez, há que avaliar os impactos. Ou seja, refira-se que a pretensão de fazer face aos investimentos públicos programados pelo Governo podem levar, dada a escassez de liquidez, a sacrifícios no financiamento das pequenas e médias empresas em detrimento dos projectos do Estado.

Como é sabido, os bancos preferem as obras públicas com risco Estado e o banco público não deverá negligenciar a concessão de crédito à economia real sob pena de não estar a contribuir para a estabilização da concessão do crédito.

Contudo refira-se que a CGD, na sequência da importância do papel de estabilização da concessão de crédito em situações adversas (quarto capítulo, ponto 1.2.) tem proporcionado, principalmente no contexto actual de falta de liquidez, um rol de instrumentos de apoio e concessão de crédito aos agentes económicos.

Os bancos privados, dado o actual contexto de dificuldade na obtenção de liquidez nos mercados interbancários, têm vindo a diminuir fortemente os seus níveis de concessão de crédito ou a seguir uma política de incremento das margens financeiras aplicáveis aos créditos em vigor, dificultando assim fortemente a obtenção de crédito pelos agentes económicos (famílias e empresas).

A CGD, como único e principal banco capaz de repercutir a política do Governo, e tendo presente a tentativa de evitar a falta de fundos para a concessão de crédito e respectivo desenvolvimento da economia real, tem vindo a promover fortemente programas de apoio e de concessão de crédito aos agentes económicos.

Neste seguimento, refira-se o exemplo dos diversos apoios às PME's através da criação de linhas de crédito e programas específicos (principalmente no decorrer de

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

2008), tendo inclusive, segundo o comunicado de apresentação de resultados da actividade de 2008 incrementando em 17% o valor de crédito concedido às PME (face a 2007), e, entre outras, a criação de um fundo de capital de risco, Caixa Empreender +, especificamente vocacionado para financiar empresas em processo de constituição ou em actividade há menos de três anos (por norma, as mais expostas dada a recente implementação do seu negócio).

5.2.8. Intervenção no funcionamento de empresas privadas

Por fim, existem, por vezes, questões ideológicas com contornos mais polémicos tais como a utilização da Caixa Geral de Depósitos, através do Estado, no condicionamento da actuação e vida de empresas privadas.

Neste campo, referem-se, como exemplo, o caso da Compal – Companhia Produtora de Conservas Alimentares, S.A (“Compal”), em Outubro de 2005, e mais recentemente, o caso da Cimpor – Cimentos de Portugal SGPS, S.A. (“Cimpor”), em Fevereiro de 2009.

No primeiro caso, a CGD e a Sumolis – Companhia Industrial de Frutas e Bebidas, SA compraram a Compal e a Nutricafés – Cafés e Restauração, S.A. por 426 milhões de euros. O banco público passou a deter 80% e a Sumolis passou a deter 20%.

Sem olhar a mais factos, este negócio justifica algumas dúvidas e surpresas. O que leva o maior banco português, totalmente detido pelo Estado, a entrar no capital de uma empresa no sector dos refrigerantes, não sendo, à partida, um sector estratégico?

À partida, não é uma pergunta de resposta fácil. Por parte da CGD, nunca existiu uma resposta oficial. E é muito difícil encontrar racionalidade para a intervenção da CGD. Denota-se alguma falta de clareza do porquê da intervenção no negócio, a não ser a tentativa de afastar investidores internacionais.

Este argumento é sustentado na análise dos dados financeiros relativos das empresas privadas à data anterior à da transacção em causa.

A Sumolis, o adquirente, segundo o Relatório e Contas da empresa, apurou, em 2004, um prejuízo de 2,4 milhões de euros, com uma quebra de vendas de 2,1% relativo ao período homólogo de 2003. Os números do primeiro trimestre de 2005 revelaram uma situação ainda mais deteriorada com perdas de 2,2 milhões de euros. E os recursos gerados medidos pelo resultado operacional, que tinham sido de 4 milhões de euros ao

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

longo de 2004, foram negativos em 1,1 milhões de euros nesse mesmo primeiro trimestre.

A Compal, o adquirido, apresentava uma situação muito diferente. Em 2004, segundo o Relatório e Contas da empresa, apurou lucros de 25,2 milhões de euros com as vendas a crescerem 10,1%.

Ou seja, se olharmos para as duas empresas, e analisarmos a transacção, assistimos à irracionalidade da empresa que está em dificuldades em comprar uma sua concorrente, que está com uma invejável situação económica e financeira, com o apoio do banco público. É um negócio difícil de entender, dado o quadro de racionalidade empresarial e dada a informação disponibilizada para o mercado.

Além de ser um negócio que não teve intervenção por parte de outros bancos privados (o que deixa antever alguma surpresa face às eventuais “enormes potencialidades do negócio”), se a CGD tivesse de se submeter à disciplina do mercado de capitais, teria de explicar bem este negócio aos seus investidores. Neste caso, sendo a CGD um banco público, deveria ter explicado melhor aos contribuintes.

Com base nesta exposição, é-se levado a crer que a decisão da CGD tem por base outras razões que não meramente financeiras.

Neste caso, é possível reflectir, na ausência de outras, sobre a possibilidade de se estar perante a defesa dos centros de decisão ou do interesse nacional. Assim sendo, a CGD, ou o seu accionista, o Estado, pode até estar a interpretar o desejo dos portugueses no sentido a Compal em mãos nacionais e apostar na evolução do Grupo Sumolis. Contudo, neste caso em concreto, isso tem custos de ineficiência, reflectidos num crescimento mais lento e em preços mais elevados que, a prazo, podem condenar a empresa ao fracasso.

Sobre os desenvolvimentos mais recentes, de forma a enquadrar esta operação, a Sumolis celebrou no dia 10 de Março de 2008 com sociedades do “Grupo CGD” um acordo, nos termos do qual a Sumolis Gestão de Marcas, S.A., sociedade detida a 100% pela Sumolis, e a Compal serão objecto de uma operação de fusão, passando a sociedade desta resultante a ser integralmente detida pela Sumolis. Em simultâneo, com a integração da Compal no Grupo Sumol, o Grupo CGD passará a ser accionista da Sumolis com uma participação estimada de 20,6% do respectivo capital social.

Estas são as evoluções mais recentes de uma transacção pouco clara, sem um propósito explícito e com pouca transmissão de informação para os “accionistas” do banco público: os contribuintes.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

No caso da Cimpor, a CGD comprou 10% do capital desta empresa por um valor 25% acima do preço de mercado (cerca de mais 62 milhões de euros), podendo essa mesma sociedade recomprá-las, no final do período de 3 anos, pelo mesmo preço de venda. Ou seja, as acções da Cimpor adquiridas na primeira semana de Fevereiro pela CGD à Investifino – Investimentos e Participações SGPS, S.A. (“Investifino”) estavam cotadas a 3,79 euros, tendo o banco público pago 4,75 euros por cada uma.

Em primeiro lugar, este aspecto só deu origem a um comunicado por parte da CGD devido à exposição mediática que o tema teve e às fortes críticas por parte de elementos de vários partidos políticos de oposição ao actual Governo.

Esta compra teve como principal objectivo a reestruturação de uma dívida da Investifino à CGD (crédito para aquisição de acções, no qual estas serviam como garantia ao financiamento).

Com a actual crise financeira, a queda dos títulos alterou fortemente o rácio financiamento/garantia, surgindo assim a necessidade de reforçar as garantias da Investifino junto da CGD. Para tal, existiam três opções:

1) solicitada pelo cliente, passava por nada fazer, dado que a desvalorização das garantias se devia exclusivamente à queda anormal das cotações dos títulos e não ao incumprimento do serviço da dívida. Contudo, caso fosse seguida, a CGD teria que proceder ao registo de uma imparidade, de montante significativo, com reflexos negativos e directos nos seus resultados;

2) a mais drástica, passava por declarar o vencimento antecipado dos contratos e executar as respectivas garantias, registando as respectivas perdas e demais implicações;

3) a reestruturação a dívida da Investifino junto da CGD, assegurando a manutenção das garantias da CGD e que a nova operação resultava num rendimento financeiro não inferior aos juros que constavam nos contratos de crédito. Desta forma, foi possível reduzir a imparidade do crédito existente, com amortização do financiamento, com efeitos positivos no património e nos resultados da CGD.

Segundo o comunicado da CGD, são quatro as vantagens desta opção: i) manutenção de garantias; ii) aquisição de direitos de voto das acções e respectivos dividendos (antes não os tinha); iii) manutenção da estabilidade na estrutura accionista numa das maiores empresas industriais portuguesas e sob controlo de capitais nacionais; iv) redução da imparidade de crédito, de valor significativo, valor este que se reflectiu positiva e directamente nos resultados da CGD.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Quanto ao prémio de 25% pago pelas acções, independentemente do facto da bolsa não aguentar a negociação de mais de 65 milhões de títulos de forma natural, permanecem dúvidas, principalmente para os contribuintes, nomeadamente ao nível da qualidade da alternativa escolhida pela CGD para o negócio, e para o mercado, nomeadamente ao nível da recorrência deste tipo de prática.

Assim, se foi esta a melhor opção para todos os intervenientes, tal como referido pela própria CGD no comunicado, parece existir um problema de princípio.

Porque tomará a CGD à partida maiores riscos concedendo créditos com garantias tão arriscadas? Porque tomará a CGD riscos que os privados assumem não tomar? Assim, tudo nos leva a concluir que, a CGD tem beneficiado largamente da sua estrutura accionista, não actuando de forma exemplar e não fomentando a informação necessária para os contribuintes das suas actuações.

Concluindo, estas actuações não são consentâneas com a política de clareza que deve marcar a conduta de um banco público.

* * *

Após esta exposição, conclui-se que não tem havido por parte da CGD um desempenho ajustado às responsabilidades de banco público anteriormente identificadas.

São evidentes as suas preocupações com a extensão de serviços bancários a todo o território nacional e o financiamento de projectos de interesse nacional bem como o respectivo impacto na estabilização do crédito por intermédio da própria política (de auxílio) governamental. Contudo, estes aspectos estão, por vezes, assentes em questões de influência meramente política, não assentes em motivações de responsabilidade social e desenvolvimento da própria economia.

Por outro lado, tem actuado como um instrumento vital na manutenção da sanidade do mercado bancário, por intermédio da internalização da política governamental e constituindo o seu principal instrumento de intervenção.

Ao nível da especificidade da sua actuação face às demais instituições de crédito, nomeadamente ao nível da banca comercial (a sua principal fonte de negócio), a CGD não tem promovido, de forma inequívoca, a prossecução de uma política de actuação de boas práticas, acabando por cobrar mais pelo mesmo tipo de serviços face aos seus concorrentes privados. Tendo em conta a sua dimensão e peso no sector

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

bancário português, que poderia servir para regular o sector bancário por baixo (diminuindo custos e evitando actuações desadequadas), refira-se que se tem distinguido por uma actuação marcada, por vezes, por situações menos claras.

Se é, actualmente, o maior banco comercial português, muito o deve às condições especiais de que beneficia associadas à própria natureza do seu negócio. Também por isso tem crescido, principalmente nos últimos anos, em termos de resultados e negócio, tanto ou mais que os seus parceiros privados.

Essas condições especiais, tal como identificadas no ponto 2.5. do capítulo quinto, derivam das vantagens da sua relação privilegiada com o agente económico com mais peso na economia portuguesa: o Estado. Por outro lado, refira-se que estas condições especiais serão sempre desejáveis e necessárias na medida em que sejam utilizadas na prossecução dos seus objectivos e responsabilidades sociais e na intervenção no sistema bancário e financeiro em tempos de crise.

A CGD apresenta-se como uma estrutura muito centrada num núcleo muito restrito de actores. Dada a sua estrutura de banco público, tem-lhe sido fortemente exigida maior transparência na sua política comercial, na medida em que grande parte da sua actuação se reveste de elevado secretismo. Sobre este aspecto, refira-se que apenas sob pressão e exposição mediática ou política revela, e na maior parte das vezes de forma imperfeita, detalhes sobre as razões de determinados negócios e transacções, que à partida, são menos claros. Os casos da Cimpor e do arredondamento das taxas de juros dos créditos à habitação são disso exemplo.

Estes aspectos não são de todo desejáveis, na medida em que, sendo um banco do Estado, possui responsabilidades acrescidas.

Por fim, refira-se que à CGD poderá ser associada uma dicotomia de racionalidades: i) uma racionalidade política, constituindo muitas vezes a verdadeira razão por detrás de actuações menos transparentes, normalmente associadas a alguma irracionalidade económica; ii) uma racionalidade económica, ao nível da sua actuação comercial no mercado bancário português cada vez mais orientada para os resultados.

Sobre esta última actuação, Micco et al (2006) fazem referência ao facto dos bancos públicos localizados em países industriais não serem muito diferentes dos bancos privados dado possuírem procedimentos e formas de actuação muito similares. Estas formas de actuação similares justificam-se pela existência de um nível de concorrência mais agressiva, de uma cultura mais globalizada e de uma maior

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

diversificação e oferta de serviços, em linha de conta com um maior conhecimento e necessidades mais exigentes dos próprios clientes.

Assumindo a realidade portuguesa e dado o contexto actual de mercados globais, é possível avançar que a actuação da CGD poderá estar associada à própria evolução e novas exigências do sistema financeiro português. Assim sendo, uma nova alteração de estrutura e / ou actuação poderá ser exigida à CGD, como uma própria evolução do sistema financeiro português.

6. Conclusões

”Num contexto marcado pela revolução dos meios tecnológicos, pela proliferação de inúmeros concorrentes no domínio financeiro e disponibilização de variadíssimos produtos e serviços e, ainda, pelo recente fenómeno da globalização financeira, cujos efeitos estão ainda longe de serem quantificados e avaliados, incluindo o risco a que as entidades financeiras estão naturalmente sujeitas, mesmo adoptando sistemas de controlo adequados” (Caiado, 2006:21).

A confiança no sector bancário, outrora inquestionável e um dado adquirido para os agentes económicos, assume-se, actualmente, como a sua principal fraqueza.

Dada a actual crise financeira e económica internacional, o sector bancário internacional vê-se, actualmente, dependente do apoio público para sobreviver.

Face às falhas de mercado que derivam da natureza da própria actividade bancária e à possibilidade de risco sistémico no sector financeiro, os Governos mundiais delinearam fortes planos de apoio às instituições, através da concessão de garantias estatais a empréstimos de refinanciamento e da injeção de fundos para recapitalização dos bancos.

Desde o início de 2008, algumas das maiores economias mundiais nacionalizaram boa parte do seu sistema financeiro, através de aquisição total ou da entrada no capital de grandes grupos, para assumir o controlo da gestão.

Esta actuação, em tudo similar à tendência histórica verificada durante o período iniciado após a 2ª Guerra Mundial, refere-se ao facto da propriedade pública de bancos obedecer, muitas vezes, a questões históricas, sociais e políticas específicas de cada contexto geográfico onde se inserem, sendo estas, por vezes, as verdadeiras razões por detrás da sua criação e actuação.

Neste seguimento, e em primeiro lugar, reforça-se que os motivos que levaram à criação de bancos públicos não são, necessariamente, os mesmos que fundamentam a sua manutenção actualmente.

As questões políticas são, por norma, identificadas como desvantagens da propriedade pública de bancos devido ao facto dos interesses de pequenos grupo de elite ou partidos políticos específicos estarem na génese de decisões e acabarem por se sobrepor ao interesse colectivo dos indivíduos e da própria sociedade. Refira-se que esta é a principal desvantagem à existência de bancos públicos.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Segundo, independentemente destas questões, é evidente a importância dos bancos públicos como agentes necessários para o funcionamento do sistema económico.

A relação particular e de proximidade com o Estado proporciona um nível de estabilidade e segurança intrínsecas aos agentes económicos.

Da mesma forma, o contributo para o bom funcionamento do sistema, ao nível da manutenção da segurança e sanidade do sistema bancário, complementando a actuação livre (mas regulada) dos agentes económicos e o papel estabilizador na concessão de crédito, estão relacionados com os mecanismos que fornecem ao mercado e aos diversos agentes económicos, contribuindo para o processo de tomada de decisão.

Não descurando a importância da intervenção estatal directa, importa reflectir que, aquando da ocorrência de situações adversas, será necessário reequilibrar o funcionamento do próprio mercado, na medida em que as empresas e até os bancos necessitam sobreviver, também em períodos conturbados, de forma autónoma.

Esta conclusão assenta no facto de que a criação de maus precedentes para o futuro poderá ter efeitos nefastos para o sector financeiro. Ou seja, se por um lado, existe um excesso de poder nos próprios negócios do banco (que deriva da elevada influência estatal e política como efeito negativo), por outro, a abertura de precedentes no socorrer de bancos, não só através da sua propriedade, provoca uma maior dificuldade em deixar para trás questões relacionadas com os problemas de Agência ou até de Restrições Suaves de Orçamento.

Assim, idealmente, a intervenção estatal no mercado bancário deveria ser assente numa forte política de regulação e supervisão (intervenção estatal indirecta), evitando-se, assim, a intervenção directa e as eventuais distorções ao sistema financeiro que dela decorrem.

Terceiro, é sabido que a propriedade pública de bancos não tem como objectivo uma eventual melhoria de rácios económico-financeiros dado não ser esse o propósito associado à existência de um banco público.

Segundo Andrews (2005), os bancos públicos dão geralmente um enfoque menor a questões de lucro, eficiência de investimentos e rentabilidade. Salienta-se que se um banco público perseguir como objectivo número um o lucro e a eficiência dos seus “factores de produção” poderia significar o desmoronar do seu sistema de incentivos para questões já anteriormente identificadas.

Ou seja, existiria uma sobreposição de objectivos e metas que poderia pôr em causa a própria finalidade de criação do banco público, influenciando os responsáveis

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

dos bancos públicos a negligenciar os respectivos objectivos sociais definidos e seguir uma linha de actuação em tudo idêntica à dos bancos privados, nomeadamente ao nível da concessão de crédito (apenas projectos financeiramente rentáveis).

Quarto, um banco público não deverá ser um agente económico que, ao beneficiar da sua proximidade com o Estado, promova uma actuação em tudo igual ao dos seus parceiros privados.

Tal como identificado, caso não exista uma actuação ou um conjunto de funções específicas que sejam vincadamente parte das suas funções e que os permita diferenciar dos seus parceiros privados, poderão surgir vantagens competitivas com impactos ao nível da facilidade na concessão de crédito, da possibilidade de obtenção de melhores condições comerciais e do cumprimento de legislação aplicável ao sector bancário.

Quinto, a principal função de um banco público deverá ser regular, supervisionar, sinalizar e contribuir para o bom funcionamento de todo o sistema bancário e financeiro, de forma a impedir práticas prejudiciais e com impactos e efeitos de contágio aos restantes agentes económicos.

Da mesma forma, refira-se que o sector bancário público pode desempenhar um papel activo e determinante na mobilização de poupanças dos agentes económicos e na facilitação de acesso ao consumo em tempos de crise, através do papel decisivo e contra cíclico que desempenha na estabilização do crédito.

Sexto, em Portugal, no caso específico da Caixa Geral de Depósitos, dado o seu peso histórico e a sua actual implementação no mercado bancário português, é um banco comercial que, independentemente da sua estrutura accionista, tem uma existência inequivocamente necessária.

Desde sempre, a actuação da CGD tem sido relevante na estabilidade dos agentes económicos (mais avessos ao risco ou mais desinformados ou até funcionários públicos e reformados). Da mesma forma, dadas as inovações tecnológicas e a própria globalização, a CGD, com a sua dimensão, contribuiu para o desenvolvimento do sistema financeiro português.

Sétimo, apesar de tudo, a CGD, em muitos domínios, não cumpre, actualmente, o papel que deveria cumprir enquanto banco público. Ou seja, conclui-se que a sua actuação tem sido pautada por algumas falhas nas suas responsabilidades e preocupações como banco público.

Actualmente, a CGD desenvolve a sua actividade numa óptica de banca universal e abrangendo todo o tipo de serviços do negócio bancário. É notória a

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

evolução dos seus objectivos desde a sua criação até aos tempos actuais, nomeadamente ao nível da sua adaptação a um mercado cada vez mais exigente e mais concorrencial.

Não pondo em causa a excelente performance em termos de crescimento de negócio, resultados e inovação tecnológica, que em tanto beneficia a economia portuguesa, existem algumas decisões e actuações baseadas em motivações exclusivamente políticas e, por vezes, com pouco sentido para o cliente comum de um banco público.

Tendo em conta a sua dimensão comercial e peso no sector bancário português, que poderia servir para regular o sector bancário por baixo, principalmente ao nível do custo dos serviços bancários, refira-se que, em vários aspectos, se tem distinguido por uma actuação envolta em actividades menos transparentes e cujo valor para a sociedade é difícil de apurar

Como reforça Henning Schopmann (Presidente da Associação Europeia de bancos públicos) em entrevista ao Diário de Notícias em Janeiro de 2008²³, os bancos públicos com um apropriado modelo de negócio são tão eficientes como os privados. Contudo, têm obrigações adicionais que se não cumprirem deixa de fazer sentido existirem.

Esta constatação vinca bem a necessidade da CGD de aumentar a sua transparência e de exigir que a instituição cumpra devidamente todas as funções que vêm referidas nos seus estatutos.

Oitavo, por fim, assumindo a contratualização como um tema imperfeito, e tendo como prova bastante a evolução do actual contexto económico, conclui-se que será de todo desejável a manutenção da CGD no domínio público, dada a importância do seu papel, como âncora do sistema financeiro e bancário português e no reforço da credibilização e confiança dos agentes económicos (principalmente famílias e empresas).

Mantendo a assunção anterior, refira-se, também, a necessidade de redefinição de objectivos da intervenção estatal indirecta, através do reforço das suas competências de regulação e na supervisão, de forma a complementar a forma de intervenção estatal directa no sistema bancário português.

²³ Entrevista a Henning Schopmann, Presidente da Associação Europeia de Bancos Públicos, em ESTEVES, Pedro Ferreira (2008); Faz sentido ter esta Caixa como Banco Público? *In* Diário de Notícias n°50686, ano 144°, 11/01/2008.

7. Referências Bibliográficas

ANDRIANOVA, S.; DEMETRIADES, P.; SHORTLAND, A. (2002). “State Banks, Institutions and Financial Development”. Working paper. University of Leicester, United Kingdom. 32p.

Disponível em URL: <http://www.lboro.ac.uk/departments/ec/Research> (Última consulta em Outubro de 2007).

ALPER, Emre; ONIS, Zyda (2002). “Soft Budget Constraints, Government Ownership of Banks and Regulamentory Failure: The political economy of the turkish banking system in the post-capital account liberalization era”. Bogazici University Department of Economics Working Papers. July. 28p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/bou/wpaper/200202.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

ALTUNBAS, Y.; EVANS, L.; MOLYNEUX, P. (2001). “Bank Ownership and Efficiency”. Working Paper. 33p.

Disponível em URL: <http://www.ivie.es/downloads/ws/ireb/ponencia07.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

ANDREWS, A. M. (2005). “State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof”. International Monetary Fund Working Paper. January. 55p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/05-10.html> (Última Consulta em Outubro de 2007).

BANCO MILLENNIUM BCP (2009). “Apresentação de Resultados Anual 2008”. 17 de Fevereiro de 2009.

Disponível em URL: <http://www.bcp.pt/pubs/pt/investidores/informacaofinanceira> (Última Consulta em Março de 2009).

BARBOSA, António S. Pinto (1997). “Economia Pública”. Editora McGraw-Hill, Lisboa. ISBN 972-8298-67-6.

BARTH, J.; CAPRIO, G.; LEVINE, Ross (2002). “Bank Regulation and Supervision: What Works Best?”. The World Bank Working Paper 9323. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research. 61p.

Disponível em URL: <http://www.bis.org/bcbs/events/b2ealev.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

BONENTE, Bianca Imbiriba; FILHO, Niemeyer Almeida (2008). “Há uma nova Economia do Desenvolvimento?” in *Revista de Economia*, v. 34, nº1, ano 32. Janeiro a Abril de 2008. Editora UFPR. Pp. 77-100.

Disponível em URL: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/economia/article/view/6729> (Última consulta em Setembro de 2008).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

BONIN, John; WACHTEL, Paul (1996). “Towards Market Oriented Banking in the Economies in Transition”. Paper presented at the Second Dubrovnik Conference on Transition Economies, June 26-28. 31p.

Disponível em URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=38380 (Última consulta em Outubro de 2007).

BONIN, John; WACHTEL, Paul (1999). “Lessons from Bank Privatization in Central Europe”. Working paper presented at Bank Privatization Policy Research Workshop, Washington, D.C. March 15-16, 1999. 22p.

Disponível em URL: <http://pages.stern.nyu.edu/~pwachtel/WBpaperrev.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

BONIN, John; HASAN, Iftekhhar; WACHTEL, Paul (2003). “Bank Performance, Efficiency and Ownership in Transition Countries”. Working paper presented at the ninth Dubrovnik Economic Conference. June. 37p.

Disponível em URL: <http://unjobs.org/authors/paul-wachtel> (Última consulta em Outubro de 2008).

BONIN, John; HASAN, Iftekhhar; WACHTEL, Paul (2008). “Banking in Transition Economies”. Institute for Economies in Transition, Bank of Finland Discussion Papers 12/2008. July. 34p.

Disponível em URL: <http://unjobs.org/authors/paul-wachtel> (Última Consulta em Outubro 2008).

CAIADO, Aníbal Campos; CAIADO, Jorge (2006). “Gestão de Instituições Financeiras”. Edições Sílabo. 1ª Edição. Lisboa. ISBN 9726184002.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (2004). “Relatório e Contas 2003: Actividade Individual e Consolidada da Caixa Geral de Depósitos”.

Disponível em URL: <http://www.cgd.pt/Corporativo/Informacao-Financeira> (Última Consulta em Março 2009).

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (2005). “Relatório e Contas 2004: Actividade Individual e Consolidada da Caixa Geral de Depósitos”.

Disponível em URL: <http://www.cgd.pt/Corporativo/Informacao-Financeira> (Última Consulta em Março 2009).

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (2006). “Relatório e Contas 2005: Actividade Individual e Consolidada da Caixa Geral de Depósitos”.

Disponível em URL: <http://www.cgd.pt/Corporativo/Informacao-Financeira> (Última Consulta em Março 2009).

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (2007). “Relatório e Contas 2006: Actividade Individual e Consolidada da Caixa Geral de Depósitos”.

Disponível em URL: <http://www.cgd.pt/Corporativo/Informacao-Financeira> (Última Consulta em Março 2009).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (2008). “Relatório e Contas 2007: Actividade Individual e Consolidada da Caixa Geral de Depósitos”.

Disponível em URL: <http://www.cgd.pt/Corporativo/Informacao-Financeira> (Última Consulta em Março 2009).

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (2008). “Relatório do Conselho de Administração 1º Semestre de 2008”.

Disponível em URL: <http://www.cgd.pt/Corporativo/Informacao-Financeira> (Última Consulta em Março 2009).

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (2009). “Actividade consolidada da Caixa Geral de Depósitos em 2008”.

Disponível em URL: <http://www.cgd.pt/Corporativo/Informacao-Financeira> (Última Consulta em Março 2009).

CANOTILHO, José Joaquim G.; MOREIRA, Vital (1978). “Constituição da República Portuguesa Anotada”. Coimbra Editora, 8ª edição, 2005. ISBN 972-20-1161-8.

CARVALHO, Pedro (2008). “A ilusão reformista, a resposta keynesiana e o papel da social-democracia” in *O Diário.Info Revista Electrónica*, 01 de Julho de 2008.

Disponível em URL: <http://odiario.info/articulo.php?p=783&more=1&c=1> (Última consulta em Janeiro de 2008).

CHANG, Ha-Joon (2007). “State-Owned Enterprise Reform”. United Nations – Department for Economics and Social Affairs (UNDESA). New York, June 2007.

Disponível em URL: <http://en.scientificcommons.org/22960277> (Última consulta em Dezembro de 2008).

CINTRA, Marcos Antonio Macedo (2000). “A dinâmica do novo regime monetário-financeiro norte-americano: uma hipótese de interpretação” in *Estudos Avançados*, v. 14, n. 39. Pp. 103-141.

Disponível em URL: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n39/v14a39a10.pdf> (Última consulta em Janeiro de 2009).

CLAESSENS, Stijn (1996). “Banking Reform in Transition Countries”. World Bank Policy Research Working Paper 1642. Background paper for World Development Report 1996. August 1996. 36p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/1642.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

CLAESSENS, Stijn; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; HUIZINGA, H. (1998). “How Does Foreign Entry Affect Domestic Banking Markets?”. The World Bank Development Research Group and Center and Department of Economics. Tilburg University Working Paper. 30 p.

Disponível em URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=615032 (Última consulta em Outubro de 2007).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

CLARKE, George; CULL, Robert; PERIA, M. S. Martinez; SANCHEZ, S. M. (2001). “Foreign Bank Entry: Experience, Implications for Developing Countries and Agenda for Further Research”. World Bank Policy Research working paper number 2698. October. 46p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2698.html> (Última consulta em Outubro de 2008).

CLARKE, George; CULL, Robert; PERIA, M. S. Martinez (2001). “Does Foreign Bank Penetration Reduce Access to Credit in Developing Countries?”. World Bank Policy Research working paper number 2716. November. 44p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2716.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

CLARKE, George; CULL, Robert; SHIRLEY, M. (2004). “Empirical Studies of Bank Privatization: Some Lessons”. Paper presented at the World Bank Conference on Bank Privatization in Low and Middle-Income Countries. November, Washington, DC. 45p.

Disponível em URL: <http://www.isnie.org/ISNIE04/Papers/cull.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

CORAZZA, Gentil (2001). “Crise e Reestruturação Bancária no Brasil”. Projecto Pesquisa do Banco Central e Sistema Financeiro: Crise e supervisão bancária no Brasil. 21p.

Disponível em URL: http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2000_08.pdf (Última consulta em Outubro de 2008).

CORNETT, Marcia Millon; GUO, Lin; KHAKSARI, Shahriar; TEHRANIAN, Hassan (2008). “The Impact of Corporate Governance on Performance Differences in Privately-Owned versus State-Owned Banks: An International Comparison”. Working paper, Boston College. 35p.

Disponível em URL: <http://ssrn.com/abstract=1268989> (Última consulta em Outubro de 2008).

COSTA, Carlos Arriaga (2002). “Estratégias dos Bancos em Portugal e Avaliação do Risco de Crédito”. Universidade do Minho, IV Jornadas para o Desenvolvimento Económico empresarial – ESTF Fafe. 24 Maio 2002. 18p.

Disponível em URL: <http://www1.eeg.uminho.pt/economia/caac/pagina%20 pessoal/papers/PC5A-RISCO.PDF> (Última consulta em Outubro de 2007).

DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; HUIZINGA, H. (1998). “Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence”. World Bank Policy Research working paper number 1900. March. 52p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/1900.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; DETRAGIACHE, E. (1999). “Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation” World Bank Policy Research working paper number 2247. November. 42p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2247.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DO BANCO DE PORTUGAL (2004). “Novo Acordo de Capital – Basileia II” in Boletim On-line de ” O Bancário”, 28-12-2004. Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas – SBSI. 4p.

Disponível em URL: <http://www.cgd.pt/Empresas/Informacao-Empresa/Documents/SBSI.pdf> (Última consulta em Janeiro de 2009).

FRIEDMAN, Milton; SCHWARTZ, Anna Jacobson (1971). “A monetary history of the United States, 1867-1960”. Illustrated Edition, Princeton University Press. ISBN 9780691003542.

HONORATO, Cezar (2008). “O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania” in Revista de História Económica & Economia Regional Aplicada, Volume 2, Nº4 – Janeiro / Julho 2008. 17 p.

Disponível em URL: http://www.heera.ufjf.br/04artigo_2.pdf (Última consulta em Março de 2009).

JAFFEE, Dwight; LEVONIAN, Mark (2000). “The Structure of Banking Systems in Developed and Transition Economies”. Working paper presented at the bank privatization seminar held at the Federal Reserve Bank of Dallas, March 1999. 34p. Disponível em URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=239350 (Última consulta em Outubro de 2008).

LAINS, Pedro (2002). “História da Caixa Geral de Depósitos 1876-1910 – Política e Finanças no Liberalismo Português”. Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa. ISBN 972-671-094-4.

LA PORTA, Rafael; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei (2000). “Government Ownership of Banks”. Discussion Paper number 1890. Harvard University Cambridge, Massachusetts. February. 58 p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/fth/harver/1890.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

LEITE, António Nogueira (1997). “Bolsa Portuguesa: O caminho percorrido e os próximos desafios” in Caderno do Mercado de Valores Mobiliários. Pp.35-39. Disponível em URL: http://www.cmvm.pt/NR/rdonlyres/C2E1544A-66AE-489B-827E-E7FD1D3EB48F/1965/bolsa_port.pdf (Última consulta em Outubro de 2007).

MEGGINSON, William L.; NETTER, Jeffrey M. (2001). “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization”. Working Paper forthcoming, Journal of Economic Literature (June 2001). 89p.

Disponível em URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262311 (Última consulta em Outubro de 2007).

MEGGINSON, William L. (2004). “The Economics of Bank Privatization”. Revised Draft of Working Paper prepared for the Conference on Bank Privatization in Low and Middle Income Countries, Sponsored by the Finance Division of the Development Research Group of The World Bank. 51p.

Disponível em URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=492425 (Última consulta em Outubro de 2007).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

MENDES, José Amado (2002). “A empresa bancária em Portugal no séc. XX: Evolução e estratégias” in *Gestão e Desenvolvimento*, número 11, 2002. Pp. 39-56. Disponível em URL: http://www4.crb.ucp.pt/biblioteca/gestaodesenv/GD11gestao_desenvolvimento11_39.pdf

MICCO, Alejandro; PANIZZA, U. (2006). “Bank Ownership and Lending Behaviour”. Central Bank of Chile. Working Paper number 369. Júlio 2006. 20p. Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/chb/bcchwp/369.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

MIZSEI, Kalman (1997). “Privatisation of individual banks or of the banking sector?”. Working Paper presented in 11th Plenary Session of the OECD Advisory Group on Privatisation of Banks and Privatisation. Rome. September 1997. 22p. Disponível em URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/20/1930093.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

NEVES, João Luís César das (2001). “Introdução à Economia”. Editorial Verbo. 6^a Edição. Lisboa. ISBN 9722215167.

PEEK, Joe; ROSENGREN, Eric S. (2000). “Implications of the Globalization of the Banking Sector: The Latin American Experience” in *New England Economic Review*. September/October 2000. Pp.45-61. Disponível em URL: <http://www.bos.frb.org/economic/neer/neer2000/neer500c.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

PEREIRA, Maria de Lurdes; ALBUQUERQUE, Pedro de (2006). “As "Golden Shares" do Estado Português em Empresas Privatizadas: Limites à sua Admissibilidade e Exercício”. Coimbra Editora. Coimbra. ISBN 972-32-1380-X.

PEREIRA, Orlando Petiz (2005). “Importância da intervenção pública na economia de mercado”. Working paper. Estudios Económicos de Desarrollo Internacional. AEEADE. Vol. 5-1. 16p. Disponível em URL: <http://www.usc.es/~economet/reviews/eedi515.pdf> (Última consulta em Outubro de 2008).

PEROTTI, Enrico (1993). “Bank Lending in Transition Economies”. Working paper. Boston University. 19p. Disponível em URL: <http://www1.fee.uva.nl/fm/papers/Perotti/Bank.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

RODRIGUES, Nuno Cunha (2004). “Golden-Shares: As Empresas Participadas e os Privilégios do Estado Enquanto Accionista Minoritário”. Coimbra Editora, Coimbra. ISBN 972-32-1245-5.

ROJAS, Armando León (2000). “Mercados Financieros Internacionales: Globalización Financiera y de Fusiones Bancarias; Cátedra de Economía y Política Económica – Seminarios Actividad Bancaria”. Universidad de los Andes. Novembro 2000. 27p. Disponível em URL: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Conferencias/globfina.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

SAPIENZA, Paul (2002). “Lending Incentives of State Owned Banks”. Working paper. Northwestern University and CEPR. September. 49p.

Disponível em URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=303381 (Última consulta em Outubro de 2007).

SANTOS, Fernando Teixeira dos (2002). “O sistema financeiro e a globalização – a regulação do sistema financeiro”. Apresentação CMVM – Comissão Mercado de Valores Mobiliários em Lisboa. 17 de Junho de 2002. 17p.

Disponível em URL: <http://www.cmvm.pt/NR/rdonlyres/D4D81329-64E1-4917-B99E-0C225E9B16AA/772/20020617.pdf> (Última consulta em Outubro de 2007).

SARKAR, J.; SARKAR, S.; BHAUMIK, S. K. (1998). “Does Ownership Always Matter?—Evidence from the Indian Banking Industry” in *Journal of Comparative Economics* nº 26. Article number JE981516. Pp. 262–281.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/a/eee/jcecon/v26y1998i2p262-281.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

SHIRLEY, Mary; WALSH, Patrick (2000). “Public versus Private Ownership”. World Bank Policy Research Working Paper 2420. Development Research Group. August 2000. 72p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2420.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

SHLEIFER, A. (1998). “State Versus Private Ownership”. Department of Economics, Harvard University. Cambridge, Massachusetts. 33 p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/a/aea/jecper/v12y1998i4p133-50.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

SILVA, J. A.; DIZ, M. C. (2005); “Mergers and Acquisitions in the portuguese banking industry: is it there a process of value creation?”. Working Paper Universidade de Évora. 16 p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpfi/0503002.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

STIGLITZ, Joseph (1998). “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”. Speech in the Conference of The World Bank Group in Helsinki, Finland. January 7th, 1998. 15p.

Disponível em URL: <http://www.adelinotorres.com/desenvolvimento/STIGLITZ-Consenso%20de%20Washington.pdf> (Última consulta em Outubro de 2008).

STIGLITZ, Joseph (2000); “Economics of the Public Sector”. W.W. Norton & Company. 3rd Edition. New York / London. ISBN: 0-393-96651-8.

SUMOLIS – COMPANHIA INDUSTRIAL DE FRUTAS E BEBIDAS, S.A. (2005). “Relatório Anual Consolidado 2004 da Sumolis – Companhia Industrial de Frutas e Bebidas, SA.”

Disponível em URL: <http://www.sumolcompal.pt/investidores/relatorioscontas> (Última consulta em Fevereiro de 2009).

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

THE WORLD BANK; CAPRIO, Gerard; HONOHAN, Patrick (2001). “Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World”. A World Bank Policy Research Report and Oxford University Press. United States of America. 229p.

Disponível em URL: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9929/> (Última consulta em Fevereiro de 2009).

TULLOCK, Gordon; BUCHANAN, James M. (1999). “The Calculus of Consent: logical foundations on constitutional democracy”. Ann Arbor Paperbacks. University of Michigan Press. ISBN 9780865972179.

VERBRUGGE, J. A.; MEGGINSON, W. L.; OWENS, W.L. (1999). “State ownership and the financial performance of privatized banks: an empirical analysis”. Working Paper presented at the World Bank/Federal Reserve Bank of Dallas Conference on Banking Privatization. Washington, DC. March 15th & 16th. 1999. 50p.

Disponível em URL: <http://faculty-staff.ou.edu/M/William.L.Megginson-1/privpape.htm> (Última consulta em Outubro de 2007).

VIANA, Paulo; MARQUES, Ricardo (2007). “O peso do Estado na economia – O Estado perante a ineficácia dos mecanismos de mercado”. Instituto Politécnico de Coimbra – Departamento de Engenharia Civil. Junho 2007. 12p.

Disponível em URL: http://prof.santana-e-silva.pt/economia_e_gestao/trabalhos_06_07/word/A%20interven%C3%A7%C3%A3o%20de%20Estado%20na%20economia.pdf

(Última consulta em Outubro de 2008).

WHITE, William (1998). “The coming transformation of continental European banking?”. Bank for International Settlements. Working Paper nº54. June. 45p.

Disponível em URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=857005 (Última consulta em Outubro de 2007).

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. (2004). “Should the government be in the banking business?”. The role of state-owned and development banks”. Inter American Development Bank. Washington D.C.. 47p.

Disponível em URL: <http://ideas.repec.org/p/idb/wpaper/4379.html> (Última consulta em Outubro de 2007).

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. (2005). “State-Owned Banks Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth?”. Background paper prepared for the conference on Public Banks in Latin America: Myths and Reality Inter-American Development Bank. February 25, 2005. 36p.

Disponível em URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=629384 (Última consulta em Outubro de 2007).

8. Anexos

8.1. Estatutos da Caixa Geral de Depósitos

Versão integral publicada em anexo ao Decreto-Lei nº 106/2007, de 3 de Abril, e actualizada na sequência do aumento de capital realizado em 1 de Agosto de 2008.

CAPÍTULO I

Natureza, denominação, duração, sede e objecto

Artigo 1º – Natureza e denominação

A sociedade tem a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos e a denominação de Caixa Geral de Depósitos, S.A.

Artigo 2º – Duração

A sociedade é constituída por tempo indeterminado.

Artigo 3º – Sede, filiais, sucursais, agências, outras formas de representação

- 1 - A sociedade tem a sua sede em Lisboa, na Avenida de João XXI, 63.
- 2 - Por simples deliberação do conselho de administração a sociedade poderá deslocar a sua sede dentro do concelho de Lisboa ou para concelho limítrofe.
- 3 - Por simples deliberação do conselho de administração poderão ser criadas ou encerradas filiais, sucursais, agências, delegações ou outras formas locais de representação, no território nacional ou no estrangeiro, observadas as formalidades legais aplicáveis.

Artigo 4º – Objecto

- 1 - A sociedade tem por objecto o exercício da actividade bancária nos mais amplos termos permitidos por lei.
- 2 - A sociedade exercerá também quaisquer outras atribuições que lhe sejam conferidas por legislação especial.

CAPÍTULO II

Capital social, acções, obrigações

Artigo 5º – Capital social

- 1 - O capital social é de três mil e quinhentos milhões de euros e está integralmente subscrito e realizado pelo Estado.
- 2 - A assembleia-geral deliberará quanto aos aumentos do capital social e respectiva realização que se tornem necessários à equilibrada expansão das actividades da sociedade.

Artigo 6º – Representação do capital social

- 1 - O capital social é representado por setecentos milhões de acções com o valor nominal de cinco euros cada uma, podendo ser representadas por um único título.
- 2 - As acções representativas do capital social só poderão pertencer ao Estado.
- 3 - As acções poderão ser representadas por títulos nominativos ou revestir a forma escritural, devendo neste caso seguir o regime dos títulos nominativos.

Artigo 7º – Obrigações

A sociedade pode emitir obrigações ou quaisquer outros títulos negociáveis.

CAPÍTULO III

Órgãos sociais

SECÇÃO I – Disposições gerais

Artigo 8º – Enumeração

São órgãos sociais:

- a) A assembleia-geral;
- b) O conselho de administração;
- c) O conselho fiscal.

Artigo 9º – Duração dos mandatos

- 1 - Os membros da mesa da assembleia-geral, do conselho de administração e dos órgãos de fiscalização são eleitos por um período de três anos, podendo ser reeleitos.
- 2 - O número de mandatos exercidos sucessivamente não pode exceder o limite de quatro.
- 3 - Os membros da mesa da assembleia-geral e dos órgãos sociais manter-se-ão em funções para além do termo dos respectivos mandatos, até à eleição dos novos titulares.
- 4 - Não é obrigatória a coincidência de mandatos.

Artigo 10º – Actas

- 1 - Das reuniões dos órgãos sociais serão sempre lavradas actas, assinadas por todos os presentes, donde constarão as deliberações tomadas.
- 2 - As actas das reuniões da assembleia-geral devem ser redigidas e assinadas pelo presidente, pelo vice-presidente e pelo secretário.

SECÇÃO II – Assembleia-geral

Artigo 11º – Constituição da assembleia-geral

- 1 - O Estado é representado na assembleia-geral pela pessoa que for designada por despacho do Ministro das Finanças.
- 2 - Na assembleias-gerais devem estar presentes os membros do conselho de administração e do conselho fiscal.

Artigo 12º – Competência

- 1 - A assembleia-geral delibera sobre todos os assuntos para os quais a lei e estes estatutos lhe atribuem competência.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

2 - Compete, em especial, à assembleia-geral:

- a. Deliberar sobre o relatório de gestão e as contas do exercício;
- b. Deliberar sobre a proposta de aplicação de resultados;
- c. Proceder anualmente à apreciação geral da administração e fiscalização da sociedade;
- d. Eleger os membros da mesa da assembleia-geral, os membros do conselho de administração, com indicação do presidente e do vice-presidente, e os membros do conselho fiscal, também com indicação do respectivo presidente;
- e. Deliberar sobre alterações dos estatutos e aumentos de capital;
- f. Deliberar sobre as remunerações dos membros dos corpos sociais, podendo, para o efeito, designar uma comissão de vencimentos com poderes para fixar essas remunerações, nos termos do Estatuto do Gestor Público e demais legislação aplicável;
- g. Autorizar a aquisição e a alienação de imóveis e a realização de investimentos, uns e outros quando de valor superior a 20% do capital social;
- h. Tratar de qualquer assunto para que tenha sido convocada.

Artigo 13º – Convocação das reuniões

A convocação da assembleia-geral será feita pelo presidente da mesa, ou por quem o substitua, com pelo menos 30 dias de antecedência, por carta registada dirigida ao accionista Estado e com indicação expressa dos assuntos a tratar.

Artigo 14º – Reuniões

1 - A assembleia-geral reunirá, pelo menos, uma vez por ano e sempre que seja requerida a sua convocação pelo conselho de administração, pelo conselho fiscal ou pelo Estado.

2 - A assembleia-geral reunir-se-á na sede social ou no local indicado na convocatória.

Artigo 15º – Mesa da assembleia-geral

A mesa da assembleia-geral é constituída por um presidente, um vice-presidente e um secretário, podendo a escolha recair em pessoa que não seja accionista.

SECÇÃO III – Conselho de administração

Artigo 16º – Composição

O conselho de administração é composto por um presidente, que será também designado por administrador-geral, um ou dois vice-presidentes e cinco a onze vogais.

Artigo 17º – Delegação de poderes de gestão

- 1 - O conselho de administração pode encarregar algum ou alguns dos seus membros de se ocuparem de certas matérias da administração.
- 2 - O conselho de administração pode também delegar em dois ou mais administradores, ou numa comissão executiva formada por um número ímpar de administradores, a gestão corrente da sociedade, definindo em acta os limites e condições da delegação.

Artigo 18º – Competência

Compete, em especial, ao conselho de administração:

- a. Gerir os negócios sociais e praticar todos os actos relativos ao objecto social;
- b. Estabelecer a organização interna da empresa e elaborar os regulamentos e as instruções que julgar conveniente;
- c. Contratar os trabalhadores da sociedade, estabelecendo as respectivas condições contratuais, e exercer em relação aos mesmos o correspondente poder directivo e disciplinar;
- d. Constituir mandatários com os poderes que julgar convenientes;
- e. Decidir sobre a participação no capital social de outras sociedades;
- f. Adquirir, onerar e alienar quaisquer bens e direitos, móveis ou imóveis, incluindo participações sociais, e realizar investimentos, quando o entenda conveniente para a sociedade, sem prejuízo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 12.º;
- g. Decidir sobre a emissão de obrigações;
- h. Executar e fazer cumprir as deliberações da assembleia-geral;

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

- i. Representar a sociedade em juízo e fora dele, activa e passivamente, podendo confessar, desistir ou transigir em quaisquer pleitos e comprometer-se, mediante convenção de arbitragem, à decisão de árbitros;
- j. Exercer as demais competências que lhe sejam atribuídas por lei ou por estes estatutos e deliberar sobre quaisquer outros assuntos que não caibam na competência dos outros órgãos da sociedade.

Artigo 19º – Competência do presidente e do vice-presidente

1 - Compete, em especial, ao presidente do conselho de administração:

- a. Representar o conselho de administração;
- b. Coordenar a actividade do conselho de administração e convocar e dirigir as respectivas reuniões;
- c. Assegurar a correcta execução das deliberações do conselho de administração.

2 - O presidente do conselho de administração será substituído nas suas faltas e impedimentos pelo vice-presidente que para esse efeito tiver sido escolhido pelo conselho de administração.

Artigo 20º – Reuniões e deliberações

1 - O conselho de administração reunirá em sessão ordinária com a periodicidade que o próprio conselho fixar e em sessão extraordinária sempre que for convocada pelo seu presidente, por sua iniciativa ou a solicitação de dois administradores.

2 - As reuniões terão lugar na sede social ou noutro local que for indicado na convocatória.

3 - A convocatória pode ser feita por escrito ou por simples comunicação verbal, ainda que telefónica.

4 - O conselho de administração não pode deliberar sem que esteja presente ou representada a maioria dos seus membros.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

- 5 - Qualquer administrador pode fazer-se representar numa reunião do conselho por outro administrador, mediante carta dirigida ao presidente, mas cada instrumento de representação não pode ser utilizado mais de uma vez.
- 6 - As deliberações do conselho de administração serão tomadas por maioria, tendo o presidente, ou quem o substitua, voto de qualidade em caso de empate.

Artigo 21º – Responsabilização da sociedade

1 - A sociedade obriga-se:

- a. Pela assinatura de dois membros do conselho de administração;
- b. Pela assinatura de mandatário constituído, no âmbito do respectivo mandato;
- c. Pela assinatura de um só administrador, no âmbito de negócios celebrados ao abrigo de delegação do conselho de administração e dentro dos limites de tal delegação.

2 - Em assuntos de mero expediente bastará a assinatura de um administrador.

3 - O conselho de administração poderá deliberar, nos termos e dentro dos limites legais, que certos documentos da sociedade sejam assinados por processos mecânicos ou chancela.

Artigo 22º – Benefícios sociais

1 - Os administradores beneficiam do regime de protecção social de que gozavam à data da respectiva designação ou, na sua ausência, do regime geral de segurança social.

2 - Os administradores gozam dos benefícios sociais conferidos aos trabalhadores da sociedade, nos termos que venham a ser concretizados pela comissão de vencimentos, com excepção dos respeitantes a planos complementares de reforma, aposentação, sobrevivência ou invalidez.

SECÇÃO IV – Órgãos de fiscalização

Artigo 23º – Composição

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

- 1 - A fiscalização da sociedade compete a um conselho fiscal e a um revisor oficial de contas ou a uma sociedade de revisores oficiais de contas.
- 2 - O conselho fiscal é composto por um presidente, dois vogais efectivos e dois suplentes.

Artigo 24º – Competência

Além das atribuições constantes da lei compete, em especial, aos órgãos de fiscalização:

- a. Assistir às reuniões do conselho de administração sempre que o entenda conveniente;
- b. Emitir parecer sobre qualquer matéria que lhe seja apresentada pelo conselho de administração;
- c. Colocar ao conselho de administração qualquer assunto que por ele deva ser ponderado.

CAPÍTULO IV

Ano social, aplicação de resultados

Artigo 25º – Ano social

O ano social coincide com o ano civil.

Artigo 26º – Aplicação de resultados

- 1 - Os lucros líquidos anuais, devidamente aprovados, terão a seguinte aplicação:
 - a. Um mínimo de 20% para constituição ou reintegração da reserva legal, sem limite;
 - b. Uma percentagem a atribuir, como participação nos lucros, aos trabalhadores e aos membros do conselho de administração, observadas, neste último caso, as condições e os requisitos previstos no Estatuto do Gestor Público;
 - c. O restante para os fins que a assembleia-geral deliberar, devendo para o efeito o conselho de administração apresentar uma proposta.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

2 - A sociedade poderá, nos termos da lei, proceder a adiantamentos sobre lucros ao accionista.

8.2. Competências fundamentais do Estado Português

São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território;
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.

A especificidade na actuação dos bancos públicos – o caso da Caixa Geral de Depósitos

Curriculum Vitae