

Intervencionismo em contexto de crise e a informação dos sistemas internacionais de contabilidade nacional

Virgínia Maria Granate Costa e Sousa

Instituto Superior de Contabilidade e Administração (ISCA), Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e políticas Públicas (GOVCOPP), Universidade de Aveiro
virginiagranate@ua.pt

ABSTRACT

After the market domination are we facing a new era of State intervention? The crisis context clarifies the danger of globalization, the strength of the interactions between countries and institutions, fuels the discussion about the shapes and functions of the new Welfare Mix and demands the creation of new international systems of information: the System of National Accounts (SNA 2008), born in crisis, is the suitable model for analyzing and evaluating the performance of an economy.

The European Union faces the appearance of hybrid modes of governance and opens the door of bailouts from the public sector to the financial system as a way of protecting - against the danger of the systemic crisis - the economic growth, the employment and the European Social Model. In fact, especially since 2007, the world is in face of strategies of financial sustainability and interventions in the “financial market failures”; it is the case of recapitalizations, loans, grants, acquisition of Assets, several actions conducted by special purpose entities (SPE) and both the command and supervision performed by public corporations and the general government over the financial system. All of these operations, affecting the public deficit, the public debt, the stock flow adjustment and the public finances, call the supra regulation of international bodies conducted by the follow up of several principles in the context of the systems of national accounts.

Case studies of Belgium, Netherlands and Portugal were performed based on the information of the European System of Accounts (ESA95) and further analysis confirmed the new State functions, in a crisis context, and showed the repercussions of the interventionism on the public deficit and debt. This study supports the prediction of the danger of lack of sustainability of the public finances, in those countries and the EU, specially if the guarantees are requested, the loans not solved and the Assets bought by the government lost its value.

In conclusion, we can say that all the countries need a strategic management of their Assets and Liabilities, mainly the financial ones, both in the public and in the financial sectors, using the state interventions in order to create value; in fact, the General Government acting as a share holder or as a creditor of the financial system, must always avoid the danger of an unsustainable public debt, the lost of wealth, the systemic risk and, above all, the unreliability of the State as the guarantor of the economic and financial system.

RESUMO

Após uma clara ofensiva do mercado, estaremos perante uma fase de retorno do Estado? Na realidade, a crise realça os perigos da globalização, a força das interações entre países e instituições, alimenta o intenso debate sobre as formas de intervenção e funções do novo “Welfare Mix” e acelera a criação de novos sistemas de informação: o System of National of Accounts (SNA 2008), nascido em plena crise, é o modelo apropriado para a análise e avaliação da performance de uma economia.

A União Europeia (EU) assiste ao aparecimento de formas híbridas de governação e ao desenvolvimento de novas acções de intervenção, nomeadamente “bailouts” do sector público para o sistema financeiro, como forma de proteger o crescimento económico, o emprego e o Modelo Social Europeu contra o perigo do risco sistémico.

De facto, especialmente desde 2007, as intervenções públicas têm vindo a concretizar-se através de estratégias de defesa da sustentabilidade das instituições financeiras e de acções para colmatar as “falhas do mercado” financeiro. É o caso das recapitalizações, empréstimos, garantias, aquisições de Activos, várias acções conduzidas por “special purpose entities” e, de uma forma geral, do comando e supervisão do sistema financeiro realizados por empresas públicas e pelas Administrações Públicas. Todas estas operações que afectam o défice público, a dívida pública, o “stock-flow adjustment” e as finanças públicas, tornam indispensável a existência de uma supra regulação, de âmbito internacional, conduzida por princípios e normas definidos no contexto dos sistemas de Contabilidade Nacional.

O estudo dos casos da Bélgica, Holanda e Portugal, suportado pela informação do European System of Accounts (ESA95), ainda em vigor, confirma as novas funções do Estado, em contexto de crise, e mostra as repercussões do intervencionismo sobre o défice e dívida públicos. Este estudo adverte para o perigo da falta de sustentabilidade das finanças públicas nesses países e na EU, em geral, especialmente se as garantias forem reclamadas, os empréstimos não pagos e os Activos adquiridos pelas Administrações Públicas (AP) percam o seu valor.

Em conclusão, pode-se dizer que todos os países necessitam de uma sólida gestão estratégica dos seus Activos e Passivos, principalmente os financeiros, nos sectores público e financeiro, usando o intervencionismo de Estado para criar valor; o sector das Administrações Públicas, actuando como accionista ou credor do sistema financeiro, deve evitar o perigo da não sustentabilidade da dívida pública, as perdas patrimoniais, o risco sistémico e, acima de tudo, a perda de confiança no Estado como garante do sistema económico e financeiro.

“There should be no doubt that the SGP is anchored in accounting terms in the national accounts framework. Statistical rules should continue to be applied as foreseen in the relevant regulations”.
(ESS ACTION PLAN)

1. Introdução

Estaremos perante uma nova fase de retorno do Estado, depois da clara ofensiva do mercado? Fala-se de “return of the lost Leviathan” (Schuppert, Gunnar Folke, 2009) mas, na realidade, o Estado esteve sempre presente, embora com características e papéis diferentes, e em consonância com os diversos enquadramentos.

O actual contexto de crise económica e financeira agudiza as fragilidades provocadas pela globalização, realça as fortes interdependências que os países, as administrações e as organizações, em geral, enfrentam e alimenta o intenso debate sobre as formas de intervenção do Estado.

O contexto de crise abre novas oportunidades para redefinir os papéis do Estado, como produtor não mercantil, responsável pelo fornecimento de bens e serviços à comunidade, financiador desse fornecimento através de impostos ou outras formas de rendimento, redistribuidor do rendimento e da riqueza, gestor de Activos Financeiros e não Financeiros, accionista, regulador e facilitador de novos modelos institucionais - que permitem a coexistência de empresas públicas, do sector empresarial do Estado (SEE) ou do sector empresarial local (SEL), de empresas privadas, ou mistas, de organizações sem fins lucrativos e de outro tipo de organizações que adoptam formas híbridas de comunicação com o sistema económico.

Desenha-se o perfil de um novo “Welfare Mix”, apoiado por uma nova concepção de serviço público – o serviço de interesse geral (SIG) - que poderá resolver a incompatibilidade entre lucro, valor para os accionistas e serviço público; que tenderá a equilibrar a produção/prestação de um serviço universal com os interesses privados; que fará a transição para uma eficaz concorrência institucional e para uma visão cada vez mais sistémica que abandone definitivamente o falso dilema Estado/Mercado.

Formas híbridas de governação acompanham as novas funções do Estado, exercidas em contexto de crise, com intervenções sistemáticas no sistema financeiro evitando, a todo o custo, as consequências negativas para o crescimento, o emprego e a viabilidade do Modelo Social Europeu.

De facto, desde 2007, que as intervenções do Estado no sistema financeiro - antes ocasionais e apenas em alguns países – aumentam, de forma acentuada, levando ao estabelecimento de planos de intervenção globais, monitorizados pela Comissão Europeia, que abarcam, entre outras, garantias de cobertura dos Passivo das Instituições Financeiras, operações de recapitalização e a concessão de outras formas de apoio à liquidez (JOC, 2008).

Todas as referidas intervenções, feitas no quadro de novas (ou) renovadas funções do Estado, se exercem no contexto de uma sociedade de riscos – sociais, económicos e financeiros – e configuram novas formas de regulação – micro e macro prudenciais (Comissão das Comunidades Europeias, 2009) -, esta dirigida pelos Estados e por organizações supranacionais, como o Conselho Europeu de Riscos Sistémicos, com destaque para o papel supervisor dos Bancos Centrais (Banque de France, 2009).

As novas formas interventoras do Estado, exercidas num contexto de uma supervisão coordenada, a nível nacional e europeu, vão moldar formas de governação, com as seguintes características:

- Cada vez mais abertas e sujeitas a regras e procedimentos harmonizados;
- guiadas por uma ideia central – que a preocupação constante com os riscos financeiros não faça esquecer os económicos e, sobretudo, os sociais;
- Que salvaguardem a solidez financeira das empresas e do sector financeiro, em geral, e protejam os consumidores dos serviços financeiros;

- De qualidade, na gestão dos recursos públicos, de uma forma geral e dos Activos e Passivos Financeiros, de uma forma particular.

Um novo paradigma, ainda em construção, poderá ajudar a clarificar as formas de intervenção do Estado e as suas novas funções relacionadas com a recuperação do crescimento económico e do emprego e com a estabilização do sistema financeiro - reconduzindo este ao seu papel fundamental de ligação entre a poupança e o investimento.

Mas será tudo isto possível sem a informação dos sistemas internacionais de Contabilidade Nacional, desde o ESA 95 (1) ao novo SNA 2008 (2) - concebidos para a análise económica, para a tomada de decisões e como quadro informativo da política económica?

A resposta parece ser óbvia e está patente desde o “European Statistical System Action Plan on the accounting consequences of the financial turmoil” que, ao confirmar a necessidade dos países da Euro Área actuarem conjuntamente para restaurar a confiança e o bom funcionamento do sistema financeiro, reconhece a complexidade do registo contabilístico das operações de ajuda do Estado ao sistema financeiro, e exige o cumprimento integral dos princípios do actual ESA95 (Eurostat, 2008a).

2. Controlo e coordenação das intervenções/ajudas do Estado

A actual crise económica e financeira, a mais intensa dos últimos anos, ao atingir severamente a União Europeia (EU), desencadeia uma acção conjunta dos vários governos dos países aderentes, do Banco Central Europeu (ECB) e da Comissão da Comunidade - esta com um papel de controlo e coordenação dos princípios orientadores das ajudas do Estado, desenvolvidas pelos vários Estados Membros para atingir os seguintes objectivos prioritários:

- Proteger a poupança;
- Assegurar a estabilidade financeira;
- Preservar um fluxo de crédito suficiente para as famílias e empresas;
- Melhorar a governação económica e financeira.

Na ausência de uma pan European supervisory regulatory and legal framework, para o sistema financeiro (Commission of the European Communities, 2009), a política da EU enquadra as ajudas do Estado e fornece os princípios orientadores de uma intervenção reguladora que respeite a política de concorrência da União.

A referida Comissão enfrentou a crise financeira, com decisivas medidas transmitidas através dos seguintes comunicados:

- Banking Communication, de 13 de Outubro de 2008, para salvaguardar operações de salvamento da Banca;
- Recapitalisation Communication, de 05 de Dezembro de 2008, com a finalidade de regular as recapitalizações de forma a assegurar os níveis de poupança/empréstimos suficientes para o sistema económico (3);
- Impaired Assets Communication, de 25 de Fevereiro de 2009, que, ao regular a remoção dos assim denominados Activos “tóxicos” e Passivos inconvenientes dos Balanços das instituições financeiras, constitui um passo essencial para restaurar a confiança no sistema financeiro e, de uma forma geral, no sistema económico.

De facto, em Outubro de 2008, todos os chefes de Estado e Governo dos países da EU acordam em implantar pacotes de ajuda para “The European Banking Sector” (JOC, 2008), como forma de salvaguardar a estabilidade do sector e restaurar o fluxo normal do crédito em direcção aos agentes da economia real. Assim, os Estados, de forma coordenada, devem suportar a Banca e respeitar o mercado, não distorcendo a concorrência. Em particular trata-se de “State Guarantees”. A base legal é o art. 87(3) b) do Tratado da Comunidade Europeia que estipula que a Comissão autoriza as referidas ajudas do Estado para “remediar uma séria perturbação na economia do Estado Membro” (Commission of the European Communities, 2009). A Comissão realça as circunstâncias excepcionais e o risco sistémico inerente à crise financeira. A referida Bank Communication introduz uma abordagem comum do art. 87 (3) b) para abarcar esquemas globais de intervenção e casos individuais.

The Bank Communication contempla, em síntese, as seguintes medidas:

- garantias que cobrem Passivos das Instituições financeiras;
- de Recapitalização;
- de ajuda à falta de liquidez.

Todas estas medidas devem permitir o acesso não discriminatório, ser limitadas no tempo, claras e associadas a objectivos e destinar-se a enquadrar os Bancos na respectiva crise, excluindo benefícios não justificados a accionistas das respectivas instituições financeiras, em prejuízo dos contribuintes. Está também devidamente regulado o seguinte:

- O sector privado também deverá contribuir nos esquemas de ajuda;
- Há que prevenir o “abuso da ajuda do Estado”
- São necessárias medidas estruturais subsequentes (JOC, 2008)

O reconhecimento de que as medidas de recapitalização constituem uma das principais intervenções dos vários Estados Membros, para estabilizar os mercados financeiros e assegurar o seu pleno funcionamento em interacção com a economia real, dá origem a mais uma publicação (JOC, 2009). Em síntese, essas medidas apresentam as seguintes características:

- permitem restabelecer a estabilidade financeira e a confiança – vectores de reactivação do crédito interbancário;
- introduzem capital adicional, indispensável em época de crise, que absorve perdas e reduz o risco de insolvência (4);
- garantem a concessão de crédito à economia real;
- Cobrem o risco de insolvência de algumas instituições financeiras, contribuindo para a sua viabilidade e evitando os consequentes efeitos sistémicos.

As medidas de recapitalização deverão implicar uma clara definição dos objectivos da intervenção, uma rigorosa avaliação da solidez do banco beneficiário, a existência de incentivos para a saída do Estado, com presença temporária garantida e consequente substituição por investidores privados, uma utilização não abusiva dos auxílios estatais e uma salvaguarda da concorrência – tudo isto acompanhado de relatórios periódicos, ou (e) de planos de reestruturação, que permitam o controlo e a coordenação de todas as acções.

O final do ano de 2008 acelera novas formas de intervenção para completar as garantias e as injeções de capital – são as medidas de ajuda a Activos “Asset relief measures” (European Commission, 2009 a) concretizadas na sua compra, em certas circunstâncias com a participação dos assim denominados “bad banks”, ou através de esquemas de segurança/garantia ou, ainda, de modelos híbridos.

De facto, após as intervenções conduzidas para salvar e recapitalizar os bancos, as avaliações dos “impaired assets” (5), para “limpar” os Balanços, das instituições financeiras, completam o cenário de recuperação da confiança no sistema financeiro e de encaminhamento da poupança para o crédito a famílias e empresas – “the lifeblood of economic activity” (Commissioner Joaquín Almunia, cit in European Commission, 2009 a).

Finalmente, em complemento com os esquemas anteriores, alguns Estados Membros adoptaram intervenções ad hoc (6) a favor de certas instituições financeiras. O recurso a este tipo de medidas, a favor de bancos individuais, justifica-se na ausência de um esquema geral disponível na ocasião oportuna para a intervenção ou, caso ele exista, conduza à não elegibilidade da instituição que se pretende intervencionar.

Vejamos (tabela nº 1) alguns casos que nos pareceram mais relevantes para efeitos da análise que faremos, ao longo deste trabalho.

TABELA Nº 1 - INTERVENÇÕES AD HOC

Instituição beneficiária	Estado Membro	Tipo de Medida	Valor (em biliões de euros)	Data de decisão da Comissão
Dexia	Bélgica, França e Luxemburgo	Garantias	150	19/11/08
			16,9	13/03/09
Fortis	Bélgica, Bélgica, Luxemburgo e Holanda	Garantia	150	19/11/08
			Recapitalização	7
KBC	Bélgica	Recapitalização	3,5	18/12/08
Ethias Group	Bélgica	Recapitalização	1,5	12/02/09
ING	Holanda	Recapitalização	10	13/11/08
Aegon	Holanda	Recapitalização	3	27/11/08
SNS Reaal/New	Holanda	Recapitalização	0,750	10/12/08
Banco Privado Português	Portugal	Garantia	0,450	13/03/09

Fonte: Construída tendo por base (Commission of the European Communities, 2009)

3. Operações públicas de intervenção nas instituições e mercados financeiros, em contexto de crise e os Sistemas de Contabilidade Nacional

As intervenções públicas no sector bancário/financeiro são, de acordo com a avaliação feita em Março de 2009, realmente significativas, quando expressas em percentagem do PIB, para a EU e para a Euro Área e, especialmente, marcantes para a Bélgica, Holanda e Luxemburgo – países cuja estrutura económica e financeira se encontra particularmente dependente de grandes bancos e seguradoras (Tabela nº 2).

TABELA Nº 2- INTERVENÇÕES PÚBLICAS NO SECTOR BANCÁRIO, EM % DO PIB

Países	Injecções Públicas de Capital	Garantias concedidas sobre Passivos	Actuação sobre Activos “tóxicos”	Suportes públicos à liquidez	Total de medidas de intervenção
Bélgica	5,7	16,3	5,0	NR (*)	35,3
Holanda	7,9	5,7	4,9	5,8	24,4
Luxemburgo	7,9	NR	0	0	18,5
França	0,8	3,1	0,3	0	4,2
TOTAL EU	1,5	7,8	0,5	3,0	12,8
EURO AREA	1,4	8,3	0,7	0,7	11,1
Portugal	0	3,0	0	0	3,0

Fonte: Construída tendo por base European Commission (2009 b)

(*) NR – not reported

Para além das intervenções referidas, algumas das quais iremos detalhar, outros membros da União Europeia têm vindo a pôr em prática medidas de suporte do sistema financeiro, que envolvem transacções cuja complexidade de

classificação e registo exigem a consagração de regras definidas pela EU, pelo European System of Accounts (ESA95) e pelo Manual on Government Deficit and Debt.

De facto, a complexidade das várias intervenções públicas e suas implicações para as Contas Nacionais e, especialmente, para as estatísticas do deficit e dívida do GG (general government – S13 do ESA95), utilizadas no contexto do excessive deficit procedure (EDP), têm vindo a forçar o Eurostat a um controlo que pretende clarificar e harmonizar procedimentos. Este quadro de intervenção deu origem à constituição de um grupo de peritos (task force), do Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics (CMFB), cujas opiniões foram objecto de consulta pelo Eurostat, em Março de 2009 (CMFB, 2009).

Remontam ao início das primeiras medidas de intervenção pública, no sistema financeiro, as várias discussões e trocas de pontos de vista entre o Eurostat, outros departamentos da Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais dos vários países europeus – centradas na classificação e registo das operações e no pleno cumprimento das regras do ESA95, que permitem assegurar a igualdade de tratamento para os vários países e viabilizam a coordenação estatística e económica da EU.

Merecem relevo algumas regras essenciais definidas no contexto referido:

1. Regra da substância sobre a forma

O tratamento contabilístico das operações deve, de acordo com os procedimentos da contabilidade nacional, reflectir a realidade económica e não o seu enquadramento legal e administrativo.

2. Avaliação das transacções financeiras

Estas transacções, consideradas “abaixo da linha” e, portanto, sem reflexos no deficit público, devem ser registadas pelo valor da respectiva operação que envolverá Activos Financeiros/Passivos Financeiros e respectiva compra, troca, pagamento, ou outras.

3. Passivos Contingentes

O sistema ESA95 dá como exemplo as garantias de pagamento concedidas a favor de uma terceira parte que será, por exemplo, credora de um empréstimo. É como que um seguro a favor das instituições financeiras - que concedem empréstimos a outras - ou dos depositantes de uma instituição. O sistema de contas considera a Garantia como Activo/Passivo financeiro se houver possibilidade de lhe atribuir um valor de mercado, caso contrário, não será objecto de registo. É, desta forma, que as garantias concedidas pelo General Government (S13 do ESA95) a favor de instituições financeiras, podem ficar fora do registo das contas públicas e nacionais.

4. Recapitalização

De acordo com o ESA95, as recapitalizações, sob a forma de acções ordinárias (ou acções preferenciais e situações híbridas), são operações financeiras, se efectuadas a preço de mercado. Se o preço da transacção se situar acima do preço de mercado, isso implicará o registo pela diferença em empregos da Conta Capital de S13, como transferência de capital e, portanto, com repercussões sobre o deficit público. Se as regras sobre taxas de retorno forem cumpridas, a recapitalização sob a forma de acções preferenciais será registada como operação financeira. Caso isso não aconteça, há que separar entre operação financeira e componente da despesa de S13 (com repercussões sobre o deficit) pela diferença entre a taxa de retorno e aquela que é considerada apropriada face às regras comunitárias.

5. Empréstimo concedidos a entidades financeiras, em dificuldade

Sempre registado como operação financeira. O seu cancelamento ou perdão implica o registo de uma transferência de capital desfavorável para S13.

6. Compra de “impaired Assets” – os assim intitulados “tóxicos”

A compra pelo sector General Government de Activos Financeiros - caso das “securities other than shares” - será uma operação financeira. Pode, no entanto, envolver transferências de capital por diferenças de valor, a registar de acordo com os critérios anteriormente mencionados e, sempre, com a preocupação de clarificar a posição da

Administração Pública (S13) que actua como um normal accionista ou visa atingir outros objectivos. A referida compra pode ser feita directamente ou através de uma entidade pública criada, em muitas circunstâncias, especialmente para o efeito.

7. Criação de “Special purpose entities” (SPE)

Os governos (Administrações públicas) podem ter SPE para efectuar certas operações como, por exemplo, as anteriormente referidas ou recapitalizações. Essas entidades não têm autonomia de decisão e, dessa forma, serão classificadas em S13. As SPE, possuídas por instituições privadas e criadas por um curto espaço de tempo e com a finalidade de intervenção, em contexto de crise financeira, mesmo que recebendo garantias do GG, serão classificadas fora de S13 se as perdas esperadas forem reduzidas em comparação com o total do seu Passivo (Eurostat, 2009 a).

A opinião transmitida pelo Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics, vai mais na direcção da explicação fundamentada na noção de controlo, definida pelo novo SNA2008, onde se consagra que, caso as respectivas entidades tenham uma actividade pré determinada (special purpose), serão classificadas no sector que as controla. Assim, não é invocado o critério anterior – o das perdas esperadas (CMFB, 2009).

8. Transacções efectuadas por sociedades financeiras públicas

Estas transacções serão imputadas a S13, e não a S12, caso a entidade pública receba instruções do sector das Administrações Públicas (GG) para efectuar as referidas transacções, com objectivos de política pública. Em todas as restantes circunstâncias entende-se que as transacções são efectuadas pelas entidades públicas e, assim, registadas em S12 (Eurostat, 2009 a).

Neste caso a opinião do Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics apoia-se no entendimento que, sendo as operações, sem qualquer dúvida, efectuadas contra o interesse da entidade financeira, então, elas serão atribuídas a S13 (CMFB, 2009).

O novo sistema internacional de contabilidade nacional, o System of National Accounts (SNA) 2008 (Commission of the European Communities, IMF, OECD, UN, WB, 2008 e 2009) – a nascer, em plena crise financeira - ofereceu-nos um quadro de conceitos e guias de procedimentos para a classificação e registo de operações e o melhor entendimento das novas relações entre os sectores das Administrações Públicas (S13 do ESA95) e o Sector das Sociedades e Quase Sociedades Financeiras (S12 do ESA95).

Vejamos aqueles que entendemos como os mais relevantes.

- “Special purpose entities” (SPE) - podem aparecer no contexto de novas conveniências financeiras e em formas mais ou menos dependentes do sector das Administrações Públicas (General Government). Aquelas SPE que sejam residentes no território económico e actuem de forma passiva, relativamente ao GG, e que efectuem operações orçamentais/fiscais serão parte integrante do referido sector. Caso actuem independentemente, adquiram Activos e assumam Passivos, em seu benefício, aceitando o risco associado, serão classificadas como unidades institucionais do sector ou indústria da sua actividade principal. Todas as que sejam não residentes serão classificadas fora do sector das Administrações Públicas. Assim, embora um governo possa criar uma SPE não residente para fazer empréstimos ou assumir outros compromissos, as transacções efectuadas devem ser registadas nas contas do GG e do Resto do Mundo, de forma a reflectir, com clareza, actividades que terão repercussões em termos de gestão das finanças públicas (Commission of the European Communities, IMF, OECD, UN, WB, 2008 e 2009).
- Garantias – quando consideradas one-off serão classificadas como contingentes e, portanto, não registadas pela entidade que as concede. As consequências da sua reclamação, essas sim, serão objecto de registo. O novo sistema internacional de contabilidade aconselha que as garantias concedidas pelo GG às instituições, em dificuldades financeiras, desde que haja alto risco de serem reclamadas, sejam registadas como se esse evento fosse certo (Commission of the European Communities, IMF, OECD, UN, WB, 2008 e 2009).
- “Bailout” – expressão, que pretende abarcar as várias ajudas do GG, em contexto de graves distúrbios financeiros (Commission of the European Communities, IMF, OECD, UN, WB, 2008 e 2009). Aplica-se quando o GG fornece ajudas de curto prazo a uma sociedade para permitir a sua sobrevivência, em período de

crise financeira, ou uma injeção de capital para ajudar à sua recapitalização. Esta última situação pode configurar uma nacionalização desde que o GG adquira o controlo da respectiva empresa. “Bailouts” para instituições financeiras são particularmente importantes pela sua divulgação e amplos montantes que, normalmente, envolvem. As intervenções do GG, no âmbito deste esquema podem ser:

1. Financiamento através de aquisição de ações, em condições, normalmente, favoráveis para as instituições financeiras, em causa;
 2. Compra de Activos, da respectiva instituição financeira, a preços superiores aos preços de mercado;
 3. Criação de SPE, ou outro tipo de entidade pública, para intervir, financiando ou gerindo a transacção de Activos ou Passivos da instituição financeira a intervir.
- As várias operações públicas de intervenção, nas instituições e no mercado financeiro, em geral, têm repercussões importantes sobre as contas públicas e, conseqüentemente, sobre a gestão das finanças públicas, exigindo cada vez mais qualidade na informação estatística e contabilística. Assim, para responder às reclamadas exigências de clareza, na prestação de contas públicas, e de maior eficácia na gestão dos respectivos recursos, o novo sistema de contas internacionais cria um novo sector institucional – o sector público – que abarca todas as unidades do sector das Administrações Públicas (GG), e as empresas (corporations) públicas, afirmando expressamente: “ In order to analyse the full impact of government on the economy, therefore, it is useful to form a sector consisting of all the units of general government and all public corporations. This composite sector is referred to as the public sector” (Commission of the European Communities, IMF, OECD, UN, WB, 2008 e 2009).

4. Medidas públicas de intervenção nas instituições e mercados financeiros e suas possíveis consequências nas finanças públicas

4.1. Repercussões no déficit e na dívida públicos

A maioria das medidas implantadas pelos governos dos vários países da EC, para suportar a situação financeira dos Bancos, atinge a dívida pública e é neutral, pelo menos no curto prazo, para o deficit público. Na realidade, os Activos Financeiros adquiridos podem ser do mesmo valor da liquidez perdida pelo GG.

Consideremos algumas medidas e suas repercussões para as contas públicas.

Suponhamos a compra de um Activo Financeiro que, naturalmente, como operação “abaixo da linha”, não teria qualquer repercussão sobre o deficit. Mas nem sempre será assim. Se na referida compra o GG pagar um valor superior ao preço de mercado ou “fair value”, a diferença será imputada, como emprego da sua Conta Capital e, conseqüentemente, terá efeitos negativos sobre o deficit público. Acresce que, em muitas situações, a compra de Activos, por exemplo, de participações que impliquem, ou não, o controlo das instituições, acarreta, logo que financiada por empréstimos, um aumento da dívida pública. Esta compra, de Activos Financeiros, acontece nas chamadas injeções de capital e, em algumas circunstâncias, nas medidas de suporte da liquidez.

A compra dos chamados “Activos tóxicos” será neutral para o deficit público desde que o preço pago pelo GG seja o “fair value” (fv). Tal como no caso anteriormente referido, a diferença entre o preço pago, que será superior ao fv é imputada a emprego da Conta Capital do GG, como transferência de capital e, portanto, com consequências sobre o deficit. Mas qual é o seu “fair value”? A sua identificação, em época de crise, é uma actividade quase impossível. Não só não há mercado para esses Activos como alguns deles são de difícil valoração. Desta forma, tem sido considerado, à falta de melhor regra, que o preço pago é o “fair value” a não ser que haja uma forte evidência contrária (European Commission, 2009 b). Mais tarde, a eventual negociação dos referidos títulos, pelo GG, levará a ganhos ou perdas, a registar na Conta de Reavaliação e, dessa forma, com consequências no valor patrimonial, embora sem efeitos sobre o deficit.

A concessão de garantias a Passivos, desde que sem utilização de empréstimos a contrair, para o efeito, pelo GG, não tem qualquer efeito sobre a dívida pública e como Passivo Contingente que é, não dará possibilidade de registo. No caso da referida garantia ser reclamada, por não cumprimento do devedor, as repercussões atingem as contas públicas.

Convém lembrar que a cobrança de “fees”, pela concessão de garantias, terá repercussões favoráveis sobre a capacidade ou necessidade de financiamento do sector das Administrações públicas, ou GG (7).

Não obstante algumas operações continuarem a levantar sérias dúvidas de registo e a gerar opiniões contraditórias, pode-se afirmar que em várias situações a ajuda aos bancos constitui uma assunção de riscos por parte do Estado, seja na acumulação de Activos, com valor incerto ou volátil, seja na acumulação de Passivos contingentes. Sublinhe-se que o custo, para as finanças públicas, da recuperação financeira do sistema bancário depende, em larga medida, da capacidade de gestão desses Activos e Passivos e do controlo da sua interacção com o sistema económico.

O impacto das medidas de suporte financeiro da banca e do mercado financeiro, em geral, sobre o défice e sobre a dívida públicos, é de tal forma importante, para as finanças públicas de cada país e para a comunidade, que o Eurostat prevê a publicação, através do 2º EDP “notification”, de Outubro de 2009, de tabelas suplementares, relacionadas com as actividades exercidas, nesse âmbito, pelas diversas entidades públicas de cada país, que assegurem a máxima transparência da informação e a melhor governação (Eurostat, 2009 b).

4.2. Repercussões no stock-flow adjustment (SFA)

O SFA é calculado através da diferença entre a variação no stock da dívida do GG e o fluxo anual do seu défict/excedente. Este componente é parte integrante do teste efectuado pelo Eurostat para apurar a qualidade da informação transmitida pelos vários países no contexto do Excessive Deficit Procedure (EDP). Se positivo, permite afirmar que a dívida do GG aumenta mais que o deficit anual (ou diminui menos do que aquilo que o excedente permitiria); pelo contrário, um SFA negativo significa que dívida aumenta menos do que o deficit anual (ou diminui mais do que o permitido pelo excedente). A primeira componente do SFA, sem dúvida a mais importante, é a aquisição líquida de Activos Financeiros (8) que, envolvendo operações abaixo da linha, não contribui para o déficit público, embora altere o stock de dívida; a segunda componente inclui transacções com Passivos que são excluídos da definição de dívida, de acordo com o conceito de Maastricht; e, finalmente, a terceira inclui ajustamentos vários.

Vejamos, na tabela nº 3, o comportamento do SFA, ao longo do período de 2004 a 2008, para os países que seleccionamos para este estudo.

TABELA Nº 3- STOCK FLOW ADJUSTMENT (SFA) EM 2004-2008 , EM % DO PIB

PAÍSES	2004	2005	2006	2007	2008
Holanda	0,2	1,4	-1,2	0,9	15,7
Luxemburgo	-0,6	0,2	2,4	4,1	10,4
Bélgica	0,5	-0,8	0,7	0,2	6,8
França	0,8	1,0	-2,1	0,5	2,7
EU 27	0,2	0,4	0,3	0,4	3,4
EURO AREA	0,2	0,6	0,3	0,4	3,4
Portugal	0,3	1,1	-0,2	-0,6	1,4

Fonte: Construída tendo por base: para o período de 2004 a 2007 (Eurostat, 2008b), para o ano de 2008 (Eurostat, 2009 c)

Como se pode observar, o valor do SFA altera-se radicalmente, em 2008, subindo para valores muito distantes de períodos anteriores, e muito acima da média da EU 27 e da Euro Área, na Holanda, no Luxemburgo e na Bélgica – países cujas Administrações Públicas se viram forçadas a intervir fortemente no sistema financeiro (tabela nº 2) e em instituições financeiras com grande importância e peso, nos respectivos sistemas económicos e financeiros (tabela nº 1). Acresce que a variação do SFA, entre 2007 e 2008, deve ser explicada, em grande parte, pelas repercussões das referidas intervenções sobre a dívida pública, muito mais do que sobre o déficit, dos respectivos governos.

4.3. CASOS – PAÍSES E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

4.3.1. A Bélgica

A crise financeira global, que atinge a Bélgica de forma intensa nos finais de 2008, força a intervenções públicas nas suas maiores instituições financeiras. Essas acções de intervenção estendem-se ao Fortis e ao Dexia, em Setembro, ao KBC, em Outubro, e ainda à seguradora Ethias.

O sector financeiro belga é um sector considerado pesado, no contexto do respectivo sistema económico, com grandes interacções ao nível do internacional e dominado por grupos. Os quatro bancos principais detêm cerca de 80% de todos os Activos do sector - uma concentração muito acima da média europeia de 45%, vejamos.

**TABELA Nº 4- NÍVEL DE CONCENTRAÇÃO
FINANCEIRA (EM %) - BÉLGICA, EM 2008**

INSTITUIÇÕES	“MARKET SHARE BANKING”
FORTIS	31,9
KBC	21,4
DEXIA	14,7
ING	14
TOTAL	82

Fonte: Construída com base em (IMF, 2009)

A deterioração das condições financeiras força à intervenção no Grupo Fortis Bank, em 28 de Setembro de 2008, juntamente com a Holanda e o Luxemburgo, num investimento total de 11,2 biliões de euros, nas actividades bancárias do grupo. O governo belga, por intermédio da Société Fédérale de Participation et d’Investissement (SFPI) subscreve um aumento de capital do Fortis Banque, no valor de 4,7 biliões de euros, adquirindo o direito a participar em 49,93% do capital. Mais tarde, em 05 de Outubro, a Bélgica anuncia a compra de 50,1 % do Fortis Banque, por um preço de 4,7 biliões de euros, e a venda de 75% da sua participação nesse banco ao BNP Paribas, ao preço de 8,25 biliões de euros, contra a aquisição de acções do referido BNP Paribas (European Commission, 2008a).

No caso Fortis houve, inicialmente, uma intervenção conjunta de três países, com nacionalização parcial e injeções de capital. De facto, a Holanda nacionaliza integralmente os Activos holandeses do banco, enquanto a Bélgica nacionaliza o restante, estabelecendo o acordo da venda das operações belgas ao BNP Paribas (9) e expurga os Activos tóxicos do Fortis, com a ajuda de uma SPE (IMF, 2009).

As autoridades belgas intervêm, ainda, no Fortis através da concessão de garantias (European Commission, 2008 b). Assinale-se que todas as intervenções se justificam pela importância que o Fortis Banque assume para a economia do país em geral, através dos fortes laços financeiros que criou com as famílias belgas, com os profissionais liberais, as PME, as grandes empresas, os poderes locais e os fundos de pensões.

Ainda em Setembro, cerca do dia 30, a Bélgica intervém no Dexia, através de injeções de capital realizadas em conjunto com os governos da França e do Luxemburgo e vários accionistas privados (IMF, 2009). Mais tarde, o KBC recebe 3,5 biliões de euros para recapitalização, segundo decisão da comissão europeia de 18 de Dezembro de 2008 (Commission of the European Communities, 2009).

As ajudas ao Dexia – um banco originalmente público, especializado no financiamento dos governos local e regional – ocorrem por dificuldades financeiras da instituição que obrigam à intervenção conjunta da Bélgica, França e Luxemburgo, principalmente através de garantias e injeções de capital. As garantias recebidas dos três países comprometem a Bélgica em cerca de 90 biliões de euros (10).

O Ethias recebe, como injeções de capital, do governo federal e de dois governos regionais 1,5 biliões de euros.

Em síntese, a intervenção do Estado belga pode resumir-se a:

- Operações que envolvem Activos Financeiros /Injecções de capital: no Fortis, com injecções de capital de 9,4 biliões de euros para adquirir, virtualmente, todas as participações no Fortis Bank e vender 75% ao BNP – Paribas, em troca de acções deste último; no Dexia, através do governo federal e dos governos de três regiões, no valor de 2 biliões de euros, em troca de 11,5% de participação no capital dessa instituição. Acresce que a Bélgica e a França garantiram mais de 12 biliões de Activos “tóxicos” da carteira do Dexia; no KBC, com intervenções do governo federal, no valor de 3,5 biliões de euros, e do governo regional, no valor de 2 biliões de euros, em títulos, sem direito a voto e não transferíveis; no Ethias, com intervenção do governo federal, e dos governos das regiões de Flemish e de Walloon, cada uma com 0,5 biliões de euros em injecções de capital nesta instituição seguradora
- Concessão de Garantias: para além de várias garantias concedidas ao sistema financeiro em geral, em benefício dos respectivos depositantes e de garantias temporárias para empréstimos inter bancos, o Dexia recebe uma garantia, prestada conjuntamente pela Bélgica, França e Luxemburgo, que compromete o Estado belga, como já foi dito, em cerca de 90 biliões de euros (IMF, 2009).

Dado que a maior parte das injecções de capital no sistema financeiro, feitas pelo governo federal e regional, foram financiadas por empréstimos contraídos por essas entidades, a dívida do GG (Administrações Públicas ou S13 do ESA95) aumenta em cerca de 19,4 biliões de euros, ou seja, cerca de 5% do PIB da Bélgica, em 2009. As consequências sobre o défict público serão negativas, no valor dos juros pagos pela contracção das dívidas (cerca de 850 milhões de euros por ano) e positivas, na medida dos dividendos e outros rendimentos eventualmente recebidos pelas participações no Dexia, no Ethias, no Fortis Bank e no KBC. Quanto às garantias concedidas pelo governo belga, ao serem classificadas como Passivos contingentes, não têm qualquer repercussão, como vimos, sobre a dívida e sobre o défict públicos. No entanto o recebimento de um rendimento (fee) pela concessão de garantias dadas pelo Estado tem repercussões favoráveis sobre o deficit público; calcula-se, de acordo com o orçamento belga, que, em 2009, o rendimento será de 100 milhões de euros, vindo das garantias de depósito, e de 500 milhões de euros provenientes do “new bank funding guarantee” (IMF, 2009).

Vejam os relatórios transmitidos pelas Contas Nacionais da Bélgica.

**TABELA Nº 5 – VARIÇÃO DE ACTIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS DO GENERAL
GOVERNMENT (S13 DO ESA 95), EM MILHÕES DE EUROS**

FLUXOS	2007	2008
Aquisição Líquida de AF	1 948	22 008
Sendo F5 (11)	1 005	12 443
Varição de PF	2 436	27 130
Sendo F3 (12)	1 917	26 252
Stock Flow Adjustment (SFA)	730	23 439

Fonte: Construído tendo por base (Eurostat, 2009 c) (adpt.)

**TABELA Nº 6 – BALANÇO (FINANCEIRO) DO GENERAL
GOVERNMENT (S13 DO ESA 95), EM MILHÕES DE EUROS**

STOCKS	2007	2008
ACTIVOS FINANCEIROS	49 430	67 459
SENDO AF5 (11)	25 265	33 561
PASSIVOS FINANCEIROS	293 547	320 494
SENDO PF3 (12)	248 462	274 530
PATRIMÓNIO FINANCEIRO AF-PF	-244 117	-253 035

Fonte: Construído tendo por base (Eurostat, 2009 c) (adapt.)

A informação da tabela anterior, a nº 5, denota que, de 2007 para 2008, há um incremento da actividade do GG em transacções (de sinal positivo) com Activos Financeiros, com especial relevo para a rubrica F5 – aquisição líquida de acções e outras participações –, que reforça o papel accionista do Estado Belga, em situação de crise e de intervenção no sistema financeiro. Podemos ver, também, o comprometimento governamental pela via da emissão de títulos (F3) que, tal como já referido, acompanham as injeções de capital no sistema financeiro. O aumento do SFA, de 2007 para 2008, acompanha as intervenções no mercado financeiro que se repercutem mais na dívida pública que no deficit.

A tabela nº 6, revela a importância crescente, entre 2007 e 2008, dos Activos Financeiros, especialmente da componente AF5, que se justifica não só pelas operações anteriormente referidas mas, também, pelas reavaliações resultantes de um mercado extremamente instável, em época de crise. Os Passivos Financeiros, e especialmente a sua componente mais pesada, a PF3, revelam uma evolução positiva, entre 2007 e 2008, acompanhando de perto o incremento de novos encargos financeiros titulados.

A tabela anterior aponta um património financeiro negativo e em deterioração, entre 2007 e 2008, chamando a atenção para que a gestão das finanças públicas da Bélgica seja acompanhada por uma rigorosa gestão dos recursos do Estado para um não empobrecimento do seu património financeiro. Acresce que, as variações ocorridas no património real, de S13, resultantes da poupança e das transferências de capital (B10.1 do ESA 95) são negativas, tanto em 2007 como em 2008 e indicam um agravamento já que evoluem de -0,34% do PIB, em 2007 (Institut des Comptes Nationaux, 2008) para -1,2% do PIB, em 2008 (Eurostat, 2009 c). Concluímos, tendo por base as observações de ambos os patrimónios do Estado – o real e o financeiro – pela necessidade de uma cuidadosa gestão dos Activos e Passivos do Estado belga.

Sabemos que as diversas acções governamentais com vista à estabilização do sistema financeiro, dada a importância, já assinalada, das instituições intervencionadas - refira-se, por exemplo, que o Fortis é o maior banco de depósitos da Bélgica – são o principal factor explicativo do aumento da dívida pública de 84% do PIB, em 2007, para 89,6% do PIB, em 2008, e do elevado incremento, nesse mesmo período, do SFA (tabela nº3). Acrescentamos que, se as garantias concedidas ao sistema financeiro - que chegam a 1/3 do PIB - forem reclamadas, a dívida pública pode disparar para valores muito difíceis de gerir – quase 100% do PIB, em 2009 e 2010 (European Commission, 2009b).

Apesar de tudo, o IMF Executive Board aprova a decisiva intervenção do governo belga – dada a crise internacional e as condições específicas do seu sistema bancário – e, até, considera viável a necessidade de futuras intervenções no sistema financeiro por parte do Estado belga (IMF, 2009).

4.3.2. A Holanda

O Estado holandês intervém no mercado financeiro, em 2008, injectando capital público no Fortis Netherlands, no ABN AMRO Bank, no ING, no Aegon e no SNS Reaal. Concede garantias de empréstimos a outras instituições financeiras e faz pagamentos (adiantamentos) aos detentores de contas de poupança do banco falido Icesave

Vejamos as várias intervenções.

1. Intervenção no Fortis Netherlands

Em Setembro de 2008, o Estado holandês fornece 4 biliões de euros de capital para o Fortis Netherlands, em troca de 49% de participação no capital do referido banco. Em 03 de Outubro o Estado nacionaliza as actividades holandesas do Fortis Holding, ou seja, do Fortis Bank Netherlands, Fortis Insurances Netherlands, Fortis Corporate Insurance e uma parte na RFS Holding (ABN AMRO Bank). Desta forma, a transacção de Setembro é substituída pela operação de Outubro, que custa ao Estado 16,8 biliões de euros, pagas ao Fortis Holding. Esta transacção é registada nas contas nacionais como aquisição de acções (F5), de S13 a S12 (13) e, portanto, sem efeitos sobre o deficit.

Em Outubro e Novembro de 2008, o Estado holandês injecta capital no ING, no Aegon e no SNS Reaal, no valor de 13,75 biliões de euros. Esta transacção é, também, registada nas contas nacionais como aquisição de acções (F5), de S13 a S12, e, igualmente, não apresenta efeitos sobre o deficit.

Em Dezembro de 2008, o governo deste país adquire a parte da Holding RFS na ABN AMRO do Fortis Bank Netherlands, por 6,54 biliões de euros. Refira-se que, apesar do Estado holandês já possuir o Fortis Netherlands, este não apresenta controlo directo sobre a Holding. A transacção resulta numa troca de parte do empréstimo a longo prazo ao Fortis, pela participação na RFS Holding (Statistics Netherlands, 2009). Esta transacção é, também, registada nas contas nacionais como aquisição de acções (F5), de S13 a S12, da mesma forma não tem repercussões sobre o deficit.

2. Garantias concedidas pelo Estado Holandês

Assinalemos alguns casos, que consideramos relevantes, dadas as suas repercussões nas contas nacionais.

Suponhamos o caso do reembolso a detentores de poupança em instituições que não têm capacidade para cumprir os seus compromissos. Desde que o reembolso, no valor de 1,3 biliões de euros, feito pelo Dutch Bank, seja pago a prazo – o Estado holandês tem um compromisso do governo da Islândia para ser reembolsado em 15 anos –, o valor desembolsado pelo Estado holandês não agrava o deficit e deve ser registado em outras contas a receber do Resto do Mundo.

O pagamento feito em adiantamento, ao Dutch Bank, em consonância com o compromisso do Estado holandês na garantia de depósitos, no valor de 0,1 biliões de euros deverá ser considerado uma transferência de capital – dado o tipo de compromisso do Estado - e, conseqüentemente, terá efeitos negativos sobre o deficit.

Em síntese, o Estado da Holanda adquire 37 biliões de euros de acções (F5) em várias instituições financeiras e compromete 44,3 biliões de euros, em empréstimos. Todas as intervenções são financiadas com emissão de títulos, por parte do sector S13, levando, assim, a um aumento da dívida pública em mais de 80 biliões de euros.

Apesar da dívida pública, em percentagem do PIB, aumentar de 45,5% do PIB, em 2007, para 58,2 % do PIB, em 2008, o excedente orçamental aumenta de 0,2 % do PIB para 0,7% - situação de comportamento divergente, de alguma forma reflectida no alto valor do SFA (15,7% do PIB), conforme tabela nº 3, e em grande medida devida às operações de intervenção no mercado financeiro. Vejamos a tabela seguinte.

**TABELA Nº 7 – VARIÇÃO DE ACTIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS DO GENERAL
GOVERNMENT (S13 DO ESA 95) (EM MILHÕES DE EUROS)**

FLUXOS	2007	2008
Aquisição Líquida de AF	5 131	92 354
Sendo F4 (14)	1959	45 996
Sendo F5	- 2 444	35 978
Varição de PF	4 155	88 324
Sendo F3	- 2 572	74 880
Sendo F4	- 416	12 072
Varição do Património Financeiro	976	4 030
Poupança Líquida mais Transferências de Capital	3854	8 137

Fonte: Construído tendo por base (Statistics Netherlands, 2009)

A tabela nº 7 põe em destaque um valor extremamente elevado – nunca atingido no período de 2002 a 2007, segundo dados da publicação citada – do F5 (acções e outras participações), em 2008, reforçando a tese que a intervenção do Estado, em época de crise, nas várias instituições financeiras, fortalece a sua função accionista. Na Holanda, após as intervenções e na situação de crise, o Estado transforma-se, também, num grande credor das instituições que necessitam de ajuda financeira – veja-se a evolução de 2007 para 2008, de F4. Apesar da grande evolução na emissão de títulos (F3) poder comprometer o equilíbrio financeiro patrimonial, verificamos que a

variação do património financeiro é, até, mais favorável em 2008 que, em 2007. Considerando, ainda, a evolução favorável do património não financeiro, revelado por uma poupança líquida corrigida pelas transferências de capital também mais favorável, em 2008, que, em 2007 – pensamos que a gestão dos Activos e Passivos do Estado holandês tem sido feita em conformidade com as formas de intervenção no mercado financeiro, configurando esse Estado como um bom gestor de Activos e Passivos.

Apesar deste quadro favorável, as previsões apontam para que o rácio da dívida pública atinja, em 2010, cerca de 63,1 do PIB, enquanto os excedentes governamentais darão lugar aos deficits, em 2009 e 2010, de, respectivamente, 3,4% do PIB e 6,1% do PIB (European Commission, 2009 b). Receia-se que o alto nível de garantias concedidas ao sector financeiro seja uma ameaça para uma dívida pública ainda maior que a prevista para os próximos anos.

4.3.2. Portugal

A intervenção do Estado português, no seu sistema financeiro, está coberta, desde 2008, pelo Regime de Garantias a favor das instituições de crédito em Portugal (Comissão Europeia, 2008). Este regime, reservado para bancos solventes, aparece como não adequado para a intervenção, que pretendemos realçar, ou seja, aquela que é feita no Banco Privado Português (BPP), dadas as suas dificuldades de liquidez. De facto, em Novembro de 2008 o BPP informa o Banco Central de Portugal que estava em riscos de não cumprimento dos seus compromissos de pagamento. Nesta sequência, em 05 de Dezembro, recebe 450 milhões, através de empréstimo negociado com 6 bancos portugueses (Banco Comercial Português, S.A., Caixa Geral de Depósitos, S.A., Banco Espírito Santo, S.A., Banco BPI, S.A., Banco Santander Totta, S.A. e Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, CRL). Este empréstimo, dadas as dificuldades financeiras do devedor, recebe a garantia do Estado português (Tabela nº1). A referida intervenção do Estado, aprovada pela Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2009), deve ser caracterizada como uma garantia concedida a Passivos, para tornar viável o empréstimo, negociado pelo BPP – que se apresentava com risco elevado.

Apesar da dimensão reduzida do BPP (a totalidade dos Activos do seu Balanço representa menos que 1% do total de Activos do sector bancário português), o Banco Central de Portugal regista o mérito da garantia concedida pelo Estado como força de travagem de uma quebra de confiança no sistema financeiro português, com repercussões internacionais, dado o contexto de crise sistémica (Comissão Europeia, 2009).

A referida intervenção, a coberto do Article 87 (3) b), da EC, terá repercussões na dívida pública, caso o BPP não cumpra os seus compromissos. Como sabemos, a concessão de garantias a empréstimos contraídos por instituições financeiras é classificada como um Passivo contingente e, portanto, não terá registo nas contas nacionais. O impacto sobre o défict, será positivo na medida do recebimento de “fees”, por parte do Estado.

Os sistemas financeiros, mesmo os mais eficientes, bem regulados e competitivos - e o nosso assim é considerado pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 2008) -, dificilmente escapam a uma crise económica e financeira, como a actual, que contribui, sempre, para realçar e agudizar as suas vulnerabilidades. De facto, algumas vulnerabilidades têm vindo a ser constatadas no nosso sistema financeiro, entre as quais, as dívidas elevadas de famílias e empresas, com altas taxas de incumprimento, a concentração, em alguns bancos, de empréstimos ligados a sectores em crise e a composição de algumas carteiras de títulos – todas têm vindo a permanecer como fontes de riscos e dificuldades a enfrentar, aconselhando ao aumento de capital dos nossos bancos e a uma supervisão reforçada do Banco de Portugal (IMF, 2008).

5. Reflexões conclusivas

Em contexto de crise económica e financeira, redefinem-se e criam-se papéis para o Estado, exercidos numa sociedade de riscos – sociais, económicos e financeiros – e configurados num enquadramento de regulação e supervisão, cada vez mais aberto. Pontuam, na Europa, o Conselho Europeu de Risco Sistémico – para a supervisão macro-prudencial. e o Sistema Europeu de Supervisão Financeira – para a supervisão micro – prudencial.

Assinalamos que as várias operações de intervenção, devidamente enquadradas por regras e procedimentos, em harmonização crescente, por via dos sistemas de contabilidade nacional, realçam os novos papéis do Estado – como garante e regulador do sistema financeiro, como accionista e financiador, em várias instituições do referido sistema, como gestor de Activos e Passivos, em geral, e dos Financeiros, em especial - , assumidos com riscos, muitas vezes elevados, e com inevitáveis repercussões para as finanças públicas. Todo este contexto exige maior rigor e eficácia na gestão dos seus recursos e no controlo da interacção do sector das Administrações Públicas e do sector público, em geral, com o sistema económico.

De facto, as referidas medidas de intervenção no sistema financeiro, devem ser avaliadas no contexto das outras intervenções do Estado no sistema económico e social, não comprometendo a eficácia das suas funções, nomeadamente, quando está em questão a produção e (ou) financiamento e prestação de serviços de interesse geral. Os custos do intervencionismo público dependem largamente de uma informação transparente – sabemos que o Eurostat prevê a publicação, através do 2º EDP “notification”, de Outubro de 2009, de tabelas suplementares, relacionadas com as actividades de intervenção no sistema financeiro – para que não se coloque em risco a sustentabilidade das finanças públicas e, conseqüentemente, o cumprimento de grandes metas económicas e sociais.

Os países escolhidos para o estudo casuístico (15) confirmam o exercício das novas tarefas e funções dos Estados, em contexto de crise, as eventuais repercussões sobre o défice e sobre a dívida públicos e, principalmente, sobre o risco que sabemos pairar sobre a sustentabilidade das finanças públicas de vários países da EU, dado que as garantias concedidas podem ser reclamadas, os empréstimos não pagos e os Activos adquiridos podem desvalorizar – tudo com enormes repercussões no valor do património das Administrações Públicas.

As mudanças introduzidas pelo novo sistema internacional de Contabilidade Nacional – o SNA 2008 , que dará origem à revisão do actual ESA 95 , serão, sem qualquer dúvida, extremamente úteis para uma nova forma de governação. Elas são várias, como sabemos, mas há duas que convém realçar:

- A primeira consiste na criação de uma nova entidade – o sector público – que permite uma melhor gestão das finanças públicas, numa época de crescentes riscos e grandes mudanças institucionais (Sousa, Virgínia Costa e, 2008).
- A segunda ergue o Balanço a peça informativa central da revisão do anterior sistema, o SNA 93, e considera-o indispensável para uma boa monitorização de todos os sectores institucionais, nomeadamente do sector das Administrações Públicas e do sector público, em geral.

Uma última reflexão se impõe:

Torna-se indispensável uma gestão estratégica dos Activos e Passivos, principalmente os financeiros, de todo o sector público, incluindo, obviamente, o banco central e outras instituições financeiras públicas – sem esquecer que muitas das intervenções, com reduzidas repercussões sobre o deficit, e mesmo sobre a dívida pública, embora fortaleçam a posição accionista e credora do Estado, em relação às instituições financeiras, envolvem riscos verdadeiramente sistémicos, que podem vir a comprometer a sustentabilidade das finanças públicas, a confiança no seu estatuto de garante do Sistema Financeiro e a degradar, sem qualquer aviso prévio, o património público.

Este artigo foi apresentado no 7º Congresso Nacional da Administração Pública: Estado e Administração na Resposta à Crise (2009, comemoração dos 30 anos do INA), Novembro, Lisboa.

NOTAS

- (1) “The European System of Accounts, 1995 was made broadly consistent with the 1993 SNA with respect to the definitions, accounting rules and classifications. Its update, which is currently under way, will cover all the recommendations and clarifications agreed at the international level for the 2008 SNA” (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).
- (2) “For practical purposes, the 2008 SNA has been produced in two separate volumes. Volume 1 contains details about the broad framework covering the concepts, accounting rules, the accounts and tables, and their integration. Volume 2 (to be released in 2009) elaborates various aspects of the accounts, provides details about their presentation and describes some possible extensions to improve the usefulness of the accounts for a wide range of purposes” (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).
- (3) Alguns Estados Membros utilizam a recapitalização bancária não tanto para assegurar a sobrevivência das instituições em causa mas, especialmente, para garantir a concessão de crédito à economia real, ou seja, recorrem a recapitalizações preventivas.
- (4) Mesmo os bancos considerados sólidos podem necessitar de injeções de capital desde que o novo contexto se traduza em ameaças de novos riscos e em aumentos do custo de financiamento e exija, conseqüentemente, incrementos de capital.
- (5) Neste caso, o “impaired asset” é um Activo de uma instituição que apresenta um valor de registo no respectivo balanço superior àquele que lhe está atribuído pelas leis de mercado.
- (6) Na actual crise, de natureza sistémica, as intervenções ad hoc foram avaliadas em consonância com o art. 87 (3) b) do Tratado da União Europeia.
- (7) Como registar essas “fees”? A primeira opção, em discussão, do registo como vendas parece, obviamente, má, dado que não se trata de um serviço produzido pelo GG, pois se o fosse teria que ser não mercantil. A segunda opção, classificação como “insurance premia,” parece mais correcta, embora não deixe de implicar, para uma correcta valoração, o cálculo da probabilidade das garantias serem exigidas.
- (8) Tendo por a nomenclatura do ESA95., a aquisição líquida de Activos Financeiros reflecte a aquisição líquida de Activos Financeiros pelo GG sob a forma de: Numerário e Depósitos (F2), Títulos excepto acções (F3), Empréstimos concedidos Estado a entidades não governamentais (F4), Acções e outras participações (F5) e Outros Activos Financeiros, principalmente outras contas a receber (F7).
- (9) A decisão do tribunal de suspender a venda do Fortis Bank Belgium ao BNP-Paribas conduziu a incertezas e a quebras de confiança, que poderão forçar a intervenções adicionais do governo Belga.
- (10) As garantias concedidas sobre Activos “tóxicos” pela Bélgica e pela França serão equivalentes a injeções de capital, uma vez que os governos dos referidos países ficaram de receber acções do Dexia, em compensação (IMF, 2009).
- (11) A operação F5 (do ESA95) envolve acções e outras participações (shares and other equity). O Activo correspondente é o AF5.
- (12) A operação F3 (do ESA95) envolve títulos, excepto acções (securities, other than shares). O Passivo correspondente é o PF3.
- (13) Todas as classificações e registos efectuados relativamente às várias intervenções do Estado da Holanda, no sistema financeiro, são feitas em conformidade com o ESA95 e com o Manual on Government Deficit and Debt e supervisionadas pelo Eurostat.
- (14) A operação F4 (do ESA 95) envolve empréstimos de curto e longo prazo.
- (15) A Bélgica, pelo seu sistema financeiro, com fortes interacções ao nível do internacional e dominado por grupos com grande influência no seu sistema económico e pelo grande peso das intervenções do Estado, no PIB do país; a Holanda, pela sua ligação a grandes instituições financeiras e pelo peso elevado das medidas de intervenção do Estado holandês, no seu PIB e, finalmente, o caso de Portugal por razões óbvias.

Referências bibliográficas

- Banque de France (2009), La Crise Financière, Documents et débats, nº2, Février.
- CMFB (2009), Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics Opinion Concerning Statistical Accounting Consequences For Government of The Financial Turmoil, Março.
- Comissão das Comunidades Europeias (2009), Comunicação da Comissão, Supervisão Financeira Europeia, Bruxelas, Maio.
- Comissão Europeia (2008), Auxílio Estatal NN 60/2008, concedido por Portugal, Regime de garantias a favor das instituições de crédito em Portugal, Bruxelas, 29 de Outubro
- Comissão Europeia (2009), State Aid NN 71/2008 – Portugal, State Aid to Banco Privado português – BPP, Brussels, March.
- Commission of the European Communities (2009), Report from the Commission, State Aid Scoreboard, special edition on State Aid Interventions in the Current Financial and Economic Crisis, Spring, update.
- Commission of the European Communities, IMF, OECD, UN, WB (2008 e 2009), System of National Accounts – 2008, Pre-edition version of volume 1 and Draft Version of Volume 2.
- European Commission (2008 a), Aides d' Etat NN 42/2008 – Belgique, NN 46/2008 _ Luxembourg, NN 53/A/2008 _ Pays-Bas, Aide á la restructuration en faveur de Fortis Banque et Fortis Banque Luxembourg, Brussels, Dezembro.
- European Commission (2008 b), Aide d' Etat N 574/2008 – Belgique – Garanties publiques en faveur de Fortis Banque, Brussels, Novembro.
- European Commission (2009 a), IP/09/322, State aid: Commission provides guidance for the treatment of impaired assets in the EU banking sector, 25 de Fevereiro
- European Commission (2009 b), Directorate General for Economic and Financial Affairs, Commission Staff Working Document, Public Finances in EMU-2009, European Economy, 5/2009, provisional version.
- Eurostat (2008a), ESS Action Plan on the accounting consequences of the financial turmoil.
- Eurostat (2008b), Stock-Flow Adjustment (SFA) for the member States, the Euro Área and the EU27 for the period 2004-2007, as reported in the October 2008 EDP notification.
- Eurostat (2009 a), Decision of Eurostat on deficit and debt, The Statistical Recording of Public Interventions to support Financial Institutions and Financial Markets during the Financial Crisis.
- Eurostat (2009 b), new release, New decision of Eurostat on deficit and debt, The Statistical Recording of Public Interventions to Support Financial Institutions and Financial Markets During the Financial Crisis, July.
- Eurostat (2009 c) Statistical Books, Government Finance Statistics, Summary Tables – 1/2009 from 1996-2008.
- IMF(2008), Country Report nº 08/33, Portugal, Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, October
- IMF(2009), Country Report nº 09/87, Belgium, Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, February.
- Institut des Comptes Nationaux (2008), BNB, Comptes Nationaux, Partie 2 – Comptes détaillés et Tableaux- 1998-2007, Bruxelles, Octobre
- JOC (2008), Comunicações oriundas das instituições e dos órgãos da União Europeia, Comunicação da Comissão — Aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas adoptadas em relação às instituições financeiras no contexto da actual crise financeira global, 25 de Outubro.
- JOC (2009), Comunicação da Comissão — A recapitalização das instituições financeiras na actual crise financeira: limitação do auxílio ao mínimo necessário e salvaguardas contra distorções indevidas da concorrência, de 15 de Janeiro.
- Schuppert, Gunnar Folke (2009), The New Interventionist State, in Responses to the Global Crisis: Charting a progressive path, handbook of ideas, Policy Network, London.
- Sousa, Virgínia Costa e (2008), SNA 2008 – A Resposta do Sistema Internacional de Contabilidade Nacional às Mudanças Institucionais, XII Congresso de Contabilidade e Auditoria, A Contabilidade na Era Global – Respondendo à Mudança, Novembro.
- Statistics Netherlands (2009), National Accounts of the Netherlands - 2008