

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM FINANÇAS E ECONOMIA EMPRESARIAL

CLAUDIA RAPHAELA COVA DE LIMA

A CRISE BANCÁRIA IRLANDESA DE 2008-2011

Rio de Janeiro

2012

CLAUDIA RAPHAELA COVA DE LIMA

A CRISE BANCÁRIA IRLANDESA DE 2008-2011

Dissertação apresentada na
Escola de Pós Graduação em
Economia da Fundação Getúlio
Vargas como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em
Finanças e Economia
Empresarial.

Orientador: Fernando de Holanda Barbosa

RIO DE JANEIRO

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Lima, Claudia Raphaela Cova de

A crise bancária irlandesa de 2008-2011 / Claudia Raphaela Cova de Lima. – 2012.
49 f.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Pós-Graduação em
Economia.

Orientador: Fernando de Holanda Barbosa.

Inclui bibliografia.

1. Crise financeira - Irlanda - 2008-2011. 2. Crise econômica - 2008-2011- Irlanda. 3.
Bancos - Irlanda. I. Barbosa, Fernando de Holanda. II. Fundação Getulio Vargas. Escola de
Pós- Graduação em Economia. III. Título.

CDD – 332.1



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

EPGE

Escola de Pós-Graduação
em Economia

CLAUDIA RAPHAELA COVA DE LIMA

A CRISE BANCÁRIA IRLANDESA 2008 - 2011

Tese apresentada à Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para obtenção do grau de Mestre em Economia Empresarial e Finanças.

Data da defesa: 31/05/2012

Aprovada em: 03/07/2012

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Prof. Fernando de Holanda Barbosa
Orientador
EPGE-FGV

Prof. Pedro Cavalcanti Gomes Ferreira
EPGE-FGV

Prof. Renato Fragelli Cardoso
EPGE-FGV

AGRADECIMENTOS

Ao corpo docente da FGV/EPGE em especial ao meu orientador Fernando de Holanda Barbosa, pela compreensão e sabedoria transmitida que possibilitaram a conclusão desse trabalho

Aos funcionários da FGV/EPGE em especial à Vera, à Gisele e ao Vitor pela paciência, atenção e dedicação.

Aos meus amigos Alisson Chen, Lúcia Coelho e Eduardo Righi, pelas inúmeras madrugadas on line e finais de semana na FGV. Sempre com companheirismo, trabalho em equipe e bom humor que fez com que passássemos por todas as adversidades e desafios do Mestrado.

A minha família, colegas de trabalho e demais amigos que sempre me apoiaram e com muita paciência estiveram ao meu lado durante todo o período do curso.

RESUMO

A Irlanda é um país que décadas anteriores chegou a ser chamado de “O Tigre Celta”, devido a seu crescimento econômico expressivo. Após a crise financeira mundial e a ruptura de uma bolha imobiliária, entrou em grande recessão, com um sistema bancário insolvente, a ponto da necessidade de intervenção de organizações financeiras mundiais. Este trabalho tem como objetivo analisar a crise do setor bancário irlandês de 2008 a 2011. A dissertação analisa a origem da crise, os métodos de solução e seu custo social.

Palavras-chave: Crise Econômica. Economia Irlandesa. Setor Bancário.

ABSTRACT

Ireland in the previous decades was called “The Celtic Tiger” because of its impressive economic growth. The global financial crisis and the breakdown of a housing bubble, produced a big recession and an insolvent banking system, requiring financial support of world organizations. This dissertation aims to study the Irish banking sector crisis from 2008 to 2011, pointing out an analysis on the origin of the crisis, the resolution methods and its social cost.

Keywords: Economic Crisis. Irish Economy. Banking System.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. A ECONOMIA IRLANDESA.....	10
2.1 O TIGRE CELTA.....	11
2.2 A IRLANDA DO EURO.....	14
2.3 A CRISE FINANCEIRA DE 2008-2011	18
3. A CRISE BANCÁRIA IRLANDESA	21
3.1 AS ORIGENS DA CRISE.....	22
3.2 REGULAÇÃO E GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	29
3.3 MÉTODO DE SOLUÇÃO E CUSTO DE INTERVENÇÃO.....	33
3.4 PLANO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA EXTERNA	42
4. CONCLUSÃO.....	47
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

1. INTRODUÇÃO

Em 2008, com a crise financeira instalada no mercado americano e superando as expectativas de como o sistema financeiro global era mais interconectado que o previsto. Causando o contágio de instituições financeiras ao redor do mundo que começaram a apresentar grandes perdas e muitas delas tiveram que ser socorridas por seus governos, dentre eles a Irlanda. Todos os sistemas bancários, tanto irlandês como o de outros países, face a iminência de um colapso receberam ajuda maciça de seus governos. O Primeiro Ministro Irlandês liberou garantias para cobrir depósitos e para toda a dívida dos maiores bancos da Irlanda.

A questão levantada foi de como o sistema bancário irlandês ficou tão fragilizado. Bancos com menor liquidez acabaram apresentando maiores perdas em suas ações, mesmo depois da implementação de mecanismos de controle do governo.

A dependência dessas instituições financeiras de recursos externos e a ruptura de uma bolha imobiliária doméstica deixaram o sistema à beira de um colapso. Tais instituições aumentaram sua alavancagem ao longo do tempo, o que as tornou cada vez mais vulneráveis a um recuo na oferta de liquidez dos mercados.

Diversos fatores conduziram a uma mudança no comportamento e portfólio dos bancos, aumentando seus riscos e mitigando seu papel crucial como provedor de liquidez em momentos de crise.

A crise financeira mundial e um declínio no valor das propriedades imobiliárias mudaram o cenário de prosperidade econômica da Irlanda subitamente, assim, o objetivo desta dissertação será analisar a crise do setor bancário e seu impacto na economia irlandesa.

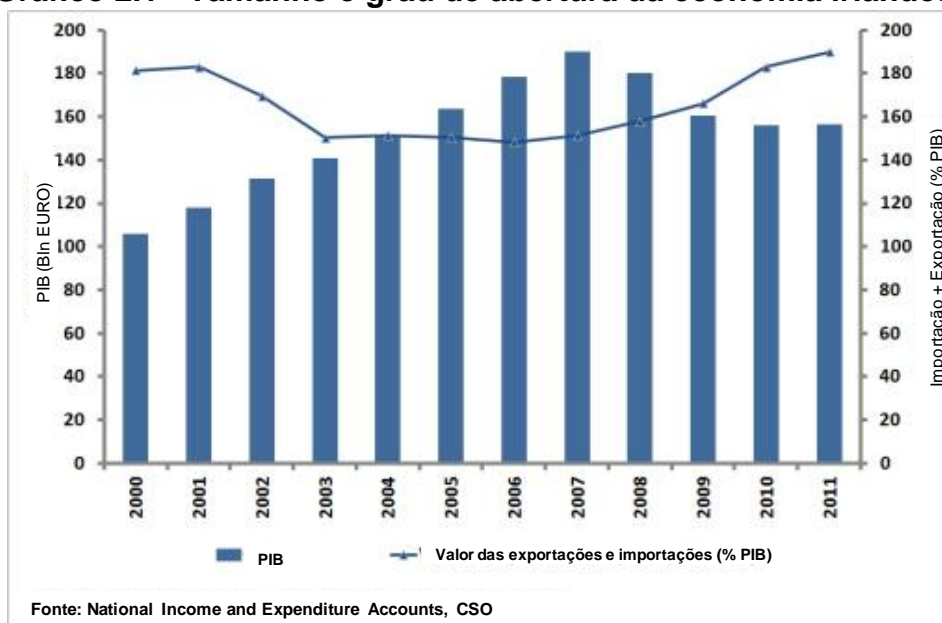
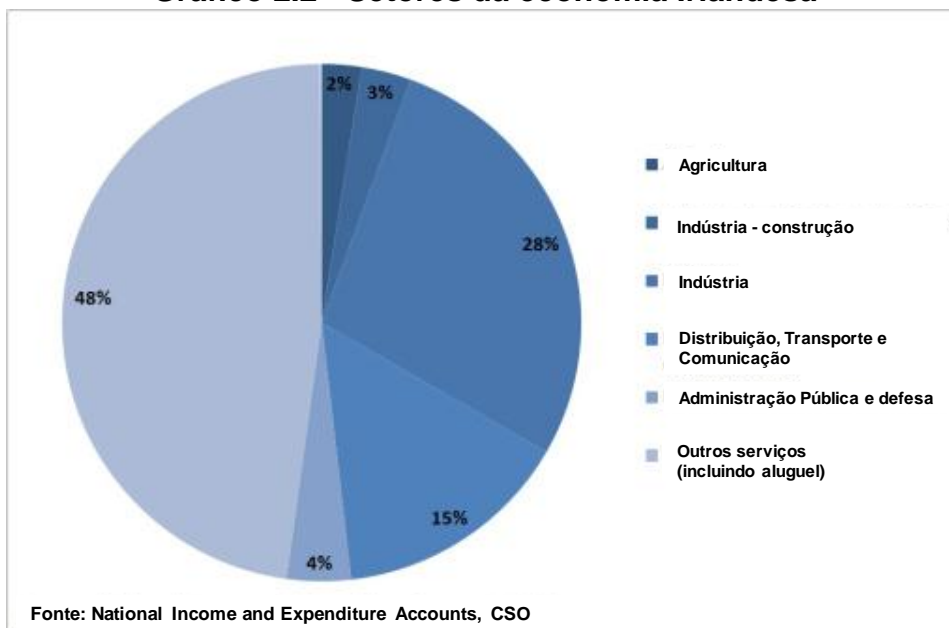
Um cenário que começa ao final de 2007 e meados de 2008, trazendo discussões até a presente data sobre como diminuir os reflexos da crise e como reimpulsionar a economia.

Esta dissertação está organizada da seguinte forma: No capítulo 2 será feita uma análise da economia irlandesa dividindo-se a história recente em três fases. A primeira analisa o cenário econômico no período de crescimento expressivo, quando a Irlanda passou a ser popularmente conhecida como o “Tigre Celta”; a segunda fase trata do período pós-adoção do Euro em 2002; e a terceira fase, a crise financeira de 2008 a 2011 que coincide com a crise financeira internacional, quando ocorre uma mudança no desempenho econômico irlandês.

A economia irlandesa foi extremamente afetada por conta do colapso do seu sistema bancário. No capítulo 3 é feita uma análise da crise bancária da Irlanda desde a sua origem, o papel da regulação e governança corporativa, os métodos de solução, o custo de intervenção dos bancos pelo governo até a ajuda externa.

2. A ECONOMIA IRLANDESA

A República da Irlanda teve sua independência da Grã-Bretanha em 1922. A Irlanda é um país pequeno, aberto e bastante integrado no comércio internacional (Gráfico 2.1 e 2.2). Tinha um baixo nível de renda “per capita” até os anos 90. A partir do início dessa década, o governo implementou uma série de programas econômicos que aceleraram o crescimento econômico em todos os setores.

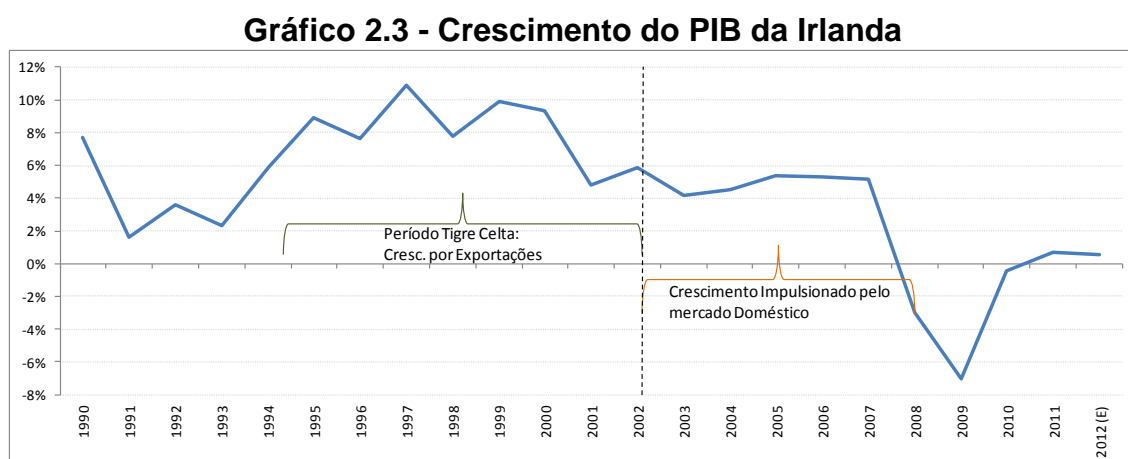
Gráfico 2.1 - Tamanho e grau de abertura da economia irlandesa**Gráfico 2.2 - Setores da economia Irlandesa**

2.1 O TIGRE CELTA

Quando a República da Irlanda se tornou um membro da Comunidade Económica Europeia em 1973, era o país mais pobre do grupo e continuou assim até o final da década de 80. As políticas implementadas no país deslancharam a economia em

todos os setores, levando a Irlanda a ter uma das maiores rendas “per capita” da União Européia (UE). Neste período de grande prosperidade econômica, o crescimento médio de 7% ao ano na década de 90, conferiu à Irlanda o título de o "Tigre Celta" (Gráfico 2.3).

O sucesso inicial foi atribuído a uma política orientada para a exportação e os benefícios de uma maior integração econômica européia. Essa abertura foi bastante positiva para a difusão da tecnologia e inovações no país, bem como de globalização mais ampla em um contexto de melhorias significativas de produtividade.



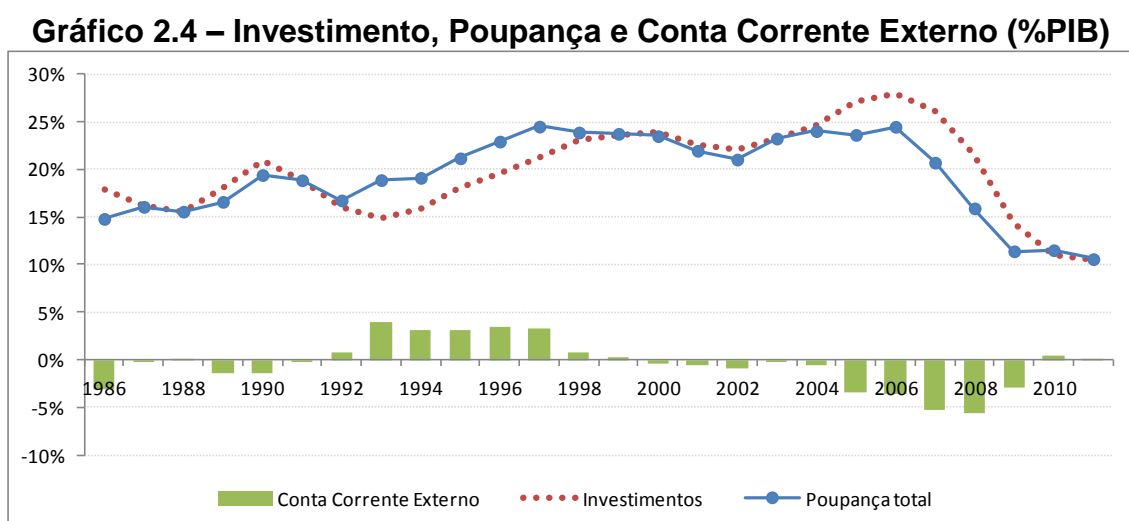
Fonte: FMI.

As políticas econômicas implementadas nos setores comercial, fiscal, industrial e educacional foram um suporte para o investimento estrangeiro. Ocorreu uma mudança de uma política protecionista para um regime bem liberal, com diversos fatores como: um aumento no investimento direto estrangeiro (Gráfico 2.4), uma efetiva administração na busca de atrativos para as multinacionais, vários incentivos em impostos, o fim da restrição a multinacionais para a remessa de dividendos ao exterior, melhorias no transporte internacional, melhor infra-estrutura em comunicação e um estável e transparente sistema legal e administrativo. Esses foram os fatores que fizeram com que a Irlanda se transformasse em um “paraíso” para investimentos, provocando um grande crescimento na indústria.

Além disso, outros fatores tornaram a Irlanda um país atraente, principalmente para companhias americanas, como a compatibilidade legal, regulatória e a proximidade da língua e cultura semelhantes.

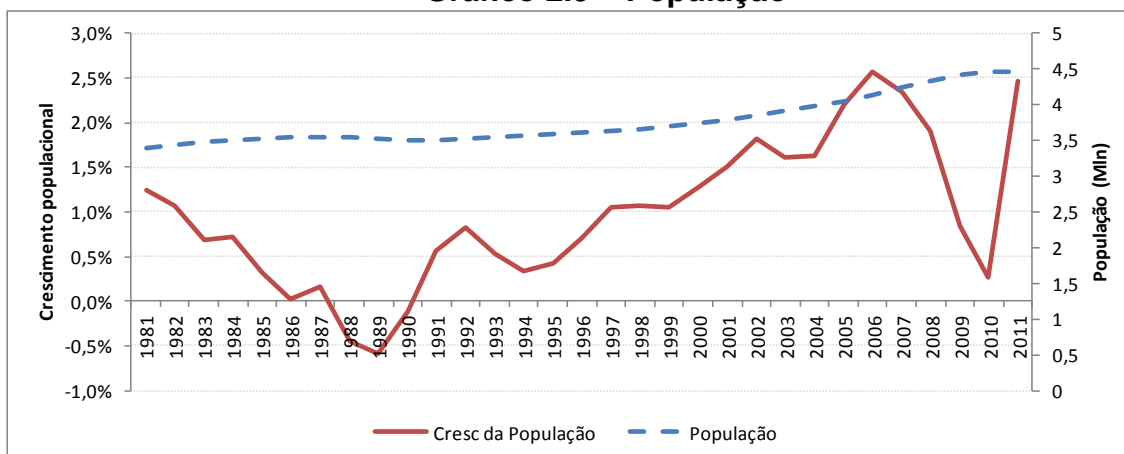
O elevado crescimento no setor da indústria transformadora irlandesa e o seu desenvolvimento voltado para a exportação tornaram a economia irlandesa um caso único entre as economias mais periféricas da União Européia.

Estas políticas foram os principais fatores propiciadores de condições econômicas estáveis. Com a criação de um mercado único pela UE, a Irlanda conseguiu aumentar seu grau de abertura na zona européia. A diminuição da regulação e um regime tributário favorável tornaram a economia mais flexível.



Fonte: FMI.

Durante a década de 90, o país se encontrava em uma situação quase de pleno emprego (gráfico 2.6), havia uma imigração abundante (Gráfico 2.5) e um crescente sentimento de segurança econômica. As condições para o aumento da demanda por imóveis cresceram gradualmente.

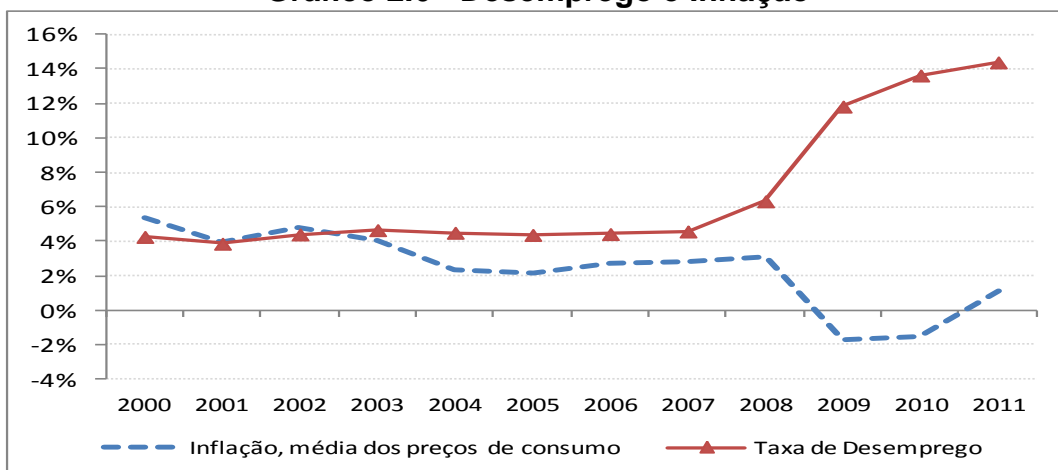
Gráfico 2.5 – População

Fonte: FMI.

2.2 A IRLANDA DO EURO

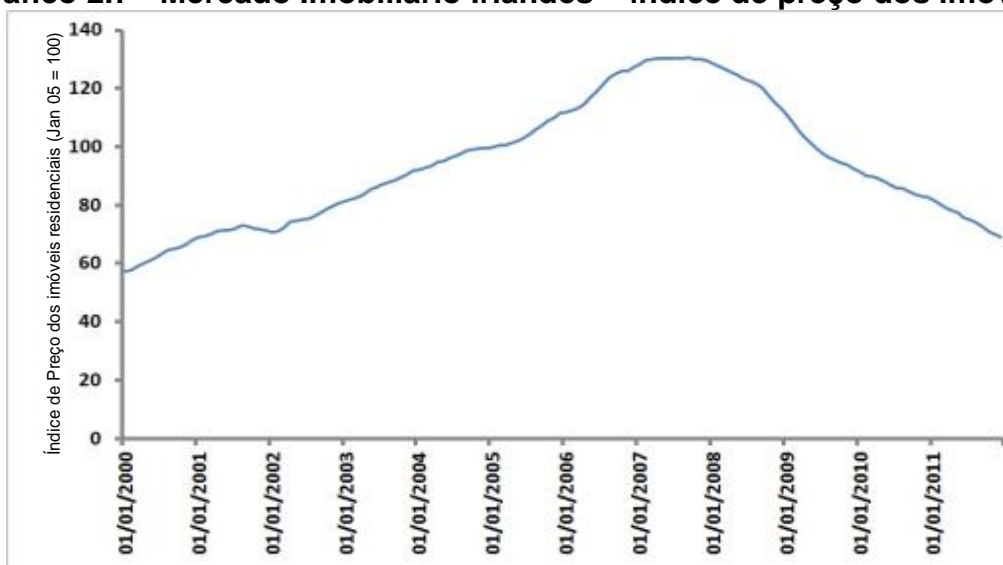
A entrada da Irlanda na União Europeia permitiu o acesso a empréstimos externos e a menores taxas de juros que em conjunto com o aumento populacional contribuiu para o aumento da capacidade produtiva da economia e gerou uma maior demanda por imóveis. Esses fatores que contribuíram para o aumento do crédito, das hipotecas, dos preços dos imóveis e para o aquecimento da economia em geral. A Irlanda atendia aos critérios de convergência para o Euro como estabilidade de preços, déficit público menor que 3% do PIB e dívida líquida menor que 60% do PIB.

A adesão ao Euro em 2002, eliminou as flutuações da taxa de câmbio, o que facilitou os empréstimos externos com a remoção do risco cambial, e com taxas de juros mais baixas alterou-se o fluxo de capitais do país proporcionando o aumento no déficit da conta corrente (Gráfico 2.4).

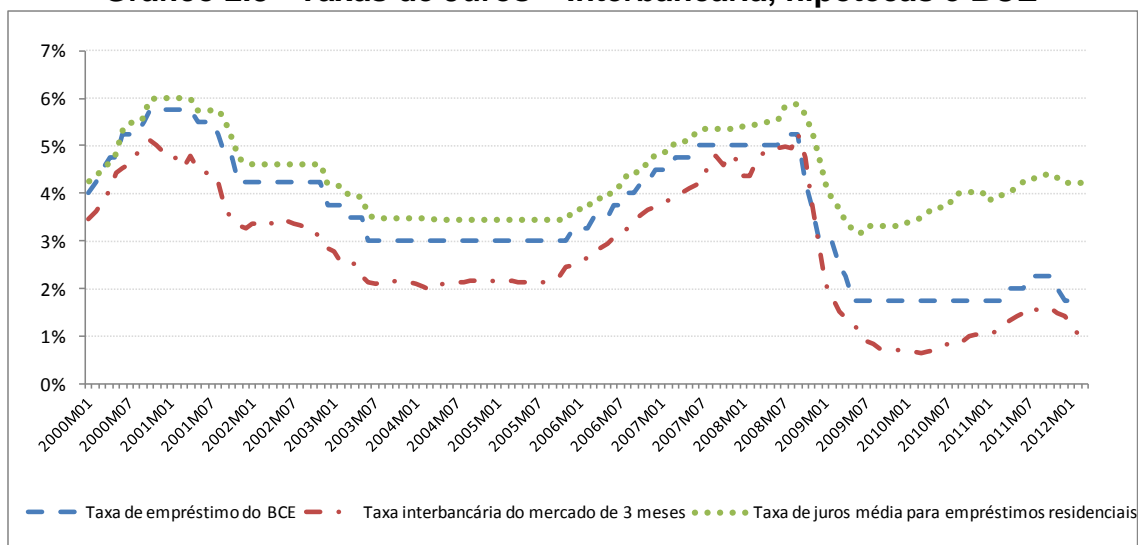
Gráfico 2.6 - Desemprego e Inflação

Fonte: FMI.

A redução nas taxas de juros real resultou em um aumento dos preços dos imóveis e, em decorrência, a um desajuste no equilíbrio dos preços dos ativos. Esses preços, em conjunto com o aumento populacional e da renda e a redução das taxas de juros hipotecárias elevaram significativamente a demanda por imóveis (Gráficos 2.7 e 2.8).

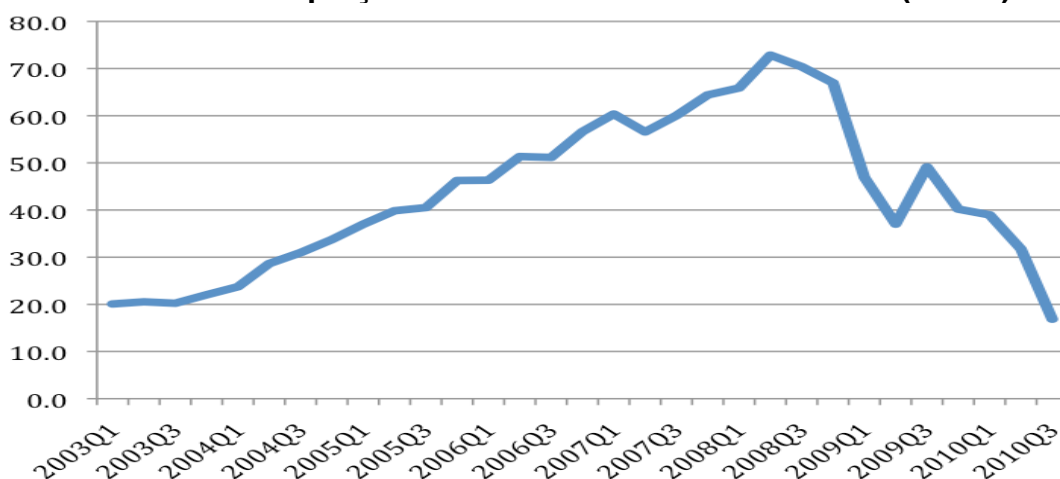
Gráfico 2.7 - Mercado Imobiliário Irlandês – índice de preço dos imóveis

Fonte: CSO.

Gráfico 2.8 - Taxas de Juros – Interbancária, hipotecas e BCE

Fonte: CSO - StatBank

De 2003 em diante, os bancos aumentaram a oferta de crédito doméstico devido a ampla fonte de captações externas, o que levou a uma mudança no endividamento líquido externo dos bancos irlandeses. No final de 2003 era de apenas 20% do PIB e no início de 2008 atingia mais de 70% do PIB (Gráfico 2.9).

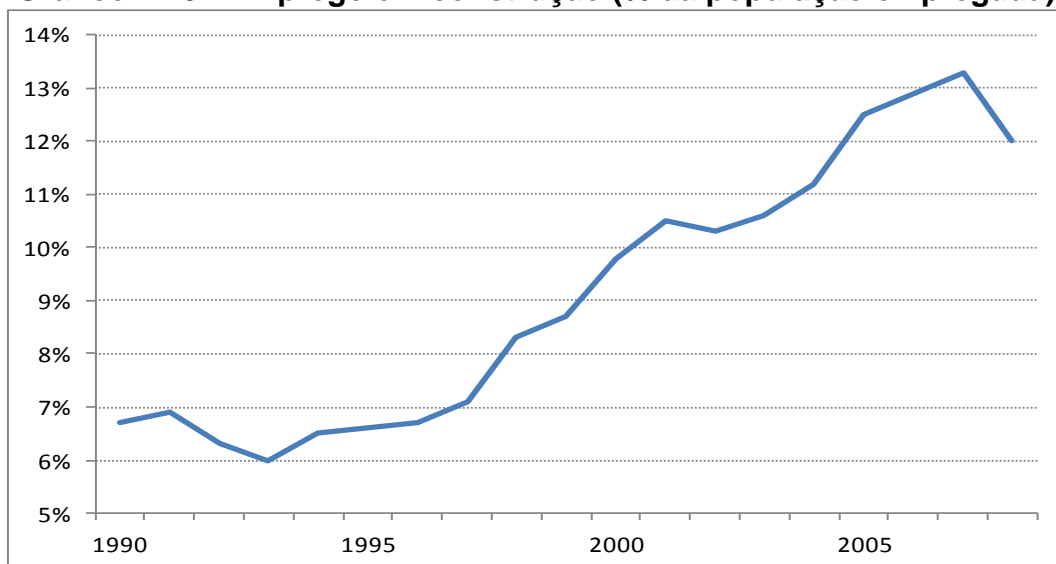
Gráfico 2.9 - Captação externa dos Bancos Irlandeses (% PIB)

Fonte: Honohan (2009).

Os bancos não diminuíram as condições de crédito na proporção em que os preços subiam. Desta forma sem a enorme liquidez de financiamento externo que os bancos captaram a fim de ofertar crédito para o mercado doméstico, a bolha imobiliária não teria crescido da maneira que cresceu.

Não foi somente uma bolha de preço dos imóveis, houve também um aumento no setor de construção (Gráfico 2.10). A construção residencial subiu muito além da demanda e essa especulação ganhou visibilidade assim que os preços começaram a cair.

Gráfico 2.10 - Emprego em construção (% da população empregada)



Fonte: CSO.

Após uma grande aposta na construção na última década, o crescimento econômico começou a diminuir. Houve uma queda significativa nos preços das habitações e no custo de vida, que começou a se estabilizar, depois de subir todos os anos durante o “boom” econômico.

O aumento dos preços dos imóveis decorreu de um aumento populacional e de um crescente aumento na demanda agregada, que levou também ao aumento da renda “per capita”. A forte expansão econômica nos anos imediatamente anteriores à crise atual mascarou uma dependência excessiva da economia no setor de construção, aumentando a vulnerabilidade financeira do país.

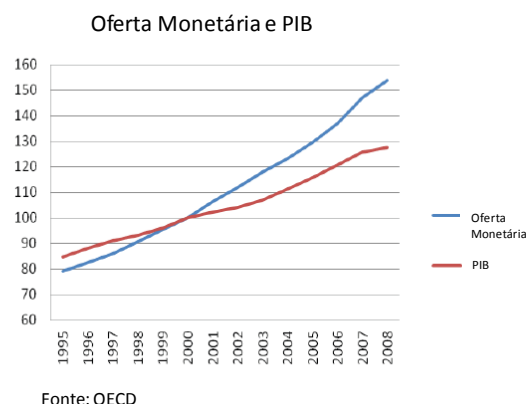
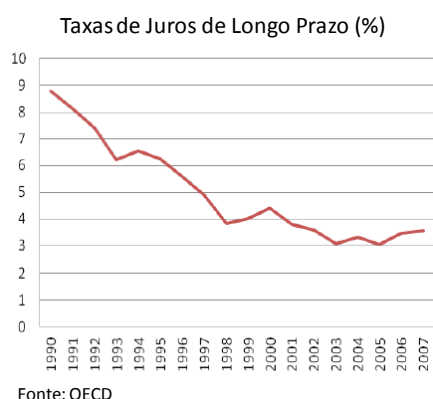
A economia sentiu o impacto da desaceleração econômica global de 2008. No setor de exportação de alta tecnologia, a taxa de crescimento diminuiu para cerca da metade. Além desse setor, o país também dependia fortemente dos setores imobiliário e financeiro.

O estouro da bolha imobiliária e da acionária levou a um colapso da atividade econômica, principalmente nos setores de construção e finanças, impactando em seguida, toda a economia irlandesa. Ao longo dos anos o setor bancário irlandês se aproveitou das atrativas taxas de juros para se alavancar, e com a quebra do Lehman Brothers em 2008 a situação saiu do controle.

As taxas de juros mais baixas e um aumento no crédito disponível em conjunto com a falta de controle sobre a oferta de empréstimos imobiliários acabaram causando uma bolha imobiliária. Após uma década e meia de bem sucedido aumento no desenvolvimento econômico, o país enfrentava um setor financeiro e imobiliário à beira de um colapso, além de uma grande queda no desempenho da economia.

2.3 A CRISE FINANCEIRA DE 2008-2011

Em meados dos anos 90 a economia mundial foi caracterizada pelo grande crescimento econômico, baixa inflação, alta liquidez e baixas taxas de juros (Gráfico 2.11). Efeitos positivos desses fatores foram observados na globalização, no progresso tecnológico e no aumento de produtividade. Houve um aumento na credibilidade dos bancos centrais de todo o mundo, que se tornaram independentes de interferências políticas, facilitando a estabilização da inflação. Nesse período vários países se tornaram mais abertos. A importância do comércio internacional nas economias aumentou, o que limitou o incremento dos preços domésticos. A integração com outros países emergentes estimulou a competitividade e estabilizou os custos com mão de obra e preços baixos.

Gráfico 2.11 - Condições monetárias mundiais

Fonte: Regling e Watson (2010).

Este ambiente moderado de prosperidade levou muitos países a afrouxarem suas políticas monetárias através de metas de inflação, sem se preocupar com o comportamento da oferta de moeda, com o aumento do crédito e dos preços dos ativos. Segundo Rajan (2006), os Bancos Centrais mantiveram taxas de juros muito baixas por muito tempo, criando uma ampla liquidez, e posteciparam um aperto monetário diversas vezes.

A liquidez global foi ampliada pela política cambial de alguns países que intervieram no câmbio para evitar apreciação de suas moedas em paridade ao dólar. Houve um aumento expressivo das reservas internacionais desses países, o que também contribuiu para aumentar a liquidez global. Tal ambiente de expansão monetária ao longo dos anos levou a aumentos significativos dos preços dos ativos em várias partes do mundo e a uma sucessão de bolhas especulativas em imóveis, *commodities* e ações.

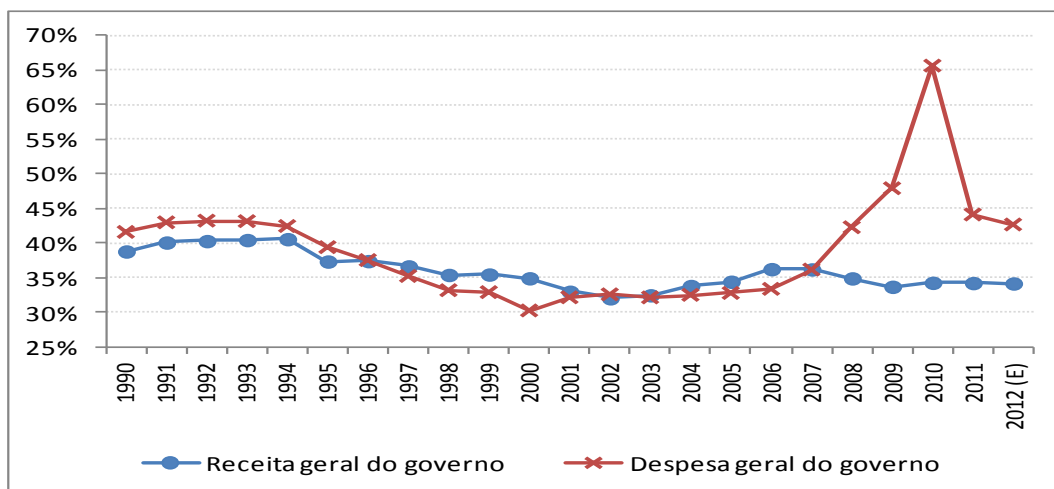
A combinação de diversos fatores – como o excesso de crédito, taxas de juros muito baixas, políticas habitacionais que incentivavam empréstimos arriscados, falta de critério das agências de *rating* em conjunto com o desenvolvimento de complexos e novos produtos financeiros, bem como o afrouxamento regulatório – levou à crise financeira iniciada em meados de 2007.

O resultado foi uma diminuição nas atividades de crédito, indicando que isso geraria consequências na economia de vários países. Essas reduções de liquidez tiveram um papel importante no impacto da crise financeira sobre a economia real.

O que ocorreu na Irlanda deve ser situado no contexto da crise financeira internacional. Fatores muito importantes levaram a Irlanda a ser fortemente impactada pela crise, nomeadamente: Implicações nas políticas fiscal e regulatória, a fim de aprofundar a integração com a União Européia, o grau de abertura da economia e sua forte dependência do mercado externo.

Receitas fiscais relacionadas ao “boom” foram amplamente utilizadas, contribuindo para o superaquecimento da economia e a perda de competitividade. Em meio a uma intensa competição por lucros na economia em expansão e no mercado imobiliário, o ritmo de expansão do crédito aumentou de forma acentuada. A falta de uma prudente regulação e supervisão, que serão analisadas no capítulo 3, levou ao desequilíbrio do setor bancário.

O produto interno bruto (PIB) caiu 3% em 2008, ante o crescimento de 5% em 2007, contraiu 7% em 2009 e quase não se alterou em 2010. Previsões apontam para uma pequena recuperação para os anos seguintes. Os gastos do governo entraram em colapso (Gráfico 2.12), os gastos para salvar bancos da falência e ajudar os desempregados (a taxa de desemprego atingira 14% em 2010 e previsões apontam que não deve recuar pelos próximos dois anos) aumentaram, e o país amargou um déficit de 31% do PIB em 2010.

Gráfico 2.12 - Receita e Gastos do governo (% PIB)

Fonte: FMI

A recessão na Irlanda ocorreu em parte devido aos efeitos de uma forte desaceleração económica nos principais países que eram parceiros comerciais e a uma crise financeira mundial profunda, adicionalmente foi agravada pelo colapso do mercado imobiliário doméstico e da indústria de construção, bem como pela crise bancária associada à explosão da bolha imobiliária. Como tal, a gravidade da recessão pode ser atribuída à combinação de uma expansão excessiva de crédito, de um aumento crescente nos preços das propriedades e de um crescimento desproporcionado do setor de construção na década de 2000.

3. A CRISE BANCÁRIA IRLANDESA

A crise irlandesa começou a partir da crise internacional, mas foi inflada pela repentina explosão da bolha imobiliária especulativa no país. A crise financeira é um reflexo de uma história tradicional de má gestão do sistema bancário; a saber, muitos empréstimos de risco e pouca regulação, como também ocorrido nos Estados Unidos, tornando-se também a Irlanda mais vulnerável pelo choque de liquidez, dada sua extrema dependência dos financiamentos externos, do que por possuir

ativos “podres” do *subprime* americano. Segundo Regling e Watson (2010), uma redução no crescimento econômico e no setor imobiliário em particular estava fadada a gerar uma crise em partes do setor bancário irlandês. Um estresse no sistema financeiro era inevitável, mesmo que a crise americana não tivesse promovido um choque de liquidez mundial.

O sistema bancário irlandês gerou problemas que acabaram por afetar sua economia. Podem-se encontrar diferentes razões para a crise no sistema, como uma política favorável ao investimento. O “boom” no setor imobiliário comercial fez com que alguns dos problemas dos bancos só aparecessem quando a crise americana provocou uma restrição na liquidez externa.

A crise do setor bancário irlandês começou por conta de uma bolha imobiliária que cresceu ao longo de uma década (final dos anos 90 até 2007). O preço dos imóveis praticamente duplicou em todo o país. Os bancos não foram o foco principal da era de crescimento liderada pelas exportações, no período conhecido como o do “Tigre Celta” entre 1990-2000. No entanto, após esse período, o mercado doméstico passou a ser o maior responsável pelo crescimento irlandês, principalmente o setor de construção.

3.1 AS ORIGENS DA CRISE

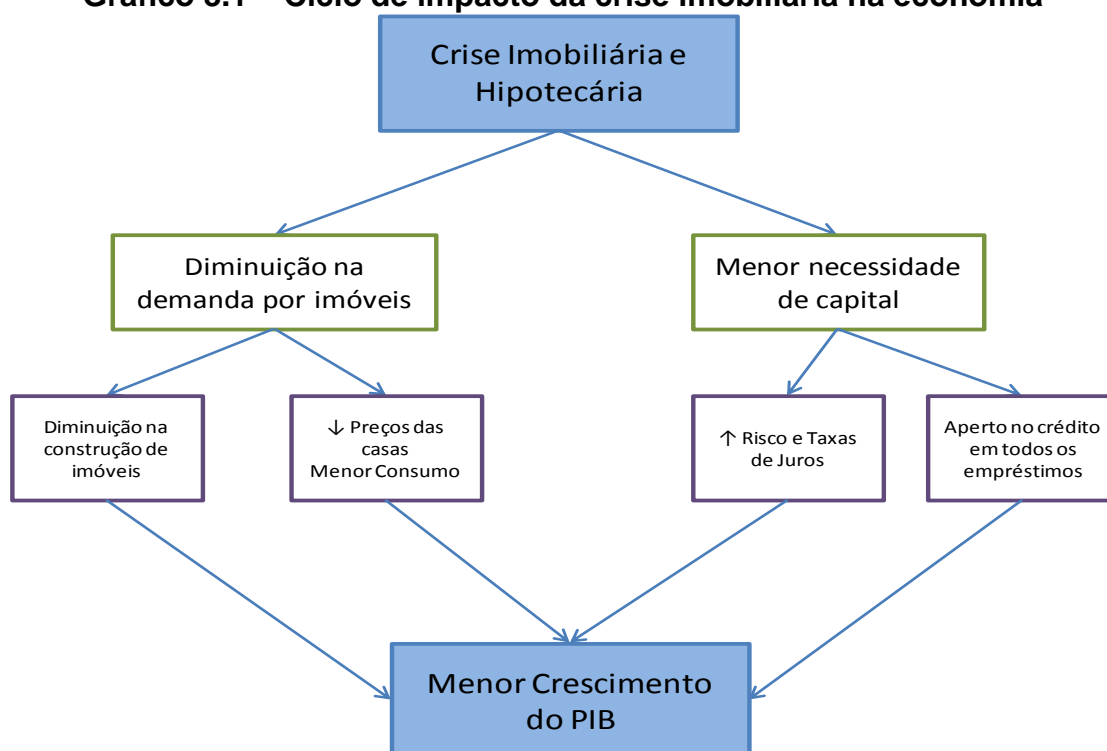
O “boom” imobiliário foi financiado através de uma oferta excessiva de crédito pelo sistema bancário irlandês, enquanto o declínio nos preços dos imóveis e o colapso na atividade de construção resultaram em grandes perdas nos bancos da Irlanda. Por sua vez, isto tem contribuído para a crise econômica através de um declínio no crédito e uma crise fiscal, impactada diretamente pelos custos de recapitalização do sistema bancário

Quatro fatores internos ocorreram para a insolvência do setor bancário: i) um aumento do crédito bancário (Gráfico 3.1); ii) alta razão empréstimo/patrimônio (LTV

– *Loan-to-value ratio*), pouco patrimônio líquido comprometido; iii) concentração maciça de ativos, elevada alavancagem; iv) alta exposição ao financiamento externo. Tudo isso em conjunto com a desregulamentação do setor ao longo dos anos levou a crise financeira a se instalar.

Na ocorrência de uma crise imobiliária, ocorre um impacto tanto no setor de construção como no setor financeiro (Gráfico 3.1) e ambos afetam o crescimento econômico.

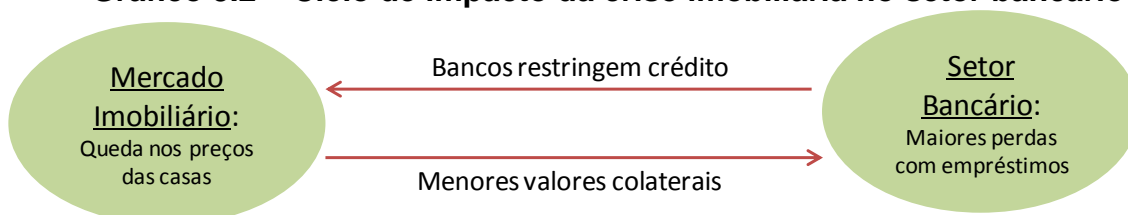
Gráfico 3.1 – Ciclo de impacto da crise imobiliária na economia



Fonte: Aron e Muellbauer (2011).

Com a ruptura da bolha imobiliária os preços dos imóveis caíram. Com grandes prejuízos, os bancos começaram uma corrida por crédito. Como partes dos ativos de longo prazo dos bancos não puderam ser transformados em caixa de uma hora para outra e com a diminuição na liquidez internacional, os bancos se viram em dificuldades para honrar essas perdas.

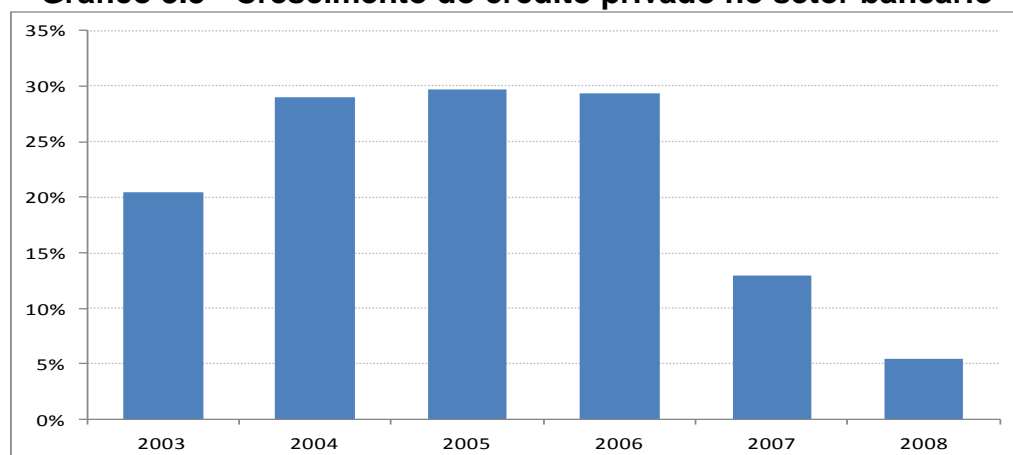
No caso de uma crise no setor imobiliário o impacto no setor bancário se dá devido à queda nos preços dos imóveis, esse prejuízo levou aos bancos a ofertarem menos crédito (Gráfico 3.2).

Gráfico 3.2 – Ciclo de impacto da crise imobiliária no setor bancário

Fonte: Central Bank of Ireland.

O crescimento do crédito na Irlanda (gráfico 3.3) pode ser explicado por um setor financeiro suportando um “boom” imobiliário que, ao contrário do que aconteceu com outras instituições ao redor do globo, como nos Estados Unidos, esse crescimento não foi devido à complexidade em um instrumento financeiro, mas por um aumento nas tradicionais hipotecas, suportado por empréstimos externos e por práticas de governança duvidosas.

Nos Estados Unidos as instituições financeiras trabalham com o modelo conhecido como *OTD – Originate to Distribute*, onde os bancos que ofertam empréstimos imobiliários securtizam os papéis e os repassam para outras instituições. No caso irlandês o modelo que se emprega é o *OTH – Originate to Hold*, onde as instituições que emitem as hipotecas mantêm esses papéis em suas carteiras até o vencimento.

Gráfico 3.3 - Crescimento do crédito privado no setor bancário

Fonte: Central Bank of Ireland

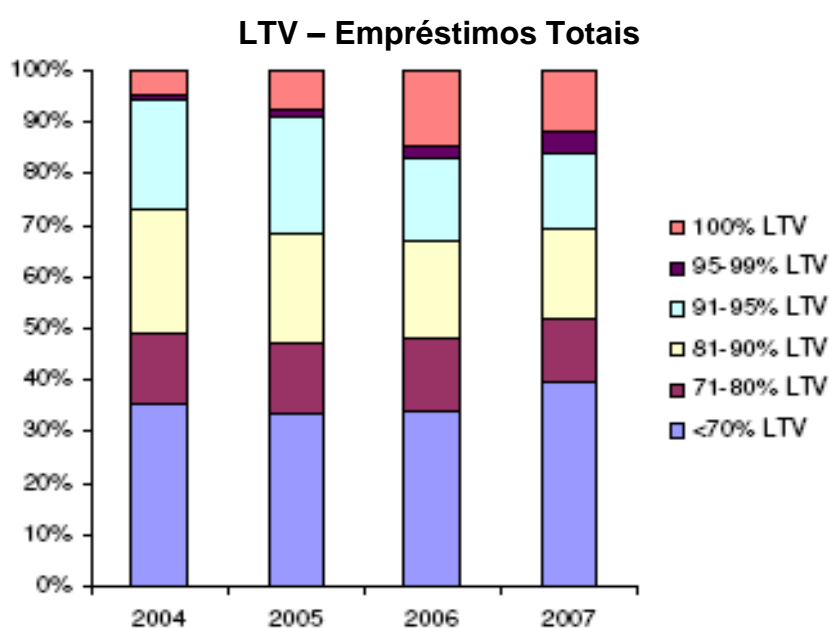
A razão empréstimo/patrimônio (LTV) é um dos fatores de risco mais importantes que um credor pode utilizar para determinar o risco de um empréstimo. O LTV relaciona-se com o risco de inadimplência do negócio, visto que, quanto mais

patrimônio o devedor tiver no negócio, maior o seu esforço para não entrar em inadimplência, uma vez que maiores serão as suas perdas. O LTV influencia também a recuperação do crédito no caso de incumprimento, pois o patrimônio do devedor funciona como uma margem de segurança para o credor.

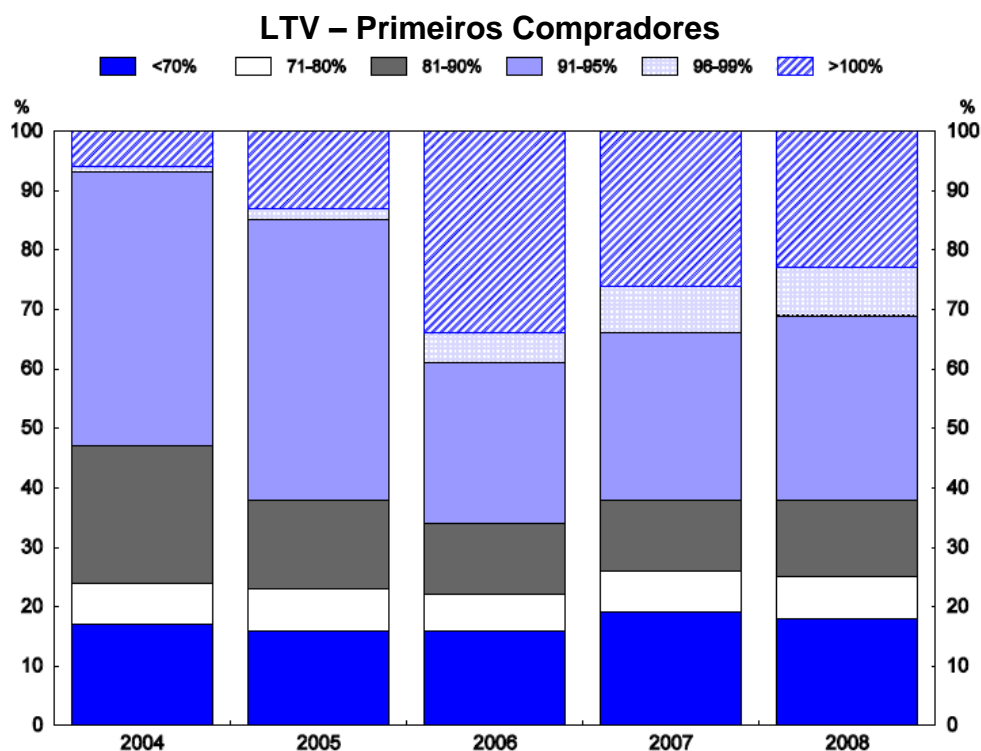
$$LTV = \frac{\text{Empréstimo}}{\text{Valor do Imovel}}$$

Um salto expressivo é observado no alto LTV em 2005 e 2006: em 2006, mais da metade dos novos empréstimos tinham LTV que excediam 90% (Gráfico 3.4).

Gráfico 3.4 - Distribuição dos empréstimos hipotecários (*Loan-to-value ratios*)



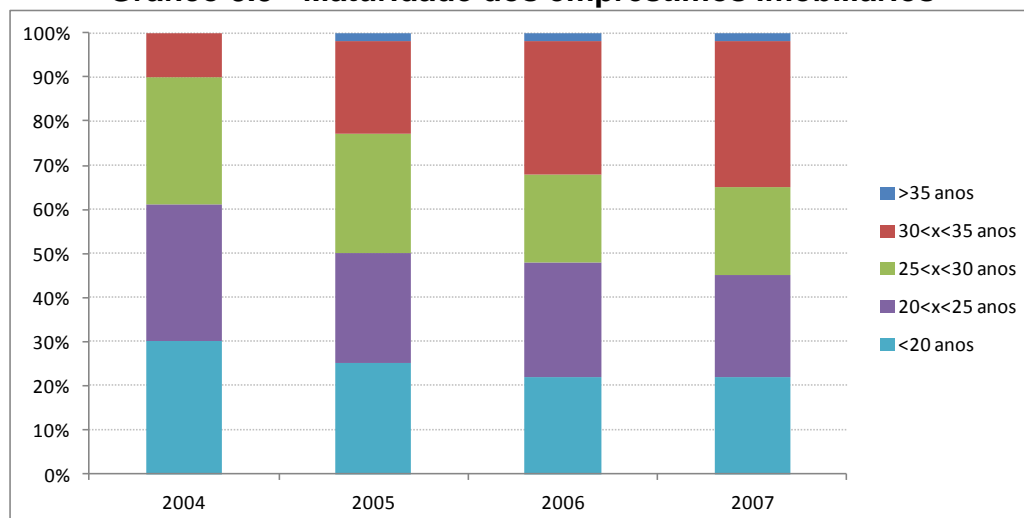
Fonte: Regling e Watson (2010)



Fonte: OECD

O LTV é uma forma de avaliar o colateral. É um indicador de segurança dos empréstimos, um LTV elevado demonstra que qualquer variação no preço gera uma perda patrimonial elevada. Pode-se observar também que mais da metade dos empréstimos que estavam sendo concedidos nos últimos anos tinham prazos acima de 25 anos (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5 - Maturidade dos empréstimos imobiliários



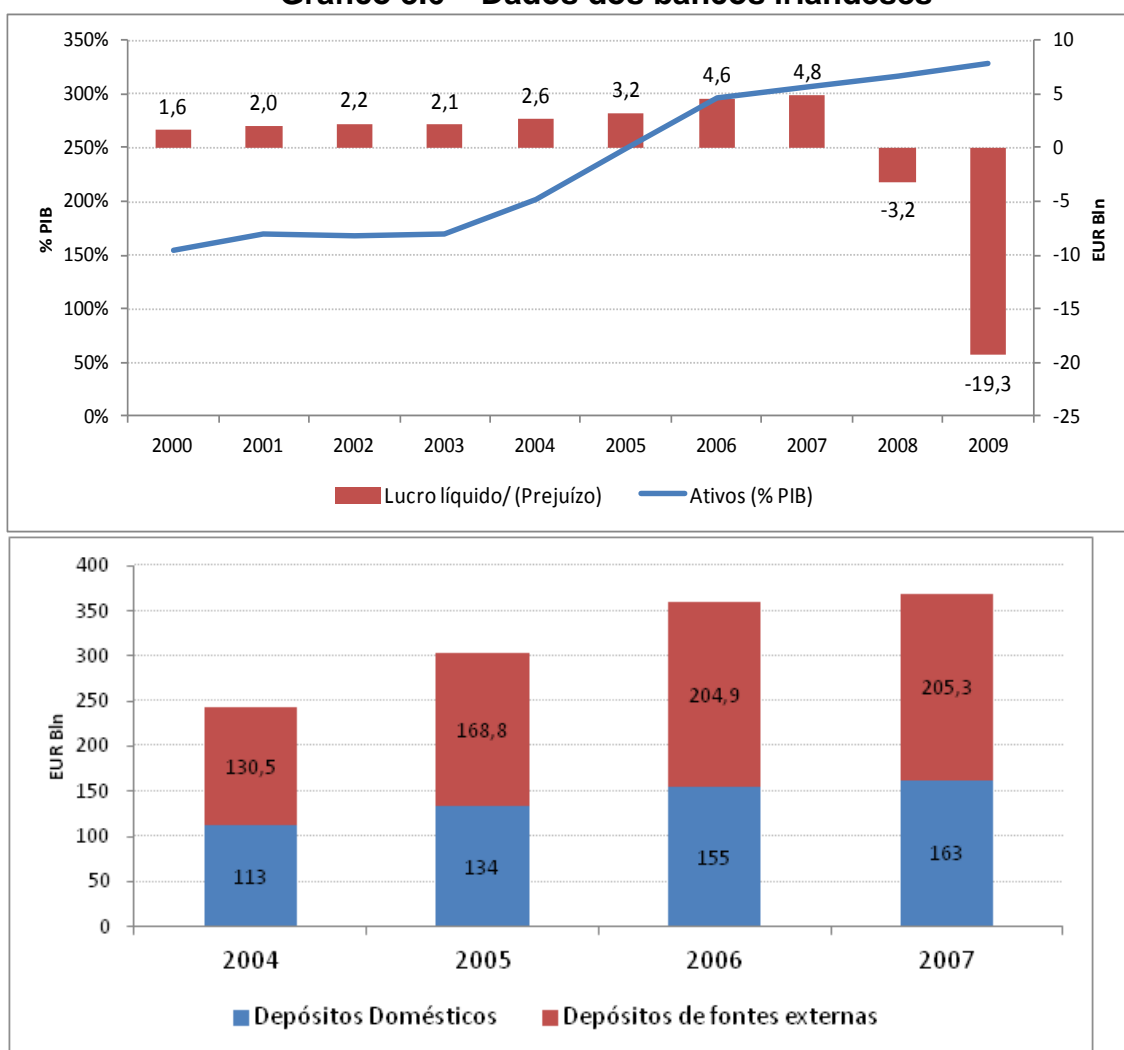
Fonte: Connor, Flavin e O'Kelly (2010)

Uma hipoteca se encontra com patrimônio negativo (*negative equity*) quando o valor de mercado do imóvel é menor que o valor atual remanescente da hipoteca desse imóvel. Desde o colapso dos preços dos imóveis uma parcela significativa das hipotecas encontram-se com patrimônio negativo na Irlanda.

As tendências de crédito do setor bancário mostravam uma expansão e um aumento nos riscos dos ativos e dos financiamentos.

Durante vários anos os bancos aumentaram seus resultados, aumentaram sua carteira de ativos e se financiaram principalmente usando fontes externas. Com a crise esse cenário mudou drasticamente (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6 – Dados dos bancos irlandeses



Fonte: Central Bank of Ireland.

A alta concentração de ativos hipotecários na maior parte das instituições financeiras foi outro fator causador da crise. Boa parte dos empréstimos bancários eram empréstimos para o setor de construção e propriedades. Na tabela 3.1 observa-se que o Anglo Irish Bank e o Irish Nationwide apresentavam uma alta concentração de ativos nesses setores.

Tabela 3.1 – Concentração de ativos do setor bancário

Concentração de ativos (2006)*		
	<i>Construção e Propriedade (% do total de Empréstimos)</i>	<i>Múltiplo da base de capital</i>
Allied Irish Banks	32%	3,50
Bank of Ireland	27%	3,00
Anglo Irish Bank	78%	12,50
Irish Nationwide Building Society	75%	7,40

* Dados excluem hipotecas residenciais

Fonte: Annual Reports - Regling e Waton (2010)

A concentração dos empréstimos fez o sistema bancário ficar vulnerável. O risco de financiamento aumentou e foi uma tendência em todo o sistema bancário. Uma alta alavancagem foi possível em virtude de recursos externos tomado pelos bancos.

O desempenho das instituições bancárias irlandesas deixa claro uma falha na governança corporativa das instituições e uma falha do governo pela falta de regulação.

A queda nos preços dos imóveis trouxe perdas expressivas para os bancos e, com o colapso do Lehman Brothers, em setembro de 2008, boa parte da liquidez dos bancos, dependentes dos empréstimos externos para se financiar, desapareceu. Na tabela abaixo pode-se observar a perda e corrosão de valor das principais instituições financeiras da Irlanda.

Tabela 3.2

Valor de mercado dos Bancos Irlandeses						
	Valor Contábil do Capital Social EUR Bln	Valor de Mercado do Patrimônio (Dez/08) EUR Bln	Alta histórica do preço das ações EUR		Preço das ações (Dez/08) EUR	Menor preço das ações (Mar/09) EUR
Allied Irish Banks AIB	8,4	1,5	23,95	fev/07	1,73	0,28
Bank of Ireland BoI	6,5	0,9	18,65	fev/07	0,83	0,12
Irish Life and Permanent	2,6	0,4	22,63	fev/07	1,57	0,69
Anglo Irish Bank	4,1	0,1	17,53	jun/07	0,17	0,12

Fonte: Honohan (2009)

3.2 REGULAÇÃO E GOVERNANÇA CORPORATIVA

A estrutura de regulação na Irlanda anterior a crise funcionava com um único regulador e separado do Banco Central da Irlanda, a agência *Irish Financial Services Regulatory Authority* (IFSRA), criada em 2003, com responsabilidades regulamentares claramente definidas e que abrangiam todas as instituições financeiras.

Com a crise do setor bancário e polêmicas levantadas sobre as falhas do regulador a instituição foi, em 2010, reunificada a estrutura do Banco Central da Irlanda. A estrutura de regulação da Irlanda não funcionou o que levou a reforma pelo Banco Central da Irlanda agora com o papel de regulador das instituições financeiras.

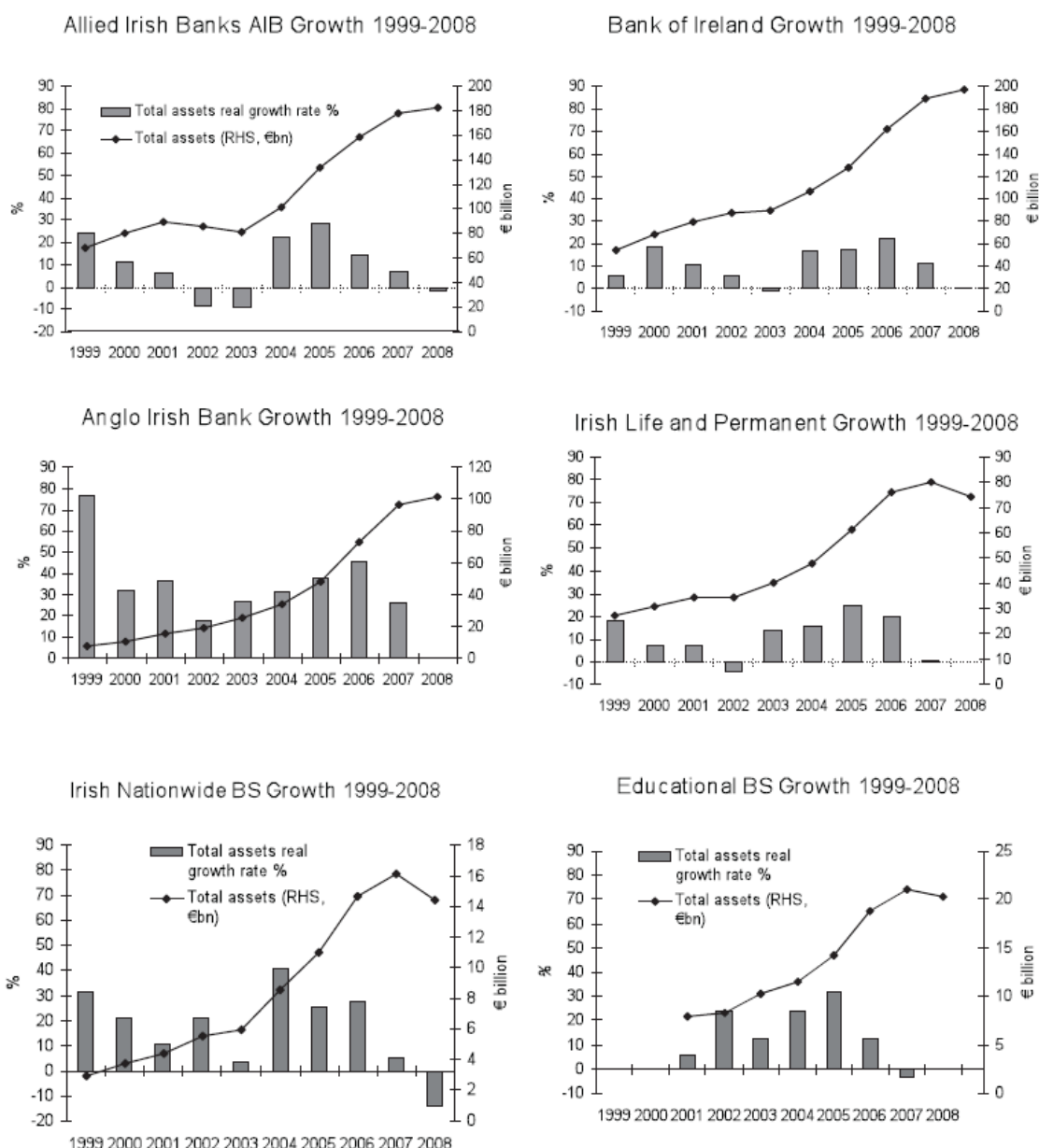
Um dos problemas apontados na Irlanda por Honohan (2009), Adalet McGowan (2011) e Regling e Watson (2010) foi a falha na regulação que muitas vezes se deu pela falta de atitude do regulador e o fato do regulador principal do sistema bancário não estar sob a tutela do Banco Central Irlandês agravou o problema, o que foi corrigido após a crise.

O sistema regulatório irlandês tomava como base para análise, indicadores financeiros e testes de estresse que não identificaram problemas e quando identificaram não proporcionaram mudanças nas instituições. Esses indicadores

avaliam a adequação de capital, a qualidade dos ativos, o nível dos rendimentos, o montante de liquidez e a sensibilidade ao risco das instituições. Segundo Adalet McGowan (2011), esses indicadores não alertaram a possibilidade de crise na Irlanda. Os indicadores de capital, solvência, rentabilidade, testes de estresse e a análise das agências de *rating* também não detectaram problemas no sistema bancário irlandês.

O regulador financeiro cometeu erros estratégicos em não responder ao acúmulo de risco sistêmico para o sistema bancário. Segundo Honohan (2009), uma maneira das entidades reguladoras identificarem bancos expostos ao risco é o crescimento de seu balanço ao longo dos anos. Uma taxa real de crescimento de 20% ao ano é considerada arriscada. Pode-se observar que várias instituições financeiras irlandesas ultrapassaram essa taxa diversas vezes. O Anglo Irish Bank e o Irish Nationwide foram os que mais cresceram ao longo dos anos a taxas expressivas (Gráfico 3.7).

Gráfico 3.7 - Taxas de Crescimento dos bancos irlandeses



Line: Total assets at end of each accounting year € billion (RHS).

Bar: Percentage real growth rate (LHS).

Fonte: Bank Annual Reports – Honohan (2009).

De acordo com Honohan (2009), nem o balanço ou outros dados publicados das instituições financeiras, dados de LTV ou informações agregadas sobre os preços das casas e o volume dos empréstimos, seriam suficientes para saber a real exposição dos bancos aos riscos desses empréstimos. Testes de estresse realizados em 2006 mostraram alguns riscos, mas nada que chamasse a atenção dos reguladores.

Além da falha nos testes e a falta de atitude e poder do órgão regulador problemas na governança corporativa de algumas instituições acabaram por diminuir a credibilidade dos reguladores, cometendo erros estratégicos ao ignorar, ou mesmo tolerar, contabilidade fraudulenta. A falta de autoridade para intervir nas fases iniciais, para reduzir o risco dos bancos ou para resolver falhas nas instituições financeiras foram um problema.

Alguns bancos irlandeses usaram processos fraudulentos que não foram detectados pela agência reguladora. Problemas sérios de governança corporativa estão sendo investigados, o que foi um dos fatores que levou a mudança do quadro de funcionários do órgão regulador, do Banco Central Irlandês e a estatização de instituições, bem como uma mudança nos conselhos dessas companhias.

O Anglo Irish Bank transferiu de seu balanço para o Irish Nationwide empréstimos ao conselho executivo do banco da ordem de EUR 87 milhões dias antes do término do seu ano fiscal, em Dezembro de 2008, e os retornou para sua carteira de empréstimos dias depois. Em fevereiro de 2009 ocorreu um depósito do Irish Life and Permanent no Anglo Irish Bank por um dia a fim de mostrar uma melhora na situação do Anglo, esses fatos abalaram a credibilidade do regulador.

A crise mostrou que a atitude e poderes do regulador podem tratar as vulnerabilidades do sistema quando identificadas. O Banco Central será responsável agora pela regulação do sistema bancário em níveis micro e macroeconômicos para que a atenção possa ser dada as ligações macro-financeiras.

A supervisão bancária agora se concentrará na governança e gerenciamento de risco, padrões de crédito hipotecário, risco de financiamento, procedimentos para concessão de empréstimos bancários e práticas de remuneração das instituições financeiras.

3.3 MÉTODO DE SOLUÇÃO E CUSTO DE INTERVENÇÃO

Quando um banco se encontra insolvente, os métodos de solução que o governo tem para socorrer ou deixar o sistema bancário sucumbir são diversos, de soluções que envolvam o setor privado, passando por soluções assistidas pelo governo, ao total suporte governamental.

Segundo Hoggarth, Reidhill e Sinclair (2003), na resolução de uma crise bancária o governo compara os benefícios e custos de intervir. Os benefícios principais de uma intervenção normalmente estão relacionados a uma prevenção na interrupção do sistema de pagamentos, para manter a confiança no sistema financeiro e dar continuidade na oferta de crédito para a economia. A intervenção também tem como objetivo minimizar os custos do governo e reduzir efeitos de risco moral (*moral hazard*) que podem ocorrer.

As medidas que afetam os custos e os benefícios de solução de uma crise são garantias, soluções junto ao setor privado, transparências das instituições e a velocidade de solução.

Risco moral (*moral hazard*) se aplica tanto aos depositantes como aos credores do banco e ao próprio banco. Quando totalmente protegidos contra uma possível perda, as partes podem não se preocupar tanto na seleção de produtos financeiros.

A garantia sobre depósitos, dependendo da abrangência, pode levar ao incentivo da tomada de riscos por parte do banco. Quanto maior o escopo da garantia, maior o risco enfrentado pelo governo.

Na Irlanda antes de 2008, as garantias eram sobre depósitos de até EUR 20 mil, após 2010 esse valor passou para EUR 100 mil.

Uma fusão ou aquisição da instituição com problemas pelo setor privado pode reduzir os custos do governo com a intervenção, porém causa uma concentração no setor bancário com um menor número de instituições e companhias maiores.

A transparência sobre a situação financeira das corporações melhora a credibilidade do sistema e reduz a probabilidade de uma corrida bancária. Para a solução de uma crise bancária, a transparência sobre o programa de reestruturação pode também acelerar e tornar mais eficaz o processo de resolução.

Um atraso na reestruturação dos bancos pode aumentar os custos finais de solução e, se as condições das instituições financeiras se deteriorarem ainda mais e as distorções de mercado continuarem, podem piorar o cenário de crise. Uma rápida intervenção pode reduzir os custos e promover eficiência.

As estratégias de solução de uma crise bancária devem priorizar inicialmente uma solução junto ao setor privado, no caso de um problema pontual e, se isso não for possível, o governo então deve intervir promovendo algum tipo de assistência ou deixando o banco ficar insolvente.

No caso irlandês, o governo tomou a decisão de intervir por um período determinado. Em uma crise sistêmica, o objetivo principal do governo é restaurar a estabilidade financeira e a confiança no sistema, bem como evitar uma corrida bancária. O foco é primeiramente estabilizar os passivos do sistema bancário e posteriormente reestruturar os ativos dos bancos com problemas.

No caso de um problema sistêmico, deixar alguma instituição ir a falência não é a melhor solução, pois desestabiliza o sistema bancário como um todo. Crises sistêmicas deixam o governo com opções limitadas, pois se torna difícil encontrar uma solução no setor privado, sendo a intervenção do governo temporariamente por muitas vezes necessária (Gráfico 3.8). Os métodos de solução têm como objetivo melhorar o balanço das instituições. As técnicas usadas podem reduzir os custos da crise. Os custos da crise são muito maiores do que um investimento na prevenção, o que seria menos oneroso para a economia e o governo.

correspondia a mais de 200% do PIB. Porém, no final de 2008 ficou claro que os bancos precisariam de mais capital devido às perdas em empréstimos imobiliários no mercado doméstico.

Após a fase inicial de contenção da crise através de garantias aos bancos, a segunda fase de uma crise é a solução e a desalavancagem das instituições.

Em dezembro de 2008 o governo irlandês se viu confrontado com três bancos: *Anglo Irish Bank*, *Bank of Ireland* e *Allied Irish Bank*, que perderam aproximadamente EUR 50 bilhões. O *Anglo Irish Bank*, por práticas de governança corporativa suspeitas, fraude, balanços não confiáveis e por excessivas perdas e necessidades de ajuda, acabou sendo o primeiro banco a ser estatizado.

Na Tabela 3.3 pode-se ver a linha do tempo com os acontecimentos, injeções de capital do governo nas instituições e o custo total do governo desde o início da crise em Setembro de 2008 a meados de 2011.

Tabela 3.3 – Linha do tempo da crise bancária na Irlanda

Linha do Tempo						
	Anglo Irish Bank	Alieed Irish Banks AIB	Bank of Ireland (BoI)	Irish Nationwide Building Society (INBS)	EBS Building Society (EBS)	Irish Life and Permanent
2008	Setembro	Exposição excessiva em empréstimos imobiliários e um recuo na liquidez mundial faz o governo anunciar garantias para os 6 maiores bancos do país				
	Dezembro	Ações despencam (Tabela 3.2)				
2009	Janeiro	1º banco a ser estatizado				
	Fevereiro	Injeção do governo de EUR 3,5 bln		Injeção do governo de EUR 3,5 bln		
	Abril	Criação da NAMA para comprar os ativos podres dos bancos				
	Junho a Setembro	Mais EUR 4 Bln em capital pelo governo				
2010	Março	Injeção de mais EUR 8,3 Bln e investimentos do governo totalizam EUR 12,3 bln				Resgate de EUR 4 bln
	Junho a Agosto	Injeção de EUR 3,7 bln sendo o 4º a ser estatizado		2º a ser estatizado Resgate de EUR 5,4 Bln do governo	Injeção de EUR 0,875 bln 3ª instituição a ser estatizado	
	Setembro	Custo total do governo atinge EUR 46 bln				
2011	Março	Ajuda do governo chega em EUR 13,3 bln		Resgate de EUR 5,2 bln		Resgate de EUR 4 bln
		Custo total do governo atinge EUR 70 bln				
	Julho	Fusão com o INBS para a criação da Irish Bank Resolution Corporation		Fusão com o Anglo Irish Bank para a criação da Irish Bank Resolution Corporation		Injeção de EUR 2,7 bln estatizando a instituição

Fonte: Central Bank of Ireland.

A estatização do Anglo Irish Bank em janeiro de 2009 foi seguida de uma injeção de capital de EUR 3,5 bilhões no Allied Irish Bank (AIB) e no Bank of Ireland (BoI) seguida logo depois em maio por uma injeção de mais EUR 4 bilhões no Anglo Irish Bank. Ao estatizar uma instituição o acionista privado anterior sai perdendo toda a parcela de sua participação acionária do banco.

Em março de 2010, um total de EUR 22 bilhões foram destinados ao Anglo Irish Bank e em abril de 2010 um total de EUR 46 bilhões haviam sido utilizados pelo governo em ajuda aos bancos. Uma fusão entre o *Anglo Irish Bank* e o *Irish Nationwide* em julho de 2011 criou a *Irish Bank Resolution Corporation*.

Desse modo, o governo vem tentando garantir a saúde financeira dos bancos, tirando os ativos “podres” e restaurando o balanço patrimonial das instituições. O ritmo de redução dos ativos precisa ser um que não cause estresse ao mercado e que permita que o banco ainda possa ofertar crédito para a economia, pois é importante para a recuperação econômica.

Um processo de estabilização e melhora na qualidade dos ativos dos bancos vem sendo implementada (Tabela 3.5), com o objetivo de restaurar o sistema bancário.

Tabela 3.5 – Balanço do sistema bancário irlandês

Dados agregados dos Bancos										
Data do Relatório	30/12/2011		30/9/2011		30/6/2011		31/3/2011		31/12/2010	
	€m	%	€m	%	€m	%	€m	%	€m	%
Total Ativos	381.025	100%	391.139	100%	392.230	100%	430.177	100%	446.953	100%
Empréstimos e Recebíveis - Instrumentos de Dívidas*	59.437	16%	57.702	15%	52.395	13%	52.381	12%	50.572	11%
Empréstimos e Recebíveis - Empréstimos a Clientes	232.719	61%	240.879	62%	244.067	62%	265.606	62%	276.022	62%
Empréstimos e Recebíveis - Empréstimos à Instituições de Crédito	16.538	4%	18.525	5%	15.188	4%	16.930	4%	15.316	3%
Ativos Financeiros a Venda	30.479	8%	35.312	9%	35.015	9%	43.473	10%	46.163	10%
Caixa e Caixa disponível em Bancos Centrais	12.602	3%	5.155	1%	5.913	2%	5.877	1%	6.673	1%
Outros Ativos Financeiro	7.515	2%	7.447	2%	7.848	2%	7.834	2%	8.085	2%
Outros Ativos	21.736	6%	26.118	7%	31.804	8%	38.075	9%	44.120	10%
Total Passivos	349.886		353.940		371.845		411.086		428.124	
Depósitos, exceto Instituições de crédito	149.642	39%	144.496	37%	157.784	40%	155.077	36%	155.449	35%
Depósitos de Instituições de Crédito e Bancos Centrais	127.701	34%	140.438	36%	144.989	37%	168.348	39%	170.812	38%
Certificados de Dívida	48.779	13%	45.798	12%	49.665	13%	51.957	12%	56.818	13%
Passivos Subordinados	3.564	1%	4.034	1%	3.595	1%	6.609	2%	9.809	2%
Outros Passivos	20.200	5%	19.174	5%	15.813	4%	29.095	7%	35.236	8%
Equity & Participação Minoritária	31.139	8%	37.199	10%	20.385	5%	19.091	4%	18.829	4%
Total do Passivo, participações minoritárias e património	381.025	100%	391.139	100%	392.230	100%	430.177	100%	446.953	100%
Redução do património dos bancos (2010 - 2011)										
Passivos garantidos pelo governo	101.539		100.298		123.028		117.126		113.133	

Fonte: Central Bank of Ireland - Economic Policy and Stats - Consolidated Banking Stats

* Empréstimos e recebíveis - os instrumentos de dívida inclui títulos do NAMA (*Senior NAMA Bonds*).

Uma das soluções encontradas para a crise do sistema bancário irlandês muito se assemelha com o que a Suécia fez em sua crise bancária na década de 1990: a

criação de uma empresa financeira de gerenciamento de ativos “podres” como solução para as dificuldades do setor bancário.

Para lidar com os empréstimos de risco dos bancos e limpar seus balanços foi criada a *National Asset Management Agency* (NAMA) em abril de 2009 – uma empresa de gestão de ativos que está adquirindo empréstimos bons e ruins das instituições financeiras irlandesas e irá gerenciar esses ativos com o objetivo de alcançar o melhor retorno possível para o contribuinte sobre os empréstimos adquiridos ou outro ativo no prazo de 7 a 10 anos.

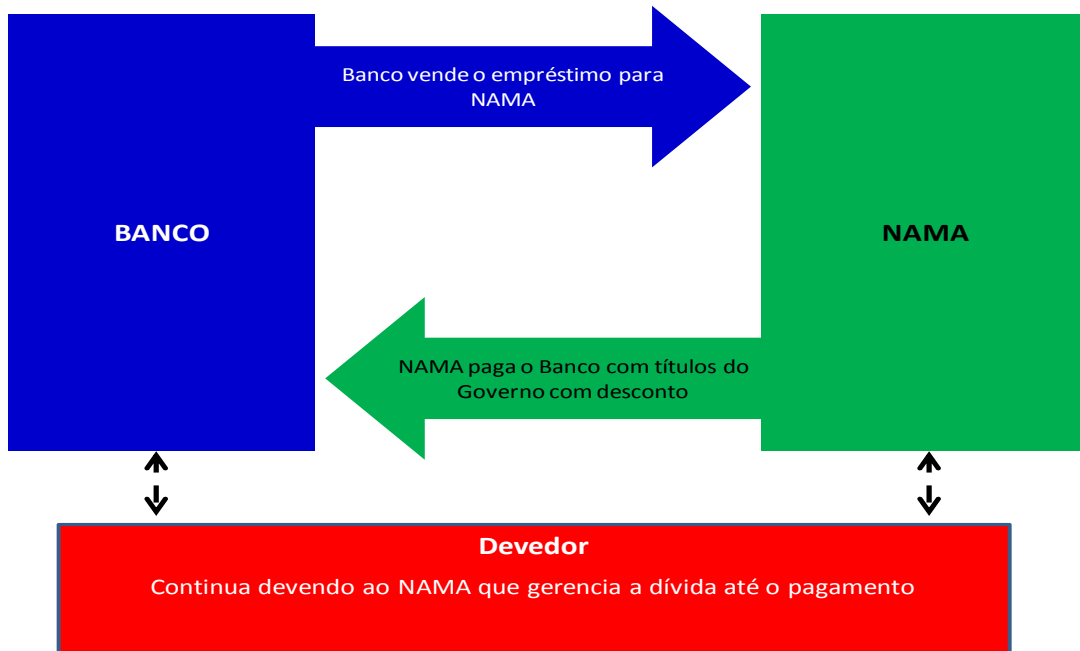
Tabela 3.4

<i>Vantagens e Desvantagens de uma empresa de gestão de ativos</i>	
Vantagens	Desvantagens
Melhor relação entre os bancos e as empresas pode melhorar a arrecadação do empréstimo	Uma instituição grande que detém uma proporção grande de ativos do sistema bancário, pode além de sofrer muita interferência política sofrer uma deseconomia de escala devido a um número relativo de devedores em dificuldades
Permite que os bancos foquem no papel de intermediação para a economia	Bancos tem informação adicional sobre os devedores
	Bancos tem mais incentivo para recuperar as perdas do que uma instituição governamental

Fonte: Hoggarth, Reidhill e Sinclair (2003).

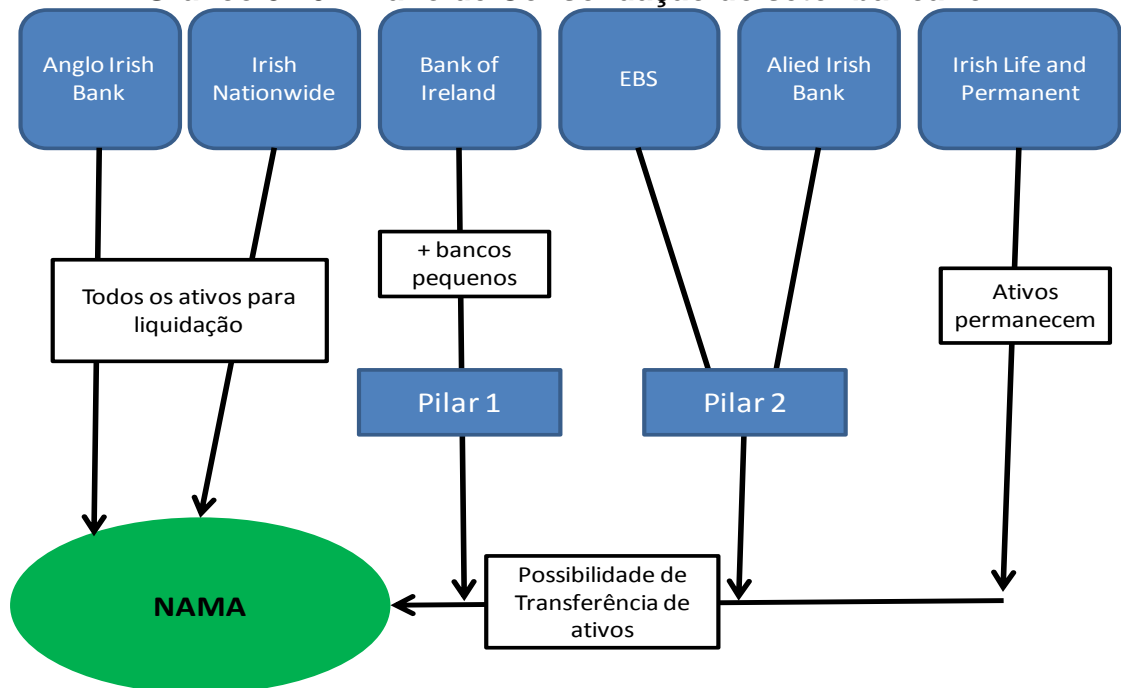
O objetivo da NAMA é comprar ativos “podres” dos bancos com deságio e gerenciar esses ativos até o seu pagamento. Em troca os bancos recebem títulos do governo (Gráfico 3.9), o plano de estruturação do governo transfere todos os ativos do Anglo Irish Bank e do Irish Nationwide para o NAMA e consolidará o sistema bancário em dois grandes pilares, um onde o Bank of Ireland e outros bancos menores transferem parte de seus ativos para a NAMA e o segundo onde o Educational Building Society (EBS) e o Allied Irish Bank também podem transferir ativos (Gráfico 3.10).

Gráfico 3.9 - Como funciona o NAMA



Fonte: NAMA

Gráfico 3.10 - Plano de Consolidação do setor bancário



Fonte: FDIC

As operações não sustentáveis dos bancos foram vendidas, e NAMA está ajudando este processo comprando os portfólios de empréstimos de risco. No final de 2011, NAMA já havia adquirido um total EUR 74 bilhões em empréstimos. Na troca desses

ativos as instituições receberam EUR 31,8 bilhões em títulos do governo (desconto de 57%), melhorando significativamente a liquidez dessas instituições.

Tabela 3.6 – NAMA – EUR bilhões

<i>NAMA - Aquisição dos empréstimos das instituições (final 2011)</i>						
	AIB	Anglo	BOI	EBS	INBS	Total
Empréstimos	20,4	34,1	9,9	0,9	8,7	74
Tranferidos						
Títulos recebidos	9	13,4	5,6	0,4	3,4	31,8
Desconto	56%	61%	43%	56%	61%	57%

Fonte: NAMA.

O objetivo atual é gerar um superávit financeiro do setor privado, aumentando os depósitos e reduzindo os empréstimos dos bancos nacionais. O resultado será materializado em uma queda substancial na relação dívida/depósitos do sistema bancário doméstico e com isso em uma redução na dependência dos bancos nacionais de fontes externas de financiamento.

A estratégia de recapitalização dos dois maiores bancos (Bank of Ireland e Allied Irish Bank) está atingindo a meta de recuperar a credibilidade do sistema bancário.

O sistema bancário deve ser o facilitador da recuperação econômica, restaurando a confiança do mercado sobre sua saúde financeira, gestão corporativa competente e integridade ética.

A ajuda do Banco Central, com capital e liquidez em conjunto com uma desalavancagem dos próprios bancos, são pontos críticos para restaurar a confiança dos mercados no sistema bancário irlandês. Espera-se que essas ações facilitem uma nova tomada de fundos dos bancos. O sistema bancário precisa ser reestruturado a fim de construir um novo sistema bancário central – apto para dar suporte à economia, às empresas e às famílias, oferecendo novos empréstimos substanciais na economia.

Tabela 3.7 – Ajuda do governo aos bancos

Ajuda aos bancos (Jan 2012)					
	IBRC	AIB/EBS	BoI	ILP	Total
EUR Bln	34,7	20,8	4,7	2,7	62,9
% PIB	22%	13%	3%	2%	39%

Fonte: Banco Central da Irlanda

IBRC = Irish Bank Resolution Corporation

AIB/EBS = Allied Irish Bank/ Educational Building Society

BoI = Bank of Ireland

ILP = Irish Life and Permanent

Em 2010, o governo Irlandês já havia contribuído com EUR 46 bilhões de capital para os bancos domésticos. Apesar disso, os bancos continuam a depender do suporte do governo e do Banco Central. Em um estudo feito pelo Banco Central em junho de 2011, mais EUR 24 bilhões ainda podiam ser necessários na ajuda aos bancos, totalizando EUR 70 bilhões de gastos nos cofres públicos. Em janeiro de 2012, EUR 63 bilhões já haviam sido gastos (Tabela 3.7);

O governo está agindo no sentido de reduzir o conseqüente impacto no bolso da população. Essas ações incluem contribuições significativas nos custos de recapitalização dos credores das dívidas subordinadas, por meio da compra de ativos para gerar caixa e da procura de possíveis investidores no setor privado. Essas ações podem reduzir significativamente a quantidade de dinheiro necessária.

O Banco Central estabeleceu uma meta para os bancos de redução da razão empréstimos/depósitos – de 122,5% em 2013 contra 180% em 2010. O objetivo é deixar os bancos num nível mais apropriado de alavancagem, num cenário mais estável de financiamento e reduzir a dependência deles do BC. Para cumprir essa meta, os bancos que receberam ajuda irão seguir um programa estruturado de desalavancagem e mudança de foco em suas operações, concretizando uma transição para negócios mais estáveis e rentáveis.

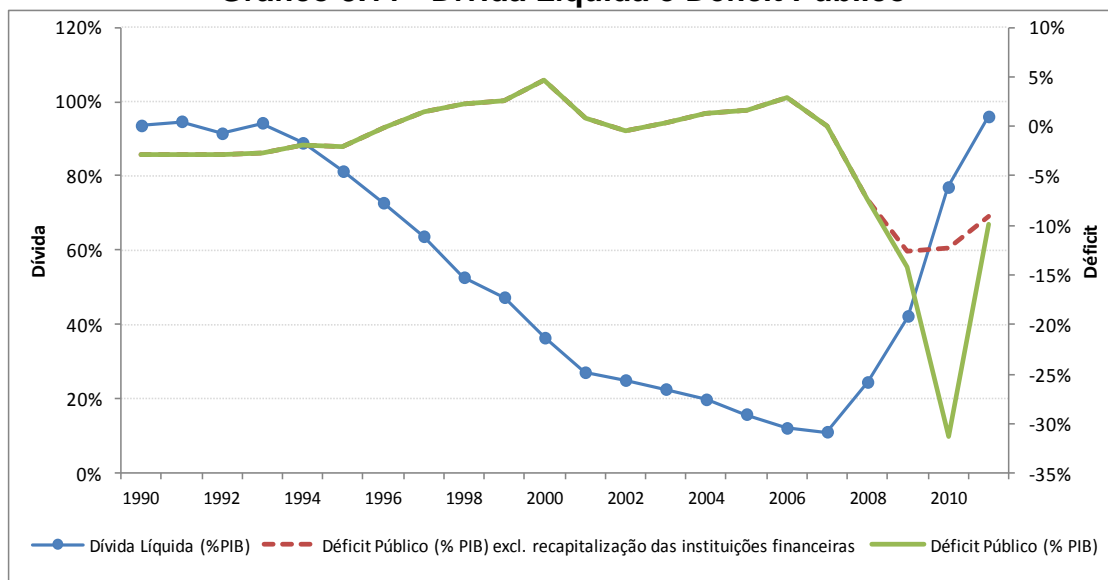
A reestruturação radical do setor bancário servirá para atender às demandas da economia irlandesa e foi acordado no pacote de ajuda da UE/FMI. O perfil do futuro

setor bancário será focar suas operações em áreas que sustentem a recuperação econômica.

3.4 PLANO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA EXTERNA

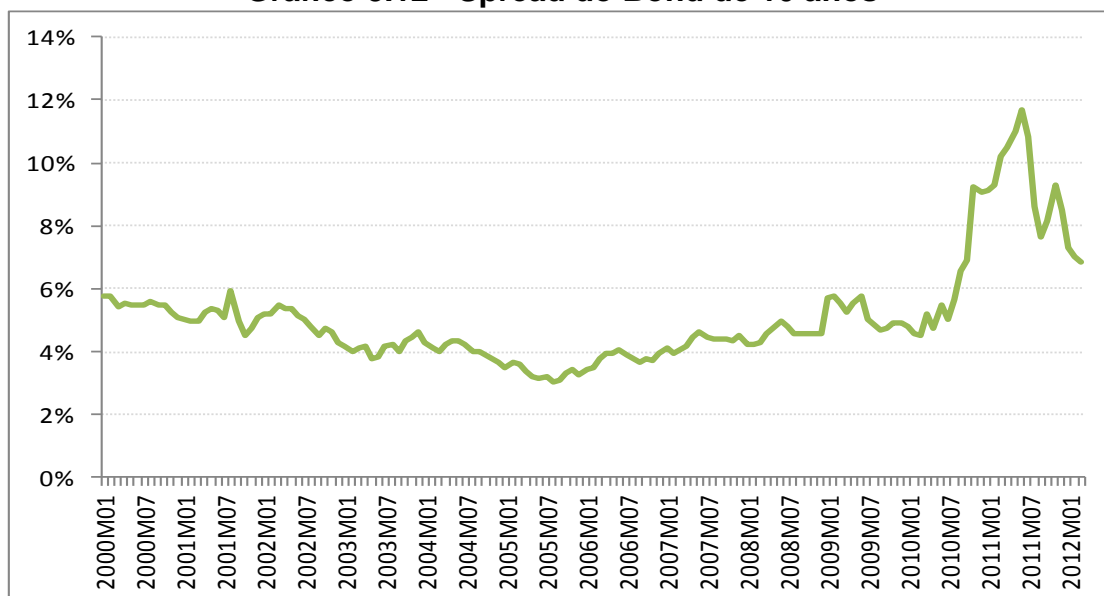
No momento da explosão da crise em setembro de 2008, o Estado irlandês escolheu agir garantindo as dívidas dos bancos por um período de dois anos, cujo término da garantia se deu em setembro de 2010. Em vez de forçá-los a recuperarem capital e resolverem os problemas, o governo usou o dinheiro do orçamento do Estado para salvá-los. O vencimento da garantia em setembro de 2010 levou a uma saída dos financiadores do setor privado que tinham comprometido fundos sob o resguardo da garantia. Com a saída desses financiadores os bancos irlandeses ficaram dependentes da oferta de liquidez do BCE (Banco Central Europeu) e do Banco Central Irlandês.

Gráfico 3.11 - Dívida Líquida e Déficit Público



Fonte: FMI.

A ajuda do governo aos bancos elevou o déficit público de aproximadamente 3% do PIB em 2006 para 31% em 2010 (gráfico 3.11). Os juros da dívida irlandesa dispararam em reação às preocupações com o cenário financeiro irlandês (Gráfico 3.12).

Gráfico 3.12 - Spread do Bond de 10 anos

Fonte: CSO.

Devido a sua elevada dívida e na tentativa de encontrar uma solução, o governo irlandês teve que pedir a assistência da Europa em novembro de 2010. A proposta foi considerada pelos ministros das Finanças da Zona do Euro, da União Europeia, e até mesmo do G7 (EUA, Japão, Canadá, Reino Unido Alemanha, França e Itália). Trata-se de um plano de austeridade destinado a financiar o défice. A dívida do país está consideravelmente alta (96% do PIB em 2011) depois que o governo ajudou o setor bancário a evitar a insolvência.

O programa de ajuda europeu prevê um fortalecimento imediato e uma revisão abrangente do setor bancário, que deve custar aproximadamente EUR 35 bilhões, bem como um ajuste fiscal ambicioso da ordem de EUR 50 bilhões, para restaurar a sustentabilidade fiscal e corrigir o alto défice até 2015, e ainda reformas de estímulo ao crescimento, em particular no mercado de trabalho, a fim de permitir um retorno a um crescimento robusto e sustentável entre 2011 e o final de 2013. O programa prevê desembolsos durante 3 anos e uma maturidade média de 12,5 anos (Tabela 3.8).

Tabela 3.8 – Programa de ajuda europeu

Ajuda a Irlanda (Junho 2012)			
	Valor total (EUR Bln)	Valor desembolsado	Maturidade Média (anos)
EFSM	22,5	20,7	13,6
EFSF	17,7	12,2	9,8
IMF	22,5	18,2	7,2

EFSM = European Financial Stabilisation Mechanism

EFSF = European Financial Stability Facility

IMF = International Monetary Fund

Fonte: Comissão Europeia e FMI

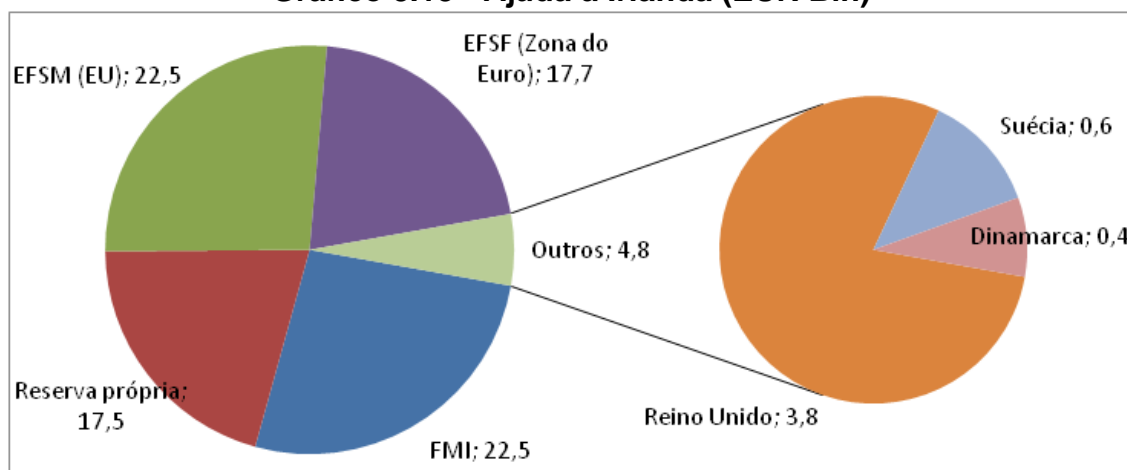
O financiamento do programa está condicionado a uma ação rápida para sanear o setor financeiro da Irlanda, colocar as finanças públicas numa trajetória sustentável e implementar um pacote de reformas estruturais. As instituições financeiras terão de aumentar os padrões de adequação de capital, bem como melhorar o perfil de financiamento para percepções de mercado de mais baixo risco. Um rigoroso teste de estresse do sistema foi implementado, as instituições inviáveis tiveram que se ajustar e a reforma regulatória financeira está avançando. Em julho de 2010 *Bank of Ireland* e *Allied Irish Bank* passaram nos testes de estresse da União Europeia, apesar de este ter sido alvo de críticas de diversos autores que acharam que os testes foram muito superficiais.

A consolidação orçamentária de EUR 15 bilhões (9% do PIB) em 2014 deverá ser ponderada para redução de despesas. Será necessário que a razão dívida/PIB siga uma trajetória firme de queda após um pico em 2013. Isso também irá colocar a Irlanda no caminho certo para cumprir em 2015 as metas acordadas, como déficit de 3% do PIB. Por sua vez, a reforma orçamentária irá ajudar a garantir a adequada proteção das finanças públicas. Embora a competitividade de preços tenha melhorado o caminho para o crescimento econômico sustentável, a partir de 2012 exigirá ainda mais com relação a ajuste de preços e salários, bem como a mudanças na capacidade de produção em todos os setores. Medidas de reforma estrutural para fomentar a concorrência e evitar as armadilhas do desemprego são partes importantes desta estratégia.

O compromisso do governo com o plano de austeridade exigiu medidas drásticas. Os salários dos funcionários públicos foram reduzidos em aproximadamente 7,5% para financiar a aposentadoria. Esta medida justifica-se em uma brutal deflação, tanto para a atual situação fiscal quanto a futura (o governo reduziu os preços em 2% em 2010). O governo tomou também medidas extremas a fim de reduzir o déficit de 2009, com a inclusão de um aumento geral no imposto de renda.

A área do Euro ofereceu um plano de ajuda à Irlanda, da ordem de EUR 85 bilhões, destinado a tranquilizar os mercados e salvar a ilha do colapso financeiro. A soma substancial envolveu alguns países na área do euro.

Gráfico 3.13 - Ajuda a Irlanda (EUR Bln)



Fonte: FMI.

A Irlanda conseguiu autofinanciar parte deste montante. Na seqüência do acordo, ela utilizou 17,5 bilhões de euros de sua reserva nacional de fundos de pensões para recapitalizar seus bancos (gráfico 3.13). A ajuda externa foi de EUR 67,5 bilhões. O FMI forneceu um terço, ou 22,5 bilhões de euros, além da Grã-Bretanha (3,8 bilhões), da Suécia (0,6 bilhões) e da Dinamarca (0,4 bilhões) em um esforço da ordem de 4,8 bilhões de euros, através de empréstimos bilaterais. A ajuda da UE foi de 40,2 bilhões de euros (22,5 bilhões dos fundos de 60 bilhões de euros garantidos pelo orçamento da Comunidade e geridos pela Comissão da União Européia, o *European Financial Stabilisation Mechanism* – EFSM, e 17,7 bilhões da Zona do Euro, o *European Financial Stability Facility* - EFSF).

Obtendo um crescimento médio de 6% ao ano do início da década de 90 até 2007 e contraindo 7% em 2009 demonstra que houve uma redução de aproximadamente 13% no desempenho econômico. Um estudo feito por Hoggarth, Reis e Saporta em 2002 sobre o custo de crises bancárias para a economia concluiu que o custo médio de desempenho econômico no mundo para países desenvolvidos é de 10% a 15% do PIB, sendo o caso irlandês semelhante com um custo dentro do padrão de países desenvolvidos com desempenho econômico afetado.

Tabela 3.9

<i>Custo do resgate do sistema bancário</i>				
	2008	2009	2010	2011
Desemprego	6%	12%	14%	14%
Déficit Público (% PIB)	-7%	-14%	-31%	-10%
Ajuda aos bancos (% PIB)	5,7%	6,4%	16,3%	10,6%
Dívida Líquida (% PIB)	24%	42%	77%	96%
Taxa de Crescimento do PIB	-3%	-7%	0%	1%

Com a crise bancária em 2008 impactando a desempenho da economia (Tabela 3.8), o governo teve que socorrer os bancos aumentando consideravelmente o déficit público. Um aumento substancial no desemprego pode ser observado bem como da dívida líquida devido aos empréstimos do FMI e da UE.

O governo afirma que o custo da crise bancária é administrável, e indica que o objetivo das negociações com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional destinou-se a limitar o impacto sobre os contribuintes e defende as decisões tomadas pelo governo durante o período de crescimento econômico e nos últimos dois anos, durante a crise.

4. CONCLUSÃO

A Irlanda foi o país que teve uma contração econômica significativa, um aumento substancial no desemprego e na sua dívida pública em razão da crise bancária.

A crise econômica irlandesa teve suas raízes em diversos fatores: fraca regulação financeira; sistema bancário tomando muito risco, fortemente alavancado, dependente de captações externas e uma enorme bolha imobiliária. A adesão ao euro também trouxe taxas de juros muito baixas que proporcionaram um aumento no crédito doméstico.

Estes fatores tornaram o país muito vulnerável a uma crise. A crise bancária ocorreu devido a fatores domésticos e foi agravada por fatores externos. Vários autores afirmam que os fatores internos já abalavam o setor bancário irlandês quando a crise americana impactou os mercados mundiais e que o choque de liquidez internacional repercutiu muito mais na Irlanda por conta disso. A explosão da “bolha” de preços dos imóveis e do setor de construção na Irlanda, em conjunto com a crise de liquidez, levou a economia do país a uma recessão profunda.

Na crise bancária irlandesa evidenciou-se um aumento substancial na oferta de crédito, principalmente focado em um setor da economia, o imobiliário, um aumento da alavancagem financeira e uma dependência do financiamento externo – deixando o sistema financeiro vulnerável a qualquer tipo de choque de preços ou a problema de liquidez.

A crise bancária irlandesa do ponto de vista fiscal pode se considerada uma das crises bancárias mais caras da história embora o custo em produto da economia não tenha sido tão afetado.

A União Européia e o governo irlandês tentam reparar os danos causados ao sistema bancário irlandês. Aprendendo com os erros passados, assegurando uma restauração do sistema bancário para sustentar uma recuperação econômica e

operando para que seus desdobramentos futuros permaneçam consistentes com a manutenção da estabilidade econômica e financeira.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adelet McGowan, Muge, **“Overcoming the Banking Crisis in Ireland”**, OECD Economics Department Working Paper N° 907, 2011

Aron, Janine e Muellbauer, John; **“Modelling and forecasting UK mortgage arrears and possessions”**, Conference ‘The Irish Mortgage Market in Context’, Central Bank of Ireland, Outubro 2011

Avellaneda, Sebastian Dellepiane and Hardiman, Niamh, **“The European Context of Ireland’s Economic Crisis”**, UCD Dublin European Institute Working Paper 10-3, Agosto 2010

Bergin, Adele; Conefrey, Thomas; Fitz Gerald, John; Kearney, Ide; **“Recovery Scenarios for Ireland”**, Research Series N° 7, Maio 2009

Hoggarth, Glenn; Reis, Ricardo; Saporta, Victoria, **“Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence”**, Journal of Banking & Finance 26, 825-855, 2002

Conefrey, Thomas; Fitz Gerald, John, **“Managing Housing Bubbles in Regional Economies under EMU: Ireland and Spain”**, ESRI Working Paper N° 315, Setembro 2009

Connor, Gregory; Flavin, Thomas; O’Kelly, Brian, **“The U.S. and Irish Credit Crises: Their Distinctive Differences and Common Features”**, Irish Economy Note N° 10, Março 2010

Darvas, Zsolt; Pisani-Ferry, Jean and Sapir, André, **“A comprehensive approach to the euro-area debt crisis”** Forthcoming Bruegel Policy Brief No 2011/02, Fevereiro 2011

Dooley, Michael & Hutchison, Michael, **“Transmission of the U.S. subprime crisis to emerging markets: Evidence on the decoupling-recoupling hypothesis”**, Journal of International Money and Finance, Elsevier, vol. 28(8), pages 1331-1349, Dezembro 2009

Goetzmann, William N.; Peng, Liang e Yen, Jacqueline, **“The Subprime Crisis and House Price Appreciation”**, NBER Working Paper No. 15334, Setembro 2009

Hoggarth, Glenn; Reidhill, Jack; Sinclair, Peter, **“Resolution of Banking Crises: Theory and Evidence”**, Central Bank Studies, Bank of England, Dezembro 2002

Honohan, Patrick, **“Resolving Ireland’s Banking Crisis”**, Trinity College Dublin and CEPR, The Economic and Social Review, Vol. 40, No. 2, pp. 207–231, 2009

Kamin, Steven B., DeMarco Laurie Pounder, **“How Did a Domestic Housing Slump Turn into a Global Financial Crisis?”**, International Finance Discussion Papers No. 994, Janeiro 2010

Kennedy, Gerard; McIndoe Calder, Tara, **“The Irish Mortgage Market: Stylised facts, Negative Equity and Arrears”**, Conference Paper: The Irish Mortgage Market in Context, Outubro 2011.

Lane, Philip R., **“The Irish Crisis”**, Trinity College Dublin and CEPR, Discussion Paper No. 8287, Março 2011

Lane, Philip R., **“The Euro Area Crisis and Ireland”**, Policy Institute, Abril 2011

Lima, Claudia, **“Análise do Desenvolvimento Econômico da Irlanda e Espanha”**, monografia apresentada para conclusão do curso de economia do IBMEC, Dezembro 2006

Mishkin, Frederic S., **“Over the Cliff: from the subprime to the global Financial Crisis”**, Working paper 16609, NBER, 2010

Raddatz, Claudio, **“Liquidity and the Use of Wholesale Funds in the Transmission of the U.S. Subprime Crisis”**, The World Bank, Fevereiro 2010

Rajan, R., **“Has Finance Made the World Riskier?”** European Financial Management, Junho 2006

Regling, Klaus, and Max Watson, **“A Preliminary Report on the Sources of Ireland's Banking Crisis”** Dublin: Government Publications Office. 2010