



3.2.5 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

Islândia: a protecção dos depósitos em caso de falência do sistema bancário

Sofia Terlica

O CASO DA CRISE BANCÁRIA DA ISLÂNDIA voltou a estar presente na atualidade após a decisão do tribunal da EFTA sobre a activação da garantia de depósitos na sequência da falência do banco Landsbanki. Este artigo apresenta essa decisão do tribunal e discute alguns dos pontos relativos à existência de crises bancárias e esquemas de protecção de depositantes.

Landsbanki e a questão do dever do Estado em assumir perdas dos bancos

Em Outubro de 2006 o banco islandês Landsbanki Íslands abriu sucursais de depósito online no Reino Unido e, em Maio de 2008, na Holanda, sob o nome de Icesave. Esta marca recebeu um número muito elevado de depósitos de investidores públicos e privados. Estas sucursais enquadravam-se na protecção islandesa de depósito e fundo de garantia dos investidores (designado de TIF) e, a partir de Maio de 2008, também se enquadravam nos fundos de garantia de depósito dos respectivos países onde estavam a operar. No dia 6 de Outubro de 2008, as sucursais deixaram de funcionar, impedido o acesso dos investidores aos seus depósitos. No dia seguinte, o Landsbanki na Islândia faliu e a Autoridade de Supervisão Financeira islandesa assumiu a direcção do banco. O Ministro das Finanças Islandês criou novos bancos, de acordo com o enquadramento do Acto de Emergência, que permitiram receber os depósitos provenientes dos bancos falidos. Entre estes novos bancos foi criado o New Landsbanki, estabelecido sob iniciativa governamental, para onde foram transferidos os depósitos existentes no banco da Islândia.

Simultaneamente, na Holanda e no Reino Unido foram iniciados procedimentos jurídicos para congelar activos do Landsbanki nos seus territórios. A Autoridade de Supervisão Financeira Islandesa declarou, a 27 de Outubro de 2008,

a obrigação de pagamento de acordo com os fundos de garantia de depósito aos clientes das sucursais na Holanda e no Reino Unido, apelando contudo para um prolongamento do prazo para efectivar este pagamento. Até final de 2008 todos os clientes receberam a compensação devida, de acordo com os fundos de garantia de depósito do Reino Unido e da Holanda, respectivamente. De facto, o TIF não tinha fundos suficientes para responder às garantias de depósito do Icesave, que eram cerca de 30 vezes a sua dimensão. Em Março de 2009, 93% dos bancos comerciais da Islândia abriu falência.

O processo da ESA e Comissão Europeia contra o Estado Islandês

A questão da não activação do fundo de garantia de depósito islandês para fazer face aos depósitos perdidos do Icesave está a ser tratada judicialmente e, no dia 28 de Janeiro, foi conhecida a decisão do tribunal da EFTA (não vinculativa e independente da decisão do Tribunal Europeu). A acusação neste processo – proposta pela Autoridade de Supervisão da EFTA (ESA) e apoiada pela Comissão Europeia – procurava uma declaração em como a Islândia tinha quebrado a directiva Europeia de 1994 sobre os esquemas de protecção de depósito. Entretanto, e em grande medida devido a este caso, a directiva europeia foi substituída em 2009. A Islândia argumentou que o estado apenas tem de garantir o cumprimento da lei no sentido de criar e supervisionar o esquema de garantia de depósito, mas não tem de fazer pagamentos de compensações em nenhuma situação. Além disso, para o caso de se considerar que o Estado deveria ter intervindo, alega uma situação de emergência, *force majeure*. Nenhum sistema de protecção bancária poderia funcionar em situação de falência total do sistema bancário como aconteceu na Islândia. De facto, a deci-

são do Tribunal revela que na Directiva em vigor apenas se exige que os estados providenciem um nível de protecção mínimo e é deixado ao critério de cada um a forma como os esquemas são organizados. Os Estados, em nenhuma circunstância são (nesta directiva) responsáveis pelos pagamentos dos depósitos, e o custo de financiamento dos esquemas de garantia deverá ser da responsabilidade das instituições de crédito. No caso de insuficiência do fundo, as instituições de crédito activas deverão cobrir a diferença. Com a nova directiva (2009/14) existe maior especificação no sentido de garantir um nível mínimo de cobertura, mas em caso de crise bancária poderá existir uma interpretação diferente. Uma vez que o financiamento dos fundos de garantia de depósito provém dos bancos, a existência de uma garantia por parte do Estado pode gerar situações de risco moral e de exposição dos Estados ao risco financeiro dos bancos. Por esta razão, mantém-se na generalidade dos analistas e na lei a posição de que os Estados não deverão ser prestamistas de última instância dos bancos.

Adicionalmente, a acusação aponta que existiu discriminação no tratamento entre clientes islandeses e estrangeiros. Os clientes do banco islandês tiveram direito à totalidade dos seus depósitos, que foram transferidos para outro banco (ainda que sujeitos à impossibilidade de convertibilidade noutra moeda devido às restrições nos movimentos de capitais). Os clientes das sucursais foram ressarcidos de parte dos depósitos, através dos fundos de garantia dos seus países. Se a Islândia fosse garantir a totalidade dos depósitos das sucursais estariam em causa cerca de 66% do PIB do país.

A decisão do tribunal da EFTA rejeitou todas as acusações, considerando que, de facto, o Estado islandês não é responsável pelo cumprimento das obrigações do fundo de garantia de depósito e não existiu desigualdade no tratamento.

Acordos entre as autoridades islandesas, Reino Unido e Holanda

Independentemente deste processo, as autoridades dos três países procuraram desde logo entendimento. Apesar da incapacidade do TIF em cumprir com o pagamento dos depósitos do Icesave, esta autoridade em 2009 anunciou que tencionava fazer o pagamento às autoridades do Reino Unido e da Holanda. Contudo, e apesar das três tentativas, ainda não existe qualquer acordo entre as autoridades, nem sobre o tempo de pagamento nem sobre os juros.

De acordo com o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Islândia, as autoridades do Reino Unido e da Holanda já foram reembolsadas em



Reservas e câmbio. Fonte: Thomson Reuters.



Dimensão do sistema bancário (em % do PIB). Fonte: Thomson Reuters.

cerca de 550 mil milhões de coroas islandesas, o que corresponde a 85% do total do valor mínimo a garantir por depósito, de acordo com a directiva europeia em vigor. No entanto, o TIF tenciona fazer o pagamento integral dos depósitos, e tendo em conta este montante (1.100 mil milhões de coroas), os pagamentos do TIF atingem 50%, esperando completar nos próximos anos.

As garantias de depósito e as crises bancárias

A crise financeira da Islândia é um caso paradigmático da facilidade de falência de bancos até então considerados sólidos particularmente quando a dimensão dos activos do sistema bancário ultrapassa a dimensão da actividade económica do país (ver *Dimensão do sistema bancário*). De facto, este é também o contexto para a recente crise financeira do Chipre e alerta para a importância de se estabelecerem sistemas de protecção de depósito a nível supranacional, tal como se discute ao nível da área do euro.

As lições da Islândia são claras: as garantias de depósito em países pequenos apenas são efectivas para pequenas crises. O colapso total do sistema bancário coloca-nos num diferente paradigma. As garantias de depósito são criadas pelo próprio sistema financeiro e se este falir na sua totalidade não é possível garantir o fundo de depósito. Contudo, caso a dimensão do sistema bancário não ultrapasse a dimensão económica é possível uma intervenção dos Estados, ou dos bancos centrais como *lender of last resort*. Para além desta questão da credibilidade em eventos extremos, os fundos de garantia de depósito têm uma importância não menosprezável no funcionamento do sistema bancário. A existência dos esquemas de garantia de depósito credíveis contribuiu para o bom funcionamento do sistema financeiro, transmitindo confiança aos agentes económicos e, em caso de crise, diminuindo a prevalência de fenómenos de “corrida aos bancos”.

Os fundos de garantia de depósito que conhecemos destinam-se primordialmente a pequenos depositantes¹. A legislação bancária deverá proteger os pequenos depositantes pelas seguintes razões: i) é um grupo de credores do sistema

bancário disperso e por essa razão os mecanismos individuais de protecção colocariam em causa a eficiência de funcionamento do sistema bancário; e, ii) dada a impossibilidade de garantir a protecção de todos os investidores protegem-se os mais fracos.

“
A crise financeira da Islândia é um caso paradigmático da facilidade de falência de bancos até então considerados sólidos [...]”

Os fundos de garantia de depósito deverão ter uma dimensão supranacional, em particular no caso de sistemas bancários sobredimensionados. De facto, a impossibilidade de garantir os depósitos em caso de risco sistémico passa pela dimensão do sistema bancário. A constituição de fundos supranacionais contribuiu para o melhor funcionamento do sistema e pode ainda contribuir para a homogeneização das condições de competitividade entre os bancos, principalmente se associarmos uma supervisão também supranacional. De facto, a existência de fundos de garantia de depósito comuns a diversos países é tanto mais aceitável quanto maior a integração bancária dos seus membros. Neste sentido têm contribuído as decisões ao nível da constituição de uma União Bancária na área do euro, composta por um esquema de resolução de conflitos, mecanismo de supervisão bancária e fundo de garantia de depósito (sobre este último elemento ainda não existem decisões). A crise bancária na Islândia e, mais recente, em Chipre deverão ter contribuído para alertar sobre a importância da integração destes elementos a nível supranacional.

Notas conclusivas

Os desequilíbrios macroeconómicos tendem a ser largamente analisados e acompanhados pelas instituições internacionais, mas os desequilíbrios no sistema financeiro passaram mui-

to subtilmente pelo interesse dos economistas e analistas. Em particular, a dimensão da actividade económica em relação ao sistema bancário deverá ser um primeiro alerta sobre um desequilíbrio fundamental. Em segundo lugar, as autoridades nacionais e supranacionais deverão garantir que os mecanismos de supervisão financeira detectem e evitem a excessiva tomada de risco por parte dos bancos. Mas este artigo alerta ainda para um terceiro ponto, a importante mas limitada intervenção dos fundos de garantia de depósito. Por um lado, mostra-se de que forma este importante mecanismo pode ser tão inútil em caso de falência generalizada dos bancos. Mas por outro, é um mecanismo de importância elevada na transmissão de confiança, eficiência e um novo espaço de intervenção a nível europeu. ■

Notas

¹ Como consequência da distinção entre os dois tipos de depositantes (pequenos e grandes) coloca-se a análise da fronteira entre ambos, aspecto que não discuto sem prejuízo da coerência do argumento.