

CRISE FINANCEIRA E SISTEMA BANCÁRIO: IMPLICAÇÕES E EFEITOS REGIONAIS PARA BRASIL E ESPANHA¹

Fernanda Faria Silva ^a

Marco Crocco ^b

Fabiana Borges Teixeira dos Santos ^b

Marco Antônio Duarte Filho ^a

Resumo: O objetivo deste artigo é o de apresentar uma análise dos efeitos regionais da última crise financeira nos sistemas bancários brasileiro e espanhol. Foram identificadas características bancárias recentes de ambos os países, tendo sido constatado que, no caso brasileiro, persiste a concentração do crédito nas regiões economicamente mais desenvolvidas e o aumento da preferência pela liquidez nas periféricas. A crise financeira acentuou este padrão. No caso espanhol, a segmentação de mercado (com a presença de bancos regionais) favoreceria a atenuação dos efeitos da crise. Porém, o processo de reestruturação bancária em vigor tem provocado mudanças no mapa bancário. O grande número de fusões, aquisições, intervenções e a maior concentração do mercado reduziram o crédito nas regiões periféricas, acentuando as desigualdades regionais.

Palavras-chave: Sistema bancário, crise financeira, desigualdade regional, Brasil, Espanha.

Abstract: The aim of this article is to present a analysis of the regional effects of the last financial crisis in the Brazilian and Spanish banking systems. Recent banking characteristics of the Brazilian and Spanish banking systems were identified. In the first case, the evidence of credit concentration in more economically developed regions is dominant and increased liquidity preference in peripheral regions. The last crisis has accentuated this pattern. In the Spanish case, the market segmentation (with the presence of regional banks) mitigated the effects of the crisis. However, the recent process of bank restructuring has caused modifications in the Spanish banking map. The large number of mergers, acquisitions and interventions have increased the market concentration, reduced the credit in peripheral regions, strengthening the regional inequalities.

Key words: Banking system, financial crisis, regional inequality, Brazil, Spain.

JEL: G01, G20, G34, R10, R50.

ÁREA 6: SUBÁREA 6.1 SESSÃO ORDINÁRIA

^a Laboratório de Estudos em Moeda e Território (LEMTe - CEDEPLAR). Contato: fernfaria@gmail.com

^b Coordenadores do LEMTe - CEDEPLAR/ UFMG.

Av. Antônio Carlos, 6627, sala 2065 - BH, MG / CEP:31270-901 - Tel.: +55(31) 3409 7100 / Fax: +55(31) 3409 7203

¹ Este artigo é parte de um projeto de pesquisa submetido ao Programa PDE - ANPEC/ BNDES (2012). O seu conteúdo é de responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES e/ou da ANPEC.

CRISE FINANCEIRA E SISTEMA BANCÁRIO: IMPLICAÇÕES E EFEITOS REGIONAIS PARA BRASIL E ESPANHA

Introdução:

Dentre as várias interpretações sobre a crise financeira recente no âmbito da economia e das finanças, tem-se destacado aquela que aponta a má alocação e excessiva quantidade de crédito concedida, sem que fosse feita uma avaliação rigorosa dos papéis negociados no mercado financeiro. O sistema bancário passou a realizar as operações de crédito por meio de derivativos e produtos estruturados, multiplicando os riscos de inadimplência e o grau de alavancagem. A partir da desregulamentação dos mercados e da ampliação dos tipos e volumes de inovações financeiras, a expansão dos créditos chamados *subprimes* consistiu em uma estratégia visando uma maior rentabilidade bancária.

As complexas transações entre o sistema bancário e os integrantes do *shadow banking system*² elevaram os riscos agregados nos mercados e também dificultaram as aplicações das normas regulatórias. A transferência de riscos dos balanços dos bancos para outras instituições financeiras não bancárias e a expansão dos créditos de alto risco (potencializados pelas inovações de produtos e serviços), permitiram uma nova dinâmica nas operações no sistema financeiro. Tal movimento ampliou o descasamento entre a riqueza financeira e a produtiva, enquanto, simultaneamente, a lógica financeira passou a influenciar as decisões de investimento no lado real da economia, aprofundando a chamada financeirização. As operações financeiras tornaram-se mais especulativas, recaindo sobre a perda de funcionalidade do sistema bancário, restringindo a oferta de crédito de longo prazo (Rezende, 2012; Hermann & Paula, 2011, Crocco, 2010).

Tendo em vista as implicações e as proporções tomadas pela crise financeira recente, faz-se necessário analisar alguns de seus impactos regionais no sistema bancário, mais especificamente, nos casos do Brasil e da Espanha. Este artigo se justifica tanto pela abrangência de tal crise nos dois países, como também porque a maioria dos trabalhos presentes na literatura ainda não incorporou a dimensão regionalizada em suas análises.

² Traduzido por sistema bancário “paralelo” ou “na sombra”, este conceito denota a intrínseca relação entre o sistema bancário e os investidores institucionais (seguradoras, fundos de pensão, fundos de investimento convencionais, *hedge funds*, etc.). Estas instituições passaram a negociar carteiras constituídas por produtos e ativos de alto risco, aumentando o potencial de alavancagem, graças ao fato de que estes investidores não são regulados e supervisionados pelas normas prudenciais dos Acordos de Basiléia.

A escolha de ambos os países pauta-se em algumas características econômicas semelhantes, principalmente pelo desenvolvimento dos seus sistemas financeiros marcadamente do tipo *bank based*, com maior participação do setor bancário e menor do mercado de capitais. Além disso, são duas economias consideradas periféricas: uma em termos globais (Brasil) e outra em termos europeus (Espanha). Dentre os aspectos diferenciais, estão as segmentações do mercado bancário, as divergências institucionais (regimes monetários, relações salariais, relações com o Estado, inserção internacional)³; estruturas produtiva e regulatórias que podem contribuir para uma maior (ou menor) atenuação dos efeitos da crise em regiões centrais e periféricas.

A hipótese central deste artigo versa que nas regiões periféricas de ambos os países, os efeitos da última crise financeira seriam mais acentuados e recessivos por causa das limitações estruturais destas regiões, da menor oferta de *funding* e por causa da maior preferência pela liquidez dos agentes (bancos e demandantes de recursos) *vis à vis* às regiões centrais. No caso brasileiro, a presença majoritária de bancos (públicos e privados) que atuam em escala nacional e o reduzido número de bancos regionais contribuem para que a preferência pela liquidez bancária seja mais elevada nas regiões periféricas, comprometendo a disponibilidade de recursos e dificultando a articulação de ações e estratégias destas instituições com o desenvolvimento local.

No caso espanhol, a presença de bancos regionais atenuaria a preferência pela liquidez dos agentes (*borrowers e lenders*), principalmente no provimento de recursos aos setores mais fragilizados e de grande peso econômico nas regiões mais deprimidas (tais como a agricultura e o setor imobiliário). No entanto, a crise financeira recente tem provocado alterações importantes no mapa bancário espanhol. Os efeitos serão vistos no médio/ longo prazo tendo em vista que o processo de reestruturação bancária ainda está em vigor. Mas, seguramente, recairá sobre a perda da funcionalidade para com o desenvolvimento, mais fortemente nas localidades periféricas.

Mesmo a expansão das inovações financeiras nestes mercados não estão necessariamente associadas à maior oferta de crédito para regiões economicamente menos dinâmicas, o que torna ainda mais restrita a oferta de *funding* para estas regiões (Silva 2011, Crocco *et al.* 2010). Ressalta-se que a recente crise financeira acentuou este padrão em ambos os países, assim como a concentração bancária nas regiões economicamente mais dinâmicas, fato que será corroborado na segunda parte deste estudo.

³ Este trabalho versará sobre os aspectos institucionais voltados à regulação, supervisão e características dos sistemas financeiros, não estando no seu escopo abordar as demais características.

Este artigo está organizado em três partes, excluindo esta introdução. Na primeira seção serão descritos os principais efeitos da última crise financeira e suas implicações para os sistemas bancários brasileiro e espanhol. Em seguida, será realizada uma análise exploratória dos indicadores que permitirão identificar as características dos sistemas bancários de ambos os países. Posteriormente, serão apresentadas as considerações finais.

1) Mudanças e caracterização recente dos sistemas bancários brasileiro e espanhol.

1.1) Os efeitos da crise financeira no sistema bancário brasileiro

O setor bancário brasileiro passou por diversas transformações desde meados da década de 1990, marcadamente, por processos de reestruturações bancárias e pressão para aumento da concorrência, uma grande onda de concentração (via fusões e aquisições) acirrada pela entrada de bancos estrangeiros. As regiões periféricas, que até então eram atendidas por importantes linhas de créditos providas majoritariamente pelos bancos regionais foram duramente atingidas. Estes bancos tornaram-se cada vez mais escassos, reforçando a concentração de recursos nas regiões mais favorecidas (Centro-Sul do país).

Esta dinâmica é resultado de distintas estratégias regionais dos bancos, como será mostrado na segunda seção, com as análises dos indicadores e mapas. Prevalece, ainda, a configuração do sistema bancário brasileiro caracterizada por bancos de atuação nacional que tendem a captar recursos (depósitos) das regiões periféricas e direcioná-los para regiões centrais, as quais oferecem uma gama maior de aplicações (Crocco *et al*, 2010; 2005).

Em decorrência das medidas implementadas com o Plano Real, com o fim do processo inflacionário e a queda acentuada dos ganhos com *floating*, os bancos reviram as suas estratégias de ampliação de receitas. De fato, desde então, foi verificado um aumento significativo nas operações de crédito no ativo dos balanços dos bancos. No entanto, as sucessivas crises da década de 1990 (mexicana, asiática, russa) ampliaram a percepção do efeito contágio nas economias emergentes, fazendo com que as autoridades monetárias adotassem uma política monetária mais restritiva pautada nos juros elevados, com vistas à atração de capitais. Tal decisão voltou a proporcionar aos bancos uma aplicação financeira mais rentável e menos arriscada do que a concessão de crédito, culminando no aumento do número de operações com títulos e valores mobiliários, uma importante fonte de receita.

O aumento das operações com títulos e valores mobiliários favoreceu o recrudescimento do componente especulativo da economia em decorrência da possibilidade de ganhos com arbitragem. O

aumento do retorno com títulos passou a ser um importante incentivo para tais operações e o movimento destas receitas seguiu a trajetória da SELIC até 2009. Em meados deste ano, com a mudança do cenário econômico internacional e do foco da política macroeconômica, o Banco Central (doravante BACEN) reduziu gradativamente a taxa de juros, o que justificou a redução nas receitas com títulos. Com a instabilidade financeira gerada pela crise e a depreciação do Real, as receitas com títulos atrelados à variação cambial também foram comprimidas.

No segundo mandato do Governo Lula, o apoio ao segmento crédito se consolidou com o incentivo ao crédito consignado, conferindo aos bancos uma importante fonte de renda. A participação das receitas de serviços no total das receitas bancárias aumentou em função das atividades não registradas no balanço, tais como o aceite bancário, securitização e derivativos. Destaca-se que a busca pelo aumento da lucratividade bancária fez com que a participação de formas mais líquidas de ativos, tais como títulos e valores mobiliários com alta liquidez e aplicações interfinanceiras tivessem um forte peso na composição das aplicações e, portanto, nas receitas. É parte da estratégia bancária, principalmente em contextos de crise, a busca por ativos com maior grau de liquidez. Em resposta ao aumento do risco de liquidez as margem de segurança das operações tornam-se mais elevadas, refletindo na restrição de crédito, principalmente para as operações de mais longo prazo.

De certa forma, nesta última crise financeira, os impactos no sistema bancário brasileiro foram arrefecidos não somente pela solidez dos grandes bancos privados nacionais, mas, também pelas medidas anticíclicas feitas pelo Governo⁴. Os bancos brasileiros estavam menos atrelados às operações de securitização de crédito *vis à vis* aos bancos de países desenvolvidos. Além de estarem menos expostos aos derivativos ligados ao mercado *subprime*, as altas taxas de juros praticadas internamente garantiram alta rentabilidade aos bancos brasileiros sem que estes tivessem que incorrer em atividades de alto risco Kregel (2009). Daí o fato de a oferta de crédito não ter sofrido uma queda tão acentuada, apesar de se dar de uma maneira mais lenta e seletiva. Os bancos brasileiros puderam manter taxas elevadas de rentabilidade - mesmo no contexto da crise - superiores às observadas nos países desenvolvidos e em outros países emergentes.

Em contrapartida, nos mercados financeiros dos países desenvolvidos, a menor rentabilidade de bancos comerciais e de investimento associadas às taxas de juros domésticas relativamente baixas (e

⁴ Para uma discussão sobre as políticas anticíclicas adotadas, ver Barbosa (2010).

até mesmo negativas) foram essenciais para a expansão da *securitização* no mercado de crédito e dos derivativos ancorados em créditos securitizados.

O fato de os bancos brasileiros estarem pouco “contaminados” com operações estruturadas e não ter havido nem corrida bancária, tampouco grandes temores por risco sistêmico, não significa que a crise financeira não tenha exigido intervenções do BACEN⁵, com efeitos importantes nos lados financeiro e real da economia brasileira. Principalmente porque a pressão altista da SELIC somente foi revertida a partir de janeiro de 2009, período em que a depreciação do Real já não impunha riscos inflacionários à economia e em um contexto de desaceleração econômica (tanto interna quanto externa). Mas a expansão da oferta de crédito não teve uma resposta automática. Foi por isso que a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o BNDES tiveram uma forte atuação anticíclica, ampliando a oferta de crédito. Estes bancos foram, inclusive, autorizados pelo BACEN a adquirir ativos de bancos em dificuldades, ampliando o *market share* dos bancos públicos.

O fato de o Brasil ter apresentado um crescimento significativo a partir de 2007 impulsionou a demanda pelo crédito das empresas e, do lado da oferta, estimulou a ampliação das linhas de crédito, direcionadas principalmente para capital de giro e posições especulativas e menos para investimentos de longo prazo. O câmbio esteve em trajetória de apreciação desde 2004, o que fez com que várias firmas realizassem operações de *hedge*, prevenindo-se contra futuras depreciações frente ao dólar (Kregel, 2009). A relativa estabilidade do câmbio fez com que bancos e empresas subestimassem o risco de operações com derivativos cambiais. O acirramento da crise em 2008 culminou na fuga de capitais seguida pela depreciação cambial, dificultando o pagamento de contratos. Muitas empresas exportadoras incorreram em problemas, inclusive, contaram com intervenções do BNDES (como a Sadia e a Aracruz)

Outro efeito da crise no Brasil foi a restrição das linhas externas de crédito para o comércio, comprometendo as renovações dos Adiantamentos de Contrato de Câmbio e provocando a redução dos prazos. As perdas com derivativos atrelados ao dólar desencadearam maior aversão ao risco e da preferência pela liquidez dos bancos. De acordo com Freitas (2009), no que diz respeito à dinâmica do mercado interbancário doméstico, os bancos desconheciam a exposição dos demais participantes aos derivativos cambiais, por isso, incorreram no “empoçamento de liquidez”, provocando maior restrição

⁵ Dentre as principais medidas para garantir maior liquidez na economia e solidez do sistema bancário, foram feitas interferências no compulsório, no Fundo Garantidor de Crédito, na política de redesconto. Em março de 2009, foi criado o Depósito a Prazo com Garantia do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), com o objetivo de garantir a recuperação das emissões de bancos de pequeno e médio porte.

da oferta de crédito para empresas e pessoas físicas e concentrando as suas operações em títulos públicos. A elevação da SELIC (em setembro de 2008) foi o principal incentivo à mudança.

Com a redução dos fluxos de capitais para as economias emergentes e com o aumento da aversão ao risco, os bancos e as pequenas e médias empresas, dependentes do mercado interbancário, incorreram em sérios problemas de liquidez. Em contrapartida, os grandes bancos nacionais, por serem mais sólidos e atuarem de forma pulverizada (ampla escala de captação de depósitos), ampliaram ainda mais a sua base de recursos.

Todavia, deve ser ressaltado que as instituições bancárias públicas e privadas detêm estratégias de atuação diferenciadas. Os bancos privados têm uma dinâmica mais instável perante as fases dos ciclos econômicos. Em contextos de ascensão cíclica, expandem mais facilmente a oferta de crédito e ficam mais alavancados em outras operações; em contextos de crises, restringem a oferta de recursos, em comparação aos bancos públicos, dada a maior preferência pela liquidez frente à incerteza. É nesse sentido que os bancos públicos tendem a ser mais funcionais, ou seja, historicamente, detêm uma maior capacidade de prover *finance* e *funding* para investimentos produtivos.

1.2) Caracterização recente do sistema bancário espanhol

Desde a década de 1980, as entidades financeiras espanholas estiveram afetadas por diversas medidas de desregulamentação, por estímulos visando o aumento da concorrência, para a disseminação das inovações financeiras e maior intensificação tecnológica. Em 1987 foi autorizada a entrada de bancos estrangeiros; em 1989 foi concedida a abertura das *cajas de ahorro* para atuação fora dos seus territórios de origem, com plena eliminação das restrições das suas operações ativas ⁶. Como consequências mais imediatas, salienta-se o aumento relativo da eficiência produtiva, a redução dos preços (juros) e das margens de intermediação bancária e, por fim, um aumento da oferta de serviços financeiros e da competitividade, principalmente, pelo ingresso de novas instituições financeiras.

Apesar da liberalização das finanças ter ampliado as possibilidades de intercâmbio financeiro entre os países (principalmente entre a Espanha e os demais da área Euro), abrindo oportunidades em termos da ampliação do mercado de crédito e de capitais, o setor bancário continuou tendo o maior

⁶ Tal processo foi engendrado quando da integração à Comunidade Econômica Européia (CEE) em 1986 e ao Mercado Único, tendo sido acentuado na consolidação da União Monetária Européia (UME) ao final da década de 1990, o que implicou no aumento da concorrência no âmbito externo e interno. Tal dinâmica alterou o comportamento das instituições financeiras, como também a estrutura do sistema bancário, tendo em vista o aumento do número de fusões e aquisições (Rodríguez-Fuentes *et al* 2004; Carbó Valverde *et al*, 2003; Rodríguez-Fuentes & Dow, 1999).

peso no tecido financeiro espanhol. Apesar do acirramento das fusões e aquisições e contrariando as perspectivas convencionais, a liberalização financeira não eliminou a sua segmentação institucional.

Dessa forma, espera-se que o mercado bancário espanhol consiga atenuar melhor os efeitos da crise no que diz respeito à disponibilidade de crédito regional, haja vista: i) o tipo de segmentação do mercado bancário, com forte presença de bancos regionais (*cajas de ahorro*) e ii) os arranjos institucionais mais bem consolidados e essenciais quando se exige um esforço de coordenação mais amplo, principalmente em contextos de crises.

No caso espanhol, o fato do sistema financeiro estar submetido à mesma institucionalidade do Banco Central Europeu (doravante BCE) fez com que, por um lado, aumentassem as exigências quanto à adequação das normas do espaço monetário comum e, consequentemente, às medidas de austeridade firmadas nos pactos de estabilidade (fiscal e monetária). Por outro, o fato de estar sob jurisprudência e supervisão do BCE facilita o socorro em tempos de instabilidade, o monitoramento das instituições no sistema monetário comum, além de facilitar o cumprimento de mecanismos de *enforcement*.

A presença de bancos regionais na Espanha contribuiria para "amenizar" a preferência pela liquidez dos agentes (*borrowers e lenders*), principalmente no provimento de recursos aos setores mais fragilizados da economia (agricultura, setor imobiliário), altamente absorvedores de mão de obra e preponderantes nas regiões economicamente mais deprimidas⁷. Somente no médio e longo prazo as consequências do processo de reestruturação em vigor poderão ser avaliadas. Também como exercício de análise, este trabalho pretende explorar algumas características do recente mapa bancário espanhol frente à última crise financeira, principalmente sob a perspectiva dos bancos regionais. Tendo em vista que este processo ainda está ocorrendo, a ideia é captar indícios dos impactos do processo de concentração bancária⁸ em vigor, principalmente no que tange à perda da funcionalidade para com o desenvolvimento das regiões espanholas.

Conforme já registrado, no caso brasileiro, a presença majoritária de bancos que atuam em escala nacional e a ausência de bancos regionais contribuem para que, sob o ponto de vista regional, a

⁷ Mesmo considerando a possibilidade de que a oferta de recursos provenha de outras fontes externas à economia local, os pequenos prestatários e firmas de menor porte teriam menor dificuldade de acessar esses recursos ou mesmo no provimento de colaterais, daí um dos motivos sobre a importância dos bancos regionais. Dessa forma, o mercado de crédito regional variará de acordo com maior ou menor necessidade de recursos e expectativas sobre o nível de preços e a geração de crédito da região. Os bancos locais podem ser suficientes para atender às firmas locais em algumas circunstâncias, dependendo do tipo de política regional, do *portfólio* disponível e das oportunidades dos bancos de investimento frente ao mercado nacional.

⁸ Seja pela compra das *cajas* pelos grandes bancos às fusões frias entre as próprias cajas, incentivadas pelo Banco de España.

preferência pela liquidez dos bancos seja mais elevada nas regiões mais periféricas, comprometendo a disponibilidade de recursos.

Os bancos regionais são importantes na redução da incerteza e na expansão dos empréstimos, uma vez que possuem uma dinâmica diferenciada dos bancos nacionais. Estes últimos potencializam o vazamento líquido de capital das regiões mais pobres para as mais desenvolvidas. A limitada disponibilidade de financiamento representa uma restrição efetiva ao investimento e à geração de renda, contribuindo para uma depreciação ainda maior dos ativos locais, mais dependentes do mercado regional (Dow, 1999). Em um modelo de bancos nacionais, segundo esta autora, ainda que existam diversas agências espalhadas pelo território, estes tendem a reforçar as desigualdades regionais, através do constante fluxo de capitais em direção aos centros financeiros localizados nas regiões centrais⁹.

Portanto, torna-se relevante considerar os aspectos institucionais, principalmente pela necessidade de que o sistema financeiro tenha uma atuação diferenciada quanto às regiões centrais e periféricas, ponto desconsiderado pela perspectiva convencional. A maioria dos estudos sobre o tema defende o ponto de vista microeconômico, baseado na necessidade da firma bancária auferir lucro e alocar os recursos de forma eficiente com a busca da maior rentabilidade no curto prazo. Sob o ponto de vista estrutural, ressalta-se a necessidade do sistema bancário atuar em uma perspectiva diferente no que tange à gestão de seu ativo e da canalização de recursos para o financiamento do desenvolvimento, principalmente para a região periférica enquanto dinâmica diferenciada (Carvalho, 2005).

A Espanha conta com a presença de um grande número de instituições bancárias privadas¹⁰ de atuação regional, tais como as *cajas de ahorro* e as cooperativas de crédito. As intensivas medidas de desregulamentação financeira implementadas de 1984 a 2007, fizeram com que o número total de instituições bancárias reduzisse de 369 para 275. As expressivas ondas de fusões e aquisições afetaram principalmente as atividades dos bancos regionais. No período mencionado, as *cajas de ahorro* reduziram de 76 para 54 e as cooperativas de crédito declinaram de 149 para 83. A queda do número de bancos comerciais foi de 110 para 72 (Ayadi *et al*, 2010).

⁹ A localização do centro de decisão das instituições é um importante determinante da oferta e variedade de fontes de recursos. A distância entre o centro operacional (que normalmente está na matriz) e o decisório reduz a disponibilidade de informação sobre as firmas locais e as perspectivas de crescimento local, contribuindo para elevar a preferência pela liquidez em relação às regiões mais remotas. O conceito de distância funcional e operacional, ajuda a entender esta dinâmica, para mais informações sobre esta discussão, ver Alessandrini *et al* (2009).

¹⁰ Tidas como instituições privadas, as *cajas de ahorro*, se organizam como fundações com funções sociais. No entanto, estas recebem influências políticas, inclusive, tendo representantes no seu corpo de *decision making* (ainda que após 2002, a influência política nos seus comandos tenha sido reduzida). No entanto, a estrutura de governança é regulada pelo Estado e pelas Comunidades Autônomas nas quais estão inseridas (Ayadi *et al*, 2010: 43-44).

Mesmo diante deste cenário, as *cajas de ahorro* abriram novas agências (ampliando a sua atuação em respectivamente, 41,9% e 38,6%). Ao contrário, os bancos comerciais reduziram o número de agências em torno de 13,2%, constatação que denota uma estratégia diferenciada de atuação espacial destas instituições. No caso das *cajas*, existe uma especialização no varejo com foco na proximidade territorial. Já os bancos comerciais buscam maior diversificação, atuando em um *mix* de varejo e de banco de investimento, cuja combinação de estratégias alterou a estrutura competitiva deste mercado.

As *cajas de ahorro* e as cooperativas apresentam características que permitem identificá-las como mais funcionais, tendo em vista o seu comprometimento em prover recursos para as suas localidades, direcionados para setores e segmentos nos quais os grandes bancos comerciais têm maior restrição em financiar (como, por exemplo, pequenas e médias empresas, o setor agrícola e o imobiliário, localizados em áreas rurais, remotas e/ ou de grande exclusão geográfica). Segundo Ayadi *et al* (2010) estas instituições devem alocar um percentual dos seus lucros em projetos de coesão social (Obra Social) ou, de acordo com a regulação regional, assegurar a provisão de serviços financeiros básicos, o que significa que estas instituições não são somente orientadas para o lucro.

Todavia, por estarem enquadradas sob mesmo regime das outras instituições financeiras da União Monetária Européia, acabam submetidas às mesmas pressões por melhorias de eficiência e administração de risco. Como será visto no item em seguida, estas entidades estão passando por importantes transformações. Muitas delas têm fundido com outras *cajas* que apresentam melhores condições de liquidez (através de fusões frias), ou mesmo com grandes bancos comerciais, submetendo-se às mesmas pressões das regras de competição e de geração de valor aos acionistas, perdendo, assim, o seu caráter funcional.

Tal situação desfavorece a oferta de *finance e funding* para segmentos específicos de tomadores de recursos, empresas e setores, como também contribui para restringir ainda mais as variedades de fontes de recursos disponíveis. Isto porque, por exemplo, o financiamento via mercado de capitais ainda pode ser considerado restrito para grande parte do tecido produtivo espanhol que é composto, predominantemente, por pequenas e médias empresas. Tal situação se agrava principalmente nas regiões mais periféricas, cujo acesso às fontes alternativas e à institucionalidade do crédito formal ainda é mais restrito. Todos estes fatores fazem com que haja uma dependência maior com respeito ao mercado bancário, justificando o prevalecimento de mercado do tipo *bank based* no país.

1.2.1) O recente processo de reestruturação do sistema bancário espanhol.

A análise recente do sistema bancário espanhol mostra que o país viveu um *boom* creditício, principalmente entre 2004 a 2007. De acordo com Rodriguez-Fuentes & Silva (2010), a notável expansão do crédito bancário na Espanha entre os anos 2000 à 2008 se deveu, entre outros fatores, às melhorias na eficiência produtiva desse setor, incentivadas pela liberalização financeira. Tal processo engendrou um maior nível de concorrência que resultou na redução dos juros, impondo novos reajustes nos resultados das entidades financeiras, de modo a que estas não perdessem participação de mercado no segmento tradicional de bancos minoristas (que ofertam recursos e serviços para pequenas e médias empresas e comércio).

De fato, foi verificada uma progressiva elevação das margens de intermediação do setor que, teoricamente, seria compensada não somente com maiores níveis de eficiência, como também pelo aumento da escala operativa (ou seja, pela ampliação do número de operações de intermediação) e pela exploração de novos mercados e crescimento de outras rendas. O aumento na escala de operações foi facilitado pela existência de uma demanda crescente e beneficiada pelas condições de baixas taxas de juros como também pelas expectativas de alta rentabilidade associadas às operações de endividamento (principalmente pelas operações imobiliárias). Todas estas condições culminaram no crescimento da alavancagem financeira, refletida no excessivo endividamento das famílias e empresas¹¹.

O *boom* de demanda creditícia sob condições favorecidas foi revertido a partir de 2007. Até este ano, os efeitos da crise *subprime* no sistema bancário espanhol não se faziam sentir tão diretamente, tendo em vista a baixa exposição dos bancos espanhóis aos produtos estruturados. A partir de 2008, com a generalização dos problemas de liquidez e a crise no sistema monetário europeu, aumentou a desconfiança no mercado interbancário. Antevendo piores consequências, foi criado o Fundo para Aquisição de Ativos Financeiros, destinando até 500 milhões de Euros para aquisição de ativos de alta qualidade. Um importante reflexo dos impactos financeiros da crise na Espanha recai sobre o peso do setor imobiliário na economia deste país seguido do seu colapso.

¹¹ O ingresso da Espanha às exigências do Sistema Monetário Europeu teve como consequências importantes: a exigência de uma considerável redução das taxas de juros no país, de forma a atender aos critérios de convergência; proporcionou um acesso mais imediato e barato aos mercados financeiros internacionais, em decorrência da queda relativa da preferência pela liquidez (em especial, dos bancos); a expansão contínua da demanda creditícia como consequência das expectativas de revalorização futura dos ativos imobiliários que alimentavam boa parte da demanda de crédito e do próprio crescimento do nível de emprego da economia.

A crise suscitou o temor pela deflação destes ativos e a deterioração dos balanços bancários, tendo em vista a alta participação dos bancos espanhóis neste tipo de financiamento. Em 2009 estes problemas tornaram-se mais evidentes, tendo prevalecido as condições de instabilidade macroeconômica, inadimplência, queda do produto real e aumento do desemprego.

A necessidade de intervir na primeira instituição financeira - a *Caja Castilla La Mancha* - fez com que, a partir de então, fosse instaurada toda uma institucionalidade¹² para garantir medidas emergenciais e de estímulo financeiro que atenuassem os efeitos da crise. Ainda em 2009 foi criado o Fundo de Reestruturação da Ordem Bancária (FROB), cujo intuito era estimular a participação privada no reordenamento do setor. Qualquer entidade poderia seguir o seu processo de reestruturação, sendo que, para aquelas com dúvidas sobre a sua viabilidade, teriam trinta dias para apresentarem ao Banco de España um ‘plano de viabilidade’, contendo os cenários possíveis para, pelo menos, os próximos três anos (Carbó Valverde, 2012). A recapitalização dar-se-ia, principalmente, por fusões e aquisições, com rígidas medidas disciplinares para as instituições envolvidas.

A insolvência de algumas entidades de crédito espanholas pode ser entendida como resultado de estratégias expansivas no auge do ciclo de crescimento creditício anterior (favorecidas por uma política monetária flexível), de má gestão dos riscos, agravadas pela recessão econômica e pela falta de financiamento externo após o desencadeamento da crise. Um dos seus principais impactos resultou na fragilização do sistema bancário espanhol, o que exigiu que as autoridades econômicas estipulassem medidas para a aprovação do Fundo de Reestruturação da Ordem Bancária (FROB). São elas: reforçar a exigência prescrita nos acordos de Basileia, aumentar os recursos próprios (*core capital*), e reformar a Lei de *Cajas* (Real Decreto-Ley 11/2010) com normas para provisões e determinações de níveis de solvência. Com respeito à Lei de *Cajas*, cuja reestruturação ainda está em trâmite, algumas considerações são relevantes tendo em vista as implicações no âmbito regional.

A lei de *Cajas* foi implementada com vistas a dotar estas instituições com poderes de emitir ativos financeiros no mercado de capitais, a fim de potencializar os seus financiamentos. Esta lei também incentiva a redução da interferência política na administração destas entidades e uma maior submissão das *cajas* à disciplina de mercado, uma vez que, agora, estas instituições reestruturadas participam das bolsas de valores. Resumidamente, percebe-se que tais medidas têm como objetivo final facilitar a entrada de capital privado nas *cajas* através das seguintes medidas: (i) da criação de um

¹² Nestes três anos do processo de reordenamento bancário foram criadas uma série de instituições tais como o FROB (já evidenciado), o Fundo Europeu de Estabilidade, o Eurogrupo Assistência Financeira, e, mais recentemente, a Sociedade de Gestão de Ativos procedentes da Reestruturação Bancária (SAREB).

Sistema Institucional de Proteção (SIP), no qual as *cajas* podem fundir com um banco que atua como entidade central, mutualizando seus benefícios e distribuindo a sua solvência; (ii) repasse do negócio financeiro da *caja* para um banco que possuiria ao menos 50% de sua propriedade e, por último (iii) transformação da *caja* em uma fundação que tem como proprietária um banco que lhe transfira toda a atividade bancária¹³.

Com a bancarização das *cajas de ahorro* e a submissão das mesmas aos investidores privados, inverte-se a ordem de prioridades. Agora, cabe à estas entidades arcar com maior disciplina de mercado, cumprimento de técnicas de melhorias de gestão e a busca por resultados. Certamente, o caráter funcional destas instituições ficará comprometido. Mais do que o processo de concentração bancária e a perda de funcionalidade, o que chama a atenção é a rapidez com que este processo avança. De acordo com o FMI (2012), das 50 *cajas de ahorros* existentes em 2009, passaram a existir somente 14 em 2012¹⁴, sendo que grande parte delas situava-se em comunidades autônomas menos desenvolvidas (tais como Caja Canárias, Caja Insular Canárias, Caja Jaen, Caixa Galícia, entre outras).

O processo de concentração das *cajas de ahorro* pode desfavorecer a captação de depósitos, tornando reduzido o escopo geográfico e de operações nas localidades na qual a instituição atua, como também menos inócua a atenuação das desigualdades regionais. Cabe ressaltar a maior dificuldade de se manter os compromissos da ‘Obra Social’, repercutindo no volume de empregos, na dinâmica social e na própria dinâmica financeira das localidades nas quais opera. Ayade *et al* (2010: 108-112) ressaltam que as *cajas* proviam serviços para cerca de 96% do território espanhol e que, dentre as suas principais iniciativas para combater a exclusão financeira estavam os investimentos na Obra Social e o fato de que, sendo uma instituição especializada no varejo e menos “lucro-orientada”, acabava possuindo agências mesmo em áreas economicamente deprimidas e menos povoadas, desenvolvendo produtos específicos para as famílias; pequenos e médios negócios e serviços de microfinanças.

Como agravante deste quadro geral, a débil e ainda incerta recuperação da economia espanhola afeta os resultados dos bancos no que diz respeito ao aumento da inadimplência, à recuperação dos preços dos ativos imobiliários (que, por sua vez, incidem sobre as garantias bancárias e podem exigir saneamentos futuros); à elevada concentração de risco no setor imobiliário, o impacto das injeções de

¹³ Medida obrigatória quando a *caja* tem, ao menos, 50% da propriedade do banco, ou se sofreu intervenção do Banco de España.

¹⁴ Números considerados até maio de 2012. Em outubro de 2012 já havia evidências de que o processo de concentração bancária seria mais acentuado tendo em vista o *Banco Mare Nostrum*, *Caja 3*, *Ceiss* e *Liberbank* poderiam entrar em novo processo de recapitalização.

liquidez na rolagem da dívida pública espanhola e o aumento da preferência pela liquidez dos agentes e bancos. Tal quadro culminaria em maior racionamento de crédito para regiões mais fragilizadas. Como o processo de reestruturação bancária ainda está ocorrendo, fica difícil saber ao certo as consequências concretas. Somente no longo prazo, os efeitos das interferências e da concentração bancária poderão ser verificados.

2. Análise exploratória dos indicadores bancários.

Para a análise exploratória deste artigo, partiu-se de fontes de dados secundários de instituições oficiais. No caso brasileiro, dos dados do BACEN e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. No caso espanhol, do Banco de España e do Instituto Nacional de Estatística (INE). Para captar a dimensão regionalizada no cenário brasileiro, os indicadores estaduais foram calculados com as informações obtidas a partir do balanço de agências bancárias disponíveis nas Estatísticas Bancárias por Municípios – ESTBAN, do Banco Central do Brasil compiladas pelo Laboratório de Estudos em Moeda e Território (LEMTe/ CEDEPLAR). Esta fonte apresenta dados mensais de agências bancárias presentes em 3.465 municípios do país, a partir dos anos 2000. Para efeito de comparação intertemporal, foram considerados os anos de 2004, 2006, 2008 e 2012. As escolhas destes anos remetem aos períodos de *boom* no ciclo de crescimento para ambos os países, alternados com períodos de instabilidade¹⁵.

Com respeito aos dados espanhóis, partiu-se da análise de três anos: 2007, 2009, 2012. Conforme já mencionado, no período de 2004-2007, as taxas de crescimento do crédito estiveram elevadas. A partir de então, a situação do mercado de crédito na Espanha mudou substancialmente, tendo sido observada uma queda abrupta dos volumes de recursos. A escolha do ano de 2009, portanto, capta os efeitos desta inversão do crescimento creditício e também o arrefecimento do crescimento da economia espanhola com o impacto da crise financeira. Em 2012, os dados devem revelar as consequências mais atuais das mudanças empreendidas no processo de reestruturação bancária

¹⁵ O ano de 2004 ainda era marcado pela desconfiança por parte do sistema financeiro nacional e internacional em torno do primeiro mandato do Presidente Lula (2003 - 2006). A política monetária restritiva continuou pautando-se pela manutenção de juros elevados para evitar a fuga de capitais e uma acentuada desvalorização cambial. O ano de 2006 foi escolhido por anteceder à crise financeira; 2008 com o intuito de captar o recrudescimento da crise e 2012, fazendo uma análise mais recente e temporalmente mais distante da crise.

espanhola¹⁶. Após terem sido levantadas as características gerais do mercado bancário no pós crise financeira, parte-se para uma reflexão sobre alguns indicadores que visam fornecer informações sobre os efeitos da crise nestes mercados. São eles:

a) Indicador de *Market-Share* Bancário: o intuito desse indicador é captar a maior ou menor participação das maiores instituições bancárias na oferta de recursos. É calculado a partir do Índice *Herfindall-Hirschman*, bastante divulgado na literatura, constituindo uma primeira medida da capacidade das firmas participantes em exercerem poder de mercado. Para a construção deste indicador foi utilizado a participação de cada instituição no total de depósitos à vista nacional, a partir dos dados do ESTBAN¹⁷. Para a Espanha, a participação no somatório total anual da série de Depósitos das administrações públicas e a outros setores residenciais.

b) Coeficiente regional de crédito: é dado pela razão entre a participação relativa do estado no total de volume de crédito concedido no país e a participação do PIB do mesmo estado no total do PIB do país. Se esta razão for maior do que 1, a concessão de crédito na região é maior do que se poderia esperar em função de sua participação no PIB nacional. Podemos interpretar que se um índice é inferior a 1, a concessão de crédito para a região não condiz com a sua contribuição para a economia do país.

c) Indicador de Preferência pela liquidez (PPL)¹⁸ (Crocco *et al*, 2005): Dado pelo total dos Depósitos à vista/ Total do crédito concedido. Esse indicador busca captar a maior ou menor disposição dos bancos em manterem-se mais ou menos líquidos, o que influencia a decisão de emprestar. Espera-se que, em regiões periféricas, o indicador de preferência pela liquidez tenha um valor maior, o que implica uma menor disposição dos bancos em ofertarem recursos.

¹⁶ Deve ser salientada a dificuldade de se obter os dados financeiros em nível de desagregação regional requerido para este trabalho, principalmente para a Espanha. De parte do Banco de España, somente estão disponibilizados os dados de crédito e depósitos consolidados (este último, obtido pelo somatório dos recursos à vista, a prazo e de poupança) efetuados por comunidade autónoma. Tal fato restringe uma análise mais pormenorizada das estratégias das instituições bancárias nestas regiões (grandes bancos, *cajas de ahorros* e cooperativas de crédito), assim como a construção de um maior número de indicadores.

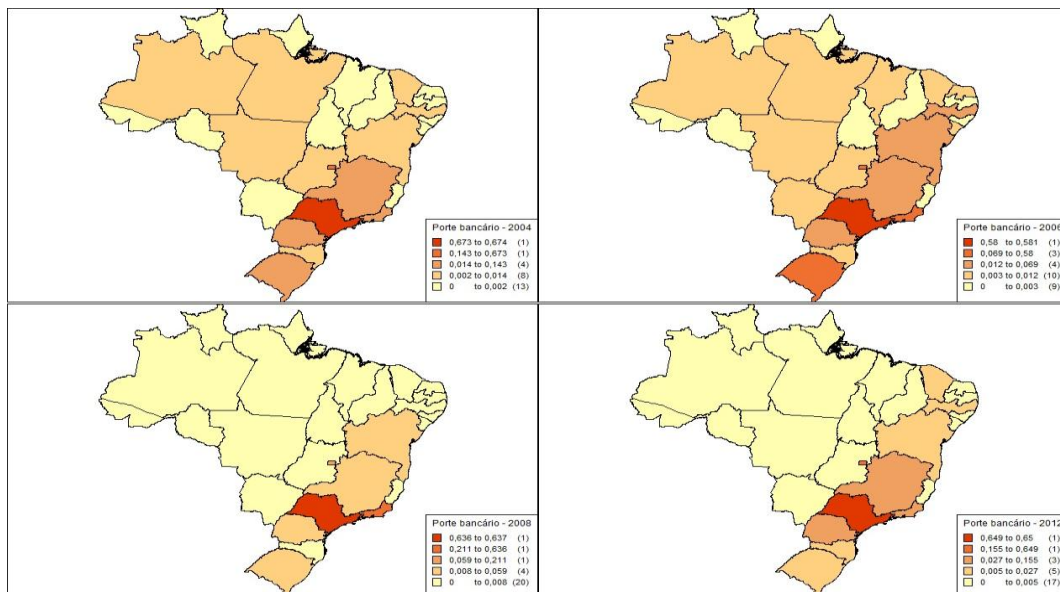
¹⁷ Estatística Bancária Mensal. Base de dados divulgada pelo Banco Central do Brasil, compreendendo o Balanço Contábil das agências bancárias de todo o país agregadas por município.

¹⁸ Apesar de entender algumas limitações, este indicador mostra-se adequado para análises no âmbito das agências, tendo em vista que nas regiões periféricas, os bancos não dispõem de uma gama representativa de ativos, enquanto que nas regiões centrais existe uma alta densidade dos mesmos. Mas para efeito de comparação na perspectiva regional, opta-se usar tal indicador.

2.1) Análise exploratória dos indicadores – Brasil

Os indicadores descritos serão representados pelas figuras abaixo, com o objetivo de caracterizar o mapa bancário brasileiro no contexto anterior e posterior à crise, refletindo o peso do crédito e do sistema bancário. Primeiramente, se tem o indicador de porte bancário. O mapa mostra um claro padrão que historicamente se perpetuou: o peso do sistema bancário é relativamente maior nas regiões mais desenvolvidas *vis à vis* às demais regiões. São Paulo é o principal centro dinâmico do país e centraliza as operações do sistema financeiro. Isso explica tanto o indicador de porte bancário quanto o Quociente Regional de Crédito. Segundo Crocco (2010), as regiões mais desenvolvidas concentram muitas filiais e sedes das firmas industriais. Mesmo com o movimento articulado do capital nacional em segmentos mais intensivos em trabalho que, sujeitos à maior pressão competitiva, estabeleceram filiais/ plantas produtivas em áreas menos desenvolvidas (receptoras de grandes incentivos fiscais), o núcleo dos *headquarters* industriais e financeiros ainda está majoritariamente concentrado no Sudeste.

Figura 1: Indicador de *market share* bancário



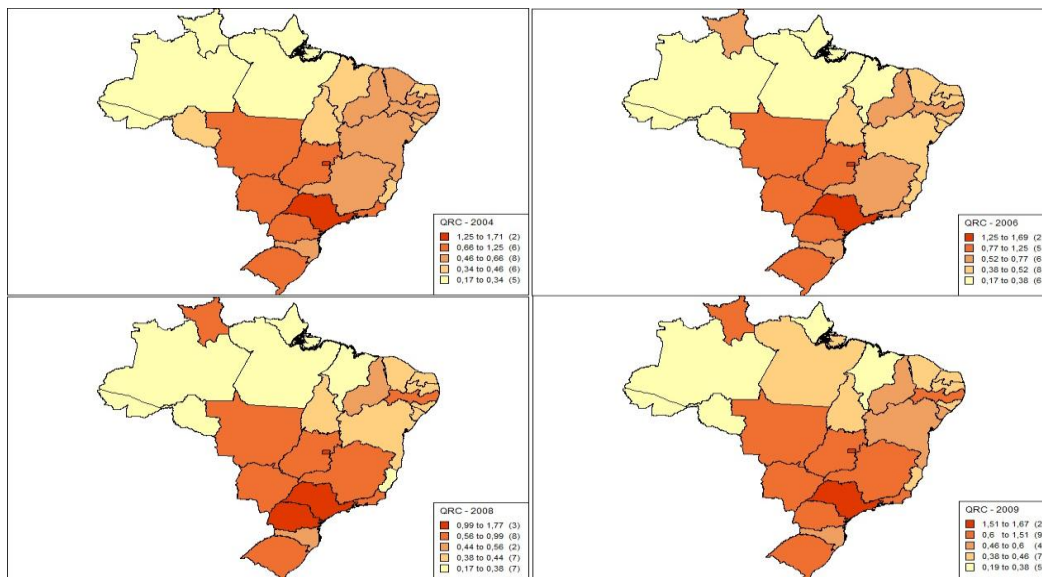
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do ESTBAN.

As regiões mais desenvolvidas beneficiam-se de uma ampla oferta de depósitos e recursos destinados às outras aplicações concentradas em suas sedes empresariais e da forte concentração de crédito. Como os depósitos à vista são a única fonte de recursos geridos no âmbito das agências, isso explicaria porque as regiões menos dinâmicas, com maior preferência pela liquidez bancária, estariam menos propensas a emprestar sob o risco de ficarem ilíquidas (o que impacta na menor oferta de linhas de financiamento e mesmo em racionamento de recursos para estas regiões). A maior deterioração dos

depósitos nas regiões Norte e Nordeste também pode ser explicada pelo fato destas regiões serem menos diversificadas e, em geral, de baixa renda, o que faz com que a base de captação de depósitos seja mais restrita, tendo uma piora no cenário pós-crise.

A concentração de recursos financeiros nas regiões centrais também é resultado de estratégias bancárias diferenciadas territorialmente, influenciadas pelas distintas preferências pela liquidez entre as regiões. Nas regiões menos desenvolvidas, em virtude da menor dinâmica da economia local, as agências bancárias estão menos dispostas a fornecer crédito, resultando em uma concentração de suas operações em regiões mais desenvolvidas. Isso pode ser captado no gráfico do Quociente Regional de Crédito (QRC). O que se pode apreender pelos mapas é que, o contexto pós-crise, reforçou a concentração bancária.

Figura 2: Quociente Regional de Crédito*



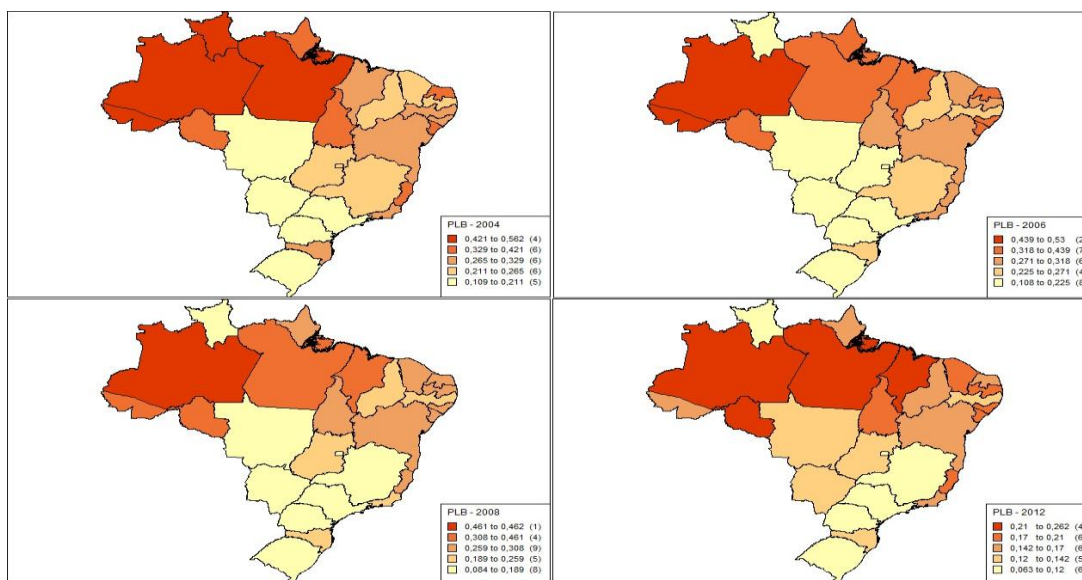
*O PIB estadual brasileiro está disponível até o ano 2009, por isso não foi calculado um indicador com dados mais recentes.
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do ESTBAN.

Também se pode inferir, a partir da evolução temporal dos mapas, o efeito pró-cíclico das instituições bancárias. Durante os anos anteriores à crise, a participação do crédito nas regiões menos desenvolvidas coincidia com a proporção que possuíam no PIB nacional. Com o desencadeamento da crise financeira, o efeito de desaquecimento - principalmente das regiões periféricas - foi seguido com uma queda na oferta de crédito nestas regiões mais que proporcionalmente à queda no PIB.

É evidente que durante os anos analisados, os estados das regiões Norte e Nordeste apresentaram uma participação relativa na distribuição do crédito inferior às suas respectivas

contribuições ao PIB. O contrário pode ser observado para a região Sudeste e Centro-Oeste. Novamente estes fatos permitem argumentar que a concentração de crédito é também resultado de estratégias bancárias diferenciadas territorialmente, influenciadas por distintas preferências pela liquidez entre as regiões. Nas menos desenvolvidas, em virtude da menor dinâmica da economia local, as agências bancárias estão menos dispostas a fornecer crédito, resultando em uma concentração de suas operações em regiões mais desenvolvidas. Em um contexto pós-crise, esta tendência permanece. Os dois indicadores mostram, por um lado, que a má distribuição do crédito está relacionada à má distribuição da riqueza no país, sendo que a evolução do peso do setor bancário numa região acompanha a distribuição regional do PIB.

Figura 3: Indicador de preferência pela liquidez dos bancos



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do ESTBAN.

O indicador de Preferência Pela Liquidez das agências bancárias (PLB) e mede a disposição de uma agência em conceder crédito e se colocar em uma posição mais ilíquida. As figuras abaixo corroboram a hipótese Pós-Keynesiana, formulada por Dow (1992), segundo a qual, a preferência pela liquidez tende a ser maior em regiões menos desenvolvidas. Nas outras regiões as agências bancárias demonstram uma maior disposição em conceder crédito, principalmente nas fases de ascensão do ciclo.

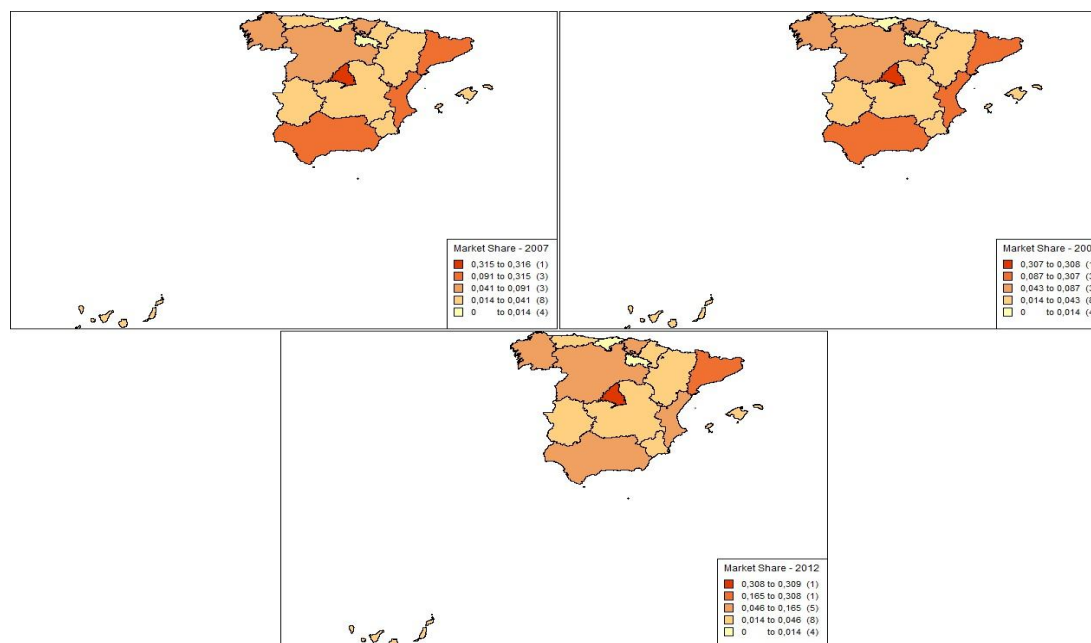
Tanto a maior diversificação da estrutura produtiva (e, dessa forma, as oportunidades de negócios), quanto o nível de renda mais elevado (associado com uma menor preferência pela liquidez do público) ajudam a explicar o comportamento observado das agências bancárias. Isso explica porque a região Norte – a menos desenvolvida – apresenta a mais alta preferência pela liquidez e os estados da região Sudeste a menor. O que se apreende de um cenário pós-crise financeira é a elevação da

preferência pela liquidez bancária na região Centro Oeste, tendo em vista o comportamento defensivo dos bancos frente a uma região fortemente dependente de empréstimos bancários (notadamente agropecuária) e do mercado externo.

2.2) Análise exploratória dos indicadores - Espanha

O indicador de *market share* bancário espanhol reflete a preponderância do principal centro financeiro do país (Madrid) e bancários (Catalunha, País Basco e Comunidade Valenciana) como regiões de maior presença de entidades (em especial, dos grandes bancos comerciais), seguidas pelas *cajas de ahorro* e cooperativas. As *cajas* têm ampliado o seu *market share* de 33% em 1991 para 49% em 2007 e desde 2003 até 2010 lideraram as captações de depósitos.

Figura 4: Market share - Espanha



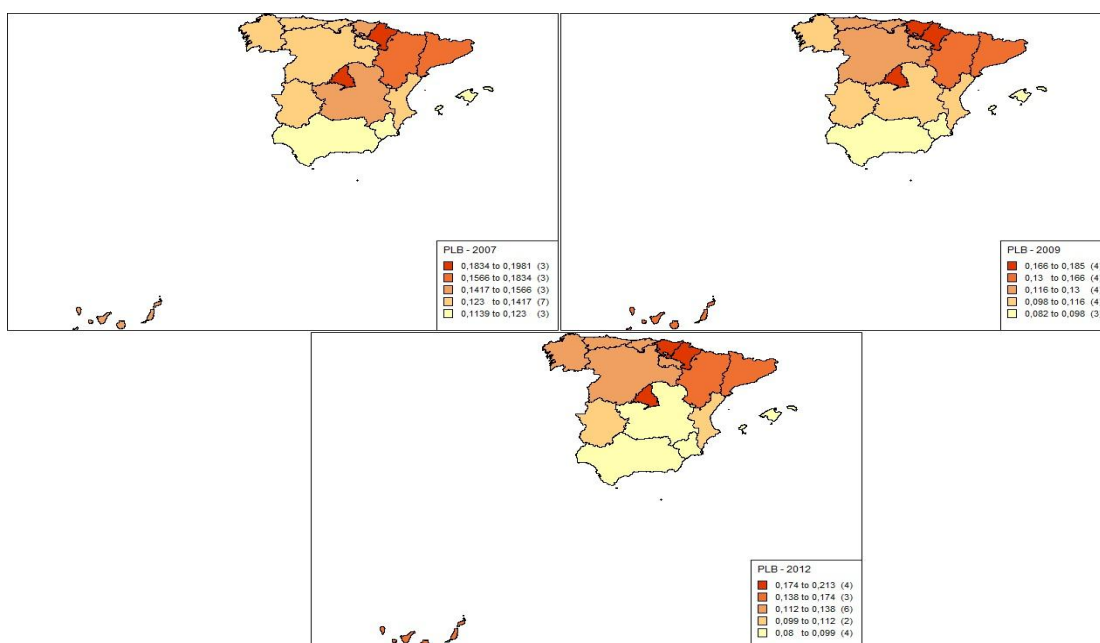
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco de Espanha.

A comunidade autónoma de Andaluzia aparece com alto indicador de poder de mercado o que pode ser explicado pela presença das *cajas de ahorro* e pelas medidas de atenuação dos efeitos da crise até 2009. A partir deste ano, as regiões da Andaluzia e da Comunidade Valenciana, tendo sido muito afetadas pelo colapso imobiliário, reduziram a sua base de captação de depósitos. Tal dinâmica deveu-se também por boa parte das *cajas* atuantes nestas localidades incorrerem em problemas de liquidez e sofrerem intervenção do Banco de España. Os efeitos das fusões e intervenções ainda tardarão um tempo para serem captados, mas, espera-se que a após consolidados, aumentem a concentração de

mercado nestas regiões. As regiões que apresentaram os menores indicadores (e baixa captação de depósitos) ou apresentam menores níveis de renda e baixo dinamismo econômico (como Extremadura, Navarra, Castilha La Mancha, Aragão), ou são regiões muito especializadas e pequenas sob o ponto de vista populacional (La Rioja, Murcia, Baleares e Canárias).

Um outro indicador importante de ser analisado é a preferência pela liquidez bancária. Conforme já mencionado, do ponto de vista dos bancos, reflete a disposição em emprestar na região, de acordo com suas expectativas. No lado da demanda por crédito, a preferência pela liquidez do público afetará suas respectivas decisões de portfólio. Quanto maior a preferência pela liquidez, maior as posições em ativos líquidos e menor a sua demanda por crédito.

Figura 5: Preferência pela liquidez dos Bancos - Espanha

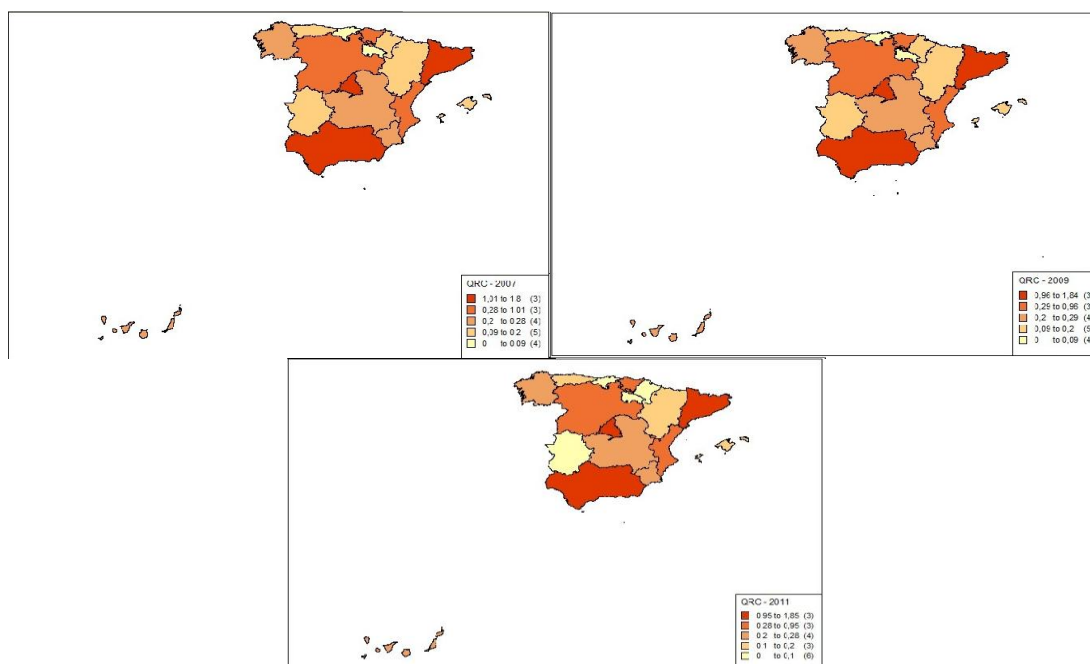


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco de Espanha.

Ao contrário do que era esperado, as regiões com maior concentração financeira, Madrid e País Basco (sede do Grupo Bilbao Vizcaya), apresentaram um elevado índice de preferência pela liquidez a partir de 2009, seguidos também por Navarra. Isso pode estar refletindo o quadro recessivo pelo qual passa a economia espanhola, consequentemente, restringindo o volume de depósitos à vista. A forte restrição de crédito e as medidas de austeridade anunciadas pelo Banco de España, além do processo de reestruturação bancária, tendem a reduzir os depósitos à vista ou direcioná-los para outras aplicações. A relativamente baixa preferência pela liquidez em algumas regiões periféricas reforça a importância que os bancos locais para reduzir os problemas de acesso a serviços financeiros e provimento de crédito,

mesmo nas comunidades autônomas mais periféricas. Por fim, no que tange ao coeficiente regional de crédito, percebe-se que os principais centros financeiros (Madrid, Catalunha) continuam tendo maior participação no crédito em relação à sua contribuição ao PIB *vis à vis* às demais regiões.

Figura 6: Quociente Regional de Crédito - Espanha



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco de Espanha.

As evidências reforçam que a concentração de crédito é também resultado de estratégias bancárias diferenciadas territorialmente, influenciadas por distintas características econômicas das regiões. Nas regiões menos desenvolvidas, em virtude da menor dinâmica da economia local, as agências bancárias estão menos dispostas a fornecer crédito, resultando em uma concentração de suas operações em regiões mais desenvolvidas. As figuras evidenciam um maior número de comunidades autônomas com baixo QRC à medida que a crise financeira avançou no país.

3. Considerações finais

Este trabalho procurou apresentar uma análise comparativa dos efeitos regionais da crise financeira recente nos sistemas bancários brasileiro e espanhol. Ambos os países conformaram o seu desenvolvimento financeiro através de relações *bank based*, o que reflete o peso do sistema bancário para ambos. Após terem sido apresentadas as caracterizações recentes e os impactos da última crise financeira no sistema bancário destes países, partiu-se para uma análise dos indicadores regionais.

No caso brasileiro, foi constatado que prevalecem os mesmos indícios das estratégias bancárias em favor da concentradora do crédito nas regiões economicamente mais desenvolvidas. A crise financeira recente acentuou este padrão. A especificidade do caso brasileiro está no papel dos bancos públicos, que têm um caráter funcional importante, principalmente, para as regiões menos desenvolvidas, e pela limitada presença de bancos regionais. Dessa forma, faz necessário rever a rigidez da aplicação das normas do Acordo de Basileia III¹⁹ às instituições financeiras públicas e bancos de desenvolvimento no Brasil, como também para os bancos regionais espanhóis. Estas instituições não deveriam ser enquadrados com o mesmo rigor nas regras de gestão de risco, tais quais as demais instituições financeiras, cabendo maior flexibilização com respeito às normas regulatórias.

Tal generalização e falta de proposta sobre a adequação específica para estas instituições²⁰, que se destacam pela funcionalidade, podem incidir de forma restritiva sobre o a recuperação econômica e o desenvolvimento produtivo futuro, notadamente de regiões mais afetadas pela crise. Em consonância com a abordagem de Martins (2012) para o caso dos bancos de desenvolvimento e estendendo o argumento para os bancos regionais espanhóis, reitera-se a importância de que tais instituições tenham uma atuação distinta das instituições financeiras privadas, principalmente por serem articuladoras das políticas de desenvolvimento eleitas pelo Estado. Daí serem consideradas como instituições funcionais, ao articular a sua atuação à promoção do desenvolvimento econômico. Os bancos privados têm seus objetivos pautados pela busca do lucro, rejeitando certos segmentos de mercado mais arriscados.

Os espaços econômicos marginais convivem em um cenário de forte incerteza para as instituições financeiras. Independente da margem de risco que pode ser aplicada sobre estas regiões, haverá maior restrição ao crédito privado. Portanto, é relevante os bancos públicos e regionais atuarem nestes segmentos. Para isso, exigem-se estratégias de administração de riscos diferenciada, o que tem sido desconsiderado pelas normas de prudência e regulação.

No caso espanhol, a segmentação de mercado com a presença de bancos regionais favoreceria a atenuação dos efeitos da crise. Esta segmentação de mercado favorece uma maior integração entre o sistema bancário e o desenvolvimento regional, tendo em vista a presença de bancos locais (*cajas de*

¹⁹ O acordo de Basileia III tem como medidas gerais a elevação dos requerimentos de capital de modo a incorporar os riscos da atividade bancária, a introdução de um colchão de solvência em observância ao capital de conservação e do capital contracíclico, melhora no capital regulatório em favor do capital principal, a introdução de um índice de alavancagem e de índices de liquidez e a ampliação dos instrumentos de monitoramento a serem utilizados pelo supervisor (Comunicado 020615/ 17 de fevereiro de 2011/BACEN)

²⁰ Os documentos referidos são, principalmente: “Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems” e “Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring” (BCBS, 2010a; 2010b).

ahorro) e cooperativas. Tais instituições são essenciais sob o ponto de vista “funcional”, considerando o grande peso das pequenas e médias empresas e dos setores agrícola e imobiliário no tecido econômico espanhol, como também a dependência destes para com o crédito bancário. Todavia, a recente crise financeira fez com que o Banco de España acirrasse o processo de reestruturação bancária, seja estimulando as fusões frias ou mediante outras formas de intervenção. Inclusive, muitos bancos regionais foram comprados por grandes bancos, aumentando a concentração bancária e alterando o mapa bancário espanhol. A maior concentração do mercado tende a reduzir o crédito para as regiões periféricas, reforçando ainda mais as desigualdades regionais. Pelo fato de serem mudanças que ainda estão acontecendo, não estão claros os seus impactos regionais e, tampouco, de que forma será comprometido o caráter funcional do sistema bancário frente às comunidades autônomas.

A crise financeira instalada na Espanha não deverá ser resolvida com a reestruturação e o saneamento do setor bancário. A retomada do crescimento econômico depende da recuperação do mercado de crédito e, para que este crescimento seja sustentado, falta mais que um mercado de crédito eficiente e ativo: falta um sistema bancário comprometido com o crescimento de longo prazo e com o desenvolvimento econômico, o que recai na questão da funcionalidade do sistema financeiro. A retomada do crescimento espanhol dependerá da revisão das metas de austeridade fiscal, utilizando esta medida como instrumento contra cíclico de recuperação da economia.

A economia espanhola tem passado por uma fase de resgate de sua credibilidade. O processo de reestruturação bancária tem sido conduzido pelo mercado, por organismos multilaterais e por instituições financeiras (principalmente externas), cujas medidas são chanceladas pelo BCE e pelo Banco de España. Porém, a rigidez excessiva do controle regulatório e a redução do número de instituições podem prejudicar a oferta de recursos para regiões menos desenvolvidas. Será necessário um resgate dos negócios e do crédito voltados para as atividades relacionadas ao setor imobiliário e outras atividades produtivas; às pequenas e médias empresas, dada a importância para a economia espanhola. As mudanças no sistema bancário ainda é uma agenda de investigação em aberto, com desdobramentos muito recentes, cujos efeitos somente poderão ser analisados no médio e longo prazo.

Referências Bibliográficas.

ALESSANDRINI, P. *et al.* Banks, Distances and Firms' Financing Constraints, **Review of Finance**, v. 13, n.2, p.261-307, 2009.

AYADI, R, SCHMIDT, R.H, VALVERDE, S.C. (2010). Investigating diversity in the banking sector in Europe. The performance and role of saving banks. **Centre for European Policy Studies**. Brussels.

BANCO CENTRAL DO BRASIL(2012). **Estatísticas Bancárias por Municípios**. ESTBAN

BANCO CENTRAL DO BRASIL(2011).**COMUNICADO N. 020615**; 17/02/2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Moeda e Crédito** (2010). Disponível em <http://www.bcb.gov.br/Pec/Depep/Spread/REBC2010.pdf>. Acesso em setembro/2012.

BANCO DE ESPAÑA (2012). **Boletim Estatístico do Banco de España**. (vários anos). Disponível em: <http://www.bde.es>. Acesso em agosto de 2012.

BANCO DE ESPAÑA (2012). **Cuentas financieras de la economía española**. 2012. Disponível em: <http://www.bde.es>. Acesso em setembro de 2012.

BANCO DE ESPAÑA (2011): **Evolución y reforma de las cajas de ahorros**. Disponível:http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/reestructura_sane/ficheros/notareformacajas210211.pdf

BARBOSA, N. Latin America: counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09. **Journal of Globalization and Development**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2010.

BCBS - BASEL COMMITTEE (2010a) **Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems**. Basel: Bank for International Settlements.

BCBS - BASEL COMMITTEE (2010b) **Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring**. Basel: Bank for International Settlements.

CARVALHO, F. C. (2005) Sobre a preferência pela liquidez dos bancos. **Sistema financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro**. Org (Paula *et al*). Rio de Janeiro: Elsevier.

CARBO VALVERDE, S & MAÚDOS, J. (2012) **Reflexiones en torno a la reestructuración del sector bancario español**. pp. 01 -22. Disponível em <http://www.ivie.es>.

CARBO VALVERDE, S. DEL PASO, R. L., RODRIGUEZ FERNANDEZ, F. (2003) Deregulation, banking competition and regional growth, **Regional Studies**, vol. 37, n°. 4, pp. 321-330.

CROCCO, M. ; FIGUEIREDO, A. T. L. ; SANTOS, F . Differentiated Banking Strategies Across The Territory: an Exploratory Analysis. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 33, p. 127-150, 2010.

CROCCO, M. Moeda e desenvolvimento regional e urbano: uma leitura Keynesiana e sua aplicação ao caso brasileiro. **Tese de Professor Titular apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais**. 2010.

CROCCO, M., CAVALCANTE, A., BARRA, C. The behavior of liquidity preference of banks and public and regional development: the case of Brazil. **Journal of Post Keynesian Economics**, v.28, n.2, p.217-40, Dec./Jan. 2005.

DOW, S. The stages of banking development and the spatial evolution of financial systems. In Ron Martin (ed.) **Money and the Space Economy**, Wiley, London, 1999.

FREITAS, M. C. P.(2009) Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66.

HERMANN, J., PAULA, L. F. (2011) Economic Development and the Functionality of the Financial System in Brazil: a Keynesian approach. In: **IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB)**, Rio de Janeiro.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012) “The reform of Spanish Saving Banks”. **Technical Note**.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2006) “Technical Note on Regulation, Supervision, and Governance of the Spanish Cajas,” **Financial Sector Assessment Program—Spain**.

KREGEL, J. The Global Crisis and the Implications for developing countries and the BRICs: is the B really justified? **Public Policy Brief**, n. 102, 2009.

MARTINS, N.M. Basiléia III: Novas Medidas, Velhos Problemas. **Anais do III da Associação Keynesiana Brasileira, AKB**, Rio de Janeiro, agosto de 2012.

REZENDE, L.P.F. Inovação tecnológica e a funcionalidade do sistema financeiro – uma análise do balanço patrimonial dos bancos no Brasil. **Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais**. 2012

RODRIGUEZ-FUENTES, C.J., SILVA, F.F. Menos “Arquitetura” Financeira e mais Banco “Funcional”. **II Dossiê da Crise**. Associação Keynesiana Brasileira. 2010.

RODRIGUEZ-FUENTES, C. J.; MARRERO, P.D.; HERRERA, A.O. (2004) “Integración monetaria y segmentación regional de mercados bancários”. **Revista de Estudios Regionales** nº 70 pp. 41-61.

RODRIGUEZ-FUENTES, C. J.; DOW, S.C. “Financial deregulation, banking competition and regional development: the spanish experience”. **Paper presented in European Regional Science Association (ERSA) 39th congress**, 1999.

SILVA, F.F. Centralidade e impactos regionais de política monetária: um estudo dos casos brasileiro e espanhol. **Tese de Doutorado apresentada ao curso de Pós-Graduação em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais**. 2011

STUDART, R. **Investment finance in economic development**. London and New York: Routledge, 1995.