

Passado e futuro dos bancos comerciais*

*Gentil Corazza***

O objetivo específico deste trabalho é analisar a natureza dos bancos comerciais e o caráter de suas relações com o Banco Central (Bacen), a partir da origem e da evolução histórica de suas funções, bem como investigar em que medida as transformações atuais do sistema financeiro colocam em xeque as atividades específicas dos bancos comerciais.

O ponto central defendido neste texto é que não se pode concluir sobre o futuro dos bancos comerciais, como é feito por outros autores, sem se analisarem suas funções específicas e exclusivas. Defendemos que os bancos comerciais são instituições especiais, fundamentalmente porque participam da soberania monetária do Estado, ou seja, a função bancária típica é de natureza macroeconômica e consiste na capacidade de criação monetária independente de poupanças prévias. O partilhamento da soberania monetária entre o Banco Central e os bancos privados, bem como as consequências daí decorrentes constituem um dos aspectos pouco discutidos no âmbito da teoria e da política monetárias. Em decorrência disso, os bancos comerciais são elementos-chave dos complexos e hierarquizados sistemas de pagamentos organizados em torno dos Bancos Centrais. Finalmente, eles são fortemente regulados pelos Bancos Centrais, recebendo como contrapartida dessa relação especial a garantia do socorro de última instância para enfrentar os riscos de crises financeiras generalizadas.

Nossa hipótese é que as metamorfoses sofridas historicamente pelos bancos comerciais não alteraram substancialmente a função bancária específica, antes a fortaleceram, e isto garante a continuidade dessas instituições financeiras, mesmo nas transformações estruturais por elas sofridas na atualidade, ou seja, a atividade bancária típica dos bancos comerciais não está em declínio, nem fadada ao desaparecimento devido à concorrência de outras instituições, reforçada pela desregulação e liberalização financeiras dos anos 80.

* Este texto faz parte do projeto **Banco Central e Sistema Financeiro: um estudo sobre crise e supervisão bancária no Brasil**, financiado pelo CNPq. O mesmo contou com a colaboração do Bolsista da FAPERGS Martinho Lázari.

** Economista, Doutor em Economia pela Unicamp e Professor da UFRGS.

Nessa perspectiva, depois desta introdução, procuramos discutir os seguintes tópicos: a evolução histórica das funções dos bancos comerciais; as transformações atuais dos bancos comerciais e de suas funções; a natureza específica dos bancos comerciais; as relações especiais entre o Banco Central e os bancos comerciais; e, à guisa de conclusão, o futuro dos bancos comerciais.

1 - Evolução histórica das funções dos bancos comerciais

Antes de analisarmos as transformações atuais dos bancos comerciais, e até para melhor compreendê-las, faremos um breve resgate de suas origens e da evolução de suas funções.

A origem dos bancos comerciais, bancos de troca ou bancos de depósito como também eram chamados, está associada às atividades dos negociantes de moedas estrangeiras, os *money managers* ou *money changers* (CRUMP, 1981, p.144), os quais se viram obrigados a manter depósitos seguros e passaram, por isso, a chamar-se de banqueiros. Eles já eram conhecidos na Grécia e na Roma Antigas. Floresceram também na China e em cidades do Oriente Médio, como Cairo e Damasco. Passando por um declínio durante a Idade Média, porque a concessão de empréstimos entrava em choque com a objeção religiosa da usura, seu reflorescimento e consolidação no Ocidente deu-se na Itália Renascentista, especialmente na cidade de Veneza, donde passaram depois para as cidades de Amsterdam e Hamburgo. Galbraith afirma que a atividade bancária pertence aos italianos: "As casas bancárias de Veneza e Gênova são as precursoras reconhecidas dos bancos comerciais modernos regulares" (GALBRAITH, 1983, p.20).

Vera Smith (1990, p.24), ao estudar a evolução dos bancos na Inglaterra, sugere que, à medida que o Banco da Inglaterra foi concentrando em suas mãos o monopólio da emissão monetária, os bancos de emissão se transformaram em bancos de depósito, o que não deixa de ser uma nova forma de participar do poder de emissão, formalmente concentrado no Banco Central.

De Cecco (1987) generaliza esse aspecto fundamental da atividade bancária ao afirmar que:

"Com o surgimento do banco moderno de depósito, contudo, o privilégio monetário do soberano começou a ser partilhado com o sistema bancário. (...) Os bancos, principalmente pelo fato de que criam dinheiro, concedendo empréstimos a seus clientes, começaram a

competir com o soberano em uma das mais cobiçadas e protegidas prerrogativas. (...) [Em virtude disso], eles logo se tornaram economicamente mais importantes que o próprio soberano" (DE CECCO, 1987, p.2).

Ao se verem revestidos do poder de criarem dinheiro, os bancos encontraram a pedra filosofal. A importância do aparecimento dos bancos de depósito e de seu papel na economia é tal que determina um marco no desenvolvimento da própria teoria monetária, pois a que precede o fenômeno dos bancos de depósito é pouco significativa se comparada com a teoria monetária que incorpora o papel dos bancos de depósito na economia e suas implicações para a teoria econômica. Como ressalta ainda De Cecco:

"O aparecimento dos bancos de depósito constitui uma verdadeira revolução em dois sentidos: uma revolução técnica representada no uso de cheques, descontos, giros, casas de compensação e transferências de fundos via telégrafo. Representou também uma revolução na teoria econômica, pois a teoria monetária antes dos bancos de depósito estava preocupada com os aspectos fiscais do dinheiro, que era visto como 'as finanças do soberano' (...). Estudar quais são precisamente os poderes que os bancos exercem sobre a economia e como os usam, constitui o campo da moderna teoria monetária. Como restringir e fazer o melhor uso dos poderes que os bancos exercem sobre a economia é o assunto dos debates da moderna política monetária" (DE CECCO, 1987, p.2).

No mesmo sentido apontado por De Cecco, Victória Chick (1994) analisa a repercussão da evolução das práticas bancárias para a teoria da poupança e do investimento. Através de uma descrição estilizada de sua evolução, com base no caso inglês, ela analisa o fortalecimento do poder dos bancos em criarem dinheiro. Nessa evolução, distingue cinco períodos.

No seu início, pequenos, numerosos e semi-isolados geograficamente, os bancos são fundamentalmente receptores de depósito, e os débitos em conta não são formas usuais de pagamentos; como, nesse estágio de desenvolvimento bancário, as poupanças ainda determinam os depósitos, os bancos não passam de meros intermediários, sem o poder de criarem crédito; as poupanças são, assim, uma pré-condição para os novos investimentos.

No segundo, passam a usar os depósitos como meio de pagamento. Com alguma concentração decorrente da redução do número e do aumento do seu tamanho médio, os bancos passam a receber saldos de transações e a poder emprestar "dinheiro que não possuem", ou seja, os bancos criam moeda a partir

dos depósitos à vista, ainda que limitados pela restrições das reservas. Com isso, o investimento passa a prescindir da poupança prévia, para depender da expansão do crédito bancário, limitado pelo requerimento das reservas impostas pelo Banco Central. O multiplicador bancário é uma boa descrição do processo de criação monetária pelos bancos, nessa fase. A dimensão passiva de suas atividades está no fato de que não atuam na busca de novos depósitos.

No terceiro, desenvolve-se o mercado de empréstimos interbancários, permitindo aos bancos obterem reservas adicionais junto ao sistema bancário e fazendo com que se acelere o processo multiplicador dos depósitos, mas sem alterar a cadeia do estágio anterior.

No quarto, surge o Banco Central, como emprestador de último recurso. Podendo contar com a assistência do Bacen, os bancos tornam-se mais agressivos no atendimento da demanda por crédito e expandem o crédito além das reservas. O Bacen controla a assistência de liquidez através da taxa de desconto e de outras medidas operacionais.

O quinto estágio caracteriza-se pela administração do passivo, com todas as suas consequências teóricas e práticas, que caracterizam as atividades bancárias na atualidade.

Essa breve descrição feita por Victória Chick é sugestiva para realçar pelo menos dois pontos importantes: primeiro, o papel econômico dos bancos evoluiu de uma posição de intermediação passiva para uma ação ativa, e essa mudança implica mudança teórica sobre a relação poupança/investimento; segundo, justamente num período em que eles parecem ter desenvolvido ao máximo seu papel econômico e seu poder privado de criação monetária, são desafiados pela concorrência de outros atores no desempenho de suas funções, de modo a questionarem sua própria existência. É este último aspecto que passamos a analisar no tópico a seguir.

2 - As transformações atuais dos bancos comerciais

No contexto de crise e reestruturação econômica dos anos 70 e 80, os sistemas financeiros, em geral, e os bancos comerciais, em particular, passaram também por profundas transformações, principalmente como decorrência do processo de desregulação a que foram submetidos.

A desregulação assumiu tanto a forma da eliminação das cartas-patentes, a liberação das taxas de juros, a redução das exigências de reservas, a eliminação das restrições geográficas de atuação, como reduziu a proteção contra os

competidores estrangeiros; permitiu também aos bancos comerciais realizarem atividades não bancárias ou antes restritas aos bancos de investimento, aumentando a possibilidade de oferecerem seus serviços. Com isso, a desregulação aumentou a concorrência nos dois lados do balanço dos bancos: do lado do ativo, a oferta de serviços bancários sofreu a concorrência das grandes firmas, que fizeram uso das novas fontes de financiamentos não bancários e passaram a substituir empréstimos bancários pela emissão própria de bônus, de papéis comerciais ou de euronotas; do lado do passivo, as inovações financeiras ampliaram as possibilidades de aplicação de poupanças para seus clientes.

Aglietta sintetiza essas transformações:

“As inovações financeiras colocaram os bancos numa situação desconfortável. Sua função tradicional de intermediários, conceder crédito e receber depósitos, foi atacada por dois lados. Os financiamentos menos custosos via mercado fizeram-lhes perder bons clientes entre as grandes empresas. Instrumentos de aplicação mais rentáveis desviaram a poupança das famílias, que abandonaram parcialmente os depósitos. Para resistir a esta pressão concorrencial, os bancos tiveram que comprimir suas margens de lucro e redirecionar sua atividade para os novos campos abertos pela inovação financeira. Mas eles nem sempre tiveram sucesso, porque não souberam avaliar os novos e consideráveis riscos, que estavam ausentes de suas funções tradicionais. Também, pelo final da década de 1980 e início dos anos 90, crises bancárias sacudiram muitos países” (AGLIETTA, 1995, p.36).

Freitas (1999) sugere que, no enfrentamento dos novos concorrentes, tanto na intermediação da poupança financeira, como na gestão dos meios de pagamento, em razão do aparecimento de novas formas de moeda, em especial a moeda eletrônica, os bancos comerciais tiveram ameaçado seu monopólio sobre os meios de pagamento: “O monopólio dos bancos sobre os meios de pagamentos começou a ser ameaçado quando do lançamento dos fundos mútuos de investimentos no mercado monetário por instituições financeiras não-bancárias” (FREITAS, 1999, p.1).

Como consequência da desregulação financeira e do aumento da concorrência, os bancos desregulados e menos protegidos tornaram-se também mais vulneráveis ao risco. As crises bancárias, que a partir dos anos 70 explodiram nos Estados Unidos e em muitos outros países do mundo, são o testemunho da fragilidade e do risco a que ficaram submetidos os sistemas bancários.

Devido a tais transformações e crises, muitos autores têm prognosticado que os bancos comerciais tenderão a desaparecer, uma vez que suas funções

históricas podem ser desempenhadas indiscriminadamente por qualquer outra instituição. Os bancos comerciais não teriam mais razões específicas para existirem.

Nesse sentido, Rajan (1998, p.524) questiona: “Face a tais mudanças, é contudo legítimo perguntar: estão os bancos comerciais agonizando? Perderam eles sua utilidade e entraram numa situação de declínio terminal?”. Aglietta (1995, p.36) também afirma que: “Para muitos, os bancos simplesmente estão ameaçados de desaparecer, porque os serviços que oferecem já não são mais procurados”.

Poder-se-ia, portanto, concluir que os bancos comerciais estão em declínio, podendo mesmo virem a desaparecer se tais transformações se aprofundarem?

Para responder a essa questão, cabe colocar um outro conjunto de perguntas: as transformações sofridas pelo sistema financeiro em geral e pelos bancos comerciais em particular fornecem argumentos suficientes para fundamentar tal prognóstico de que os bancos comerciais estão com os dias contados? Outras instituições, embora concorram com os bancos em algumas funções, poderão vir a desempenhar o mesmo papel na economia que os bancos vinham historicamente desempenhando, de tal forma que possam transformar-se totalmente ou até desaparecer como instituições específicas? Aglietta (1995, p.37) responde que “(...) não se pode responder a esta questão provocante sem se interrogar sobre a especificidade dos bancos”.

Se os bancos são instituições financeiras como quaisquer outras e não desempenham funções específicas, como sustentam Fama (1980) e outros economistas ultraliberais, como Selgin (1989), provavelmente estejam com os dias contados. Caso contrário, se os bancos desempenham funções específicas ou são instituições de natureza especial, seu futuro ainda não está determinado. Cabe, portanto, examinar qual o papel típico dos bancos comerciais. É isto que vamos analisar no tópico seguinte.

3 - A natureza específica dos bancos comerciais

3.1 - O poder de criação monetária

Antes de tudo, é preciso definir o que são os bancos comerciais, para deixar claro o que os distingue das demais instituições financeiras. A característica definidora de um banco comercial é sua dupla função: receber depósitos à vista e conceder empréstimos. Nesse sentido, uma financeira não é um banco, porque, embora faça empréstimos, não aceita depósitos à vista, e um fundo mútuo também não é um banco, porque, apesar de receber depósitos, não faz empréstimos.

Minsky (1986, p.223) coloca a especificidade dos bancos comerciais no fato de que “os seus passivos constituem uma parte significativa da oferta de moeda”. Assim, a especificidade da função bancária não se encontra numa particularidade de comportamento microeconômico da firma bancária, mas na lógica da criação monetária, onde os créditos fazem os depósitos.

Na mesma perspectiva de Minsky, para Aglietta (1995, p.37) a criação monetária é esse ato duplo e indissolúvel pelo qual a decisão de emprestar não é a transferência de um depósito preexistente, mas sim a formação de um novo depósito. O crédito que cria uma moeda nova é o que permite ao gasto ser o motor da economia. A função bancária específica é de natureza macroeconômica, e, de um ponto de vista macroeconômico, o investimento global não pressupõe a poupança global, mas sim o crédito. Como lembrou Keynes, o investimento pode ser travado pela falta de financiamento, mas nunca por falta de poupança.

Além dessa especificidade básica, e mesmo em decorrência dela, os bancos comerciais distinguem-se das demais instituições financeiras pelas seguintes características: desempenham um papel econômico fundamental, costumam ser regulados e garantidos pelo Governo e, por último, têm acesso ao empréstador público de última instância.

3.2 - O papel econômico específico dos bancos

A partir do que se afirmou acima, pode-se dizer que o papel econômico específico desempenhado pelos bancos decorre de sua capacidade de fornecer crédito em grandes montantes e nos momentos em que o mesmo é demandado, sem que para isso tenham de dispor de reservas ou de poupanças preexistentes. Seguindo esse critério, podemos dividir as posições teóricas sobre os bancos em dois campos distintos: de um lado, uma posição mais convencional, que considera os bancos como simples intermediários financeiros neutros e passivos; e, de outro, uma que atribui um papel ativo fundamental aos bancos. O confronto dessas posições será analisado a seguir.

Os fundamentos dessa visão convencional¹ estão na própria concepção de neutralidade da moeda e podem ser encontrados já em Ricardo, para quem as operações bancárias não podem aumentar a riqueza de um país. A idéia básica

¹ Uma exposição mais abrangente da visão convencional e da pós-keinesiana pode ser encontrada em De Paula (1997).

dessa visão teórica consiste em considerar os bancos comerciais como simples intermediários financeiros passivos e neutros, na medida em que não podem influenciar nem a taxa de juros, nem a economia. A visão convencional considera como dada e prévia a poupança, uma pré-condição do investimento. A neutralidade econômica dos bancos decorre, portanto, da própria visão de neutralidade da moeda, de acordo com a teoria econômica convencional. Nas palavras de Minsky: “Na síntese neoclássica, a atividade dos bancos e especialmente a dos bancos comerciais é mecânica, estática e passiva; ela não tem impacto significativo sobre o comportamento da economia” (MINSKY, 1986, p.225).

Ainda no âmbito dessa visão convencional, Tobin introduz uma “nova visão” dos bancos, como criadores de dinheiro, ou melhor, como gerenciadores de portfólio. Para ele, a visão velha dos bancos está presa a uma idéia restrita de moeda, que não considera a gama de ativos financeiros intermediados pelo sistema bancário. A visão do multiplicador só se aplicaria a uma economia com um banco monopolista, onde todo empréstimo retorna ao sistema. Mas, como descreve De Paula (1997), onde há bancos concorrentes, que lidam não apenas com moedas, mas com ativos financeiros diversificados, a moeda emprestada por um banco pode não retornar a ele na forma de depósito, dado haver outras alternativas de aplicação.

O que a “visão nova” de Tobin incorpora são as preocupações relacionadas com a composição do portfólio, visando compatibilizar maximização de rentabilidade com minimização dos custos. No entanto, como se pode ver, a firma bancária comporta-se ainda como qualquer outra firma gerenciadora de portfólio. Assim, mesmo reconhecendo a importância da “nova visão” de Tobin, na medida em que a mesma considera os bancos como agentes econômicos que visam maximizar seus lucros, ela é ainda uma visão passiva dos bancos, pois eles não agem sobre as decisões do público em fazer seus depósitos. Não passam, por isso, de meros agentes neutros na intermediação de recursos, pois não criam poder de compra novo e não exercem influência sobre as variáveis reais, como o nível do investimento, do produto e do emprego. No máximo, são uma correia de transmissão entre as autoridades monetárias e os agentes não-financeiros.

Os fundamentos da visão pós-keynesiana não estão apenas em Keynes, mas devem ser buscados também em Schumpeter, pois ele foi um dos primeiros autores que atribuiu um papel essencialmente ativo para os bancos na economia. Esse ativismo bancário defendido por Schumpeter em sua **Teoria do Desenvolvimento Econômico**, de 1912, se baseia na idéia de que os bancos podem criar crédito puro, não dependente de poupança prévia, para financiar novos projetos de desenvolvimento econômico, promovidos pelos empresários

inovadores. Nesse sentido, Schumpeter fala de um método para financiar o desenvolvimento, que é “a criação de poder de compra pelos bancos”. Com efeito, para ele, não se trata de:

“(...) transformar poder de compra que já existe (...) mas da criação de novo poder de compra a partir do nada — a partir do nada mesmo que o contrato de crédito pelo qual é criado o novo poder de compra seja apoiado em garantias que não sejam elas próprias meios circulantes.

“Portanto, o banqueiro não é primariamente tanto um intermediário da mercadoria ‘poder de compra’ mas um produtor dessa mercadoria” (SCHUMPETER, 1982, p.53).

A imagem que usa para definir a importância estratégica dos bancos na economia é muito significativa, pois considera a atividade bancária como um verdadeiro “(...) quartel-general do sistema capitalista, do qual partem as ordens para suas divisões individuais, e o que ali é debatido e decidido é sempre em essência o estabelecimento de planos para o desenvolvimento posterior” (SCHUMPETER, 1982, p.86).

Na esteira de Schumpeter, Keynes também atribui um papel econômico ativo aos bancos. Efetivamente, para Keynes, “(...) os bancos detêm a posição-chave na passagem de uma escala menor para uma mais elevada de atividades”. Sua concepção do papel ativo e não neutro dos bancos se alicerça na idéia de não-neutralidade da moeda e pode ser resumida na sua afirmação de que um novo investimento não deixará de se realizar por falta de poupança, mas pode não se efetivar se os bancos se negarem a conceder um novo empréstimo.

A exemplo de Schumpeter, a idéia básica a ser ressaltada em Keynes é que os bancos não dependem de poupança ou de reservas prévias para conceder crédito, pois sua peculiaridade consiste precisamente no seu poder de criar crédito a partir do nada. A poupança surge como resultado do investimento, ou, mais precisamente, os depósitos e as reservas seguem os empréstimos e os créditos.

Com base nas idéias originais de Schumpeter e Keynes, os autores pós-keynesianos contemporâneos desenvolvem uma visão crítica alternativa à visão convencional dos bancos. Para eles, os bancos são agentes ativos, que influenciam nas preferências do público, gerenciando suas obrigações e também através da criação de novas práticas e de novos produtos financeiros. Compõem seu portfólio com base em sua preferência pela liquidez e em suas expectativas sobre o futuro; mantêm uma atitude agressiva na administração tanto do ativo, criando e oferecendo sempre novas linhas de crédito, como do passivo, procuran-

do influir nos tipos de depósitos e aplicações de seus clientes. Ao criarem crédito independentemente de depósitos ou de poupanças prévias, os bancos afetam a criação de moeda. Dessa forma, sua ação é decisiva para o financiamento da economia e para a determinação do nível do investimento, do produto e do emprego.

Neste ponto, sem pretensão de aprofundar o assunto, caberia perguntar pela visão de Marx sobre o papel dos bancos na economia. Embora não seja muito abundante a bibliografia que trata especificamente dessa questão, uma primeira interpretação possível seria defini-la como um misto da visão convencional e da visão pós-keynesiana. Com efeito, em Marx, por um lado, o crédito bancário fundamenta-se nas reservas acumuladas ou em poupanças prévias; mas, por outro lado, é inegável que os bancos não são meros intermediários passivos e neutros, pois o acúmulo de reservas ou o capital ocioso confere-lhes um poder econômico importante, que usam ativamente como alavanca no processo de acumulação de capital.

No entanto, esta seria uma interpretação pobre da visão de Marx sobre o papel dos bancos na economia. Embora a análise de Marx sobre os bancos esteja limitada ao desenvolvimento do sistema bancário de seu tempo, o qual corresponde aos primeiros estágios descritos por Victória Chick, há elementos teóricos em Marx que permitem desenvolver sua visão de modo a poder explicar o desenvolvimento posterior das práticas bancárias. Queremos sugerir que, a partir dos conceitos marxianos de dinheiro, crédito e capital fictício, é possível desenvolver uma teoria bancária que, ao mesmo tempo, supere a visão convencional alicerçada na neutralidade da moeda e enriqueça as análises shumpeterianas e pós-keynesianas do papel econômico dos bancos, mantidas as respectivas diferenças teóricas. Isto, porém, foge ao objetivo deste trabalho.

Por último, cabe salientar que o papel econômico dos bancos no financiamento da economia, como discutido acima, depende das estruturas financeiras de cada país em que os bancos se inserem. Nesse sentido, os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha constituem três modelos típicos e profundamente diferentes de organização financeira. Existe uma preponderância do financiamento bancário da indústria na Alemanha e no Japão, enquanto nos Estados Unidos o financiamento bancário da economia fica em segundo plano, face ao desenvolvimento dos mercados financeiros, os quais, no entanto, fornecem pouco financiamento ao investimento produtivo. Em consequência disso, é forte o autofinanciamento das firmas e sua autonomia face aos bancos.

O modelo bancário japonês caracteriza-se por uma rede de relações financeiras, com participações cruzadas e solidariedade de interesses entre empresas e bancos, o que favorece a circulação de informações, garante o financiamento dos investimentos a baixo custo e permite tolerar níveis elevados de

endividamento das empresas sem aumento importante dos riscos. Dessa forma, finança bancária pode sustentar taxas elevadas de investimento por períodos muito longos.

No sistema financeiro alemão, os bancos são universais e desempenham também um papel central no financiamento da economia. Diferentemente do modelo japonês, os bancos possuem representantes nos conselhos de supervisão das empresas e exercem grande influência sobre as mesmas. Mas a estrutura industrial alemã comporta também numerosas empresas médias independentes dos grupos de dominância bancária, com uma taxa elevada de autofinanciamento. Apesar da importância dos bancos no financiamento das empresas, o sistema alemão representa, na realidade, um sistema misto, entre o japonês e o norte-americano.

É lógico concluir que essas diferentes estruturas de financiamento têm consequências importantes sobre o investimento produtivo. Ao contrário dos mercados financeiros, os bancos possuem relações financeiras de longo prazo com as firmas, que têm suas contas e que investem recursos para controlar a realização de projetos de investimento, adquirem informações adicionais sobre a qualidade das firmas e podem se comprometer com planos de financiamento de longo prazo.²

3.3 - As relações especiais entre o Banco Central e os bancos comerciais

Além do papel econômico específico dos bancos, e mesmo em decorrência desse papel, uma outra especificidade dessas instituições é o controle, a regulação e o acesso ao socorro de última instância dos Bancos Centrais. Ou seja, os bancos comerciais são caracterizados por uma relação particular com os Bacens. Vamos analisar aqui a natureza dessa relação, através do papel de emprestador de última instância (*lender of last resort* – LLR) dos Bancos Centrais.

² Em decorrência desses modelos diferentes, variam os tamanhos do setor bancário na economia. Em 1991, os ativos totais dos bancos representavam 62% do PNB nos Estados Unidos contra 145% na Alemanha e 167% no Japão. Mas é na Alemanha que os bancos concentram a propriedade das ações das empresas. As participações majoritárias atingem aí 65% do estoque total das ações das empresas (55% na França), contra 5% somente no Japão e nos Estados Unidos. A influência dos bancos no Japão não passa pelo controle da propriedade.

A idéia principal defendida aqui é que a natureza do papel de LLRs e o “risco moral”, que lhes é inerente, definem as relações entre os Bacens e os bancos privados como de mútua dependência. Em outras palavras, a natureza dessas relações é definida pela natureza do dinheiro de crédito.³ Por um lado, os bancos e o dinheiro de crédito, que eles criam, exigem um Banco Central como LLR. Esta é a razão de ser dos Bacens. Por outro, a garantia da ação do LLR cria um “risco moral”, que torna os Bacens reféns⁴ das estratégias dos bancos privados. É nesse sentido que os Bacens e os bancos são mutuamente dependentes.

As crises bancárias dos séculos passados mostraram, desde o início, a incapacidade de auto-regulação dos bancos. Um sistema bancário baseado em reservas parciais sempre está sujeito a problemas de liquidez. A experiência histórica mostra que foi essa incapacidade de auto-regulação dos bancos que deu origem aos próprios Bacens. A par de cuidar das finanças do soberano, eles se tornaram, pouco a pouco, banco dos bancos, ou seja, fonte última de liquidez, de credibilidade e de segurança do sistema financeiro.

Já na sua formulação clássica, a noção de LLR implicava uma posição de poder e, ao mesmo tempo, de dependência dos Bacens em relação ao sistema bancário. Mesmo quando o Banco da Inglaterra partilhava com os bancos privados o direito de emissão, ele devia garantir a conversibilidade das notas bancárias privadas. Com o monopólio da emissão, aumentava seu poder, mas também sua responsabilidade de garantir a oferta de liquidez, especialmente durante as crises.

A teoria clássica do LLR começou a ser elaborada por Thornton, no início do século XIX, em plena vigência do padrão metálico, a partir da posição especial que ocupava o Banco da Inglaterra no mercado monetário de Londres. Ele era o principal depositário das reservas de ouro e das reservas bancárias, não só da Inglaterra, mas de toda a Europa. Essa situação gerava a responsabilidade de garantir a conversibilidade dos bilhetes dos bancos em ouro, responsabilidade esta que a direção do Banco relutava em assumir publicamente. Bagehot, no seu livro clássico **Lombard Street**, defendia que ele assumisse publicamente essa função.

Os princípios básicos da teoria clássica do LLR eram: emprestar sem limites, mas com taxas punitivas, a instituições solventes, que tivessem problemas temporários de liquidez. Esses princípios rígidos, no entanto, foram sendo

³ É nesse sentido que Patat define o Banco Central como uma garantia pública “(...) da credibilidade dos bancos comerciais que criam a moeda escritural” (PATAT, 1992, p.5).

⁴ A necessidade de evitar o “risco moral” está associada à necessidade de “(...) evitar que o emprestador de última instância seja refém dos seus beneficiários” (AGLIETTA, 1992, p.30).

flexibilizados nas ações dos Bacens do século XX. Já na crise bancária de 1931, a ação efetiva dos Bacens rompeu os estreitos limites de atuação, definidos pela teoria clássica, e a assistência foi prestada inclusive às instituições insolventes. As reformas da década de 30, como o seguro de depósito e as medidas legais para isolar os bancos dos choques financeiros, ao lado da maior concentração bancária e da longa prosperidade posterior à Segunda Guerra, diminuíram a necessidade de atuação dos Bacens como LLR. O predomínio da teoria keynesiana e, depois, da monetarista difundiu uma idéia de equilíbrio, que parecia ter abolido definitivamente a necessidade de um LLR para o sistema bancário. Mas isso era pura ilusão, pois o fim do auge cíclico, a partir da segunda metade da década de 60, trouxe de volta as crises bancárias e a instabilidade financeira. As intervenções do Banco Central dos Estados Unidos e de outros Bacens para socorrer bancos com problemas de liquidez, mas também bancos insolventes (Franklin National, Continental Illinois, Ambrosiano), reafirmaram a necessidade e contribuíram para consolidar o conceito moderno de LLR.

A teoria moderna do LLR é elaborada a partir da análise de Minsky sobre as crises financeiras, nos Estados Unidos, nas décadas de 70 e 80. Estamos, agora, não mais na vigência do padrão-ouro do século XIX ou do padrão dólar-ouro do Acordo de Bretton Woods, mas em plena vigência de um padrão fiduciário de moeda inconversível. Destaca-se aqui o papel estratégico que desempenham os bancos privados no processo de financiamento da economia capitalista. Sua agressiva busca de novas oportunidades de lucro transforma-os em forças instabilizadoras da economia. A iniciativa de criar novas formas de dinheiro de crédito pertence, cada vez mais, aos bancos comerciais, e os Bacens, forçados a bancar o jogo privado, são constantemente colocados em xeque. Essa é a posição central de Minsky. O núcleo central da teoria moderna de LLR tem as características básicas de: abrangência, garantia de intervenção e inexistência de regras.⁵

Os dilemas atuais da função de LLR dos Bacens continuam sendo os antigos dilemas do "risco moral", já levantados por Thornton e Bagehot. Existe ainda o dilema colocado pela internacionalização da economia e dos mercados financeiros que criou um verdadeiro *free banking system* internacional, fora do alcance dos Bancos Centrais nacionais. Dessa forma, os Bacens estão condenados a intervir como LLRs, pela própria natureza do dinheiro de crédito, privado e internacional.

⁵ "A regra é que não existem regras" diz Kindleberger (1992, p.224).

Podemos resumir a natureza das relações entre os Bacens e os bancos, comparando a função de LLR dos Bacens a uma tarefa de Sísifo. Nesse sentido, à primeira vista, o monopólio da emissão monetária, no contexto de um padrão fiduciário de moeda inconvertível, poderia sugerir que, finalmente, depois de um longo processo evolutivo, o dinheiro é unicamente uma criação estatal. O Governo, através do Bacen, teria plenos poderes para controlar a oferta monetária e o sistema bancário, e, estando esta sob controle, a estabilidade monetária e financeira estaria ao alcance dos Bacens.

No entanto, a linha central da análise dos Bacens como LLRs evidencia o carácter complexo e evolutivo das relações entre os Bancos Centrais e os bancos privados. A questão central dessas relações reside na crescente endogeneização do dinheiro de crédito e na dificuldade dos Bacens em imporem limites ao poder monetário dos bancos, ou seja, no fato de que "(...) os bancos comerciais se apropriaram demasiadamente de uma parte da soberania monetária" (CARLI, 1987, p.215).

A evolução institucional dos bancos e as inovações financeiras são o resultado de sua luta em preservar e ampliar seu poder de emissão de dinheiro de crédito e das tentativas dos Bacens de controlar esse poder, que, ao longo da História, provocou recorrentes crises e bancarrotas e instalou a instabilidade no centro financeiro da economia. Por sua vez, o desenvolvimento do papel de LLR endogeneizou as políticas dos Bacens, e estes se tornaram reféns da iniciativa dos bancos privados na criação monetária.⁶ Os dilemas clássicos e modernos colocados pelo "risco moral" espelham essa situação.

O sentido mais profundo da função de LLR é a incapacidade dos Bacens em prevenir as crises financeiras, ou seja, terem de atuar como "última instância" significa a falta de poder para atuarem em "primeira instância". Ao colocar em xeque o poder monetário dos Bacens, a função de LLR afeta profundamente as relações entre os Bancos Centrais e o Governo, pois questiona sua capacidade e torna mais complexa sua função de controle da oferta de moeda. Nesse sentido, a proposta monetarista da regra monetária automática ou a da independência dos Bacens, para garantir o controle estrito da oferta de moeda, fica comprometida na base de seu principal argumento. A liberdade da finança moderna, especialmente a sua dimensão internacional, parece ter transformado a "arte" dos Bacens de controlar o sistema bancário numa verdadeira tarefa de Sísifo.

⁶ "Ao mesmo tempo, dentro deste quadro, o Banco Central torna-se coadjuvante das formas pelas quais as instituições financeiras vão bancando suas posições, financiando-as." (BRAGA, 1993, p.32).

4 - À guisa de conclusão: o futuro dos bancos comerciais

Neste ponto, é preciso voltarmos às questões colocadas no início deste artigo e resgatarmos os principais argumentos discutidos ao longo do mesmo. Primeiro, tentamos discutir se as transformações ocorridas nos sistemas bancários, nas últimas décadas, poderiam ser tão profundas a ponto de significarem uma mudança radical em suas funções específicas e, com isso, uma descaracterização ou mesmo o fim dessas instituições. Se os bancos não possuem mais funções específicas a desempenhar, deixam de ser instituições especiais. Depois, para podermos responder a essa questão maior, procuramos resgatar a origem e a evolução histórica de suas funções, a fim de ressaltarmos sua especificidade e podermos responder sobre seu futuro enquanto instituições.

Na análise desenvolvida, vimos que a característica básica dos bancos foi o privilégio de desfrutarem, desde o início, do poder de criarem dinheiro e com isso participarem da soberania monetária do Estado. Inicialmente, o poder privado de criação monetária estava mais visível e institucionalizado nos bancos de emissão. Depois, com a extinção desses bancos e a concentração do monopólio formal da emissão nos Bancos Centrais, o poder privado de criação passou a ser exercido fundamentalmente pelos bancos de depósito ou bancos comerciais.

Nos diversos estágios da evolução de suas funções, os bancos comerciais foram progressivamente se livrando da necessidade de reservas ou de poupança prévia como fundamento da concessão de crédito. Essa mudança permitiu inverter a relação causal entre os depósitos e a concessão de empréstimos, com profundas repercussões sobre a teoria da poupança e do investimento, bem como aumentou consideravelmente o poder de criação monetária dos bancos comerciais, conferindo-lhes também um papel econômico privilegiado no financiamento da economia, do qual não desfrutaram outras instituições financeiras. Devido a esse poder, os bancos comerciais passaram a ter um relacionamento especial com os Bancos Centrais, recebendo regulação e controle, por um lado, e assistência de liquidez, por outro. Nessa relação complexa e ambivalente, o comportamento dos bancos comerciais pautou-se por dois tipos de atitude: resistir aos controles e usufruir da assistência de liquidez de última instância dos Bancos Centrais.

São essas características básicas que diferenciam os bancos comerciais de outras instituições financeiras. A idéia básica defendida neste texto é que essas características básicas dos bancos comerciais não foram afetadas em sua essência pelas transformações atuais sofridas pelos bancos e pelo sistema

financeiro. A concorrência bancária com outras instituições financeiras e não financeiras afetou muitas atividades dos bancos comerciais, exigindo deles novas práticas, mas não afetou sua função básica e estratégica no sistema de pagamentos, bem como suas relações especiais com os Bancos Centrais.

É com base nessa conclusão que se pode discordar dos autores que anunciaram a tendência do declínio ou do fim dos bancos comerciais e também de autores, como Swary e Topf (1993, p.16), quando concluem que o "(...) resultado acumulado dos desenvolvimentos recentes foi a erosão profunda da peculiaridade do banco comercial".

Na direção contrária, Aglietta é enfático ao afirmar que os bancos não perderão sua especificidade e, com isso, não estão condenados a desaparecer como instituições específicas:

"A função bancária não vai desaparecer. A liberação financeira não tem como ponto final uma economia de mercados financeiros, onde a moeda tal como a conhecemos deixe de existir. A liquidez dos mercados repousa sobre a intermediação dos bancos nesses mercados (...) Os bancos podem fazê-lo graças a seu acesso privilegiado ao meio de financiamento último do Banco Central. A transformação dos sistemas financeiros não conduz ao desaparecimento, mas à ampliação possível da função bancária às instituições financeiras que delas estavam separadas" (AGLIETTA, 1995, p.50).

Embora a liquidez dos mercados financeiros tenha crescido muito nos últimos anos, permitindo uma grande flexibilidade no financiamento das aquisições de ativos e a exposição maior dos bancos à concorrência torne mais difícil o financiamento bancário da economia, o papel dos bancos continua importante.

Portanto, os grandes sistemas financeiros não convergem para um modelo único, sobretudo na direção de um modelo de mercado puro. Os bancos comerciais, pela sua natureza e suas funções específicas, podem estar passando por profundas transformações, mas não vão desaparecer. Eles são especiais.

Bibliografia

- AGLIETTA, M. (1995). **Macroéconomie financière**. Paris : La Decouverte
- AGLIETTA, Michel (1992). **Comportement bancaire et risque de systeme**. Paris. (Document de travail n.92-02).

- BRAGA, J. C. de Souza (1993). A financeirização da riqueza. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.2, ago.
- CARLI, Guido (1987). Why banks are unpopular. In: CIOCCA, ed. **Money and the economy: central bankers' view**. London : Macmillan.
- CHICK, V. (1994). A evolução do sistema bancário e a teoria da poupança, do investimento e dos juros. **Ensaaios FEE**, Porto Alegre, v.15, n.1.
- CRUMP, T. (1981). **The phenomenon of money**. London : Routledge & Kegan Paul.
- DE CECCO, M., ed. (1987). **Changing money: financial innovation in developed countries**. New York : Basil Blackwell.
- DE PAULA, L. F. (1997). **Comportamento dos bancos em alta inflação: teoria e evidência brasileira recente**. Campinas : UNICAMP/ IE. (Tese de doutorado).
- FAMA, E. (1980). Banking in the theory of finance. **Journal of Monetary Economics**, v.6, p.39-57.
- FREITAS, M.C.P. de (1999). O aparecimento da moeda eletrônica e seus efeitos para o sistema bancário. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre. (CD-Room).
- GALBRAITH, J. K. (1983). **Moeda: de onde veio, para onde foi**. São Paulo : Pioneira.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1992). **Manias, pânico e crashes: um histórico das crises financeiras**. Porto Alegre : Ortiz-Gazeta Mercantil.
- MINSKY, H. (1986). **Stabilizing an unstable economy**. New Haven : Yale University.
- PATAT, Jean-Pierre (1992). Quelques remarques sur la question de l'Indépendance de la banque centrale. **Revue d'Economie Financière**. Paris, n.22, autom.
- RAJAN, R (1998). The past and future of commercial banking viewed through an incomplete contract lens. **Journal of Money, Credit and Banking**, v.30, n.3, aug., part 2.
- SCHUMPETER, J. (1982). **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo : Abril Cultural. (Os Economistas).
- SELGIN, G. (1989). Legal restrictions, financial weakening, and lender of last resort. **Cato Journal**, v.9, n.2.

SMITH, Vera (1936/1990). **The rationale of Central Banking and the free banking alternative.** Indianapolis : Liberty.

SWARY, I y TOPF, B. (1993). **La desregulación financiera global: la banca comercial en la encrucijada.** México : Fondo de Cultura Económica.

Abstract

The paper aims to analyse the nature and functions of commercial banks and its special relations with the Central Bank and tries to investigate how the financial system transformations place in check the specific activities of the commercial banks. We assume that commercial banks are special institutions, because they participate in the monetary sovereignty of the State, in virtue of that they are able to create credit without previous savings and are the key elements of the complex and hierarchical payment systems, therefore they are strongly regulated by the Central Banks and receive as counterpart the guaranty of last resort liquidity to face the risks of generalize financial crises. Our hypothesis is that the typical activity of commercial banks are not in decline, neither disappearing due the competitions of others financial institutions in the context of financial liberalization of the eighties.