O BANCO MÚLTIPLO

ARNOLDO WALD

1. Em virtude da Reforma Monetária, cogita-se de permitir o funcionamento do "Banco Múltiplo", reorganizando e racionalizando, assim, os conglomerados financeiros e reconhecendo e aperfeiçoando, no plano jurídico e institucional, uma situação de fato, que está sendo criada, no Brasil e no mundo inteiro, com a organização dos supermercados financeiros que substituíram os bancos tradicionais.

2. Na realidade, trata-se de uma racionalização do sistema de trabalho dos conglomerados financeiros, com redução de suas despesas e melhor aproveitamento de suas equipes de trabalho, locais e equipamentos, no interesse conjunto de todas as empresas que os compõe, evitando a inútil e onerosa superposição de estruturas operacionais e administrativas.

3. Obedece essa orientação ao princípio da economia de escala e a uma política de redução drástica de custos, com a finalidade de readaptar os bancos à nova situação criada com a Reforma Monetária e a superação da inflação, ensejando, outrossim, a possível baixa dos juros, em virtude da diminuição das despesas operacionais das instituições financeiras, e a conseqüente retomada dos investimentos.

4. Cogita-se de permitir várias formas de acordos operacionais, com uma amplitude maior ou menor, conforme as peculiaridades de cada caso, funcionando o banco comercial, que já é tradicionalmente o líder do grupo, como verdadeiro e único operador do conglomerado.

5. Admite-se, outrossim, que essa transformação de um conjunto de instituições financeiras numa unidade operacional possa ocorrer, não só nos conglomerados, mas, também, em virtude da reunião de instituições financeiras independentes que pretendam conjugar os seus esforços e racionalizar a administração do conjunto. Formar-se-ia, assim, um sistema de entidades consorciadas ou confederadas, com divisão de poderes e separação da área operacional, que se concentraria no banco comercial, e manutenção dos órgãos societários de cada uma das empresas, que conservariam a sua autonomia.

6. Assim sendo, pretende-se dar maior flexibilidade às partes, mantido um sistema de liberdade com responsabilidade e cabendo ao Banco Central aprovar os convênios operacionais, fiscalizando deste modo a atuação dos conglomerados.

7. Essa evolução, que terá características peculiares em nosso Direito, se enquadra no contexto mundial da progressiva *desregulação* e concessão de maior flexibilidade às instituições financeiras para permitir a maior ou menor simbiose das suas atividades, sob a tutela do Estado.

8. Talvez possamos dizer que a flexibilidade se tornou a principal necessidade da empresa do nosso tempo. Após o capitalismo selvagem, inspirado basicamente no princípio da rentabilidade a curto e médio prazo, que dominou o fim

do séc. XIX, surgiu a revolução organizacional (*managerial revolution*), contemporânea do fim da 2.^a Guerra Mundial, ensejando o capitalismo empresarial, que deslocava o seu centro de interesse do empresário para a empresa, da preocupação de lucratividade para a concentração em torno da organização empresarial profissionalizada e também planejada para o longo prazo. Agora, a terceira revolução, ao mesmo tempo que dá um conteúdo profundamente social à empresa, pretende liberá-la da camisa de força dos organogramas para uma atuação dinâmica e flexível exigida pela “era da incerteza” (Galbraith) e “da descontinuidade” (Drucker). Os economistas chegam a caracterizar a empresa contemporânea como “a empresa flexível” (Alvim Toffler) para que possa alcançar a maior produtividade, numa fase de modificações contínuas ou de “tempos turbulentos”.

9. A produtividade é da maior importância no campo financeiro, pois os bancos operam com matérias primas da maior valia — o dinheiro e o crédito — que constituem o “sangue”, que circula na sociedade capitalista. Ora, essa produtividade dos bancos que significa aumento de eficiência, diminuição de custos e rentabilidade adequada, depende, basicamente, da flexibilidade das instituições. Não se trata de uma liberdade irresponsável, mas de uma flexibilidade, consciente da responsabilidade que envolve o comércio com a moeda, instrumento de troca e denominador comum de todos os valores, e que, por este motivo, está sob a tutela do Estado.

10. O equilíbrio entre a liberdade e a responsabilidade, entre a rigidez e a flexibilidade, no campo bancário, evoluiu, em nosso País, como nos demais, passando por fases diversas, que talvez sejam suscetíveis da classificação dialética, que pressupõe a seqüência da tese, da antítese e da síntese.

11. Tivemos, inicialmente, a tese que foi o *far west*, no qual se consolidaram as fortunas dos primeiros grandes banqueiros americanos e a reação, que consistiu na legislação do *New Deal* e, em particular, a criação da *Securities Exchange Commission* e do *Federal Reserve* e a elaboração do *Glass-Steagall Act*.

12. Do mesmo modo, em outros países, a confusão entre a atividade bancária e as especulações no mercado acionário ensejaram importantes prejuízos para o público, como ocorreu no Brasil, seja na época do encilhamento, seja, bem mais recentemente, com a liquidação extrajudicial de vários grupos, que confundiram as suas atividades bancárias com os seus negócios comerciais e imobiliários nos anos de 1970. Também na França e em outros países da Europa, situações idênticas ocorreram em numerosos casos, desde o fim do século passado, como lembrado por Émile Zola, no seu romance *L'Argent*, que retratou os escândalos financeiros da época.

13. A segunda fase — da antítese — foi a da rigidez da divisão de áreas entre os bancos comerciais e os bancos de investimentos, que encontramos no *Banking Act* americano de 1930 e na lei francesa de 1945 (fazendo a distinção entre bancos de depósito e *banques d'affaires*), assim como na nossa legislação de 1964 e 1965 (Leis 4.495 e 4.728).

14. Acontece que, diante das exigências cada vez maiores e mais complexas de concessão de crédito e da internacionalização crescente da atividade bancária, esta passou a sofrer uma mudança quantitativa de tal ordem que se tornou qualitativa, podendo ser afirmado que, entre o banqueiro de antes de 1950 e o dos anos 1970, pouca relação há, tendo ocorrido, em todos os países, uma especialização crescente e uma profissionalização, que não existiam outrora, ao

mesmo tempo que a área de atuação das instituições financeiras se desenvolveu enormemente.

15. Em alguns países, como a Alemanha e a Suíça, o banco universal, abrangendo todas as atividades creditícias e de investimento, se impôs com muita rapidez e sem restrições por parte do Estado, fortalecendo a economia nacional daqueles países.

16. Em outros, como a França, os bancos se especializaram, durante algum tempo, para que viesse a ocorrer, em seguida, a partir da legislação de 1966, uma aproximação, quiçá uma identificação de fato, entre a atividade do banqueiro comercial e do *banquier d'affaires*, ou seja, entre o mercado financeiro e o de capitais.

17. A partir dos anos 70 e, especialmente, em virtude da importância crescente do mercado do euro-dólar, os Estados Unidos ultrapassaram, de fato, senão *de jure*, a distinção tradicional entre banqueiros de investimentos e banqueiros comerciais, no momento em que aqueles se revestiram de maior importância em Wall Street e obrigaram os bancos de depósito a adquirirem *investment banks*, a fim de assegurarem a sua própria sobrevivência. Nessa nova fase — que é de síntese — ao contrário do que tinha acontecido antes do *New Deal*, a tendência à unificação de instituições financeiras de categorias distintas é uma decisão do empresário consciente, que reconhece o aspecto complementar das duas atividades, sem confundi-las. Por sua vez, o próprio Estado zela para que o sistema de vasos comunicantes não crie riscos especulativos para o depositante.

18. Com a elaboração de novos produtos financeiros e a crise mundial, reconhece-se, nos Estados Unidos, a erosão das antigas barreiras estabelecidas há mais de 50 anos, num clima econômico distinto do atual, entre as várias categorias de instituições financeiras.

19. No plano internacional, o banqueiro Wilfried Guth, antigo presidente do Deutsche Bank, em recente artigo intitulado “A estratégia bancária numa fase de mudanças rápidas”, assinala uma crescente fungibilidade entre os depósitos e as *securities*, afirmando que a tendência mundial é no sentido da desregulação do sistema bancário. Enfatiza, ainda, que já se consolidou, na maioria dos países europeus, a estrutura do “banco universal” e que nos países, nos quais se mantém a separação entre as atividades dos bancos comerciais e as demais instituições financeiras, aqueles estão procurando e encontrando meios de operar tanto no seu campo próprio, como no dos bancos de investimentos.

20. Passando da experiência estrangeira para a brasileira, cabe salientar que o nosso sistema foi concebido pelas Leis 4.595 e 4.728, como abrangendo um conjunto de entidades especializadas, que poderiam, inclusive, ser independentes e desenvolver-se dentro ou fora dos conglomerados. Na fase inicial, acreditou-se, aliás, na possibilidade de manter bancos de investimentos, financeiras e corretoras independentes, sem prejuízo de outros vinculados a bancos comerciais.

21. Essa posição da nossa legislação se explica, pois, por dois motivos: em primeiro lugar, pela influência preponderante do Direito americano em relação à nossa legislação sobre bancos, mercado de capitais e sociedades anônimas. Assim embora já em 1965, houvesse tendências, no Direito norte-americano, de superar algumas barreiras oriundas do *Banking Act*, naquela ocasião, a lei brasileira consagrou o princípio da separação de atribuições e da especialização, na sua rigidez e ortodoxias originais. O segundo motivo foi o interesse que, naquela fase da nossa História Econômica, o País teve de criar ou institucionalizar, ao lado dos

bancos comerciais, atuando sempre no seu domínio tradicional, outras instituições financeiras ou parafinanceiras, que operassem em setores complementares em relação aos quais os banqueiros comerciais, inicialmente, não manifestaram maior interesse, como foi o caso das financeiras, dos bancos de investimento e das empresas de *leasing*.

22. Aconteceu, todavia, que, muito rapidamente, a prática e a própria política governamental, manifestada, inclusive, no II.º PND, fizeram com que fossem derrubadas as paredes divisórias dos mercados financeiros e de capitais. Por longo tempo, mantiveram-se as aparências e não se tocou no arcabouço legal. Mas os fatos foram mais fortes do que as normas e a insolvência de algumas entidades independentes, a partir de 1974, levaram o País à institucionalização de uma política de conglomerados financeiros, com atuação simultânea na área financeira, na Bolsa e até no sistema de habitação.

23. O que se pode dizer do atual sistema dos conglomerados é que representa, no Brasil, como no resto do mundo, a fase da síntese, ou seja, da racionalização do trabalho e da flexibilidade, com a coordenação das várias entidades dentro de um grupo de fato, com as responsabilidades decorrentes, não permitindo nem a captação de depósito à vista e a curto prazo para aplicações feitas a médio e longo prazo, nem a especulação na Bolsa com recursos de depositantes, nem a utilização, em negócios próprios da instituição financeira, de recursos de terceiros.

24. Se a tese foi a plena liberdade, com os abusos conseqüentes, a antítese foi a excessiva compartimentalização e a conseqüente burocratização dos conglomerados, com altos custos e queda de produtividade, que podiam ser absorvidos em épocas de inflação. A síntese, que ora se almeja, é a liberdade com responsabilidade, a colaboração das entidades sem a supressão da autonomia e da personalidade jurídica de cada uma delas, a racionalização do sistema, a redução dos custos e o aumento de produtividade.

25. Este é o contexto no qual se cogita da reforma bancária, que pode ter, como primeiro passo, medidas simplesmente permissivas ou autorizativas, que abrem horizontes para uma nova regulamentação futura ou até para uma desregulação, mantida sempre a adequada tutela das autoridades monetárias.

26. Assim sendo, cabe cogitar seja do banco universal, seja do banco misto ou de atividade genérica com várias áreas especializadas. O primeiro (banco universal) abrange todas as atividades financeiras ou parafinanceiras com a captação e aplicação de todas as categorias de recursos, sem qualquer discriminação de prazos e de destinatários, tanto no tocante ao crédito como em relação ao investimento. O segundo pode ser uma instituição intermediária entre o banco universal e a entidade especializada, com dimensões flexíveis, atuando num campo muito maior ou menor, conforme decisão dos interessados e aprovação do Poder Público e talvez constitua a fórmula mais adequada ao nosso País.