

CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS ASPECTOS JURÍDICOS DOS ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

JAIRO SADDI

1. Introdução: a competência para se analisar atos de concentração. 2. A abrangência legal da defesa da concorrência. 3. A Lei 4.595/64 e o Sistema Financeiro Nacional. 4. Do conflito de competência. 5. Os riscos da concentração bancária. 6. À guisa de conclusão.

1. Introdução: a competência para se analisar atos de concentração

Este artigo tem o duplo objetivo de debater questões ligadas à concentração das instituições financeiras no que diz respeito à competência para avaliar atos de concentração, e, também, colocar a problemática da concentração dos bancos sob um prisma jurídico.

Há uma certa discussão sobre a competência para se analisar atos de concentração no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Não está claramente definida se a competência pertence ao CADE, ao Banco Central ou se deve ser partilhada por ambos os órgãos. Tal discussão prática acabou sendo fruto da aquisição do Banco Francês e Brasileiro pelo *Americas Finance Company Limited*, pertencente ao Banco Itaú S/A, caso atualmente em julgamento no CADE. Explica-se: pela Lei de Defesa da Concorrência, Lei 8.884/94, atribuiu-se àquele órgão a tutela da defesa econômica do livre mercado, julgando-se pelo plenário daquele colegiado a fusão, incorpora-

ção ou alienação de qualquer dos participantes do mercado.

A Lei 4.595/64, por sua vez, estabeleceu que competia privativamente ao Banco Central a autorização, supervisão e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional. Aliás, aquele texto legal em seu art. 10, inc. IX, c, explicita textualmente que a autoridade monetária, privativamente, concederá autorização às instituições financeiras para que possam ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas. Além disso, compete exclusivamente ao Banco Central aprovar o efetivo funcionamento de qualquer instituição financeira no país, inclusive com o inusitado poder de alterar e determinar os estatutos da instituição autorizada.

2. A abrangência legal da defesa da concorrência

O objetivo central da Lei 8.884 é impedir práticas monopolísticas e dispor sobre a prevenção e repressão de infrações a ordem econômica, geralmente através do

domínio de mercados relevantes de bens e serviços.

Como lembrou José Inácio Franceschini, não existe uma definição consagrada para o chamado Direito da Concorrência.¹ O Direito da Concorrência disciplina as relações de mercado entre os agentes e os consumidores, tutelando-lhes, sob sanção, o pleno exercício dos direitos constitucionais consagrados na Carta de 1988 e que consubstanciam-se na liberdade de iniciativa, na livre concorrência, na função social da propriedade, na defesa dos consumidores e na repressão ao abuso do poder econômico.

De igual importância é a ampliação das funções do CADE, estruturado pela Lei 4.137/62, transformando-a em autarquia por força da já referida Lei 8.884/94. Como observa Washington Peluso Albino é esta autonomia decorrente de sua natureza jurídica quem dá maior poder de atuação, espantando definitivamente os passos burocráticos de dependência com a administração central, incompatíveis com a presteza requerida em muitos casos.²

Logo no art. 1º da Lei 8.884 já se dá a perceber a abrangência que pretende o legislador, ao afirmar que o objetivo da lei é cobrir tópicos sobre o objeto jurídico da livre concorrência, impedindo, desta forma, às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais retro referidos. Desnecessário afirmar que tais conceitos são movediços na prática: uma das questões mais atuais do debate hodierno é exatamente o limite da livre iniciativa *vis-à-vis* a convivência social.

O art. 15, por sua vez, no capítulo das Disposições Legais confirma a intenção ao aplicar-se esta legislação às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou

de direito. Chega até a supor que a lei deve abranger casos oriundos, ainda que temporariamente, de entidades sem personalidade jurídica formada. A amplitude da aplicação deste diploma legal é evidente uma vez que, ao reconhecer que o objeto legiferante, engloba todos os agentes econômicos da sociedade, eleva o seu fim jurídico-administrativo de fiscal da lei de repressão e punição a abusos e crimes que possam ocorrer na ordem econômica, como se fossem um manto protetor da própria sociedade em si.

Assim é que também o art. 54 daquele diploma, ampliou a abrangência da atuação da lei, entendendo que quaisquer atos que possam prejudicar a livre concorrência deverão ser submetidas à apreciação do CADE.

Diz o artigo *in verbis*: "Art. 54. Os atos sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços, deverão ser submetidos à apreciação do CADE".

Os objetivos da proteção à livre concorrência, segundo o texto legal, devem abranger os atos econômicos, *independente de culpa* dos agentes que praticarem as seguintes infrações:

- a) limitar, falsear, ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- b) dominar mercado relevante de bens ou serviços;
- c) aumentar arbitrariamente os lucros;
- d) exercer de forma abusiva posição dominante.

Por esta leitura, se o bem jurídico tutelado pela lei é a própria ordem econômica, logo, qualquer ente, inclusive as instituições financeiras, devem sujeitar-se às decisões do CADE, nos eventos de fusão, conglomeração ou incorporação. Além disso, há na própria lei um critério que deter-

1. J. Inácio Gonzaga Franceschini, *Introdução ao Direito da Concorrência*, p. 75.

2. Washington P. Albino, *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, pp. 214-215.

mina que por *mercado relevante* pressupõe-se empresas que transacionem com faturamento equivalente a quatrocentos milhões de reais.

De qualquer maneira, o raciocínio desenvolvido por Werter Faria na interpretação da Lei 4.137/62 continua válido para a Lei 8.884/94 que a revogou — o CADE não dispõe de poder para fazer cumprir, *per se stante*, suas decisões: é necessário se recorrer ao Judiciário para cumprir tempestivamente as providências especificadas na decisão condenatória quando há recusa na aceitação da sentença daquela autarquia.³

Assim é que os objetivos do CADE, por amplo que são, não ensejam aquela autarquia a administrar todos os desvios de abuso de poder que podem ocorrer no mercado. Mais, não há como negar que o mercado financeiro é extremamente relevante e já possui suficiente ascendência exercida por parte do Banco Central. Apenas para se ilustrar tal importância, cerca de 80% do PIB brasileiro é intermediado por instituições financeiras.⁴

Tal compreensão decorre da simples leitura dos textos legais e dos objetivos enunciados em seus dispositivos. No entanto, uma leitura mais atenta de outros textos legais mostra que, para se aceitar a ingerência do CADE em assuntos de fusão e incorporação de instituições financeiras, é necessário que se compreenda que a abrangência da Lei 8.884/94 envolve também uma derrogação parcial de alguns dos conceitos de outros textos legais, especialmente a Lei 4.595/64.

3. A Lei 4.595/64 e o Sistema Financeiro Nacional

A disciplina do Sistema Financeiro Nacional é única e é, naturalmente, regida

3. Werter Faria, *Constituição Econômica — Liberdade de Iniciativa e Concorrência*, p. 71.

4. *Gazeta Mercantil*, "Relatório sobre bancos", p. 2.

por regras próprias com particularidades básicas que norteiam o princípio da moeda e do regime monetário. Isto se dá por duas razões: a primeira, pelo próprio propósito do Direito na disciplina da moeda.

Na seara de outras áreas da ciência jurídica, como, por exemplo, no caso de uma sociedade comercial, industrial ou prestadora de serviços, prevalece o princípio de que a referida sociedade somente deixará de exercer as atividades que foram expressamente proibidas nos termos da lei. O entendimento oposto, todavia, prepondera no caso do Sistema Financeiro Nacional: qualquer entidade apenas poderá participar das atividades definidas como permitidas com a aprovação e com o consentimento a ela concedida pelas autoridades competentes. A razão disso se insere, de um lado, na natureza da criação da moeda e do crédito pelas instituições financeiras, já que um banco, na hipótese de insolvência, não teria condições de satisfazer todos os seus depositantes simultaneamente.

É apenas por essa razão que o Banco Central exerce um importante papel, fornecendo confiabilidade ao sistema, já que, por lei, é ele o fiscalizador e o guardião do Sistema Financeiro Nacional.

Tanto que, já na Constituição de 1988, no primeiro inciso do art. 192, trata sobre a autorização para funcionamento das instituições financeiras. Assegurando às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, é vedada, porém, a participação em atividades não previstas na autorização de que trata aquele inciso. Como bem preceituou Luiz S. Cabral de Moncada, é de difícil tarefa a conceituação de atividade bancária, uma vez que a abrangência de ação e a amplitude de atos tornam complexa sua definição.⁵

Os motivos da interferência do Estado no Sistema Financeiro Nacional, através

5. Luiz S. Cabral de Moncada, *Direito Econômico*, p. 231.

do Banco Central, são bastante conhecidas. A ameaça de uma corrida bancária, com a conseqüente destruição e colapso de alguns participantes do sistema de crédito e da oferta da moeda, resultando em danosos efeitos sobre a estabilidade econômica, constitui uma justificativa central da introdução, desde a crise na década de 1930, de regras e procedimentos que visam à segurança dos bancos e do sistema de pagamentos como um todo, bem como ao controle da oferta da moeda. O Estado, por um lado, pretende a eficiência, a equidade e a estabilidade do sistema. Por outro, pela disciplina monetária, almeja a estabilidade da moeda.⁶

A segunda razão, pelo fato da disciplina do sistema financeiro ser única, é de natureza política: o constituinte desejou reescrever a Lei 4.595/64, modernizá-la e adaptá-la para que servisse aos "interesses da coletividade". Rompendo com a tradição da segregação das funções bancárias instituída em 1964, procurou-se possibilitar a total reformulação do Banco Central e do Sistema Financeiro Nacional. E é isto que se propõe o art. 192 da Carta de 1988.

O destino do art. 192, como inúmeros outros da presente Constituição, era transformar-se em tema controverso. Ao estipular princípios e regras para o Sistema Financeiro Nacional, a Constituição de 1988 praticamente tudo delegou à lei complementar.

Como o Banco Central encontra incompleto o seu papel na manifestação constitucional, no art. 192, dos incisos IV e V, que disciplina a estruturação do Sistema Financeiro Nacional com a finalidade de promover o desenvolvimento equilibrado do país e de servir aos interesses da coletividade, incompleto está também o seu rol de funções. Tal papel será regulado em lei complementar que disporá sobre a organização, o funcionamento e as atribuições do banco

central (em minúsculo) e demais instituições financeiras públicas e privadas; serão, ainda, regulados os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras e seus impedimentos após o exercício do cargo.

Os demais incisos – criação de fundo ou seguro, critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento, transmissão do controle da pessoa jurídica titular e concedida sem ônus, na forma da Lei do Sistema Financeiro Nacional –, implicam em conceitos programáticos, ou seja, determinam a intenção do legislador sem, contudo, precisar de forma mais acentuada a sua amplitude.

A remissão a uma futura lei complementar, até hoje não emanada, da disciplina do Sistema Financeiro Nacional, deixa uma dúvida permanente entre os estudiosos da matéria: optando apenas pelos parâmetros gerais, o constituinte acabou não indicando explicitamente as funções da autoridade monetária. Por conseguinte, ainda está incerto quem deve apreciar atos de concentração, se a própria autoridade monetária ou se um colegiado autárquico como o CADE.

Como vimos, a própria Constituição é omissa em relação ao assunto. Mesmo que possa ser argüido que, pelo fenômeno da recepção, a Lei 4.595 tenha sido inteiramente acolhida pelo ordenamento jurídico, há um evidente conflito legal exatamente por uma lei dar ao Banco Central o poder de autorizar, enquanto a outra, a Lei 8.884, dá ao CADE o poder de julgar atos de concentração.

A questão se torna especialmente relevante quando, segundo estimativas recentes, quase 10% do parque industrial brasileiro é controlado por acionistas bancários. O motivo da incursão dos bancos em áreas não-financeiras está no princípio teórico da

6. Roberto Luiz Troster, *Regulamentação Prudencial no Brasil*, p. 37.

diversificação de negócios. Especialmente após o advento dos vários planos econômicos, os bancos perceberam claramente a queda da rentabilidade de seu setor. Alguns dados mais recentes indicam queda de 12,7% de rentabilidade líquida em 1986 para menos de 7% em 1995. A saída lógica tornou-se diversificar em outras áreas.⁷

Os grandes conglomerados financeiros brasileiros, todavia, permanecem, ao arrepio de uma conceituação mais precisa, operando em importantes setores não-bancários, diversificando sua carteira de investimentos e atuando acentuadamente em outras atividades estranhas à vocação bancária.

Mesmo que nestas áreas não exista concentração econômica, fortalece-se a posição do banco criando uma espécie de *keiretsu* – grupo corporativo japonês diversificado em várias áreas da economia, mas organizado a partir de um banco – provando que o efeito da “orientalização” se espalhou pelo mundo. Assim, será que a ingerência do CADE sobre o Sistema Financeiro Nacional está plenamente justificada? Com tal diversificação, quais serão os critérios para se indagar quem é responsável pela competência sobre assuntos de concentração, se CADE ou Banco Central?

4. Do conflito de competência

Claramente há um conflito de competência formal, no sentido de que existem duas leis do mesmo nível no ordenamento jurídico que dispõem sobre a mesma matéria. Por esta razão, um banco que quiser fundir-se deve submeter-se às decisões do CADE e também ao Banco Central. Tal entendimento é esposado por muitos juristas, mas ele não é preciso.

É necessário a elaboração de alguns critérios mais objetivos para enquadrar esta questão. O primeiro deles deve ser se a ma-

téria diz respeito a atividade monetária ou envolve assuntos ligados ao mercado de consumo? Se o impacto da fusão terá claros efeitos sobre o mercado consumidor – por exemplo, um banco, que é detentor de parcela relevante do mercado de cartões de crédito, resolve incorporar outro com o mesmo perfil: não deve haver dúvidas que nesta situação, o CADE deve opinar, já que a matéria monetária, especialidade do Banco Central, é secundária. Da mesma forma, outros produtos vendidos pelo setor financeiro, devem merecer igual sorte. Finalmente, o Banco Central não deve ter nenhuma ascendência sobre aspectos de consumo dos bancos, como por exemplo, cobrança de tarifas etc.

No entanto, se o assunto for de natureza puramente monetária, afetando a base monetária da economia, cujo resultado terá impacto significativo sobre o mercado, deve ficar adstrito ao julgamento da autoridade monetária.

O segundo critério deve ser o público que sofrerá tais impactos. Há uma grande concentração, por parte dos clientes, nos mercados financeiros. Não se pode querer igualar um fundo de pensão, um grande cliente institucional, com um pequeno depositante, alheio aos grandes movimentos de volatilidade nos mercados mundiais. Logo, o CADE deve, mais uma vez, restringir sua atuação onde o consumidor é o cidadão médio, onde a proteção da defesa econômica pode estar mais a risco, já que pode-se pressupor que, grandes investidores institucionais terão maiores chances de exercer pressão sobre a autoridade monetária para ver satisfeitos seus pleitos no que diz respeito à autorização dada para o funcionamento de instituições financeiras.

O terceiro critério relevante deve ser a urgência. O Banco Central não é um órgão colegiado, logo, suas decisões podem ser tomadas em regime de urgência, muitas vezes necessárias para o salvamento de uma instituição bancária, com o propósito

7. Exame, “Setor bancário em queda”, p. 13.

de se evitar uma corrida bancária com graves conseqüências. Já o CADE requer todo um procedimento processual, instruído pela Secretaria de Direito Econômico com o apoio da Secretaria de Acompanhamento Econômico, que pode colocar em risco, nesses casos específicos, o próprio futuro da instituição financeira.

Um quarto critério é o cumprimento das demais normas do Sistema Financeiro Nacional, especialmente aos acordos internacionais, como o Acordo da Basileia, no Brasil disciplinado pela Resolução 2.099/94 e, posteriormente, alterado sobre a adequação do capital de instituições financeiras ao risco de seus ativos. Isto implica em afirmar que há critérios objetivos e quantificáveis para se avaliar se um banco está capitalizado ou não. Assim, numa fusão, o novo banco também terá que preencher estes critérios, aceitos mundialmente, e este é um preciso indicador se a concentração daquela instituição será nociva ou não.

Marcos Martins de Souza, funcionário do Banco Central e assessor do CADE é da opinião de que a atuação do Conselho Monetário Nacional, bem como do Banco Central, não arredaria a competência do CADE para também e especificamente falar em qualquer assunto pertinente à área financeira. Diz ele:

“Incumbe ao CADE com efeito debruçar-se sobre o tema, avaliando, sim, o mérito da regulamentação editada pelas autoridades do governo *vis-à-vis* os contornos da operação societária a ele submetida pelas partes requerentes, antes ou no prazo máximo de quinze dias úteis de sua consumação, mediante recebimento da correspondente documentação (...) não se lhe importará, vinculadamente, se o ato negocial integrativo logrará chancela do Banco Central, na medida em que são distintas as competências, malgrado complementares. Vale dizer: toda e qualquer alteração, verificada no âmbito do sistema financeiro por intermédio de fusão, incorporação, trans-

ferência de controle depende de prévia aprovação do BACEN, mas se redundar porventura em vinte por cento de participação nesse mercado ou qualquer das partes ostentar faturamento equivalente a quatrocentos milhões de reais, a eficácia plena somente será obtida após o crivo do CADE.”⁸

Recente acordo celebrado entre o CADE e o Banco Central visa caminhar para uma solução de cooperação. Trata-se de um protocolo de cooperação técnica e prestação de consultoria para troca de informações. Baseado num acordo semelhante, assinado com o BNDES-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, este acordo irá permitir que o CADE possa obter informações para avaliar o impacto das fusões e incorporações de bancos nas condições de concorrência de segmentos não-bancários da economia.

O Banco Central também fornecerá informações sobre a indústria bancária, desde que não estejam protegidos pelo sigilo bancário, preceituado pelo art. 38 da Lei 4.595.

O pressuposto é atuar em áreas não-diretamente relacionadas à moeda, como, por exemplo, cartões de crédito ou outros produtos financeiros os quais o Banco Central tem pouco ou nenhuma vocação para controlar.

Fusões e incorporações de bancos podem criar setores de concentração no segmento bancário, gerando potenciais instabilidades. O papel do CADE deveria ser monitorar e atuar em conjunto com o Banco Central para diagnosticar, de forma preventiva, potenciais problemas de concentração no mercado financeiro, respeitados alguns critérios expostos acima, especialmente quanto ao mercado consumidor e o mercado monetário.

É com o fito de avaliar tais impactos que está se estabelecendo este convênio,

8. Marcos Martins de Souza, *Organização das Instituições Financeiras e o CADE*, p. 73.

que deve ser saudado com esperança de que possa se estabelecer um elevado nível de cooperação entre as duas instituições, cada uma dando o seu melhor em sua respectiva área.

Por esta principal razão, o poder de aprovar atos de concentração deve estar adstrito ao Banco Central. Além do CADE não possuir especialização em matéria monetária e financeira é evidente que o CADE já se encontra assoberbado com suas próprias atividades, julgando e processando os processos das várias fusões que lhe cabem e competem julgar por lei.

Já paira sobre o CADE a injusta acusação de querer fazer política industrial para o país – suas atribuições estão por demais amplas e deve-se agir no sentido de cooperar na disciplina do mercado financeiro.

Obviamente que se requer algum tipo de controle sobre o processo de concentração na área bancária. Recente estudo divulgado por um banco de investimentos indica que cerca de 15 bancos privados detêm mais de 38% de todos os ativos do sistema financeiro, ou seja, cerca de US 174 bilhões.⁹ Outro estudo indicou que a concentração era ainda maior: os cinco principais bancos não-estatais representando cerca de 70% de todo o volume de depósitos privados no país.¹⁰

Por algumas razões, é o Banco Central quem deve manter sobre seu controle a aprovação de toda e qualquer atividade no mercado financeiro. Além de ser especializado na tarefa, atos de concentração no mercado financeiro podem ter implicações na política monetária, na ampliação dos riscos sistêmicos e nos parâmetros de fiscalização. A política monetária influencia o volume de moeda e contribui para as decisões de uso dos instrumentos da política mone-

tária, e é de bom alvitre que o Banco Central tenha sob suas rédeas novos multiplicadores de crédito. Por administração dos riscos sistêmicos, a tese de que um banco não pode se tornar *too big to fail*, ou seja, grande demais para ficar insolvente, tornando previsível o auxílio do Erário para que se evite o efeito dominó – a quebra de um banco, afetando todo o mercado financeiro. Finalmente, é a fiscalização das instituições financeiras, responsabilidade do Banco Central (e não do CADE) para atuar de maneira preventiva analisando a conduta das instituições, vigiando o obediência às normas cujo propósito é garantir a estabilidade do sistema bancário. Estas incluem matéria que dispõe sobre restrições no balanço (imposição sobre determinados tipos de ativos, exigibilidades sobre certas contas de passivo etc.) capital mínimo que os bancos devem apresentar, depósitos compulsórios que devem ser mantidos como reservas no Banco Central.

5. Os riscos da concentração bancária

Temos assistido, recentemente, a uma grande avalanche de mega-fusões e aquisições no mercado financeiro. Tanto no plano internacional como no nacional, a concentração bancária é uma realidade inexorável.

Há, no entanto, diferenças a considerar entre *concentração*, *conglomeramento* e *especialização bancária*. Trata-se a primeira – *concentração* – da redução numérica dos participantes do mercado financeiro, mas com a crescente detenção dos negócios em valor por essas poucas instituições. Ou seja, poucos, em número, detêm muito dinheiro. *Conglomeramento* vem a ser a capacidade de as instituições financeiras operarem em outras atividades, dentro ou fora do sistema financeiro. Em face disso, a participação relevante de um banco numa indústria é uma medida de conglomeramento. É relevante notar que, em sociedades como a japonesa, o desenvolvimento desse fenô-

9. Banco ICATU, *Financial Report*, maio 1997, p. 2.

10. Ernst & Young, *Brazilian Banking Trends*, p. 15.

meno contribuiu decisivamente para o progresso. Assim, como já nos referimos anteriormente, o *keiretsu* – grupo corporativo diversificado em várias áreas da economia, mas organizado a partir de um banco – consiste numa explicação central para o mercado financeiro no Japão. Finalmente, a *especialização bancária* refere-se à centralização das atividades do banco em uma única área. As chamadas “*boutiques* financeiras” atestam que há algumas instituições preparando-se apenas para ser a melhor e a maior dentro de um segmento, ou por indústria (um banco especializado num determinado segmento, por exemplo, transportes), ou por região geográfica, ou mesmo por atividade financeira (comércio exterior, financiamento de capital de giro etc.)

Potencialmente, tanto a conglomeração como a especialização dizem respeito a atividades que podem ser disciplinadas pelo legislador. O advento da criação de regras impeditivas de atuação – as conhecidas “muralhas” – pode coibir a performance de controlados e controladores, com bancos tendo que separar completamente suas atividades financeiras das não-financeiras, bem como incentivar ou não a atuação específica em um determinado mercado, como quer a especialização bancária. Em ambos os casos, os riscos de mercado são controláveis pelo legislador, ao menos em tese.

A concentração é medida pela participação das unidades financeiras na formação do agregado total dos ativos, e tal definição é aquela que compõe o índice de Herfindahl, ainda um dos mais utilizados na mensuração econômica da concentração.¹¹

A concentração bancária, por seu lado, oferece riscos que extrapolam o poder do legislador em tentar determinar a conduta

do mercado. Sua justificativa mais plausível são as economias de escala – entenda-se que o aumento da quantidade produzida é obtido com menor utilização de recursos. Com base em autores como Fischer e Sherrifrigir, podem-se estabelecer três riscos dignos de atenção que correm os bancos que são oriundos da concentração bancária, a saber, o *risco da instabilidade estrutural*, o *risco da assimetria informacional* e o *risco da insolvência*.

O primeiro risco – o da *instabilidade estrutural* – decorre da própria natureza dos bancos. Bancos criam moeda escritural e fazem empréstimos com base num encaixe em depósito. Qualquer corrida bancária certamente corrompe o lastro no qual estão garantidos possíveis saques. Logo, há uma instabilidade natural do sistema, visto que as expectativas dos agentes econômicos – na maioria das vezes de cunho emocional – pode determinar o equilíbrio do sistema. A concentração bancária tende a aumentar o grau de instabilidade, pois o nível de exposição se multiplica assustadoramente.

O segundo grande risco é o da *assimetria informacional*. Pretende-se dizer com isso que há uma escassez de informações para a correta tomada da decisão. Um regulamentador pode não ter disponíveis todos os dados e fatos necessários para agir prudencialmente, como deveria fazê-lo. A concentração bancária também tende a aumentar a possibilidade do *disclosure* das informações tendo em vista práticas manipulativas. Da mesma forma, os supervisores sempre estão atrás dos bancos na coleta de informações, prejudicando também seu trabalho preventivo. Em outras palavras, a concentração implica um aumento significativo de poder por parte dos bancos.

Finalmente, há um último e grande risco. Presenciou-se na década de 1980 a emergência das teorias *too big to fail*, ou seja, bancos ou instituições financeiras de grande porte (em razão do número de de-

11. Luiz Carlos P. de Carvalho *et alii*, “Concentração e desconcentração dos bancos comerciais no Brasil”.

positantes e da natureza de suas aplicações) que, se fossem liquidados, causariam um desequilíbrio muito intenso, quebrando inclusive o país de origem. Assim, a autoridade monetária era convocada para injetar dinheiro público em instituições financeiras muitas vezes impudentemente administradas. O intuito explícito era proteger a ocorrência de uma reação em cadeia por parte do sistema de depósito e poupança. A concentração bancária pode estimular comportamentos como esse, em que a imprudência é encorajada, já que o banqueiro sabe que é grande demais para falir.

6. À guisa de conclusão

Há uma diferença fundamental entre socorrer instituições com graves problemas

de liquidez — uma situação de caráter temporário, em que existem necessariamente elementos reais de solvência — e aquelas que precisam de injeção de recursos públicos, mas estão em situação pré-falimentar. O socorro às instituições financeiras motivado pela ausência de critérios técnicos, especialmente refletida na precariedade da saúde de seus passivos, representa uma grave distorção da administração de risco.

O risco é um elemento essencial do sistema capitalista, de acordo com o qual a boa gestão de um negócio deve ser premiada com o lucro, e a má, punida com a liquidação.

Finalmente, restou evidente que em nossa opinião, os atos de concentração devem permanecer sob o crivo do Banco Central.