

Free Banking: o lado da história pouco contada

Pedro Vilela Ribeiro¹

Resumo: O artigo contextualiza as controvérsias monetárias do século XIX, com ênfase em uma visão pouco difundida, a do *Free Banking* e acompanha como a História do Pensamento Econômico compreendeu tal visão ao longo do tempo.

Palavras-Chave: *Free Banking*, Controvérsias Monetárias, Emissão Monetária.

1. Introdução e Contexto Histórico

Durante o século XIX, surgiram duas fundamentais controvérsias monetárias no Reino Unido. Conforme Laidler (1987) destaca, ambas as controvérsias não trataram sobre temas e princípios difundidos, grande parte do debate foi sobre questões fundamentais da teoria econômica, que hoje em dia muitas vezes são tomadas como consenso.

A primeira controvérsia ocorreu entre 1797 e 1825 e os principais atores ficaram divididos entre os “bullionistas” e os “antibullionistas”. Durante esses anos, houve aumento dos gastos públicos por causa dos conflitos bélicos com a França, o que gerou uma retirada considerável das reservas em ouro. Como consequência, a resposta foi uma contração na emissão de notas, criando uma crise de liquidez. O ápice ocorreu em 1797, quando se espalharam rumores de que a França invadiria a Inglaterra e ocorreu uma fuga do sistema bancário. Toda essa saída de ouro levou ao parlamento suspender a conversibilidade das notas do Banco da Inglaterra², algo que era muito novo e de certa forma desconhecido para o conhecimento teórico da época. Dessa forma, os dois grupos protagonistas nessa discussão eram classificados em bullionistas – adeptos da

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela UnB.

² O Banco da Inglaterra é uma sociedade anônima fundada em 1694 com o intuito de administrar a dívida do governo. Durante o século XVIII, ele passou a ter o monopólio sobre a emissão de moedas em Londres e sua vizinhança (raio de 65 milhas) e era o único banco e sociedade anônima permitido a ter mais de 6 associados na Inglaterra e País de Gales. Havia também os *country banks*, localizados fora do perímetro de Londres, que podiam emitir notas com algumas restrições, tais como desempenhar apenas o papel de intermediação financeira – depósito e criação de crédito – com um máximo de 6 associados.

conversibilidade e contrários ao Banco da Inglaterra – e os antibullionistas, contrários às ideias propostas pelos bullionistas. (MOLLO, 1994; LAIDLER, 1987).

Já a segunda controvérsia veio em seguida, entre os anos 1825 e 1865, com as seguintes escolas de pensamento: *Banking School* (BS), *Currency School* (CS) e *Free Banking School* (FBS). Essa controvérsia surgiu anos depois da guerra com a França, quando a conversão obrigatória ao ouro foi reestabelecida. Dessa forma, a discussão que se seguiu foi de cunho mais ortodoxo, já que a ideia bullionista de conversão obrigatória como um freio à expansão da moeda se tornou consenso entre as diferentes linhas de pensamento. No entanto, ficou claro que apenas a conversão obrigatória não era suficiente, pois esse período ficou marcado por deflação e pelas crises de 1825-26, 1836 e 1839. Dessa forma, as diversas crises que ocorreram até a década de 1840 focaram o debate nas flutuações monetárias, no sistema monetário e na responsabilidade do Banco da Inglaterra sobre a fragilidade do sistema. (LAIDLER, 1987)

Schwartz (2008) enuncia que, dentro da controvérsia, algumas pontos se tornaram questões-chave para a discussão, como: entendimento se a emissão excessiva era um problema e de quem era a responsabilidade; qual era a definição correta de moeda; por qual motivo os ciclos de negócios aconteciam; e a necessidade de haver um Banco Central ou não. Resumidamente, pode-se dizer que o ponto principal de discussão era se as políticas monetárias deveriam ser governadas por regras (endossado pela CS), ou por decisões discricionárias/arbitrárias (endossadas pela BS), ou haver uma liberalização do sistema monetário (endossada pela FBS).

Contudo, especificamente sobre a segunda controvérsia, muito tem se falado apenas sobre a BS e a CS inclusive em boa parte da literatura, autores sequer citam a existência da FBS como uma terceira vertente e, muitas vezes, o debate do século XIX fica restrito à CS e à BS. No entanto, aos poucos essa tendência está se revertendo, conforme se observa nas diferenças entre as edições de 1987 e 2008 do dicionário Palgrave sobre a FBS. Na edição de 1987, Dunbar (1987) afirma que muitas perdas ocorreram na época que a FBS foi aplicada, no entanto, não fornece mais detalhes sobre o seu funcionamento. Já na edição de 2008, Rolnick e Weber (2008) retratam melhor como a FBS foi posta em prática com dados sobre a sua dinâmica. Por meio dessas duas referências, percebe-se que o destaque aumentou para a FBS e houve uma mudança no pensamento ao longo do tempo com a exposição de novas evidências sobre períodos em que as ideias desta escola predominavam.

Nesse sentido, objetiva-se com o presente artigo discorrer especificamente sobre o que foi essa terceira escola de pensamento e como a História do Pensamento Econômico a define. Inicialmente, será tecida uma descrição geral da origem da FBS, de como na História do Pensamento Econômico tem sido analisada essa vertente e quais são os principais pontos defendidos pela FBS no debate do século XIX na Inglaterra.

2. Origem da *Free Banking School*

Como o próprio nome sugere, o princípio dessa escola era o livre comércio na emissão de moeda conversíveis em espécie. Segundo Schwartz (2008), membros da escola defendiam um sistema em que bancos competissem em todos os serviços bancários, incluindo a emissão de notas, de forma a não haver um Banco Central que detivesse o monopólio da emissão de notas. Doroftei (2013) acrescenta que a unidade de moeda deveria ser um bem ou um conjunto de bens e os bancos comerciais deveriam ter notas e depósitos conversíveis na unidade da moeda como passivo. Cada banco seria livre para negociar suas notas de acordo com os seus bens e competir com outros bancos na criação de dinheiro.

Essa escola surgiu no início de 1837 nos Estados Unidos com o intuito de reduzir as barreiras de entrada à indústria bancária através das chamadas leis do *Free Banking*. As primeiras leis surgiram em Nova York e permitiam qualquer pessoa a operar um banco desde que: (i) todas as notas fossem lastreadas em títulos públicos depositados no órgão estadual de auditoria; e (ii) todas as notas fossem resgatáveis à vista ao valor nominal. Caso o banco não resgatasse as notas, o auditor do estado fecharia o banco, venderia os títulos públicos e pagaria o valor aos detentores das notas. Se essa venda não fosse o suficiente para pagar o valor nominal das notas, os detentores poderiam requerer a venda dos ativos do banco para o pagamento do valor de suas notas. Portanto, *Free Banking* não significava que haveria completa liberdade na emissão de notas e sim que havia livre entrada na atuação como um banco.

O modelo de Nova York foi copiado por muitos outros estados estadunidenses durante os anos entre 1830 e 1860. A partir de então, um efeito imediato foi o acréscimo no número de bancos nos estados que aceitaram as leis do *Free Banking*. No entanto, em alguns estados onde as leis eram menos rígidas muitos desses novos bancos quebraram a segunda condição, não conseguindo honrar com suas obrigações, algo que foi muito criticado pelos opositores e que levou o *Free Banking* ao descrédito. A

argumentação baseava-se na ideia de que existiam “bancos selvagens” que entravam no sistema bancário, emitiam notas em excesso e então desapareciam assim que todas as suas notas entrassem em circulação, deixando o público com notas de valor reduzido. Essa visão tradicional acusa as notas dos bancos de não funcionarem muito bem como um meio de troca pelo fato de haver muitos bancos de reputações diferentes, com notas vendidas a preços diferentes, complicando as transações. Resumidamente, o *Free Banking* é acusado por três motivos principais: as falhas foram muito numerosas; o período de vigência das leis foi muito curto; e as notas não eram seguras além de produzirem grandes perdas para os detentores delas.

No intuito de averiguar se essas acusações eram realmente verdadeiras, Rolnick e Wever (1983) passam a analisar o *Free Banking* nos Estados Unidos e chegam a conclusão de que um banco falhava somente quando ele fechava e não conseguia pagar aos detentores de nota o que lhes é devido, isto é, o banco paga menos do que o valor nominal das suas notas. Nesse sentido, de acordo com os dados dos autores, a metade dos bancos analisados fechou, porém apenas um terço desta não pagou o valor de face das suas notas, correspondendo a apenas 15% do número total de bancos.

Além disso, a visão tradicional entendia que o período de existência dos “bancos selvagens” era curto, o que caracterizaria as falhas do sistema. No entanto, novamente de acordo com os dados de Rolnick e Weber, essa informação não procede já que a média de anos de existência dos bancos foi de 6,3 anos, em que apenas 14% teve duração menor do que um ano.

Por último, paira a acusação sobre a segurança das notas dos bancos e as perdas dos detentores de notas. Pelos dados dos autores, infere-se o contrário e notam-se indícios de que as notas eram relativamente seguras e que as perdas foram menores do que as estimadas pela visão tradicional. Esse nível de segurança variava de estado para estado, por exemplo, Nova York tinha o maior nível de segurança com uma nota valendo 0,99 centavos de dólar, enquanto outras notas de outros estados chegaram a valer 0,50 centavos de dólar. De modo geral, os autores estimam que as perdas giraram em torno de US\$ 1,5 e US\$ 2 milhões, algo pouco relevante quando se considera o montante que era transacionado na época.

3. *Free Banking* na Inglaterra

Tendo finalizado sobre a origem do *Free Banking*, inicia-se a inclusão dessa escola dentro do debate do século XIX. Como fora dito, o princípio dessa escola era promover uma redução das barreiras de entrada no sistema bancário. Uma crítica feita por membros da CS era que a moeda, diferentemente de outros bens, não é um bem em que se busca a maior quantidade a ser produzida ao menor preço, e que pelas propostas da FBS a moeda seria rebaixada. A resposta dada pelos defensores da FBS era afirmar que, na verdade, o livre comércio e competição eram aplicáveis neste caso porque o negócio dos bancos era produzir reputação, um bem escasso na economia. E deque os bancos, dentro de um sistema como esse, não emitiriam notas sem limite e, pelo contrário, proveriam uma quantidade estável de dinheiro no intuito de manter uma confiança pública em suas notas ao manter a conversibilidade em espécie.

Outra crítica feita contra a FBS era que a população não tinha escolha a não ser aceitar quaisquer notas em transações do dia a dia. No entanto, os defensores da FBS argumentavam que as pessoas não aceitariam notas de bancos emissores sem reputação e que se reduzissem as limitações impostas aos *country banks* e acabassem com os privilégios do Banco da Inglaterra a proteção à população aumentaria.

Sobre a definição de moeda, a FBS se assemelha à CS e focava nas notas bancárias como o meio de troca comum, sem levar em consideração os depósitos à vista que não fossem sacáveis por cheque fora de Londres. Sobre o entendimento se a emissão excessiva era um problema, os acadêmicos da FBS compreendiam que o resultado dessa emissão por um sistema competitivo entre bancos era o mesmo que sob um sistema monopolista, no entanto, sob o sistema da FBS a emissão exacerbada era desencorajada enquanto para o sistema monopolista era encorajada.

Finalmente, sobre os ciclos de negócios, essa escola entendia que os ciclos ocorriam de acordo com as ações do Banco da Inglaterra, isto é, a posição monopolista do banco permitia que ele criasse distúrbios monetários, enquanto os *country banks* não detinham tal capacidade. Percebe-se, então, que a FBS se diferenciava das outras duas vertentes ao discordar tanto sobre a necessidade de um Banco Central quanto sobre a regulamentação da emissão.

Resumidamente, no século XIX, muitos acreditaram que a má gestão do dinheiro e das notas emitidas pelo Banco da Inglaterra e os *country banks* levou às crises na Inglaterra. Foi então que a necessidade de regras surgiu no lugar da ação discricionária

quanto à emissão de notas, cuja aplicação ocorreu no *Peel Act* de 1844. O princípio da CS significava que as notas deveriam ser emitidas com base em uma conversibilidade estrita com o ouro e assim o sistema funcionaria como uma moeda puramente metálica. Apesar das intenções da CS, os seus defensores erraram em dois pontos principais: acreditavam que um monopólio na criação de dinheiro criaria uma emissão de moeda mais responsável e mais estável na economia; e não levaram em conta o papel dos depósitos à vista no processo de criação de dinheiro e no multiplicador bancário. Já o princípio da BS assumia que o volume de papel-moeda seguia a demanda do público. Então, os bancos deveriam emitir notas respaldadas em contas reais (empréstimos baseados em transações comerciais de curto prazo) e não necessariamente em ouro, deixando espaço para a ação discricionária dos bancos. No segundo ponto de falha da CS, a BS foi mais acurada, além de advogar a favor da discricção dos bancos em usar as reservas fracionárias da forma que quisessem, emprestando dinheiro sob a forma de notas pelas quais não haveria ouro como reserva. Estes acreditavam que o dinheiro era influenciado pelos preços e pela renda, então a decisão da quantidade de notas em circulação não dependeria dos bancos. (DOROFTEI, 2013)

Com o tempo, o princípio da CS não preveniu a emissão excessiva de notas uma vez que não levou em consideração os depósitos à vista. A doutrina das contas reais também entrou em descrédito mais tarde, especificamente nos Estados Unidos, quando os resultados inflacionários dessa doutrina afetaram a economia. Além disso, com a falha do *Peel Act* em reduzir a quantidade de crises, a impressão de um sistema de reservas de 100% em ouro começou a se extinguir e, a partir de então, o sistema de moeda fiduciária e reservas fracionárias cresceu e criou uma posição sólida – tomado como o comum e natural. (DOROFTEI, 2013)

Embora possa se achar que esse debate se encerrou naquela época, ainda existem muitos tópicos que voltam à cena no debate econômico. Conforme Doroftei enuncia, os debates que surgiram após a crise de 2008 são semelhantes aos que foram discutidos no século XIX, já que se discutiu o funcionamento do Banco Central, o que seria considerado como dinheiro e como a política monetária influencia a economia em geral e como ela deve ser conduzida.

De forma a sintetizar as linhas de pensamento, na Tabela 1 abaixo, ressaltam-se os principais pontos vistos de cada teoria.

Tabela 1 – Principais pontos das teorias monetárias

	<i>Currency School</i>	<i>Banking School</i>	<i>Free Banking School</i>
Princípio(s)	Atingir um modelo de dinheiro misto (moeda metálica e notas do Banco da Inglaterra e dos <i>country banks</i>) que flutuasse exatamente como um modelo puramente metálico flutuaria.	Doutrina das contas reais; doutrina da necessidade de comércio; lei do refluxo	Livre comércio na emissão de notas conversíveis em espécie por meio da redução de barreiras de entrada no sistema bancário
Emissão em excesso	O Banco da Inglaterra e os <i>country banks</i> estavam sujeitos igualmente à emissão excessiva e que para evitar tal situação, o monopólio na emissão promoveria uma oferta de dinheiro estável que não seria obtida com um sistema bancário plural.	Entendia a emissão excessiva como algo irrelevante já que os detentores das notas poderiam facilmente trocar notas indesejadas ao depositá-las	Emissão em excesso em um sistema competitivo era desencorajada.
Definição de moeda	A moeda era a soma do dinheiro metálico, papel-moeda do governo e as notas bancárias, sem fazer referência a outras formas de crédito.	A moeda estava restrita ao dinheiro metálico e ao papel-moeda do governo	Focava nas notas bancárias como o meio de troca comum, sem levar em consideração os depósitos à vista que não fossem sacáveis por cheque fora de Londres.
Ciclos de negócios	Defendiam a visão de que as ondas de otimismo e pessimismo (causas não-monetárias) produziam os ciclos de negócios e, assim, os bancos respondiam expandindo ou contraindo sua emissão. Então, os bancos não eram responsáveis pelos ciclos.	Fatores não-monetários eram tanto a causa quanto a propagação dos ciclos	Os ciclos ocorriam de acordo com as ações do Banco da Inglaterra, isto é, a posição monopolista do banco permitia que ele criasse distúrbios monetários
Banco Central	Deveria haver um Banco Central com total controle da emissão para estar de acordo com o princípio da <i>Currency School</i> .	Concordava com a <i>Currency School</i> .	Não deveria haver um Banco Central.

Fonte: Elaboração própria.

REFERÊNCIAS

DOROFTEI, I. M. *The Lessons of the Currency School-Banking School Dispute for the Present Post-Crisis Economy*. *Procedia Economics and Finance*, vol. 6, p. 48-56, 2013.

- DUNBAR, C.F. Free Banking. In: *EATWELL, J; MILGATE, M; NEWMAN, P. (Eds.). The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. 1. Ed. Palgrave Macmillan, p. 417, 1987.
- LAILLER, D. Bullionist Controversy. In: *EATWELL, J; MILGATE, M; NEWMAN, P. (Eds.). The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. 1. Ed. Palgrave Macmillan, p. 289-293, 1987.
- MOLLO, M. L. R. As Controvérsias Monetárias do Século XIX. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 15 (1), p. 80-97, 1994.
- ROLNICK, A. J; WEBER, W. E. *New Evidence on the Free Banking Era. The American Economic Review*, vol. 73, n. 5, p. 1080-1091, dez. 1983.
- ROLNICK, A. J; WEBER, W.E. Free Banking Era. In: DURLAUF, S. N; BLUME, L. E. (Eds.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2. Ed. Palgrave Macmillan, p. 489-490, 2008.
- SCHWARTZ, A. *Banking School, Currency School, Free Banking School. In: DURLAUF, S. N; BLUME, L. E. (Eds.). The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2. Ed. Palgrave Macmillan, p. 353-358, 2008.