

INDEPENDÊNCIA, AINDA QUE TARDIA: POR QUE SÓ O CONGRESSO NACIONAL PODE RESOLVER A QUESTÃO DA INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL?

Rafael Silveira e Silva¹

1 Introdução

Sabe-se que a questão da “independência informal” (ou independência operacional) é uma construção institucional que tem apresentado resultados interessantes e favoráveis à administração da política monetária, mais especificamente o controle inflacionário. Entretanto, tal constructo não foi fruto de uma escolha puramente técnica, visto que, para os especialistas, a solução de longo prazo mais viável seria conferir ao Banco Central uma independência não apenas *de facto*, mas também *de jure*.

A propósito dos 50 anos de existência recém-completados pelo Banco Central, o economista e ex-Presidente daquela instituição, Gustavo Franco, em artigo publicado em *O Globo*², indica a fragilidade institucional da nossa autoridade monetária. Ao longo da sua rica coluna, Gustavo Franco constrói o argumento de que nenhum dos últimos presidentes da República, desde a redemocratização, teve a coragem nem de desafiar o sistema de governança vigente, qual seja, do total controle do Chefe do Executivo sobre as diretrizes e a condução da política monetária e, no caso brasileiro, da supervisão de todo o sistema financeiro.

Acerca desta questão, dois aspectos chamam a atenção no artigo do economista: (i) a indicação de que qualquer mudança no arcabouço institucional no qual o Banco Central está inserido tenha de ser pelas mãos da própria Presidência da República e (ii) a omissão de qualquer capacidade do Congresso Nacional em pautar e liderar esta agenda.

¹ Doutor e Mestre em Ciência Política (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal, Professor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Pesquisador Pleno Associado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. E-mail: rssilva@senado.gov.br.

² Coluna publicada na edição de 29 de março de 2015 de *O Globo*.

Nosso principal argumento é o de, de moto próprio, dificilmente a Presidência da República abrirá mão de ter o controle do comando do Banco Central. Tal comportamento tem sido reforçado historicamente, apesar dos diferentes contextos econômicos e sociais de cada momento. A conformação decisória adotada gera desincentivos à independência da autoridade monetária. A ausência de autonomia formal do Banco Central brasileiro tem como fundamento a postura resiliente e autoreforçada do Chefe do Executivo em manter sob seu controle a política monetária e regulação do sistema financeiro.

Nesse sentido, entendemos que o Congresso Nacional não apenas pode, mas talvez seja o único a assumir o debate e a condução de propostas que possibilitam maior autonomia ao Banco Central. A propósito, recentemente o Presidente do Senado reuniu-se com o Ministro da Fazenda e, entre outros assuntos, propôs que o tema da independência do Banco Central entrasse também na agenda do governo, uma vez que ela já estaria sendo preparada para voltar a ser assunto de discussão no Congresso Nacional³.

Neste boletim, pretendemos demonstrar historicamente a resistência do Executivo e, ao mesmo tempo, sustentar a ideia de que o Congresso pode conduzir essa agenda, que, inclusive, pode trazer vantagens institucionais ao equilíbrio de Poderes e para a maior efetividade da função fiscalizadora do Legislativo.

2 Análise histórica

Uma das chaves para compreender a resistência pela tese da independência do Banco Central está na organização da equipe econômica do governo, razoavelmente formalizada na figura do Conselho Monetário Nacional (CMN). Com o panorama histórico e organizacional do CMN será possível verificar o controle exercido pela Presidência sobre as atividades regulatórias do Banco Central. Parte-se então do pressuposto que a evolução institucional ocorre em sincronia com as disputas políticas e a distribuição de poder político “*de jure*” e “*de facto*”⁴.

O quadro 1 nos fornece uma boa visualização do que foi alterado e do que permaneceu na estrutura do CMN, desde a sua origem.

³ <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/03/30/renan-propoe-a-levy-a-independencia-do-banco-central>.

⁴ ACEMOGLU, Daron et al. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. Cambridge, USA : NBER, 2004. (NBER Working Paper, n. 10481).

Quadro 1 – Evolução histórica da Composição do CMN

Membros	1964	1969	1972	1979	1981	1985/89	1990/93	1994/hoje
Ministros								
Fazenda	P	P	P	P	P	P	P	P
Planejamento	X*	VP	VP	VP	VP	VP	VP	X
Agricultura		X	X	X	X	X	X	
Indústria e Comércio	X*	X	X	X	X	X	X	
Interior		X	X	X	X	X		
Trabalho						X	X	
Desenv. Urbano						X		
Infraestrutura							VP	
Previdência							X	
Presidentes de Bancos								
BB	X	X	X	X	X	X	X	
BNDE(S)	X	X	X	X	X	X	X	
BNH			X	X	X			
CEF			X	X	X	X	X	
Basa					X	X	X	
BNB					X	X	X	
Autarquias ligadas à fazenda e outros membros do Governo								
BACEN		X	X	X	X	X	X	X
Cacex				X		X		
CVM				X		X	X	
IRB				X		X		
Diretores do BACEN				5*	6*	8*	7*	
Representação Privada								
Membros externos	6	6	6	8	9	5	6	
Trabalhadores						1	1	
TOTAL	11	14	16	26	27	30	28	3

Fonte: adaptado de Braga (2006) e de Banco Central.

Legenda: P =Presidente; VP = Vice-Presidente; X = Membro Efetivo; *=Membro convidado sem direito a voto.

Observa-se que existem três vetores que se sustentaram na estrutura do CMN ao longo dos anos: o Ministério da Fazenda, do Planejamento, (atualmente Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG) e o Banco Central. Essas organizações constituem o núcleo, a matriz institucional do CMN, indicando suas afinidades com as atribuições formais e estratégicas do conselho. Para participar ou interferir nas decisões, os demais integrantes gravitavam em torno desse núcleo. No entanto, mesmo fazendo parte dele, a hipótese de independência ou autonomia nunca foi uma prioridade para o exercício de suas funções.

2.1 Criação e os primeiros movimentos do CMN

A estrutura institucional que ainda hoje rege o Sistema Financeiro Nacional e parte das finanças públicas teve raízes nas reformas institucionais iniciadas em 1964. Sob o comando dos ministros da Fazenda, Roberto Campos, e do Planejamento, Otávio G. Bulhões, o governo militar criou marcos legais para o sistema financeiro nacional (Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964) e para o mercado de capitais (Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965). O Sistema Financeiro Nacional passou a contar com um Banco Central, em substituição à antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), e com um órgão superior de coordenação da política monetária, o Conselho Monetário Nacional.

Criado inicialmente para decidir exclusivamente sobre política monetária, o Conselho Monetário Nacional foi concebido como uma espécie de instância pública autorregulatória (Werneck, 1987), armando-o tanto quanto possível contra pressões reivindicatórias e eleitorais.

A partir de 1967, com a chegada de Costa e Silva à Presidência e de Delfim Netto ao Ministério da Fazenda, inaugurou-se um período político de fortalecimento do Ministério da Fazenda para a consecução de objetivos mais ambiciosos⁵. O CMN foi mantido com seu *status*, retirando-lhe, porém, qualquer perfil um pouco mais liberal.

Assim, como reforço da autoridade presidencial, o CMN surgia como a organização da política econômica, dominando informalmente o sistema decisório em função da extrapolação de suas funções ordinárias originais. Além disso, a centralização e coordenação de ações do governo fomentou a inclusão gradual de integrantes, sob a alegação de compartilhar as decisões e criar novos canais de demanda. Na verdade, participar do CMN implicava ceder poder a uma instância superior, dominada largamente pelo Ministério da Fazenda. Ao mesmo tempo, com o pretexto de exigências técnicas, reforçava-se cada vez mais a presença do Poder Executivo dentro do CMN, sepultando definitivamente qualquer tentativa de independência em relação ao governo. A gestão da política monetária e do sistema financeiro se submeteu completamente a essa forma gestão.

⁵ De fato, ainda que não se constituísse intencionalmente como órgão central das decisões, na prática, o CMN foi liderado pelo Ministério da Fazenda no tocante aos rumos da economia. Além disso, não se subordinava ao Legislativo ou ao Tribunal de Contas da União, conferindo-lhe uma grande massa de manobra, especialmente no que concerne ao poder a ele conferido por meio do denominado “orçamento monetário”.

Foi com Geisel que aconteceu a primeira tentativa de alteração desse *modus operandi*. Na visão daquele presidente, havia a necessidade de disciplinar o impasse institucional do CMN, centralizando total e formalmente o processo decisório na Presidência da República por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e eliminando os canais de representação corporativa. A Presidência assumia totalmente a coordenação. Não obstante, o CMN ainda permanecia como um colegiado.

Tal experiência, no entanto, não durou muito. O modelo anterior de gestão econômica criou muitas raízes nos setores que se utilizavam do CMN como canal para suas demandas. Ainda que o CDE tenha substituído por certo período o CMN em termos de importância, a própria decadência do primeiro pode ser entendida como mecanismos de retomada do prestígio do CMN.

A partir do processo democrático, que impacto sofreu esse modelo? Alterações relevantes puderam ser realizadas? Instituições alternativas foram estabelecidas?

2.2 Primeiros anos da redemocratização

A partir da redemocratização, a questão do controle dos órgãos da burocracia criados desde 1964 ganhou relevância, uma vez que suas direções nunca haviam convivido com as práticas da transparência e da responsabilização, optando sempre pela postura de que, para uma eficiência decisória, o mais importante é insular que democratizar.

Entretanto, o que se observou foi a continuidade dos instrumentos de coordenação e de centralização por meio do colegiado, num movimento inercial, tentando criar novos canais junto à sociedade pela expansão dos integrantes do CMN pela nomeação de diferentes agentes públicos, chegando ao absurdo de termos como membros até os titulares dos Ministérios do Trabalho e do Desenvolvimento Urbano. Participar do CMN significava participar das principais decisões do governo.

A partir de 1981 foram implantadas as decisões *ad referendum*, ou seja, o presidente do CMN tinha a prerrogativa de deliberar antes de aprovar a matéria em plenário. Dessa forma, decisões a respeito de temas econômicos delicados acabavam sendo tomadas pelo seu presidente, o Ministro da Fazenda, e eram apenas referendadas pelos demais integrantes. O Banco Central já desempenhava há muito o papel de assessoria de alto nível do Ministério da Fazenda. Suas funções eram exercidas a partir da decisão maior sobre a política econômica.



Na verdade, como muitos integrantes estavam formalmente subordinados ao Ministério da Fazenda, a coalizão de forças era-lhe totalmente favorável, coagindo os demais integrantes e se submetem aos desígnios daquilo que poderíamos chamar de “equipe econômica” da época.

O grande teste para verificarmos o grau de resistência do arranjo institucional do CMN foi a Constituição Federal de 1988. Fruto da abertura democrática, a Carta Magna definiu como competência da União legislar sobre questões financeiras, monetárias, cambiais e creditícias, e acabou com a exclusividade de iniciativa do Poder Executivo sobre a questão. O famoso⁶ art. 192 da Constituição tratou da regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, mas sua redação inicial foi muito genérica, refletindo a indefinição do Poder Legislativo pela falta de consenso. Sem lei que se regulamentasse o referido artigo, a Lei nº 4.594, de 1964, estaria convalidada pela Constituição.

A falta de regulamentação do art. 192 acabou contribuindo para a perpetuação da centralização das decisões de política monetária nas esferas do Executivo, mantendo seu *status quo* de poder delegado, o Banco Central sob seu controle e, conseqüentemente, a definição da política monetária nas mãos do Presidente.

Esse aspecto ficou bem demarcado com um fato interessante. Braga (2006) ainda destaca outro ponto interessante colocado pela Constituição Federal de 1988, o art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que iria extinguir o CMN. O ponto interessante é que os atos legais poderiam ser prorrogados por lei, o que de fato foi feito por várias leis, geralmente originárias de Medida Provisória, e que mantiveram o CMN em funcionamento⁷. Portanto, o citado art. 25 não passou de tentativa do Legislativo no sentido de esvaziar suas atribuições ou de provocar mudanças na governança da política econômica para substituir a estrutura institucional, muito embora os debates ao longo da Assembleia Constituinte demonstrarem a disposição de certos grupos de parlamentares promoverem uma ruptura⁸.

⁶ BRAGA, Ricardo de João. A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal frente à política de câmbio administrado. 2006. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

⁷ As Leis que prorrogaram o funcionamento do CMN foram: nº 8.056, de 1990, nº 8127, de 1990, nº 8.201, de 1991, nº 8.392, de 1991 e nº 9.069, de 1995.

⁸ “Na comissão, o presidente e o relator eram, respectivamente, os constituintes Francisco Dornelles e José Serra. No seu relatório, Serra eliminou o teto dos juros e outros dispositivos da proposta Gasparian, como o que criava uma Comissão Mista Especial do Congresso para exercer as funções do Conselho Monetário Nacional, que seria extinto. A Comissão de Sistematização, à qual cabia preparar o relatório final, acolheu a proposta de Serra”

Dessa forma, não obstante a rejeição às instituições fundadas pelo regime militar, prevaleceram as bases institucionais estabelecidas originalmente naquele período. Na verdade, a autoridade do Ministério da Fazenda, na condição de Presidente do CMN, não se espelhava apenas no lado técnico, mas assumia o aspecto político, uma vez que o CMN conservou sua estrutura de colegiado de ministros; além disso, o caráter hermético das decisões, a prerrogativa de deliberação *ad referendum* provocava uma grande assimetria de poder. O Ministério da Fazenda, ao assumir o papel de eixo estruturador das políticas econômicas, também concentrou prerrogativas políticas, na medida em que se mantinha com a delegação da articulação com as demais pastas ministeriais.

O esvaziamento do CMN e a predominância das decisões *ad referendum* mantiveram-se durante o Governo Collor⁹.

Ao contrário do senso comum, muitos arranjos institucionais são dificilmente revertidos. Será que, mesmo em ambiente de renitente crise econômica e fiscal, haveria possibilidade de ocorrer alterações substanciais?

2.3 O Plano Real

Como se observou, mesmo após sucessivos e fracassados planos econômicos, nunca se cogitou alterar a hierarquia presidencial nem a predominância do Ministério da Fazenda sobre os demais integrantes da equipe econômica. No entanto, uma janela de oportunidade se abriu a partir do momento em que o Presidente Itamar conferiu maior liberdade ao Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, no sentido de avançar sobre reformas econômicas e também estruturais do ponto de vista do processo decisório da política econômica.

A equipe formuladora do Real percebeu que a paralisia imposta pelo art. 192 da Constituição seria um forte obstáculo legal para modificações nas instituições responsáveis pela moeda. Além disso, como leis complementares não podem ser apresentadas por meio de medidas provisórias, com as MPs da URV, do Real e da desindexação, o máximo que se podia fazer em matéria de alterar o funcionamento do Banco Central foi restringir o número de membros do CMN.

Segundo Lima (2006), o objetivo da equipe era excluir do processo decisório todas as demais instâncias do Executivo por meio das quais poderiam se

⁹ Quando a equipe do Real assumiu, em abril de 1993, havia meses que não se realizava reunião do CMN, embora a lei determinasse reuniões mensais. Relatos atestam que a primeira reunião sob o comando da equipe teve de apreciar mais de duzentos votos, dos quais sessenta eram *ad referendum*.



materializar pressões de grupos de interesse contrários às políticas monetária e cambial, inclusive o próprio Palácio do Planalto. O Presidente Itamar bancou em parte essa proposta, estabelecendo como condição do seu apoio a manutenção do seu poder institucional sobre o CMN. Nesse sentido, as negociações para esse formato foram cuidadosamente negociadas entre a equipe e a Presidência da República. Nas palavras de Gustavo Franco: “Era o preço que pagaríamos para conseguir algo mais importante: tomar o controle do CMN”¹⁰.

Dessa forma, fica claro que alterar a composição do CMN seria uma forma de “insular” a esfera superior da autoridade monetária, sem alterar as competências legais do Banco Central. Mas o que boa parte da equipe econômica defendia era propiciar a independência do Banco Central, transferindo o comando da política monetária totalmente para aquela autarquia¹¹.

A opção pela diminuição do colegiado culminou no formato com apenas três integrantes: o Ministro da Fazenda, o Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (depois transformada em Ministério do Planejamento) e o Presidente do Banco Central do Brasil. Para um CMN que chegou a ter trinta integrantes, a mudança foi considerável. Esse novo desenho acabou consolidando os principais vetores do CMN.

A reconfiguração do colegiado também veio acompanhada da criação da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (Comoc), com a competência de regulamentar matérias relativas ao Plano Real que estivessem na alçada do CMN¹². É importante evidenciar que as decisões tomadas em relação às temáticas de sua responsabilidade são totalmente fechadas e sob domínio dos setores burocráticos subordinados aos membros integrantes. Assim a Comoc funciona como uma espécie de espelho do CMN, que dita as

¹⁰ Para consultar o depoimento completo de Gustavo Franco, consultor: LIMA, Sônia R.F. A autonomia do Banco Central do Brasil: as tensões que obstruíram a sua formalização no governo FHC. 2006. 218 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

¹¹ Também aqui se nota que a percepção das atribuições conferidas ao CMN era de algum modo limitada. Embora o principal papel do CMN estivesse ligado à política monetária, havia uma gama de outras atribuições que também faziam importante aquele colegiado e que poderiam afetar indiretamente os rumos da política econômica. É o caso, por exemplo, das diretrizes dos investimentos dos fundos de pensão, cuja regulamentação confere ao CMN o papel de indutor a determinados tipos de aplicações, podendo inclusive direcioná-las rumo aos objetivos da equipe econômica.

¹² A Comoc é formada pelos presidentes do Bacen e da Comissão de Valores Mobiliários, pelos secretários do Tesouro Nacional e de Política Internacional do Ministério da Fazenda, e pelos diretores de Política Monetária, Assuntos Internacionais e de Normas e Organização do Sistema Financeiro do Bacen.

grandes orientações (calcadas em decisões de governo, eminentemente políticas) e os detalhamentos técnicos são decididos pelos integrantes da Comoc.

Tal insulamento das decisões foi estabelecido pela necessidade das soluções técnicas serem efetivamente implementadas, sem a intervenção político-eleitoral, algo como “argumento de autoridade” da burocracia. No entanto, nenhuma equipe econômica será impermeável a demandas específicas, favoráveis ou não a determinados grupos de interesse. A tese de que o insulamento oferece a liberdade para que a burocracia escolha as demandas que prefira atender não deve ser descartada. Daí também a importância de dominar o CMN.

De fato, na implantação do Real, a centralização formal de poder dentro da esfera decisória dos agentes diretamente ligados à política econômica surtiu efeito positivo, e, mais importante, deixou evidente o processo de autonomia informal do Banco Central, que teve como fiadores o Presidente da República, o Ministro da Fazenda e, nos próprios dirigentes do Banco Central, os principais fiadores, pelo menos até 2002.

Por outro lado, a nova formação do CMN permitiu que expectativas fossem formadas a partir da interação, única e exclusiva, entre os três integrantes que restaram ao conselho. Enquanto houvesse afinidade entre os membros, maior seria a natureza de núcleo estratégico e menor seria o caráter de colegiado do CMN. Mas tal condição está longe de assumir um aspecto institucional.

Prova disso está na implantação do Regime de Metas de Inflação, quando a decisão da taxa de inflação a ser perseguida ficou a cargo do CMN, retirando, portanto, a possibilidade da autoridade monetária definir os parâmetros de expansão da atividade econômica. Enquanto houve plena afinidade entre os membros do CMN, tal arquitetura não foi problemática. No entanto, ela impõe barreiras sérias a iniciativas de independência do Banco Central caso ocorra divergências.

2.4 Dos governos Lula e Dilma Rousseff

O Governo Lula alterou um pouco as relações de poder no CMN, pois durante seus mandatos, o colegiado ganhou mais notoriedade como fator de acomodação de tensões entre seus membros, sob o olhar vigilante e mediador do Presidente da República.

Giambiagi, Mathias e Velho¹³ argumentam que a inconsistência do modelo institucional atual vem da situação de conflito de interesses entre as decisões do CMN e

¹³ GIAMBIAGI, F.; MATHIAS, A.; VELHO, E. Aperfeiçoamento do regime de metas de inflação no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1183).

a obediência por parte do Banco Central a uma decisão de um colegiado do qual até agora faz parte.

Outro fator é o *status* de ministro de Estado conferido ao Presidente do Banco Central, subordinando-o diretamente ao Presidente da República e não mais ao Ministro da Fazenda (Lei nº 11.036, de 22 de dezembro de 2004). Observa-se que tal medida, num primeiro momento, pode indicar maior grau de liberdade ao Banco Central. No entanto, tal perspectiva apenas se dá sob o ponto de vista da hierarquia dos dirigentes, mas não em relação ao Presidente da República.

Observa-se que, enquanto houve afinidade entre o Banco Central e o Ministro da Fazenda, as decisões do Conselho eram conduzidas sem ruídos entre seus membros. Isso prevaleceu tanto no governo de FHC quanto no primeiro mandato do Presidente Lula. Após a referida lei, a possibilidade de coalizão por subordinação ou hierarquia entre a Fazenda e a autoridade monetária ficou prejudicada, dando margem a possíveis dissonâncias. E foi justamente o que ocorreu durante os períodos de Guido Mantega, na Fazenda, e Henrique Meirelles, no Banco Central. Com duas posturas bastante diferenciadas do ponto de vista dos rumos da política econômica foram inúmeros os conflitos. A Presidência da República entrava como mediadora e, simultaneamente, como dona da decisão final acerca desta ou daquela decisão de política econômica.

A acomodação de diferentes visões do governo acerca da política econômica teve de ser mais bem calibrada pela Presidência da República, com o objetivo de atender demandas internas (dos partidos da base) e externas (do mercado, acerca dos ajustes fiscais e da taxa SELIC). É a velha e duradoura inclinação acerca dos objetivos político-eleitorais. Com a inflação controlada, ganhou cada vez mais relevo a orientação por uma meta de crescimento econômico, iniciando um deslocamento gradual acerca das novas orientações da política econômica do governo Lula. Mas, para isso, seria fundamental manter o Banco Central subordinado à Presidência da República, com fins de assegurar a credibilidade recém conquistada.

Essa visão foi consolidada durante o primeiro período do governo Dilma Rousseff. O processo de centralização presidencial sobre as principais diretrizes de política econômica foi demarcado pela Fazenda como porta-voz, a aliança irrestrita do Ministério do Planejamento e a aquiescência do Banco Central, cujas funções funcionaram como variáveis dependentes do comando presidencial. As políticas monetária e fiscal jamais funcionaram de forma independente neste período.

3 Avaliação

Com a descrição sucinta da trajetória histórica, é possível extrair alguns elementos relevantes para a avaliação das possibilidades de construção institucional de maior independência do Banco Central.

Percebem-se duas linhas claras de reação do Poder Executivo ao que podemos chamar de “noção de independência do Banco Central”. A primeira linha é a *hierarquia presidencial*, por meio da qual se verifica a postura da Presidência em relação às decisões de política econômica e, conseqüentemente, às funções do Banco Central. Outra linha subsidiária para aferir o posicionamento dos governos é a relação estabelecida do Ministério da Fazenda com a autoridade monetária. Como se verificou, a tradição histórica era a da subordinação formal do Banco Central com a Fazenda, mas com diferentes manifestações sobre a prática da operação e da decisão de política econômica.

Relativamente ao Congresso é interessante observar o clima político que a agenda da independência enfrentava em cada época, podendo-se cotejá-lo com os elementos anteriores.

Na figura 1 temos a síntese dessas percepções.

Fica evidente que, enquanto houve relação de subordinação ao Ministério da Fazenda (períodos 2, 3 e 4), propiciado pela atitude de centralização ou de delegação da Presidência da República, não havia espaço para qualquer questionamento em torno de uma possível autonomia da autoridade monetária. Além disso, quase todo o período do regime militar e os primeiros dez anos da redemocratização, os presidentes atribuíam toda a liderança sobre a política econômica à Fazenda. Durante esse período, o Congresso lutava para permanecer em funcionamento. A partir de 1985 e, posteriormente, com a Assembleia Constituinte, o Poder Legislativo assumiu a discussão de inúmeras questões, entre as quais, como foi comentado, a relação com o sistema financeiro. Nesse período, fortes laços ideológicos distanciaram o Congresso de qualquer discussão que envolvesse independência do Banco Central. Ao contrário, esse era um ponto praticamente inegociável na Assembleia.



Figura 1 – Cenário histórico e posição dos agentes políticos

Aspectos marcantes	Períodos						
	(1) Bulhões e Campos	(2) Delfim Netto	(3) Geisel	(4) Nova República até Itamar	(5) FHC	(6) Lula	(7) Dilma (1º mandato)
Hierarquia Presidencial	Delegação	Delegação	Centralização	Delegação	Coordenação	Coordenação/Centralização	Centralização
Relação com a Fazenda	Parceria	Subordinação	Subordinação	Subordinação	Parceria	Competição	Subordinação
Noção de independência do Bacen	Moderada e operacional	Ausente	Ausente	Ausente	Moderada e operacional	Baixa e operacional	Ausente
Congresso Nacional	Resistente	Ausente	Ausente	Refratário	Resistente	Reticente	Reticente

Os períodos 1 e 5 compartilham de muitas semelhanças na gestão da política econômica e, conseqüentemente na noção de autonomia do Banco Central. Nos dois períodos, as equipes econômicas formularam, implementaram e geriram seus planos econômicos em um regime de grande parceria. A diferença foi a manifestação da hierarquia presidencial. Enquanto Castelo Branco delegou completamente a tarefa a Bulhões e Campos, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) exerceu a postura de coordenação, ou seja, ofereceu um campo de liberdade ampla para os membros da equipe, mas exercia uma supervisão e uma espécie de controle de última instância via Casa Civil sobre todas as ações pretendidas. Observa-se que esse estilo de exercício da hierarquia foi uma novidade, provavelmente originado durante o período de gestação do Plano Real, enquanto FHC assumira a Fazenda.

Curioso observar que FHC conviveu com os membros da equipe econômica, inclusive no que concerne ao desejo de tornar o Banco Central independente. No entanto, como chefe do Executivo a postura foi mais conservadora e essa pauta nunca entrou efetivamente na agenda de reformas durante seus dois mandatos.

Uma das respostas pode estar no clima do Congresso. Os períodos 1 e 5 também compartilham a mesma percepção do humor político. No período 1, por razões evidentes, as reformas estavam sendo discutidas em um clima de tensão enorme, quando o Congresso se via permanentemente pressionado pelas forças armadas. Além disso, a composição dos partidos e o pensamento econômico predominante tornaram o

Parlamento muito resistente às ideias mais liberalizantes. A aprovação das leis que criaram o CMN e o Banco Central seguiram as normas do processo legislativo, mas exigiram muita negociação dos membros da equipe econômica da época.

Por outro lado, no período 5, já em um ambiente democrático devidamente estabelecido, o clima do Poder Legislativo para a agenda da independência também era de resistência. O Plano Real viveu seu amadurecimento em meio a várias crises internacionais, entre as quais a crise cambial de 1999. O clima de desconfiança em torno de qualquer proposta de autonomia impedia a formação de uma maioria, além do que, como mencionado, a própria Presidência da República formalmente nunca apresentou proposta neste sentido.

No período 6, o cenário predominante indicou outro estilo de estabelecimento da hierarquia presidencial. No primeiro mandato, o Presidente Lula ainda adotou o esquema de coordenação, impulsionado pela mudança de *status* do Presidente do Banco Central, agora diretamente subordinado à Presidência da República. A coordenação presidencial seria o fiel da balança competitiva entre os chefes da autoridade monetária e o ministro da Fazenda. Dessa forma, gradativamente, a influência do Ministério da Fazenda e de vários setores do governo foi mais determinante.

Com a eleição da Presidente Dilma Rousseff, período 7, notou-se uma tendência mais centralizante, com o Ministério da Fazenda como executor das determinações presidenciais. Com a balança de poder pendendo para o outro lado, o Banco Central ficou mais enfraquecido como instituição e, de certa forma, pressionado pelas decisões encaminhadas pela Fazenda. Por exemplo, o mecanismo de metas de inflação foi mantido, no entanto vários analistas foram unânimes em avaliar que a postura da autoridade monetária foi no sentido de ceder às vontades da Fazenda e da Presidência.

Nos dois últimos períodos verificou-se o fenômeno conhecido por *time inconsistency*¹⁴, ou seja, mesmo com o anúncio formal relativamente ao combate à inflação, há incentivos para que o governo, de certa forma, relegue esta intenção a um segundo plano, destacando, por exemplo, as ações de impulso do crescimento econômico por meio de gastos públicos ou de incentivos fiscais.

¹⁴ Tal conceito foi inicialmente desenvolvido por Kydland e Prescott (“Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans”, *Journal of Political Economy*, 85, 473-490). A contribuição dos autores é no sentido de que governos incapazes de assumir compromissos vinculativos em matéria de políticas futuras vão encontrar um problema de credibilidade. Para maiores informações também consultar http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2004/advanced-economicsciences2004.pdf.

Por outro lado, os períodos 6 e 7 revelam um cenário menos resistente do Congresso Nacional relativamente à ideia da independência. Com o sucesso da aplicação do modelo de metas sobre o controle inflacionário e um grande período de tranquilidade do ponto de vista da supervisão bancária, a imagem da independência já não assombra os parlamentares. Além disso, trata-se de um assunto que não afeta a lógica da competição político-eleitoral. Ao contrário, a noção de independência tem sido cada vez mais reforçada pelo argumento do incremento de confiabilidade das instituições brasileiras no cenário econômico internacional.

Com esse resumo analítico fica bastante claro que a interferência mais ou menos explícita do Presidente da República sobre o núcleo da política econômica vai assumindo diferentes configurações e demonstra que qualquer perspectiva de independência ou autonomia do Banco Central acaba sendo totalmente circunstancial.

4 Legislativo e a independência do Banco Central: credibilidade e *accountability*

Como se observou, em poucos períodos houve preocupação em relação à credibilidade da política monetária, ou seja, a consistência entre as decisões da autoridade monetária e suas respectivas ações no longo prazo.

Uma forma de minimizar esta inconsistência é isolar a autoridade monetária de pressões políticas, ou seja, conceder autonomia a ela. A figura mitológica de Ulisses é bastante utilizada como metáfora que ilustra esta questão. Tal como Ulisses, que se amarrou ao mastro do navio para não ser seduzido pelo canto das sereias, governos podem escolher limitações ao exercício de sua vontade, recorrendo a arranjos institucionais mais eficientes como uma moldura legal de limitação autoimposta pelo governo. Mas, como se observou, nosso “Homero” prefere a “sedução das sereias”.

Soma-se ao abalo de credibilidade da política monetária, decorrente do *time inconsistency*, o custo da inflação no longo prazo. Por um curto espaço de tempo, o Brasil experimentou com êxito a autonomia da autoridade monetária, ainda que informal ou operacional como preferem alguns. O fato é que esse período dotou o Banco Central de uma reserva de credibilidade, pois conseguiu resguardar-se de possíveis medidas de curto prazo do Governo.

Com a credibilidade, surge outra questão importante: como garantir legitimidade democrática de um órgão estatal independente?

A resposta se encontra justamente no papel a ser desempenhado pelo Congresso. Com o intuito de garantir a credibilidade do Banco Central, caberia ao

Legislativo definir regras claras acerca do objetivo primordial da autarquia, dos mandatos de seus dirigentes, prestação de contas e previsão de responsabilidade em caso de desvio de finalidade (*accountability*).

Ao dispor desses e de outros aspectos definidores da independência da autoridade monetária, o Congresso Nacional estaria fugindo de uma armadilha política e reforçaria seu papel como fiscalizador das atividades de Estado.

Fugiria primeiramente da armadilha por conta da forma pela qual se estrutura o Presidencialismo brasileiro, estruturado por meio de coalizões partidárias. Se esse elemento é fundamental para a aprovação de medidas governamentais, ao longo dos anos tem colocado um véu cada vez mais opaco sobre a atividade fiscalizadora do Congresso. Esta tem ficado exclusivamente a cargo das oposições, quando, a rigor, poderia ser encarada de modo amplo por todos os parlamentares. Fiscalizar o governo não significa deixar de apoiá-lo; mas cobrar-lhe os compromissos firmados nos seus programas e na execução das políticas aprovadas no parlamento. Nosso Presidencialismo, conhecido por ser de coalizão, destaca a base de apoio como uma espécie de “advocacia” dos interesses do governo. Por exemplo, dificilmente a sabatina de indicados à presidência ou a qualquer diretoria do Banco Central apresenta uma característica efetiva de seleção de autoridades, uma vez que os compromissos da base aliada visam assegurar a aprovação e não a comprovação da adequação do nome ao cargo.

Desse modo, assegurando a independência da autoridade monetária, o Congresso também ganharia maior grau de independência não apenas na aprovação dos indicados à direção daquela autarquia, mas também em realizar convocações periódicas ou esporádicas desses dirigentes, promovendo um controle político mais fiel à divisão entre os poderes da República.

Os compromissos de supervisão dos parlamentares estariam mais focalizados nos interesses da atividade estatal de defesa da moeda, do sistema financeiro ou de outros estabelecidos na Constituição ou na lei, e menos na defesa de interesses de governo.

Por esse ponto de vista, a independência do Banco Central, no que concerne às suas funções, teria forte vínculo com uma maior independência do Poder Legislativo relativamente ao Poder Executivo.

Abril/2015



Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Ala Filinto Müller, Gabinete 4
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 33035879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SILVA, R. S. Independência ainda que tardia: por que só o Congresso Nacional pode resolver a questão da independência do Banco Central. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (**Boletim Legislativo nº 25, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 de abril de 2015.