

# A constituição monetária-fiscal no anteprojeto

FERNANDO DE HOLANDA BARBOSA

A experiência brasileira recente, com o fracasso de dois choques heterodoxos, que diagnosticavam como principal causa da inflação o fenômeno inercial; está cada dia trazendo mais adeptos para a hipótese, já verificada empiricamente, de que as raízes da inflação estão no "imbroglio" fiscal-monetário da nossa economia.

O arcabouço institucional do país permitiu que este "imbroglio" se desenvolvesse e crescesse de modo descontrolado, sobretudo nos últimos anos. Os choques heterodoxos demonstraram que conseguem reduzir a inflação no curto prazo. Mas, depois de algum tempo, ela volta com vigor redobrado. Daí a importância da nova Constituição para reorganizar o país naquilo que poderíamos denominar de constituição monetária-fiscal. Em particular, as regras que norteiam a organização e a ação do Banco Central do Brasil.

O enfoque moderno da teoria monetária considera a moeda como um entre vários ativos que compõem o patrimônio dos indivíduos e das empresas. Neste sentido, inexistente qualquer razão para que não incida um imposto sobre a moeda, como ocorre, por exemplo, com o capital. A inflação constitui-se justamente nesta forma de taxaço.

O imposto inflacionário, um imposto bastante regressivo, porque é pago pelas classes menos favorecidas, tem características próprias, diferentes dos demais tributos, como é o caso de sua incidência e do seu mecanismo de arrecadação. Portanto, ele não pode receber o mesmo tratamento dispensado aos demais tributos. O anteprojeto da Comissão de Sistematização reconheceu implicitamente este fato, pois o imposto inflacionário não é objeto do Capítulo I, do Título VI, que trata do Sistema Tributário Nacional. A pergunta que surge naturalmente é a seguinte: qual será a nova constituição monetária-fiscal do país, se o anteprojeto da Comissão de Sistematização for aprovado no plenário do Congresso constituinte?

Em linhas gerais, a organização monetária na nova Constituição poderia ser sintetizada em cinco princípios:

a) cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre os limites de emissão de moeda e montante da dívida mobiliária federal (Artigo 59);

b) as disponibilidades de caixa da União, serão depositadas no Banco

Central do Brasil, e é vedado ao Banco Central do Brasil conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira, exceto através de compra e venda de títulos de emissão do Tesouro Nacional (Artigo 193);

c) o presidente e os diretores do Banco Central serão nomeados pelo presidente da República, após aprovação, por voto secreto, pelo Senado Federal em sessão pública (Artigos 95 e 65);

d) a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central do Brasil serão reguladas em lei complementar (Artigo 228);

e) a Câmara dos Deputados poderá recomendar ao primeiro-ministro o afastamento de detentor de cargo ou função de confiança no governo federal, inclusive na administração indireta (Artigo 64).

O primeiro e o segundo princípio asseguram que o imposto inflacionário, como todos os outros aspectos, deve ser aprovado pelo Congresso Nacional, para que a sociedade expresse, através de seus representantes, de maneira clara, a taxa de inflação com a qual ela deseja conviver. Este é um preceito democrático que certamente merece o apoio de todo cidadão.

O terceiro princípio que enumeramos acima torna privativo do presidente da República, e não do primeiro-ministro, após aprovação pelo Senado Federal, a nomeação do presidente e dos diretores do Banco Central. O quarto princípio deixa para uma lei complementar a tarefa de estabelecer o mandato, bem como os critérios de demissão da diretoria do Banco Central. O quinto princípio, baseado na atual redação do Artigo 64, diz que a Câmara dos Deputados poderá eventualmente recomendar ao primeiro-ministro o afastamento da diretoria do Banco Central.

Estes três últimos princípios são ingredientes adequados para que ocorram, no futuro, crises entre o presidente da República e o primeiro-ministro. Com efeito, ao presidente caberá a responsabilidade pela condução da política monetária, pois lhe compete nomear a diretoria do Banco Central, que não é subordinada à orientação do primeiro-ministro. Este, por sua vez, terá o comando da política fiscal pois é sua atribuição propor ao Congresso o orçamento e,

depois de aprovado, executá-lo. Todavia, o primeiro-ministro poderá articular com a Câmara dos Deputados uma recomendação para afastamento da diretoria do Banco Central. Neste cenário, não é difícil prever que a diretoria daquela instituição acabará sendo objeto de negociação entre o presidente da República e o primeiro-ministro.

A organização institucional do Banco Central pode ser feita segundo diferentes modelos, como testemunha a experiência de vários países. A questão básica desses modelos é o grau de independência do Banco Central com relação aos poderes Executivo e Legislativo. Nos Estados Unidos e na Alemanha, por exemplo, o Banco Central é independente desses poderes, chegando-se até a afirmar que o Banco Central detém um quarto poder, o poder monetário.

No Brasil, com a reforma bancária da lei 4.595, de 31/12/1964, optou-se por uma estrutura híbrida: a diretoria do Banco Central teria um mandato fixo, mas as decisões de política econômica seriam tomadas pelo Conselho Monetário Nacional. Neste conselho, presidido pelo ministro da Fazenda, o Poder Executivo poderia ser ouvido, mas os membros com mandato fixo teriam a maioria dos votos, e, portanto, autonomia suficiente para decidir. Na prática, este modelo não funcionou. Ademais, os Atos Institucionais do regime autoritário contribuíram para que a lei nº 4.595 não fosse respeitada neste aspecto. A lei nº 6.045, de 15/05/1974, reconheceu esta situação de fato, e estabeleceu que a diretoria do Banco Central seria demissível "ad-nutum" pelo presidente da república. Esta situação persiste até hoje.

A experiência, desde que o Banco Central do Brasil foi criado, demonstra que a sua diretoria constitui-se apenas em um braço do Ministério da Fazenda. Formalmente, o presidente da República nomeia e demite, mas na prática a equipe do Banco Central é escolhida e demitida pelo ministro da Fazenda.

Este tipo de organização institucional tem sido desastrosa. Para ilustrar este ponto, tome-se por exemplo o caso da crise atual de vários bancos ais. Alguns anos atrás, estes sacaram recursos de seus depósitos compulsórios no Banco Central — fato completamente ilegal — para financiar suas operações e não sofreram intervenção imediata, como ocorreria com qualquer banco comercial privado,

em virtude de injunções políticas, com "p" minúsculo. Na prática, cada Estado estava tornando seu banco comercial uma espécie de banco central.

O argumento que se poderia aduzir na defesa do "status quo" seria a liberdade que o Poder Executivo teria na coordenação das políticas monetária e fiscal. Na prática isto também não ocorreu, pois a política monetária sempre seguiu a reboque da política fiscal, sendo o Banco Central obrigado a financiar o déficit do governo.

A proposta do projeto da Comissão de Sistematização não é uma solução adequada para a organização institucional do Banco Central, pois não oferece independência, mesmo que relativa, à sua diretoria em relação ao Poder Executivo. Nestas circunstâncias, ela não terá a liberdade de tomar decisões sem prestar atenção a questões políticas menores, que certamente ocorrem em qualquer sociedade e que já ocorreram várias vezes em nossa história econômica recente.

Uma emenda que poderia ser introduzida, independente do regime de governo que venha a ser aprovado, seria acrescentar dois dispositivos no atual projeto da Comissão de Sistematização. No primeiro, a diretoria do Banco Central teria um mandato fixo. No segundo dispositivo, a diretoria poderia ser exonerada antes do término do mandato, seja por iniciativa do próprio presidente ou do Senado Federal. Em ambos os casos, o Senado Federal teria que aprovar a demissão da diretoria do Banco Central, por maioria absoluta dos seus membros, após arguição da mesma em sessão pública.

Estes dois dispositivos combinados dariam independência relativa ao Banco Central do Brasil. Esta independência seria relativa porque a diretoria do Banco Central teria um poder limitado, pois o Senado Federal teria competência para exonerá-la. Este arranjo institucional não permitiria que o atual "imbroglio" monetário-fiscal se repetisse no futuro. Ademais, ele contribuiria para a solução da crise econômica atual, criando-se um ambiente propício para que o Brasil volte a uma trajetória de crescimento econômico sustentado.