

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

HUGO DE BRITO MACHADO SEGUNDO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta, Hugo de Brito Machado Segundo, Raymundo Juliano Feitosa– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-046-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito tributário. 3. Direito financeiro. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

É com grande júbilo e honra que apresentamos o livro do GT de Direito Tributário e Financeiro. Trata-se da primeira vez em que foram concentrados, em um mesmo Grupo de Trabalho, os referidos temas. Tal fato ocorreu, após reflexão conclusiva, de professores destacados para tal, neste sentido, por uma razão básica. O Direito Financeiro abrange o Direito Tributário; em outras palavras, quando tratamos de Direito Tributário, estamos, efetivamente, tratando de uma parte de singular importância do Direito Financeiro, associada à ideia da receita como componente fundamental do orçamento público, objeto central das finanças públicas. Por outro lado, o acentuar-se de uma divisão que é meramente didática, levou, durante décadas, ao estudo de temas tributários feito de maneira inteiramente divorciada da destinação dada aos recursos arrecadados (que seriam "problema do Direito Financeiro" e, por isso mesmo, ignorados pelos tributaristas). Aos poucos, isso parece ter conduzido a uma consideração meramente formal do Direito Tributário, demasiadamente preocupado com temas como o da estrutura da norma tributária, com o abandono de abordagens substanciais do fenômeno financeiro, voltadas à justiça da tributação, à capacidade contributiva, à igualdade e à extrafiscalidade, aspectos que, aos poucos, vão sendo retomados, com uma saudável reaproximação entre o Direito Tributário e o Direito Financeiro.

Por isso, consolidando-se a proposição, avaliação, aprovação, apresentação, discussão e, afinal, publicação em livro eletrônico, de temas absolutamente irmanados e interdependentes, permite-se não só a otimização daqueles procedimentos como a obtenção de conclusões melhor sistematizadas e devidamente contextualizadas.

Percebe-se nos trabalhos apresentados uma considerável evolução do pensamento e mesmo crítica quanto ao papel do Estado, enquanto credor e quase sempre destinatário das receitas tributárias.

Delimitando-se o conjunto de artigos apresentados, afere-se, numa mesma ou aproximada perspectiva, sub-grupos temáticos voltados para o processo tributário, seja ele judicial ou administrativo; como no caso do artigo denominado "o devido processo legal no sistema constitucional tributário brasileiro", bem como " o prazo para resposta no processo de consulta tributária". Em outro sentido, os tributos em espécie são tratados, em seus mais variados matizes e impactos sobre a vida do contribuinte brasileiro, abarcando o IGF, ITR,

ICMS IPI, dentre outros. Neste caso, a título de ilustração, conferimos artigos como "não incidência de imposto sobre produtos industrializados na importação de veículos automotores realizada por pessoa natural" ou mesmo "o uso extrafiscal do IPTU a partir da sanção premial como efetivo instrumento de políticas urbanas municipais".

Já sobre uma concepção mais voltada ao Direito Financeiro, sobretudo sob à luz do controle da atividade financeira no país, nos deparamos com articulados de peso como no caso aquele nominado "o controle da atividade financeira estatal pelo tribunal contas da União na Constituição Federal de 1988", acompanhado de "considerações sobre a política fiscal e os caminhos da extrafiscalidade".

Derradeiramente, fechando estes divisores no mesmo GT, identificam-se conteúdos associados à defesa do contribuinte brasileiro, reconhecidamente tão assolado pelo manto muitas vezes sufocante da tributação desmedida e mesmo incompreensível em suas incessantes mutações normativas. Nesta senda, apontamos "a lei de transparência fiscal: panorama da tributação sobre o consumo na esteira do acesso à informação".

Vale dizer que cada um dos trabalhos apresentados valeria longa reflexão e ponderação dadas à sua densidade científica e provocação contra o conservadorismo dogmático mormente na área de seu alcance.

O grande desafio que se desenha, há tempo imemoriais de nossa república, se dá por conta do real impacto de trabalhos, tão consistente na visão míope e renitente do legislador tributário brasileiro, em conjunto com a exegese dos tribunais cuja prestação jurisdicional, para nossa frustração, frequentemente, é calcada em repetição e obediência irrestrita aos desmandos normativos, estribados na incessante necessidade em fazer-se caixa em detrimento do direito cada vez mais fragilizado de propriedade, já que seu exercício se vê limitado dadas à sua repartição, ao Estado, que nos obrigamos a fazer, para as diversas esferas de tributação brasileira, cuja federação se desnuda, quase que exclusivamente, na competência tributária atribuída a todos os seus componentes, trazendo, com isso, maior e crescente vulnerabilidade financeira à toda sociedade brasileira.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO VIA ESTABILIDADE ECONÔMICA: O PAPEL DA INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL

ECONOMIC DEVELOPMENT BY ECONOMIC STABILITY: THE ROLE OF THE CENTRAL BANK INDEPENDENCE

**Francisco De Assis Diego Santos De Souza
Carlos Roberto Nascimento Silva**

Resumo

Este artigo teve o objetivo de trazer à tona a discussão acerca da correlação da estabilidade econômica e do desenvolvimento econômico, a partir do papel da independência dos bancos centrais. A pesquisa foi feita a partir do método dedutivo, com abordagem de natureza qualitativa e procedimento técnico bibliográfico. Inicialmente, buscou-se realizar noções breves acerca do desenvolvimento econômico, que só poderá ocorrer a partir da estabilidade econômica, com redução da taxa de juros, equilíbrio dos gastos públicos etc. Em seguida, adentrou-se na política fiscal e na importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como auxiliar da entidade supervisora, ressaltando-se a importância das agências reguladoras e das divergências de opiniões a respeito da independência ou não da entidade supervisora, assim como as vantagens e desvantagens da implantação da autonomia do Banco Central. Ao final, verificou-se que a liberdade de pressões políticas, a necessidade de decisões e a supervisão por parte de pessoal técnico são fundamentais para a esmerada regulação, normatização e supervisão por parte do Banco Central.

Palavras-chave: Banco central, Desenvolvimento econômico, Independência

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aimed to bring up the discussion about the correlation of economic stability and economic development, from the role of central banks independence. The research was conducted from deductive method with qualitative nature approach and bibliographic technical procedure. Initially, it was sought to make brief notions of economic development, which can only occur from economic stability, with reduced interest rate, balance of public spending etc. Then entered on fiscal policy and importance of Fiscal Responsibility Law as auxiliary of supervisory entity, highlighting the importance of regulatory agencies and the difference of opinion regarding the independence or not of supervisory entity, as well as the advantages and disadvantages of implementation of autonomy of Central Bank. At the end, it was found that freedom from political pressures, need for decisions and supervision by technical staff are fundamental to the slimmer regulation, normatization and supervision by Central Bank.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Central bank, Economic development, Independence.

1 INTRODUÇÃO

O estudo do desenvolvimento econômico via estabilidade econômica a partir do papel da independência do Banco Central (Bacen) objetiva visualizar quais as consequências de uma eventual autonomia dessa entidade supervisora.

Sabe-se que, desde a década de 80 do século XX, tem se expandido o número daqueles que defendem o ideal de que um banco central independente seria capaz de reduzir e manter a inflação estável e, em contrapartida, possuir um baixo custo social. Mesmo assim, não são todos os governos que defendem essa opinião.

A verdade é que a atuação do Banco Central pode ser encarada como dependente, independente, ou, ainda, completamente captada pelo Estado.

O presente artigo inicialmente faz um paralelo entre a importância da estabilidade econômica para o desenvolvimento econômico, passando a retratar a política fiscal, perpassando pela instituição das agências reguladoras, tecendo comentários sobre a instituição, operacionalização, características e importância dos bancos centrais, culminando com o tópico que retrata acerca da independência da entidade supervisora.

A problemática retrata a seguinte questão: qual o papel da independência do Banco Central para a estabilidade econômica e o consequente desenvolvimento econômico para um país?

Para este trabalho foi utilizado o método de abordagem de natureza metodológica qualitativa. Quanto ao procedimento técnico, encontra-se uma pesquisa eminentemente bibliográfica.

A pesquisa foi retratada com o auxílio de autores da lavra de Aguillar (2012), Cukierman, Webb e Neyapti (1992), Figueiredo (2012), Fischer (1995), Hutchison e Walsh (1998), Mendes (2012), Nascimento (2012), Posen (1998), Rodrigues-Neto e Mazali (2007), Sen (2000) e Silveira Neto (2013).

Em uma realidade em que os debates acerca do tema voltaram a tomar conta da sociedade durante as últimas eleições presidenciais no Brasil, enxerga-se como bons olhos o estudo a respeito da independência do Banco Central, observando-se quão necessária se faz a presença de conselheiros e representantes dessa entidade com condições de tomarem decisões técnicas, e não eivadas de pressões políticas advindas do Governo Central.

2 CORRELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E ESTABILIDADE ECONÔMICA

É inegável que o constituinte originário, ao introduzir na Constituição Federal o título da ordem econômica e financeira, o fez pautado em princípios que, de forma sistêmica, se harmonizam com todo o ordenamento jurídico pátrio. Sendo o desenvolvimento nacional um dos objetivos fundamentais da República, isso requer um esforço para se garantir a soberania nacional, ao tempo em que o Estado deve estabelecer parâmetros para que tanto o campo financeiro quanto o campo econômico possam ser capazes de proporcionar o crescimento sustentável do país.

Ocorre que a estabilidade econômica antecede o desenvolvimento econômico, aqui compreendido na dimensão de garantia de condições favoráveis, controle das taxas de juros, ampliação do mercado para investidores, livre concorrência, manutenção dos preços dos produtos, tudo isso com vistas à redução das desigualdades sociais, para que se possam alcançar os objetivos do Estado. Todavia, esse desenvolvimento deve ocorrer na dimensão do campo econômico, financeiro, social, ambiental, a fim de se alcançar a garantia de efetivação dos direitos sociais.

Neste sentido, o artigo 170 da Magna Carta trata dos princípios da atividade econômica.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]
II – propriedade privada; [...]
IV – livre concorrência; [...]
V – defesa do consumidor; [...]

Para além de uma compreensão econômico-financeira, percebe-se, portanto, que o espaço para a ocorrência do desenvolvimento do país requer condições favoráveis para que a livre concorrência possa existir, ao tempo em que o Estado também garanta a defesa do consumidor.

Ora, há muito o debate político no Brasil é pautado no controle da inflação¹ via queda dos preços, em momentos pretéritos buscou-se conter a inflação via congelamento de preços, de modo que, desde o final dos anos de 1970 até a década de 1990, vários foram os planos econômicos realizados pelos governos na busca da estabilização da economia. O Plano

¹ “A inflação é o aumento contínuo de preços de bens, produtos e serviços em uma determinada região durante um período. Ao mesmo tempo em que os produtos se tornam mais caros, o poder de compra da moeda nacional diminui” (PORTAL BRASIL, 2012).

Real, mais bem sucedido (vigente), buscou cessar o déficit público por meio do equilíbrio fiscal, o que incluía reforma tributária, a qual não concretizada, pois depende de uma série de acordos políticos, além de ser tema bastante controverso.

No Brasil, além de outras funções, o Banco Central é o responsável para estabelecer o equilíbrio monetário² interno e externo, capaz, portanto, de proporcionar o ajustamento do sistema financeiro monetário. Na prática o país adota metas para a inflação, buscando o Bacen garantir o cumprimento da meta pré-estabelecida, regulando o consumo, as taxas de juros, a estabilidade dos preços, para atingir a meta proposta.

Retomando à ideia da estabilidade, se se considerarem as taxas de juros praticadas no Brasil, observa-se que isso favorece a concentração da renda nas mãos de uma minoria (ricos), o que se contrapõe à diminuição das desigualdades. Portanto, a lógica do sistema permite compreender que a diminuição da inflação ocasiona o desenvolvimento da economia nacional, o que gera repercussão direta no poder de compra dos consumidores.

Para Sen (2000), o desenvolvimento é consequência de um maior grau de liberdade concedida pelo Estado à sociedade, ou seja, para ocorrência desse desenvolvimento, necessária se faz a retirada das fontes de privação, ou retirada dos entraves que impossibilitam o indivíduo e, por consequência, a coletividade, de oportunidades capazes de proporcionar melhores condições de vida. Para esse autor, os entraves a liberdade econômica se verificam quando se ignora a “capacidade do mecanismo de mercado de contribuir para o elevado crescimento econômico e o progresso econômico global”. É evidente que qualquer possibilidade de desenvolvimento necessariamente passa por livre iniciativa, livre comércio, pois são esses os mecanismos capazes de produzir riqueza.

A despeito de entendimentos contrários, se considerado o contexto histórico vigente, o mundo globalizado, a interdependência entre povos e as novas tecnologias, é o modo de produção capitalista, no seu aspecto liberalismo econômico, que apresenta um campo fértil para o desenvolvimento da sociedade. Sendo o capitalismo capaz de se materializar mediante investimentos privados que visam à obtenção de lucro, proporcionando uma maior

² “Equilíbrio monetário interno significa, em linguagem simplificada, regular o suprimento dos meios de pagamento de acordo com as necessidades dos negócios, de modo a evitar que, por excesso ou falta de liquidez, ocorram altas ou quedas exageradas nos preços, afetando negativamente as atividades econômicas. A ação do Banco Central, nesse particular, se desenvolve principalmente com vistas ao controle do crédito bancário, através do qual se processa a expansão monetária. Já no que tange ao equilíbrio externo, compete ao Banco Central regular o movimento de entrada e saída de divisas, de forma a preservar as reservas internacionais do país, a assegurar a expansão das exportações e a propiciar um volume de importações e de ingresso de capitais compatível com as necessidades da economia nacional. Nesse campo age o Banco Central, principalmente através da regulação da taxa cambial e da disciplina do mercado de câmbio. (GALVÊAS, 1985, p. 85 *apud* NASCIMENTO, 2002, p. 86).

concorrência, não há outra possibilidade senão uma oferta maior de serviços de qualidade, operacionalizada por indivíduos que também se beneficiam desse impulso no campo econômico. Se a estabilidade econômica requer política pública de controle da inflação e de taxas de juros, a livre concorrência é capaz de manter o equilíbrio do sistema, ao tempo em que permite o desenvolvimento natural de cada indivíduo.

É justo considerar que a ideia de livre concorrência, de atuação de empresas privadas, de investimentos privados, não ocorre à revelia do Estado; é preciso, de algum modo, a regulação estatal, pois se constitui objetivo do Estado o desenvolvimento nacional, conforme artigo 174 da Constituição: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” (BRASIL, 1988).

Assim, eventuais distorções do mercado, ou seja, desequilíbrio, ausência de serviços em determinadas áreas, devem ser corrigidas por meio da intervenção estatal, a qual, em última análise, é responsável para gerir o desenvolvimento do país.

Para Silveira Neto (2013), o desenvolvimento ocorre em várias perspectivas, seja por meio da atividade empreendedora, seja por meio da atividade financeira, esta última possuindo a capacidade de alavancar de forma mais direta o desenvolvimento dos países, uma vez que garante a efetivação de políticas públicas no campo econômico, ou seja, é por meio da atividade financeira que o Estado arrecada, sendo sua fonte financiadora do desenvolvimento, possuindo, ainda, por força do Texto Constitucional, a capacidade de correção, via intervenção, de eventuais distorções.

De fato, a capacidade de o Estado isoladamente promover o desenvolvimento é improvável, valendo-se, portanto, das empresas privadas, que também possuem a capacidade de gerar riquezas para o país.

É obvio que a capacidade de atrair investimentos requer estabilidade econômica, na expectativa de garantia das liberdades contratuais, vale dizer, com total respeito e cumprimento aos contratos previamente realizados.

Assim, o pensamento inverso, qual seja, instabilidade econômica, não detém a capacidade de gerar desenvolvimento; portanto, uma das condições que possibilitam o crescimento econômico, gênero da espécie desenvolvimento econômico, é a estabilidade, que, via de regra, deve ser promovida pelo Estado, valendo-se dos instrumentos (atividades empresarial e financeira) que, juntos, mas sob a égide do Estado, via intervenção, são capazes de promover o bem comum.

3 POLÍTICA FISCAL

O Estado promove o desenvolvimento por meio da atividade financeira que desenvolve, realizada mediante política fiscal que compreende desde o planejamento, o ajuste de contas públicas, o orçamento até a arrecadação de tributos. Assim, em última análise, é a arrecadação a fonte financiadora do desenvolvimento.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é um importante instrumento a controlar os gastos públicos, na medida em que prevê sanções ao gestor público, pois a boa governança requer o cumprimento da legislação com vistas ao alcance do bem comum (BRASIL, 2000).

O equilíbrio das contas públicas exige administração planejada e controle eficiente e sistemático das rubricas orçamentárias, com seu consequente acompanhamento e avaliação. De sorte que, em assim não agindo, o administrador poderá ser chamado a responder no campo da responsabilidade fiscal em face de gestão temerária. Responsabilidade reveste a qualidade de ser responsável, portanto, a condição de responder por determinado evento sobre o qual incida a regra desta lei (NASCIMENTO, 2012, p. 64).

Assim, a LRF, em seu viés de manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, visa possibilitar a harmonia com o orçamento público, objetivando o não endividamento do Estado. A grosso modo, significa gastos públicos inferiores aos gastos da despesa pública, com vistas a garantir a liquidez estatal, o que possibilita, no plano internacional, uma maior segurança aos investimentos estrangeiros.

Para Nascimento (2012, p. 70), o desequilíbrio das contas públicas decorre do aumento das despesas sem previsão de receitas, gerando um endividamento do país, ou seja, destinação de recursos financeiros para pagamento de taxas de juros, o que retira a capacidade de o ente estatal viabilizar suas ações atinentes a políticas públicas voltadas ao desenvolvimento no campo econômico e social.

É fato que a política fiscal³ demanda a observância de alguns aspectos internos e externos, como política internacional, condições da economia interna, histórico do aparelho estatal, enfim, condições fundamentais que influenciam diretamente na boa governança da gestão e, por consequência, no crescimento econômico sustentável.

³ “Corresponde à ação do Estado quanto aos gastos públicos e à obtenção da receita pública. Sua área de ampliação acompanhou o crescimento do papel do Estado e do setor público na demanda efetiva de bens e serviços, uma vez que a atividade fiscal afeta o poder aquisitivo dos diferentes segmentos da economia e da sociedade, bem como os tipos de bens e serviços que serão produzidos e consumidos.” (SANDRONI, 2000, p. 140 *apud* NASCIMENTO, 2012, p. 117).

Ao estabelecer nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal⁴ a competência exclusiva e privativa, respectivamente, da União em matérias pertinentes à condução de políticas macroeconômicas, destinadas à formulação de estratégias que visam a tomada de decisão pelo chefe do Poder Executivo, o Constituinte Originário esperava concentrar a tomada de decisão no ente federativo União, responsável direto pela condução de políticas que objetivem o desenvolvimento do Estado e, por consequência, o bem comum.

Embora a União seja responsável pelo desenvolvimento, isso requer um conjunto de esforços no campo financeiro e tributário, combinados com metas estabelecidas pelo governo, no sentido de dar maior efetividade às estratégias para boa condução da política fiscal.

Outro ponto importante na condução da política fiscal é a transparência dos gastos públicos, uma vez que garante uma maior participação na fiscalização das despesas públicas.

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade. (MENDES, 2012, p. 528)

Nesse sentido, a LRF apresenta-se como instrumento a favor da sociedade na perspectiva de fortalecimento do acompanhamento dos gastos da gestão pública, o que tem impacto de forma direta na postura do gestor. A ferramenta utilizada para transparência é a publicização dos gastos por meio da rede mundial de computadores, o que garante a participação popular na “vida” econômica e financeira do país.

A corroborar a ideia da transparência, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, inseriu alguns artigos na LRF, buscando dar maior efetividade à participação popular nos gastos públicos.

Conclui-se portanto, que a política fiscal deve ser compreendida na perspectiva de um conjunto complexo de ações implementadas pela União, buscando o equilíbrio das contas públicas, fiscalização, maior transparência dos gastos públicos, aplicação de sanção, ampla discussão acerca da carga tributária do país, tudo isso com vistas à estabilidade econômica na perspectiva de garantia do desenvolvimento econômico.

⁴ Art. 21. Compete à União: [...] VIII – administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores; [...] VIII – comércio exterior e interestadual [...]

4 INSTITUIÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: o desembocar de uma maior segurança e a comparação com a de outros países

O art. 1º da Lei nº 4.595/1964 expõe que o Sistema Financeiro Nacional será constituído pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), pelo Banco Central do Brasil (Bacen), pelo Banco do Brasil S/A (BB), pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES) e demais instituições financeiras públicas e privadas (BRASIL, 1964).

Acontece que, dentre essas instituições, o Bacen possui a função de entidade supervisora, realizando a execução de atividades da regulação estatal do Sistema Financeiro Nacional. Segundo Figueiredo (2012, p. 378), as agências reguladoras, não obstante atuarem principalmente em atividades executivas de fiscalização, também possuem certa competência normativa, alcançando a possibilidade de exercerem a função de regulação de mercado.

Sabe-se que cuidar da estabilidade e organizar o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro, assim como zelar pela liquidez da economia e estimular a formação de poupança, são missões institucionais do Banco Central do Brasil. Ademais, tal entidade supervisora possui diversas atribuições funcionais que estão intimamente ligadas para o bom funcionamento do mercado econômico-financeiro⁵.

Apesar de ser uma autarquia federal, que está voltada a questões macroeconômicas, direcionando a atuação dos agentes econômicos no sentido de promover o desenvolvimento de um país, o Bacen proporciona atividades de supervisão que verificam o cumprimento das normas específicas de sua competência, para que as instituições supervisionadas atuem em conformidade às leis e à regulamentação (BCB, 2014).

Consoante Aguillar (2012, p. 191), não obstante fazerem parte do Poder Executivo, as agências reguladoras têm sido formadas com vistas a serem relativamente autônomas em relação ao governo e às entidades privadas, tendo sido estabelecido, para algumas delas – que atuam na condução das políticas relacionadas a serviços públicos e outras atividades relevantes, tais como autonomia orçamentária –, a criação de mandatos para os conselheiros titulares das agências.

O surgimento das agências reguladoras tem total ligação com o ideal de buscar concretizar um ajuste fiscal de caráter conjuntural e do imperativo de dar prolongamento de

⁵ Dentre elas, Figueiredo (2013, p. 378) cita: emitir papel-moeda e moeda metálica; executar os serviços do meio circulante; receber recolhimentos compulsórios e voluntários das instituições financeiras e bancárias; exercer o controle do crédito; vigiar a interferência de outras empresas nos mercados financeiros e de capitais e controlar o fluxo de capitais estrangeiros no país. Outras podem ser vistas no sítio do Bacen: <<http://www.bcb.gov.br>>.

vida ao plano de estabilização econômica de 1994, com o Plano Real, deixando de ser, segundo Aguillar (2012, p. 227), um posicionamento de concentração regulatória operacional para uma concentração regulatória normativa.

Há agências reguladoras que possuem esta nomenclatura, mas não são de regulação normativa, sendo apenas num sentido operacional, assim como há aquelas instituições que não possuem a denominação, mas exercem funções semelhantes, podendo-se citar o caso do Bacen, que tem funções reguladoras normativas e operacionais no setor financeiro.

E o supracitado ente, objeto de estudo, preenche as funções das agências reguladoras, pois, tendo em vista que possui uma natureza autárquica especial, recebe uma competência para formatar determinadas atividades econômicas, criando regras e executando-as, dentro de um contexto de relativa autonomia em relação ao governo.

Ante à modernização econômica da ordem jurídica pátria e com a imperiosa indispensabilidade de se normatizar e regular o mercado financeiro, o Estado brasileiro adotou o modelo norte-americano para regular, inicialmente, o Sistema Financeiro Nacional, com a criação de um Banco Central independente e autônomo ao governo, que teve como marco regulatório a Lei nº 4595/1964, com forte inspiração no modelo norte-americano.

Regulação que, de acordo com Aragão (p. 37 *apud* FIGUEIREDO, 2012, p. 112), é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-se em direções socialmente desejáveis.

Não se pode perder de vista que a teoria da captura, influenciada pela corrente norte-americana, influenciou a sujeição das agências à política traçada pela Presidência da República. Com ela, o Estado passou a ceder às pressões por parte de um dos setores sob seu campo de regulação, dando uma imparcialidade de mercados e setores de alta relevância, deixando com que as agências atuassem de maneira eficaz na regulação que as incumbia.

De acordo com Figueiredo (2012, p. 166), para que se evite que a incompetência se instale em uma agência, faz-se necessário o afastamento das indicações político-partidárias, diminuindo-se sobejamente o número de cargos de livre nomeação e exoneração, para se privilegiar os servidores concursados, ocupantes de cargos efetivos, no exercício de atribuições técnicas à regulação estatal.

Destarte e consoante o tópico subsequente, o Bacen, considerado uma entidade supervisora com caráter regulatório e normativo, surgiu com o intuito de contribuir para que a

regulação econômico-financeira do país possa caminhar em prol do desenvolvimento e crescimento econômico, corrigindo, alterando e concedendo a eficácia necessária para atingir as falhas do mercado, sendo indispensável, para tanto, a consolidação da sua independência ou autonomia enquanto órgão.

5 PAPEL DA INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL COMO FATOR E INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Na década de 1980, vários países, dentre eles: Reino Unido, Nova Zelândia, França, Espanha e Chile, realizaram alterações no ordenamento jurídico, de modo a tornar os bancos centrais mais independentes.

Com a eclosão do Plano Real em 1994, passou-se a discutir a viabilidade da independência do Banco Central do Brasil, mas a verdade é que até o tempo hodierno tal problemática se debruça sobre a sociedade, sendo matéria de árduos debates, não se podendo perder de vista que a presença do viés inflacionário em políticas discricionárias e o uso político da política monetária têm aberto discussões a respeito da indispensável autonomia do Bacen.

O artigo 192 da Constituição Federal trouxe à tona o desaparecimento da previsão de lei complementar para a organização, o funcionamento e a fixação de atribuições do Banco Central. Nessa toada, é importante salientar que a própria Constituição acometeu ao Bacen algumas atribuições, bem como definiu a forma de investidura dos diretores, que, de acordo com o artigo 84, XIV, serão nomeados pelo Presidente da República depois de devidamente aprovados os nomes pelo Senado Federal, por voto secreto, após a arguição pública (artigo 52, III, d).

Ademais, o Executivo é quem define as metas e supervisiona a execução do Bacen, o que faz com que alguns clamem pela existência de um mandato em que o presidente da entidade supervisora financeira não poderia ser demitido, com a exceção de casos extremos, a exemplo de eventual ligação com atividades ilícitas.

Insta salientar que, no Brasil, o Banco Central do Brasil (Bacen), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) são as estruturas de regulação do sistema financeiro nacional.

O Bacen nada mais é do que uma entidade que possui duas justificativas para a regulação, sendo a primeira relativa às políticas monetária e cambial e a segunda ligada à estabilidade do sistema financeiro.

Dito isso, deve-se fincar que são algumas das atuações do Bacen: o ato de emprestar dinheiro a bancos em dificuldades, evitando-se a presença de um “risco sistêmico” que possa abalar a economia mundial; a atuação no mercado de câmbio; a coordenação de depósitos compulsórios que garantem que o dinheiro de todas as contas e investimentos exista de fato e de direito; a emissão de moedas; a fixação da taxa de juros.

Além disso, de acordo com Posen (1998), são três pontos básicos que corroboram para a independência/autonomia dos bancos centrais: a capacidade do Banco Central em rejeitar a monetização da dívida pública, ao fazer com que o governo tenha que ser mais responsável com os gastos públicos; a garantia de estabilidade para o mandato do presidente do Banco Central; a prioridade de objetivo de estabilidade de preços⁶.

Muito visível nas supracitadas discussões é a existência da expressão independência operacional, que advém do que Fischer (1995) dispôs como sendo a independência de instrumento, a partir da necessidade de disposição de instrumentos necessários para alcançar os objetivos de maneira livre, ou seja, sem depender de outra autoridade política na busca da estabilidade de preços.

Impende observar, por essa via, que o objetivo-mor da autoridade monetária é manter a estabilidade de preços e fixar as taxas de juros em nível adequado para chegar a um equilíbrio, por meio de metas para combater a inflação, que só seriam alcançado com essa autonomia do Bacen. Assim, a diretoria dessa entidade supervisora, nos moldes da independência, nunca poderá ser trocada pelo governo.

Ao contrário disso, Cukierman, Webb e Neyapti (1992) dispõem que a independência do Bacen não aduz apenas autonomia para realizar políticas monetárias sem a presença do governo, mas vai muito além, ao objetivar a estabilidade de preços, ainda que sacrifiquem outras metas que sejam mais importantes a favor das autoridades políticas.

Por iguais razões, demonstrando-se preocupados com a independência do Banco Central, Hutchison e Walsh (1998) se referem à dificuldade de avaliar os possíveis efeitos sobre a economia a partir do aumento dessa independência.

Em remate, Friedman (1968 *apud* RODRIGUES-NETO; MAZALI, 2007) aduz que os bancos centrais devem ser dependentes, tendo em vista que apenas dessa forma se evitaria que a sociedade permanecesse refém das arbitrariedades de uma autoridade monetária, em que

⁶ Aguilar (2012, p. 232) dispõe que os pontos fundamentais que favorecem a autonomia do órgão regulador em relação ao Executivo são: o processo de indicação de seus integrantes (quanto menor pode de nomeação detiver o Executivo, maior será a autonomia do órgão); a sua independência orçamentária e financeira e a garantia de inamovibilidade aos seus membros.

incentivos não estão ligados ao bem-estar social. Aqui, pela dependência, a diretoria do Bacen poderá ser trocada toda vez que o governo for derrotado nas eleições.

Por ser um órgão de natureza técnica, a organização do Bacen é fonte de muitas discussões internas. Nessa toada, pode ocorrer substituição de valores institucionais, por exemplo, da competência, da fidelidade aos interesses do país e mérito por subserviência, que não contribuem para o desenvolvimento de qualquer país.

Conforme Aguillar (2012, p. 232), o principal argumento da necessidade de desvincular da política a tarefa de decidir e regulamentar o Bacen parte da noção de que atividades econômicas são objeto da técnica econômica e é com base na técnica que devem ser tomadas as deliberações importantes em cada setor. A sombra da política teria a ausência ou perda de mérito e deturpa o sentido e a função da tarefa regulatória, pois o Poder Executivo influencia a escolha e as decisões dos membros do ente que regula, prevalecendo os interesses políticos em prejuízo dos interesses de mercado⁷.

Todavia, Aguillar (2012, p. 238) conclui seu raciocínio de maneira distinta, ao aduzir que a autonomia regulatória não se encerra com a atribuição de poderes a um órgão que receberá as ordens friamente de um tecnicismo, pois, para ele, um técnico é supostamente isento de interesses políticos na tarefa regulatória, tendo em vista que o empreendido pelo mesmo é tão político quanto àquelas tarefas realizadas por um político que não seja técnico.

Um exemplo a ser citado de independência do Bacen pelo mundo é o caso do Banco Central Europeu. Como se sabe, com a eclosão do Euro, 17 países europeus passaram a adotar uma moeda única. Dessa feita, esses países deixaram de fixar suas políticas de emprego, de juros, de valor de moeda e de desenvolvimento econômico baseadas em técnica monetárias, deixando para o Sistema Europeu de Bancos Centrais⁸ a tarefa de gerir a política monetária sob um extremo controle técnico, combatendo a inflação.

Consoante publicação da Carta Capital (2014), sendo o Banco Central uma entidade que pode definir o destino das famílias que regem uma sociedade, com uma intervenção mínima do governo, o mercado pode se autorregular, tendo como consequência que a existência de um Bacen totalmente independente é imprescindível. Por conseguinte, nessa forma de atuação a entidade estaria mais preservada de pressões políticas, acalmando o mercado para diminuir as expectativas de inflação.

⁷ De acordo com Belluzzo (2014), é necessário prevenir as tentações de estripulias monetárias praticadas por causa do “ciclo político”.

⁸ No tratado de funcionamento da União Europeia rege-se a matéria do Banco Central Europeu – artigos 127 a 144. Para mais, vide União Europeia (2010).

Nos Estados Unidos, por exemplo, o Presidente do Banco Central norte-americano (*Federal Reserve*) é indicado pelo Executivo, possui mandato de 4 anos (que pode ser renovado), não podendo ser deposto pelo Presidente, pois o mesmo se reporta ou presta contas diretamente ao Congresso (Senado e a Câmara dos Deputados).

Os governos pecam em sua regulação, tendo em vista que nem sempre conseguem se utilizar de políticas que possam contribuir para o desenvolvimento nacional de um Estado. É o que acontece no Brasil. Em entrevista concedida ao programa GloboNews Miriam Leitão, Garcia (2014) explica que existem 27 países que adotam medidas de controle da inflação, com juros mais baixos, sendo apenas o Brasil o país que não luta contra essa realidade, ao possuir uma das taxas de juros mais altas do mundo.

Interessante posicionamento de Rodrigues-Neto e Mazali (2007) é que, no caso da existência de uma independência total do Bacen, a partir disso, tal órgão consegue implantar um equilíbrio em que a política monetária é salutar e conveniente. De outro modo, com uma autonomia operacional, a população impaciente pode impor um equilíbrio cruel, em que o governo e o Bacen dirigem as ações de maneira a levar a uma política econômica que traz um aquecimento econômico em curto prazo, entretanto, à custa de maior inflação e desemprego em longo prazo.

Continuam os supracitados autores que, quanto à questão dos efeitos que a independência do Bacen pode causar, a verdade é que, no tocante à seara das eleições e reeleições, o governo sabe que uma entidade supervisora com autonomia suficiente baixa poderá dar liberdade para que o eleitor puna o governo que não adote sua política preferida, sendo o voto nas eleições subsequentes instrumento de coerção e, por conseguinte, o Poder Executivo pode executar um regime austero de controle inflacionário, com o intuito de se reeleger.

Interessante fincar que, com uma pequena autonomia operacional, poderão existir incentivos visando que o Bacen atue em conformidade com o governo e coordenando as ações com políticas populistas, com ganhos a curto prazo em detrimento de sua respectiva reputação, ao poder, por exemplo, substituir toda a diretoria do Bacen, capturada pelo governo.

A independência do Bacen, então, deve ser enxergada com bons olhos, pois, ao dar azo para a imparcialidade e neutralidade no exercício de suas funções sem precisar se socorrer ao Governo Central, dará a autonomia e segurança necessária para que o órgão possa contribuir de uma maneira segura e eficaz para o desenvolvimento econômico de um país ou grupo de países.

6 CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico, em sua plenitude, permite a consolidação da satisfação das necessidades individuais e coletivas, quer sejam básicas ou não, sendo meta a ser atingida por diversos países, sobretudo aqueles denominados em desenvolvimento, em que pese parecer utópica a ideia de desenvolvimento econômico pleno. Algumas sociedades atingiram níveis econômicos satisfatórios, em decorrência de uma série de ajustes: política fiscal adequada, controle dos gastos públicos, taxas de juros reduzidas, o que, via de regra, possui impactos significativos na sociedade, impulsionando o desenvolvimento.

No Brasil, o Banco Central é vetor para consolidação das metas propostas, o que significa afirmar que ele detém a capacidade de realizar política fiscal capaz de obtenção de resultados. Ocorre que, a temática da independência do Bacen, sempre trazida à baila, sobretudo no período eleitoral, acaba por enfrentar forte resistência, uma vez que, aqueles contrários à ideia utiliza, entre outros argumentos, que a independência fere a autonomia do chefe do Poder Executivo. Assim, a legitimidade para gerir as decisões de uma política econômica decorre daquele representante eleito via vontade soberana da população.

A complexidade na condução de uma política econômica envolve uma série de fatores que incluem a independência do Bacen, uma vez que demanda conhecimentos específicos. Ademais, o contexto histórico vigente aponta para uma interdependência das economias, ou seja, o processo da globalização permite que as crises econômicas evidenciadas em determinados países possam repercutir com maior ou menor grau de intensidade, todavia, há impactos em todas as economias face a essa dependência. Um maior ou menor grau de comprometimento de uma economia depende, entre outros fatores, da política econômica que norteia a condução de determinado país.

Não obstante a política econômica requerer a análise da conjuntura econômica e política internacional, arrecadação, despesas, receitas, controle da inflação, política de juros, controle interno e externo, enfim, matérias técnicas que reclamam capacidades e habilidades múltiplas, é, portanto, temerária a decisão dessas matérias a cargo de agentes políticos.

É preciso compreender que a defesa de uma independência do Banco Central capaz de permitir estabilidade econômica ao mesmo tempo em que garanta o desenvolvimento, não ocorre de modo dissociado do que possibilita a Constituição Federal ao tratar da ordem econômica e financeira, ou seja, não se trata de largar à sorte a economia brasileira nas mãos de uma instituição livre a agir de acordo com suas vontades, a autonomia decorre de uma maior segurança da política econômica implementada, o que requer cumprimento de metas,

ajustes, garantia da livre concorrência, ou seja, o desenvolvimento econômico-financeiro deve ser atingido a partir de um maior grau de liberdade, onde se possa conviver a independência do Bacen e os interesses do Estado, permitindo àquele o avanço do país no campo da política econômica, e a este viabilizar um maior alcance dos interesses do Estado na obtenção do bem comum.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Política de atendimento ao cidadão**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pre/bc_atende/port/politica.asp>. Acesso em: 14 nov. 2014.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A independência do BC. **Carta Capital**, 3 set. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/815/a-independencia-do-bc-5208.html>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm>. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 14 dez. 2014.

CARTA CAPITAL. O que é a independência do Banco Central? Ela é boa? **Carta Capital**, 26 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/voce-sabe-o-que-e-autonomia-do-banco-central-157.html>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

CUKIERMAN, A.; WEBB, S.; NEYAPTI, B. Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. **World Bank Economic Review**, v. 6, p. 353-398, set. 1992.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FISCHER, S. Central bank independence revisited. **American Economic Review**, v. 85, n. 2, p. 201-206, maio 1995.

FRIEDMAN, Milton. Should there be an independent monetary authority? **Dollar and Deficits: Inflation, Monetary Policy and the Balance of Payments**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1968.

GARCIA, Márcio. Convidados debatem independência do Banco Central. **GloboNews Miram Leitão**, 25 set. 2014. Disponível em: <<http://globosatplay.globo.com/globonews/v/3655046/>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

HUTCHISON, M. M.; WALSH, C. E. The output-inflation tradeoff and central bank reform: evidence from New Zealand. **The Economic Journal**, v. 108, p. 703-725, maio 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentários aos arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Orgs). **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo. Saraiva, 2012. p. 526-560.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários aos arts. 1º a 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Orgs). **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo. Saraiva, 2012. p. 45-90.

PORTAL BRASIL. **Inflação**. Brasília, 29 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/inflacao>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

POSEN, A. Central bank independence and disinflationary credibility: a missing link. **Oxford Economic Papers**, v. 50, n. 3, p. 335-359, 1998.

RODRIGUES-NETO, José A.; MAZALI, Rogério. Independência do Banco Central. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 7, n. 2, p. 15-27, 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/viewFile/4230/2570>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

SEM, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo. Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. A instrumentalidade da atividade financeira do Estado como indutora do desenvolvimento econômico: o papel dos incentivos fiscais na promoção da livre concorrência e da livre iniciativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 41, jan./mar. 2013.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratados consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais**. Luxemburgo: União Europeia, mar. 2010. Disponível em: <http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190ptc_002.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2014.