

Sobre Moeda, liberdade, privilégio e o atraso institucional brasileiro

Palestra proferida em painel sobre Liberdade Econômica por ocasião de evento de lançamento do IERN (Instituto de Estudos da Realidade Nacional). Rio de Janeiro, 17 de março de 2005.

Gostaria de orientar esta fala do geral para o específico, das Grandes Narrativas tratadas com competência pelos outros palestrantes, para alguns temas contemporâneos, pertencentes ao noticiário e aos debates em andamento em torno do Banco Central.

Em boa medida, a introdução de mais liberdade e de meritocracia, numa economia onde estes valores sempre foram secundários, tem sido o grande tema subjacente aos esforços de políticas públicas dos últimos anos que passamos a designar por “reformas”.

Todas as “reformas” dos últimos anos têm em comum, além da controvérsia e do gás lacrimogêneo, o fato de pretenderem destruir alguma forma de privilégio concedido a pessoas supostamente especiais, vale dizer, destruir alguma forma de intervenção do estado no domínio econômico que gerou e gera privilégio a poucos em detrimento de muitos que, às vezes, nem sabem que as benesses existem. E mais: com muita frequência, a destruição de um privilégio possivelmente vital para uma minoria, trará um benefício tão difuso e diluído para as majorias que elas sequer o perceberão e por não o sentirem, se tornam paradoxal, mas compreensivelmente indiferentes às reformas feitas em seu nome.

Esse é um dos problemas mais sérios para quem está envolvido no esforço de reformas, um problema que se traduz na solidão, principalmente para os que estão em Brasília, onde as minorias fixaram residência, e o povo raramente comparece. São as conhecidas agruras da capital distante.

Para que esta definição genérica de “reforma” e sua problemática, não fiquem excessivamente abstratas, eu queria utilizar estes conceitos para examinar um terreno que é o da minha experiência no serviço público, e também, em alguma medida, a de meus companheiros neste painel – Armínio Fraga, Marcos Lisboa e Roberto Fendt; queria tratar do extraordinário empreendimento que foi, e continua sendo, a (re) construção da moeda, em especial das instituições que definem a moeda nacional.

A despeito de ser um dos mais importantes de nossos símbolos nacionais, a moeda brasileira, durante muitos anos, foi deturpada e colocada a serviço da criação de privilégios para poucos, por variados mecanismos e motivos, ou seja, foi usada de forma abusiva pelo Estado, em grande medida por que o Brasil não dispunha de Banco Central, que em qualquer parte, é uma

instituição cujo propósito central é justamente o da defesa do cidadão contra os abusos do Estado através da moeda.

Para desenvolver adequadamente esta tese, vale recuar no tempo, para uma época em que a moeda deixou de ser uma dádiva da natureza, o ouro que saía do leito dos rios e que a Mãe Natureza nos legava em quantidades justas e certas em certos lugares do planeta, e que passou a ser uma coisa diferente, um pedaço de papel, uma mera convenção, uma criatura da lei. Essa transformação ocorreu no Brasil precisamente em 1933 com o Decreto-Lei 23.501/33, que fez aqui o que muitos países estavam fazendo: o abandono definitivo da paridade legal em ouro da moeda nacional (do chamado “padrão-ouro”), da “cláusula ouro” (ou a liberdade para que brasileiros pudessem estipular obrigações em outra moeda), e a criação do papel moeda de curso forçado, um pedaço de papel que estávamos todos obrigados a aceitar, por força de lei, para liquidar obrigações.

Por variadas razões que não vale aqui elaborar, não era mais possível adotar a Natureza como a métrica da política monetária. Nem aqui, nem no plano global. Apenas por um acidente a quantidade de ouro que existe na Terra seria suprida na exata quantidade necessária para que atividade econômica no planeta girasse numa velocidade adequada. Em algum momento, isto teria que acontecer, o “padrão-ouro” teria de ser abandonado.

Todavia, em muitos países onde este processo teve lugar, e o papel moeda de curso forçado tornou-se a regra e não mais a exceção, cresceu a preocupação com o imenso poder que os Estados passariam a dispor, na medida em que a mera pintura de um pedaço de papel representava a criação de poder de compra, um “mágico poder” que poderia ser usado para o Bem, mas também para o Mal. Na ausência dos limites dados pela Natureza, os homens precisavam pensar em instituições com o intuito de determinar ou equilibrar, constranger os imensos poderes que os Estado Nacionais passavam a dispor com o advento do papel moeda de curso forçado.

Com efeito, a história da moeda fiduciária no Brasil tem um capítulo muito especial a partir de 1933, quando o Estado descobre que fazer pedaços de papel é muito fácil, e que o valor desses papeis é infinitamente maior que o custo do papel e da pintura, e que a tentação de abusar desta “mágica” é muito forte, pois muitas vezes o Estado, de boa fé, vislumbra muitas boas causas que gostaria de apoiar, empreender, muitas carências a suprir, problemas a resolver, apenas fabricando papel pintado.

Não apenas aqui, mas em muitos países, e não apenas neste momento, mas durante pelo menos os dois séculos anteriores, incontáveis soberanos

perceberam o potencial fomentador que existia em fabricar papel, e muitos se excederam e criaram muitos problemas para seus súditos.

A história da descoberta moeda fiduciária sempre estará associada a desastres dos mais variados tipos em todos os países que se conhece, e o nosso não é exceção. Contudo, quando a maior parte dos países do mundo ocidental fez a transição da moeda-ouro para a moeda-papel, criaram-se ou se fortaleceram, simultaneamente, os bancos centrais, ou seja, instituições destinadas a constringer o poder do Estado de usar a moeda fiduciária para o Mal.

Mas não aqui.

No Brasil de 1933, na plenitude da era Vargas, ao invés de criarmos um banco central, e adotarmos instituições assemelhadas às do resto do mundo, nós estatizamos e fortalecemos o Banco do Brasil, cuja missão era diferente daquela de um banco central, e buscamos caminhos próprios. Na mesma fornada de decretos de 1933, nós fizemos a Lei da Usura com o intuito de fazer o que os economistas modernamente chamam de “repressão financeira”, ou seja, restringir a atividade bancária e praticamente reservar ao Estado a capacidade de fazer crédito, que, como se sabe, é uma forma de subsidiária de moeda. Portanto, estávamos aí tratando de fortalecer o domínio do Estado sobre a moeda, o que apenas se via reforçado pela implantação do paradigma de controles cambiais, também por um Decreto-Lei deste mesmo ano de 1933, o de número 23.238.

E assim, nosso sistema monetário passou a ter como pilares os controles cambiais, o papel moeda de curso forçado, e a lei da usura, vale dizer, a “repressão financeira”. Neste sistema, o criador de moeda era o Tesouro, ou o Banco do Brasil cuja agenda nada tinha que ver com prevenir os abusos do Estado ou proteger o poder de compra do cidadão. Com efeito, o Banco do Brasil foi posto a serviço de uma outra idéia, a de fazer o desenvolvimento brasileiro, e com este formato institucional, foi como se tivéssemos *criado* a contradição entre estabilidade e desenvolvimento, uma contradição que o futuro mostraria que ou não existia ou não era tão claro quanto se imaginava. Mas o fato é que não criamos um banco central quando toda a América Latina o fez ali pelos anos 20 ou 30, e ao fortalecer o Banco do Brasil, suprimimos os “*checks and balances*” (pesos e contrapesos) que devíamos ter criado no momento da adoção do curso forçado. Éramos uma ditadura, talvez tenhamos aí uma pista para uma explicação.

Apenas em 1944, obrigados pela ratificação do Tratado de Bretton Woods no Congresso, e possivelmente pelo alvorecer da Democracia, é que

fizemos uma lei na qual se inscrevia o compromisso de se criar um banco central. Era criada a SUMOC (a Superintendência da Moeda e do Crédito), uma superintendência dentro do Banco do Brasil que prepararia a criação do Banco Central do Brasil. Muitos anos se passaram sem que nada acontecesse; afinal, o Banco do Brasil foi sempre o maior inimigo do Banco Central. E em pelo menos uma ocasião o superintendente da SUMOC também ocupava a presidência do BNDES. Pelo menos duas dúzias de projetos de lei sobre a criação de um Banco Central foram discutidos no Congresso, mas nenhum deles prosperou, e não há dúvida que o Banco do Brasil contribuiu enormemente para que nenhum desses projetos tivesse sucesso.

Apenas em 1965, com a ditadura militar, veio a Lei 4595 que criou o Banco Central do Brasil, rompendo um longo impasse, mas ao custo de diversas concessões. O Banco Central aí criado era ainda subordinado ao Banco do Brasil, pois este era independente para executar a política de crédito que bem entendesse, e com fundos do Banco Central. A eliminação desta distorção só viria bem mais tarde, em 1986, quando os laços seriam rompidos entre o Banco do Brasil e o Banco Central. Era o fim da chamada “conta movimento”, um evento que enfrentou liminares e mesmo uma ameaça de greve de funcionários do Banco do Brasil.

Certo seria dizer que apenas em 1986 nós passamos a ter um Banco Central de verdade, 14 anos antes do fim do século XX. É um escândalo que a instituição destinada a defender o cidadão dos abusos praticados pelo Estado através da moeda, e que se disseminou pelo planeta no século anterior à crise dos anos 1930, só tenha sido mais firmemente estabelecida no Brasil a 14 anos do fim do século XX. E o absurdo podia ser levado ainda mais adiante, pois continuaram funcionando bancos federais e estaduais que mesmo sem a conta movimento funcionaram mais ou menos como se ela continuasse existindo. Mais tarde em 1996, depois do Plano Real, e com as modificações feitas no tratamento que o Banco Central dava a bancos federais e estaduais (notadamente a proibição de concessão de empréstimos aos controladores, que vigorava em lei penal para bancos privados) é que nós passamos a ter um Banco Central mais próximo dos paradigmas internacionais. Quase terminamos o século XX sem um banco central digno desta denominação, para não falar de uma inflação que superava os 4.000% anuais às vésperas do Plano Real.

É curioso, mas nada paradoxal que a este fracasso institucional brasileiro corresponda um outro fenômeno, um aparente “sucesso” representado pela extraordinária riqueza da produção legislativa e

jurisprudencial brasileira sobre correção monetária. Era como se a inflação fosse um fato inevitável da vida, e que a proteção do cidadão não coubesse a uma instituição que impedisse e combatesse a inflação, mas ao Estado que, *seletivamente*, e seguindo a lógica própria da criação de privilégios, protegesse determinado tipo de agentes e transações dos danos causados pela inflação. *A correção monetária consistia em conceder seletivamente o privilégio da moeda estável.* Como isso devesse caber a poucos e escolhidos, aqueles essenciais e mais importantes, não a todos.

Na ausência de um banco central atuante, a moeda estável passou à categoria de privilégio para poucos, um absurdo que, com o tempo, e na medida em que o Brasil vai se tornando uma democracia de verdade em meados dos 80, se torna cada vez mais difícil de ser sustentado. Na plenitude democrática, se torna impossível evitar que cada pessoa desta nação tenha direito à correção monetária, vale dizer, o direito a reclamar o roubo, a subtração do poder de compra da sua remuneração, do seu patrimônio feito pelo Estado através do abuso na emissão de moeda. E assim, com a disseminação da correção monetária como uma espécie de substituto inferior da estabilidade monetária, criamos uma espécie de impasse: o Estado viu-se privado da coleta do chamado “imposto inflacionário”, ou seja, ia perdendo a capacidade de auferir “receitas” decorrentes da emissão de moeda, e desta forma ao tentar emitir com mais velocidade do que as pessoas eram capazes de se livrar do dinheiro, sobreveio o raro fenômeno da hiperinflação.

O Plano Real teve como uma de suas preocupações centrais a de avançar no terreno das instituições monetárias de modo a recuperar o atraso histórico acima descrito, e assim evitar que o desastre que nós experimentamos até aquele momento viesse a se repetir. Não se modificou substancialmente a natureza de nossas instituições monetárias, exceto talvez pela importantíssima mudança de composição operada no CMN (Conselho Monetário Nacional), que ficou reduzido a três membros apenas. Era uma mudança importantíssima no pano conceitual e também na prática. Tratava-se de retirar “regulados”, bancos federais primordialmente, mas também de representantes do setor privado, entre os quais o presidente da FEBRABAN, de dentro do principal corpo regulador do sistema financeiro.

Não se conseguiu avançar mais em razão das restrições impostas pela interpretação dada pelo STF (Supremo Tribunal Federal) ao Artigo 192 da nossa Lei Maior, segundo a qual todas as matérias pertinentes ao sistema financeiro eram de Lei Complementar e deveriam ser regulamentadas por uma única lei complementar. Teria que ficar para adiante a transferência para o

Banco Central da competência do CMN para formular a política monetária. Mas em 1994 tratava-se de acelerar um processo que vinha se desenrolando de forma extraordinariamente lenta, e uma oportunidade histórica de fazer as coisas andarem mais rápido. Na exata medida em que o nosso Banco Central começa a trabalhar como seus co-irmãos de outras partes do mundo, ou seja, quando adotamos os 25 Princípios da Basileia, por exemplo, ou estendemos a supervisão bancária para bancos estaduais e federais, e quando recriamos a capacidade de o Banco Central fazer política monetária, estávamos transformando a economia e destruindo uma enorme quantidade de privilégios construída em torno da enorme indústria de iniquidade que foi a inflação.

Na verdade, nada poderia ser mais eficaz que a inflação como instrumento de propagar e multiplicar privilégios e acentuar desigualdades que parecem este país desde o seu nascedouro. Com efeito, a inflação está na raiz da tragédia distributiva que nós vivemos hoje, pois nada mais é que um imposto instituído sem representação, sem rito legislativo, sem legitimidade, e que, pior ainda, incide primordialmente sobre o pobre, o último a receber o privilégio da correção monetária. O pobre, não por outro motivo, seria o primeiro a aplaudir a estabilidade de preços, mesmo sem atinar completamente para o fato de que o benefício representado pela estabilidade de preço é criado por uma instituição que no dia a dia é frequentemente apresentada como maligna, ou a serviço dos bancos. Para muitos o Banco Central é uma instituição opaca, que sobe os juros, que faz “maldades” aos participantes do mercado, e que defende os bancos (a solidez do sistema bancário).

Um Banco Central ativo e zeloso do cumprimento de sua missão gera benefícios difusos, principalmente na forma da estabilidade do poder de compra da moeda, que dificilmente se tornam o objeto de grupos de pressão ou parte de programas políticos. Os beneficiados deste trabalho, aqueles que sofriam com a hiperinflação, geralmente não se mobilizam, não se organizam, não fazem institutos, colóquios, partidos, não vão a Brasília, não chateiam os políticos, não fazem passeata na porta de lugar nenhum porque sequer se dão conta do benefício trazido por esta extraordinária reforma representada pela estabilização. Tal como se dá com a abertura, com a privatização, e com outras tantas reformas que destroem privilégios de poucos em benefício de muitos, os beneficiados não se mobilizam para apoiar as reformas. Na maior parte dos casos não percebem os benefícios, pois estão muito diluídos e, portanto, precisam ser informados do que se passa. E curiosamente, às vezes

reagem muito mais em função da descoberta de um privilégio descabido que propriamente do benefício que derivam.

Por isso tudo estou aqui para apoiar a criação do Instituto de Estudos da Realidade Nacional, pois há muito que fazer no sentido de se aumentar a consciência e a mobilização de interesses difusos em torno de causas principistas, de reformas a favor de maiorias e contra privilégios que corroem as perspectivas econômicas deste país há tantos anos.

XXXXXXXXXXXXXXXX

Pergunta do público: *eu queria saber dos senhores que estão na mesa, principalmente do senhor Gustavo Franco que dissertou sobre isso, se vocês acreditam que a autonomia do Banco Central possa ser uma ferramenta útil e válida contra a intervenção governamental na política econômica?*

Resposta: Tomando emprestada uma expressão usada pelo Secretário Marcos Lisboa, temos aqui um falso debate. O assunto já foi resolvido na maior parte do mundo, onde os bancos centrais têm autonomia e mais que isso, os ordenamentos jurídicos nos quais eles se inserem, reconhecem implicitamente a necessidade do Banco Central como instituição que equilibra o poder que o Estado detém de fabricar papel pintado e com isso tributar as pessoas sem que elas votem pelo imposto representado pela inflação. É claro que esta instituição precisa ter autonomia, precisa ser forte e não há dúvida que é um defeito da nossa ordem jurídica e econômica que o nosso Banco Central não tenha sido construído e funcionado desta forma anos atrás. Possivelmente, se fosse como deve ser há 50 anos atrás, não saberia dizer se o nosso crescimento econômico teria sido maior, mas seguramente teria sido menos inflacionário e produtor de desigualdade. Eu acho que estamos 50 anos atrasados nesse campo.

Pergunta do público: *eu queria sobre o desemprego, o que os senhores que estão na mesa, tem a dizer sobre o desemprego e sobre os nossos problemas sociais?*

Resposta: Sua pergunta me lembrou um episódio interessante ocorrido quando fui ao Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos no dia anterior à minha sabatina, para ser aprovado a ocupar o cargo do Presidente do Banco Central. Na saída, me confundi no caminho do estacionamento e os fotógrafos que me acompanhavam arrumaram um menino de rua para posar

ao meu lado com a mãozinha, assim, estendida, pedindo esmola. A foto saiu em vários jornais, e produziu muitas “charges”. No dia seguinte, na sabatina, o senador Eduardo Suplicy resolve me fazer uma pergunta a respeito desse assunto: "Vossa Senhoria que quer ser presidente do Banco Central, o que vossa senhoria pretende fazer no plano da política social pra resolver esse problema dos meninos de rua; nem esmola vossa senhoria deu...". Vejam que primor em matéria de patrulhamento. Ou, quem sabe, de sentimento de culpa. Eu respondi ao senador o que lhe respondo agora: "O Banco Central não faz política social, e se fizer estará muito errado, porque não é sua função. Na verdade, a melhor política social que o Banco Central faz, e ela é muito boa, é defender a moeda. Essencialmente porque gente bem intencionada que faz política social com fabricação de dinheiro, ou seja, financiada pela inflação, o que faz, na verdade, é tirar de um pobre via inflação para dar a outro, amiguinho, clientela, de uma estrutura de política social frequentemente viciada. E além do mais, essa transferência tem um custo administrativo relevante e sem sentido. Então pelo simples fato de o Banco Central evitar que se faça política social com dinheiro que não existe já está por si só fazendo excelente política social que é evitar que pobreza seja recriada. Pobreza esta que a política social pretende extinguir”.

Pergunta do público: *Boa noite à mesa, eu gostaria de fazer uma pergunta ao senhor Gustavo Franco. Na primeira palestra do professor Roberto Fendt ele terminou brilhantemente com uma metáfora, um pequeno exemplo sobre a importância da definição de propriedade privada, ou seja, hoje no Brasil as vacas e as galinhas não estão em risco de extinção porque claramente se tem a consciência de quem é o dono, o que não ocorre nas questões de meio ambiente, que não se sabe quem é o dono. Então levantou em seguida a questão de um Estado regulador forte, com instituições fortes, que sejam realmente capazes de promover a saúde de uma economia. Aí eu pergunto o seguinte: pela experiência que o senhor teve dentro dos meandros do poder, principalmente numa instituição que hoje ela está em debate como foi levantada a questão da autonomia do Banco Central, a questão da defesa da moeda, a questão do Banco Central como elemento que venha a promover a equidade através da defesa da moeda. Quais são os principais desafios que o senhor consegue pontuar pra que essa missão seja cumprida? Para que exatamente esse estado regulador possa deixar claramente a questão da propriedade privada, o direito a ela, e a sua correta distribuição? Seria esta a minha pergunta.*

Resposta: Bom, pra não ser repetitivo, eu queria dizer que o assunto da propriedade privada é muito pertinente à integridade da moeda que é parte da missão do Banco Central, porque propriedade não é apenas uma escritura ou registro de que tal coisa lhe pertence, mas é também a integridade do seu patrimônio, o respeito aos direitos patrimoniais, e aos contratos que os amparam. Ao proteger o poder de compra da moeda o Banco Central resguarda um direito que você tem, ou evita que este direito lhe seja subtraído ou diminuído de alguma forma que você não entende, ou é exterior ao seu contrato. Portanto, a noção de direito de propriedade compreende, inclusive, a integridade da moeda. Se você tem dinheiro guardado debaixo do seu colchão, é preciso que ele não seja “retirado” por alguém, por uma “mão invisível”, uma “mão esquerda” invisível (a direita é do Smith, a da esquerda é da inflação). O Banco Central é parte de uma estrutura institucional e contratual destinada a preservar a propriedade, o dinheiro se confunde com a propriedade pois é veículo de sua transferência. Não dá pra falar de direitos de propriedade a sério numa sociedade com 20% de inflação ao mês, onde os patrimônios acumulados ao longo de uma vida se dissolvem de uma semana para outra. Portanto está obviamente intrínseca à missão do Banco Central proteger os direitos de propriedade.