

Desvãos da reforma

Rubens Penha Cysne *

Após o aumento da necessidade de financiamento do setor público estipulado pela inconsequente Constituição promulgada em 1988, dois assuntos colocam-se hoje em dia em primeiro plano no cenário econômico-institucional de médio prazo. Em primeiro lugar, a reforma tributária e a reforma do sistema de previdência. Em segundo lugar, a reforma do sistema financeiro delimitada pelo Artigo 192 da Constituição, aí incluídas fundamentalmente a regulamentação do seguro de depósitos e a estruturação e a independência do Banco Central do Brasil de todas as esferas do Poder Executivo.

A reforma tributária deverá centrar-se na simplificação da estrutura tributária, na recuperação da capacidade de arrecadação bruta da União aos níveis de 24% — 28% do PIB ocorridos na década de 70 e no efetivo combate à sonegação. A reforma do sistema previdenciário deverá ser ampla o suficiente para incorporar a possibilidade de privatização de boa parte das funções hoje exercidas pelo INSS, bem como para sugerir fontes adicionais da receita que cubram as despesas recentemente postergadas para 1993.

A reforma do sistema financeiro tem, por definição, o objetivo de propiciar, o que não ocorre no momento, uma transferência eficiente e competitiva da poupança para atividades produtivas que fomentem o desenvolvimento do país. O motivo do mau funcionamento do sistema financeiro se deve ao fato de um agente (o governo), desde 1982 fortemente captador da poupança privada doméstica, impor-se sobre os demais de forma nem competitiva nem eficiente. Não é eficiente porque expulsa o setor privado da captação de poupança. Nem competitiva, pois utiliza a capacidade do Banco Central: 1) de conferir elevada liquidez a seus títulos, tornando-os mais atrativos pelos mecanismos de recompra e 2) de reduzir substancialmente o custo relativo desta captação de poupança pela emissão contínua de moeda.

Este arrazoado deixa claro o seguinte: o caminho institucional mais interessante para o país consiste em: a) necessariamente acoplar o importante passo da independência do Banco Central à reforma tributária, visto que tal independência significaria hoje, se seriamente encarada, a (impossível) decretação da inatendência do Executivo por parte do Banco Central; b) estabelecer nos projetos de lei complementar de regulação do sistema financeiro ditados pelo artigo 192 da Constituição um mínimo de modificações possíveis em relação às leis ordinárias 4595/1964 e 4728/1965; basicamente, há necessidade, dentre outros, de concentração específica na questão de criação de um banco central independente e da regulação do seguro de depósitos; c) postergar para a revisão constitucional de 1993 a questão de limitação do juro real; a (possivelmente) necessária regulação transitória deste esdrúxulo dispositivo na lei complementar deveria ser efetuada de forma a torná-la a mais flexível possível.

Pelo menos no curtíssimo prazo, é absolutamente inoperante uma independência legislativa do banco central num país em que as contas fiscais só fecham pela arrecadação de um imposto inflacionário da ordem de quinze a vinte bilhões de dólares. Ainda que a experiência internacional deixe claro que o simples confronto do Banco Central com o Executivo já impõe uma maior disciplina de gastos por parte deste último, este ponto só se torna mais relevante ao

longo dos anos. Uma completa independência do Banco Central do Brasil hoje em dia, aliada a uma (certamente não recomendável) irreversível determinação de sua diretoria de levar a sério o disposto na Constituição a respeito desta instituição não financiar direta ou indiretamente o governo, só poderia implicar (sic) a criação de moeda por parte do próprio Executivo. De fato, como bem lembrou um dos participantes da última reunião de discussão sobre a Reforma do Sistema Financeiro Nacional realizada na FIPE-USP, o banco central como único agente emissor de moeda a que se refere a Constituição não precisa ser necessariamente o Banco Central do Brasil. E nenhum banco central em qualquer lugar do mundo foi capaz de decretar a falência do Estado. A impossibilidade prática da hipótese supramencionada (da criação de um segundo banco central) é aqui propositalmente relegada a um segundo plano apenas de forma a deixar claro que qualquer legislação sobre independência do Banco Central do Brasil sem o necessário ajuste fiscal, embora recomendável do ponto de vista estrutural e de médio-longo prazo, torna-se automaticamente desmoralizada no curto prazo.

É importante lembrar que boa parte das carências do atual sistema de intermediação de poupança, dentre elas destacando-se fundamentalmente a inexistência de crédito de longo prazo fornecido pelo setor privado, seria automaticamente eliminada por um simples processo de estabilidade, aí incluídas a estabilidade de preços e a estabilidade institucional. Assim, como nos lembra Ernane Galveas, não há por que novamente regular-se alguns itens já tão bem cobertos pelas leis ordinárias 4595/1964 e 4728/1965. O ponto realmente importante é a reforma tributária, racionalização dos gastos públicos nas três esferas e a concomitante independência do Banco Central do Brasil. Os outros pontos, aí incluindo-se o polêmico relacionamento do BACEN com os bancos estaduais, ajustam-se facilmente num ambiente de austeridade monetária e estabilidade.

Um ponto final importante a ser lembrado é que, quando se fala em independência do banco central, deve-se ter em mente o Banco Central do Brasil apenas como emissor e regulador da quantidade de moeda em poder do público. Neste sentido, há de preceder à independência desta instituição uma passagem de parte de suas demais funções de regulamentação e fiscalização para o âmbito do Ministério da Fazenda. Ou então, numa solução que geraria menor resistência corporativista, poder-se-ia pensar na criação de uma agência de controle de moeda à qual seria dado o poder de independência com o qual se pretende dotar o atual Banco Central do Brasil. Não há sentido em gerar-se uma independência institucional completa de um órgão com tantas funções como o nosso atual Banco Central. O que se quer independente é o controle da moeda, mas não necessariamente o poder fiscalizador e regulatório.

Teoricamente, a defesa da tese do banco central independente é bem simples: as injunções políticas, predominantemente de *curto prazo*, não devem interferir na tarefa que tanto a teoria quanto a prática já demonstraram ser a única coisa que um banco central pode e deve fazer bem: funcionar como prestador de última instância e prover moeda ao público tendo em vista a estabilidade do nível de preços a *longo prazo*.

* Professor das Escolas de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas e PUC — RJ.