

Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros
Comité Latino Americano de Assuntos Financeiros
Latin-American Shadow Financial Regulatory Committee

Declaração N°4

18 de outubro de 2001
Montevideo, Uruguay

BANCOS CENTRAIS INDEPENDENTES:
UMA DECISÃO CORRETA PARA AMÉRICA LATINA

A reunião do Comitê Latino-americano de Assuntos Financeiros (CLAAF) em Montevideo ocorreu num momento de grande volatilidade nos mercados financeiros internacionais. Os fluxos de capital a todos os mercados emergentes estavam em queda e as variações da dívida privada líquida estavam negativas pelo terceiro ano consecutivo. A América Latina não escapou desta tendência e alguns países estão experimentando uma pressão excepcional nos seus ambientes econômicos e financeiros. Este ambiente financeiro internacional adverso causou uma marcada diminuição no crescimento econômico da região, dificultou a resposta dos países à deterioração das relações de troca, e ampliou a fragilidade fiscal interna.

Ao mesmo tempo em que o Comitê reconhece a necessidade dos países em adotar políticas macroeconômicas prudentes e consistentes para enfrentar esta situação, o CLAAF considera que a comunidade financeira internacional deveria esforçar-se para abordar adequadamente os problemas sistêmicos presentes nos mercados de capital. Em parte, estes problemas têm sido exacerbados pelas incertezas das políticas da comunidade financeira internacional para os países emergentes. Adicionalmente, o contágio segue determinando substancialmente os fluxos de financiamento para os mercados emergentes, o que mostra a importância de conhecer as causas e limitar seus efeitos.

Não obstante a importância dos problemas sistêmicos internacionais, o Comitê considera que a reforma institucional a nível nacional é um ingrediente essencial na busca da estabilidade financeira. Esta reunião do Comitê se dedicou a discussão de uma destas reformas: a independência do banco central na América Latina, suas tendências e condições necessárias para promovê-la.

1. Por que é tão importante a independência do Banco Central?

O reconhecimento dos benefícios econômicos e sociais de uma inflação baixa e estável é cada vez maior. Além disso, uma inflação baixa e estável protege o banco central das pressões que tentam utilizar a política monetária para obter objetivos conflitantes entre si.

Após os anos setenta e os oitenta, os políticos na América Latina estão compreendendo cada vez mais as conseqüências negativas da inflação no tocante aos seus efeitos negativos no

crescimento econômico e no emprego. Este processo implica em reconhecer que, geralmente, foram as políticas fiscais e de salários, “financiadas” por políticas monetárias expansivas, as causas dos desequilíbrios externos crônicos e da inflação alta e errática, a qual em alguns países desencadeou uma hiperinflação. Nesta perspectiva, a criação de bancos centrais independentes pode ser vista como uma resposta a estas experiências e como uma tentativa de institucionalizar a preservação da estabilidade econômica na região.

Na última década, a América Latina teve avanços significativos na adoção da independência do banco central, começando com Chile em dezembro de 1989, Colômbia em 1991, Venezuela e Argentina em 1992 e México em 1994. Mais recentemente, Peru e Brasil iniciaram processos legislativos para a independência do banco central.

Apesar desta tendência positiva, o processo sofreu atrasos, em particular na Argentina e Venezuela. No primeiro caso, o Presidente do Banco Central foi despedido por desacordos com o governo, e a carta de regulamentação do banco central foi emendada por decreto do executivo sem a devida participação do Congresso. No segundo caso, o mandato do banco central foi ampliado de tal forma que debilitou potencialmente o objetivo de estabilidade dos preços.

2. “Fundamentos” da Independência do Banco Central

Existem sete aspectos-chave que, no ponto de vista do Comitê, constituem o núcleo da independência do banco central¹:

- i) Transparência da importância da política monetária;
- ii) Liberdade do banco central para determinar a política monetária em cada situação econômica;
- iii) O banco central deve ter controle total da oferta de crédito, e em particular, não deve ter a obrigação de conceder crédito ao governo;
- iv) Suficiente autonomia financeira e administrativa;
- v) Proteção aos membros da diretoria do banco central durante a duração do seu cargo, assim como procedimentos bem definidos para contratação;
- vi) Mecanismos apropriados de auditoria e exame das contas do banco central; e
- vii) Transparência no processo de tomada de decisões e suas operações com o objetivo de fomentar a confiança nas suas atividades e metas.

Transparência do mandato a ser obtido pela política monetária

O mandato da autoridade monetária do banco central deve ser claro, bem definido, e tecnicamente factível. Até o início dos anos 90, os bancos centrais na América Latina tentaram alcançar inúmeros objetivos, alguns potencialmente conflitantes entre si. Por outro

¹ A responsabilidade institucional do banco central no tocante à regulação e supervisão bancária é um aspecto em debate. Este assunto será abordado pelo Comitê numa declaração futura.

lado, a recente tendência à independência dos bancos centrais implicou numa exigência legal para concentrar-se principalmente no objetivo de estabilidade dos preços².

A transparência de objetivos facilita a avaliação do desempenho do banco central e a análise das contas da instituição. Desta forma, a independência do banco central é fortalecida, por que se reduz a possibilidade de interferência política.

Liberdade do banco central para determinar a política monetária

A formulação e a execução da política monetária deveriam ser de responsabilidade exclusiva do banco central independente. O objetivo da estabilidade dos preços pode exigir que os bancos centrais atuem energicamente e de forma rápida, para compensar políticas fiscais inadequadas. Geralmente, é necessário apresentar claramente ao público os riscos que as políticas fiscais e/ou salariais inconsistentes com o equilíbrio macroeconômico podem ter sobre a estabilidade de preços.

Dada a estreita relação entre as políticas monetárias e cambiais, se a segunda é responsabilidade do Ministério de Finanças, esta deveria ser devidamente coordenada com o banco central.

O mandato dos bancos centrais independentes em geral estipula que na busca da estabilidade dos preços, a instituição deverá também “considerar a política econômica geral do governo”. Este último deve ser entendido como a necessidade de realizar consultas adequadas, numa comunicação bilateral, entre o banco central e o governo, e não como uma tentativa do governo de influenciar as decisões do banco central.

Os benefícios obtidos pela independência são fortalecidos por uma coordenação fluída e a colaboração entre o banco central e o governo. Tal relação deveria desenvolver-se mediante a troca de informação aberta e freqüente, e o desenvolvimento conjunto de diagnósticos e projeções econômicas, com vistas a desenvolver um marco geral de política macroeconômica coerente.

O banco central deve ter controle total do crédito que concede e, em particular, não deve ter a obrigação de estendê-lo ao governo.

Uma razão importante que justifica a independência do banco central é a necessidade de estabelecer controles institucionais sobre o déficit fiscal. No mínimo, o banco central não deve estar obrigado a estender crédito ao governo (e além disto deve ter liberdade de recusar estes pedidos). Caso contrário, o banco central perde imediatamente seu controle sobre a liquidez doméstica, e, portanto sobre a inflação. Neste sentido, o banco central deve ser livre para recusar o financiamento aos bancos públicos e instituições financeiras não bancárias. Além disto, ao conceder créditos às entidades financeiras, deve fazê-lo apenas sob condições bem definidas e de forma totalmente consistente com o objetivo de manter a estabilidade dos preços.

² Em alguns casos, a estabilidade dos preços vem acompanhada de outros objetivos, tais como a regulação e salvaguarda do sistema de pagamentos, a regulação e a supervisão bancária.

Suficiente autonomia financeira e administrativa

Na hipótese de que o banco central seja efetivamente independente, é necessário que tenha autonomia para elaborar seu orçamento, de acordo com os critérios definidos pela lei, para assegurar que os gastos do banco sejam razoáveis. O atendimento a estes requisitos deve estar sujeito a auditorias regulares realizadas por um auditor externo que não tenha sido designado pelo banco, cuja informação deve ser enviada tanto ao Poder Executivo como ao Congresso.

Não obstante, ao considerar os gastos do banco central é importante distinguir os gastos operacionais daqueles relacionados com a natureza das suas funções. Por exemplo, a esterilização dos efeitos da intervenção no mercado de câmbio sobre a liquidez doméstica pode resultar em perdas para o banco central. Ao contrário dos gastos operacionais, este tipo de gasto não deve estar sujeito aos controles mencionados anteriormente.

Procedimentos bem definidos de contratação e de dispensa dos cargos para os membros da diretoria do banco central

A transparência na duração do mandato dos membros da diretoria do banco central, bem como na contratação e na dispensa dos profissionais é essencial para assegurar a transmissão de experiência dos antigos aos novos membros, e para que as suas decisões estejam isentas de pressões, ameaças e envolvimento escusos, seja por parte do governo, do Congresso e/ou de interesses privados.

O CLAAF considera que a independência do banco central requer o seguinte:

- a) O processo para designar membros da diretoria deve envolver tanto o Poder Executivo como o Congresso,
- b) A duração do mandato dos membros da diretoria deve exceder ao da maioria dos funcionários políticos. Se o mandato de um membro da diretoria é muito curto, então é possível que as decisões das políticas econômicas, difíceis, mas necessárias, sejam evitadas ou adiadas.
- c) Os membros da diretoria devem assumir de forma escalonada tal que nenhum novo governo possa mudar a diretoria completa de uma só vez. Desta maneira, a representação na diretoria será ampla e permitirá a renovação, ao mesmo tempo em que serão mantidas a tradição institucional e a experiência adquirida.
- d) Uma vez designados, os membros da diretoria não devem ser destituídos a discrição nem do governo nem do Congresso. A dispensa de membros da diretoria só deve ocorrer por razões específicas, tais como a condenação por crime, por conflitos de interesses, por conduta pouco profissional, ou por procedimentos claramente estabelecidos pela lei.
- e) Os membros da diretoria não devem ter outra ocupação (exceto de natureza acadêmica) no setor privado ou público

A prestação de contas do banco central

É alegado que em alguns casos a legislação confere aos membros da diretoria um grau excessivo de imunidade acima do que é aplicável nas outras instituições públicas nas sociedades democráticas. Obviamente, ao conferir independência aos bancos centrais, tanto o governo como o Congresso tem todo o direito de esperar que o banco central seja responsável pelos seus atos.

A exigência de prestação de contas não implica na perda de dependência do banco central em determinar a política monetária. Implica sim em responsabilizar o banco central por atingir seus objetivos de política econômica e de manejar os recursos públicos de forma adequada. Isto pode se obter por um mandato legal, estipulando que o banco central apresente toda a informação ao governo, Congresso e/ou ao público em geral, pelo menos duas vezes ao ano. Embora as informações sejam amplamente divulgadas, os Congressos de muitos países latino-americanos geralmente não os analisam com suficiente atenção. O Comitê considera que numa democracia é essencial que a diretoria do banco central esteja sujeita a audiências regulares com comitês especializados do congresso.

Transparência no processo de tomada de decisões e suas operações com o objetivo de fomentar a confiança no sucesso de suas metas.

A transparência e a disseminação da informação relevante das operações do banco central e do processo de tomada de decisões é um componente essencial para desenvolver a reputação e credibilidade institucional. O Comitê considera que uma política de transparência e divulgação, através da disciplina de mercado, é igualmente um elemento crucial que apóia a independência do banco central, pois a interferência política indevida é menos provável quando a política monetária está sujeita a um debate público com analistas bem informados.

A transparência e a divulgação também reforçam a responsabilidade do banco central na prestação das suas contas, facilitando a verificação do cumprimento da política do banco central com seu mandato.

3. As Limitações à Independência do Banco Central

A efetividade do banco central, e por conseqüência a sua credibilidade, pode ser enfraquecida por uma variedade de fatores. Por exemplo, a existência de uma dívida pública elevada de curto prazo ou indexada à taxa de juros de curto prazo, cria vínculos indesejáveis entre a política monetária e a fiscal. Dentro deste contexto, um ajuste monetário desenhado para reduzir a inflação pode não ser tão eficiente, pois deterioraria as contas fiscais e provocaria preocupações no mercado quanto a sustentabilidade da dívida pública, trazendo como conseqüência expectativas de que o governo necessitará recorrer à inflação no futuro. É provável que ocorra um problema similar quando o ajuste monetário gera problemas bancários que causam perdas futuras quase-fiscais.

Sob tais condições, a efetividade do banco central pode ser freada pela inabilidade em convencer aos mercados de sua capacidade para alcançar as metas anunciadas. A conseqüência é de que a eficiência do banco central pode melhorar mediante o controle apropriado da dívida pública, e por um sistema bancário sólido.

4. Qual a independência requerida pelos bancos centrais?

Existem dois modelos de independência do banco central. Um concebe o banco central como um ente autorizado tanto para decidir as metas de política monetária, dentro de um marco bastante geral estabelecido pela lei, como para escolher o instrumento de política monetária mais apropriado para alcançar as ditas metas. Isto é geralmente conhecido como “independência de objetivos e instrumentos”, e está representado na relação entre o Bundesbank e o governo Alemão antes da criação do Banco Central Europeu. Atualmente esta é a forma mais comum de independência do banco central, e já foi adotada pelo Sistema de Reserva Federal nos Estados Unidos, o Banco Central Europeu, o Banco de Japão, o Banco Nacional da Suíça e os bancos centrais do Chile e do México.

O segundo modelo autoriza o banco central a escolher de forma independente o instrumento de política monetária, mas a meta é definida pelo ou acordada com o governo. O banco central é responsável por atingir a meta. Isto é conhecido como “independência de instrumento”, e foi adotado formalmente pela primeira vez na Nova Zelândia em 1989, seguido pela Austrália, Canadá e Reino Unido.

O Comitê considera que, independentemente do modelo escolhido, deve existir uma estreita coordenação entre os bancos centrais e seus respectivos governos respectivos no tocante à fixação dos objetivos, pois é difícil alcançá-los sem esta coordenação.

O Comitê Latino-americano de Assuntos Financeiros (CLAAF) agradece o apoio financeiro por parte da CAF, ao financiar esta reunião em Montevideo. O Comitê é completamente independente e autônomo para emitir suas declarações.