

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
GRADUAÇÃO EM DIREITO

Rodrigo Soares Gonzaga Lopes

**Análise Jurídica da Independência do Banco Central do Brasil e Propostas de
Reforma Legislativa**

Governador Valadares

2024

Rodrigo Soares Gonzaga Lopes

**Análise Jurídica da Independência do Banco Central do Brasil e Propostas de
Reforma Legislativa**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Rodrigo de Almeida Leite

GOVERNADOR VALADARES

2024

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Soares Gonzaga Lopes, Rodrigo .
Análise Jurídica da Independência do Banco Central do Brasil e Propostas de Reforma Legislativa / Rodrigo Soares Gonzaga Lopes. -- 2024.
26 p.

Orientador: Rodrigo de Almeida Leite
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado de Governador Valadares, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA, 2024.

1. Independência. 2. Banco Central. 3. Regulamentação. I. de Almeida Leite, Rodrigo, orient. II. Título.

Rodrigo Soares Gonzaga Lopes

**Análise Jurídica da Independência do Banco Central do Brasil e Propostas de
Reforma Legislativa**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Instituto de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade
Federal de Juiz de Fora - *campus*
Governador Valadares como
requisito parcial à obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Aprovado em 19 de dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Rodrigo de Almeida Leite - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Doutor Jamir Calili Ribeiro
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Doutor Raimundo Márcio Ribeiro Lima
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte

RESUMO

O presente artigo busca discutir a Independência do Banco Central do Brasil, comparando a regulamentação atual desta Instituição e projetos de lei que tratam do tema. Ao início da obra, é feita uma contextualização histórica do surgimento dos bancos centrais, bem como do advento do debate sobre torná-los mais autônomos para que conseguissem perseguir seus objetivos com menos interferências do governo e de terceiros. O trabalho também examina os argumentos a favor e contra a independência dos bancos centrais e finaliza com uma análise crítica quanto à proposta de limitação da independência do Banco Central do Brasil.

Palavras-chave: Independência; Banco Central; Regulamentação.

ABSTRACT

To discuss the Independence of the Central Bank of Brazil, it is important to analyze laws and bills that deal with this topic. A historical review of the beginning of central banks, as well as an understanding of the debates on how to make them more autonomous, with the objective of having less interference from government and third parties, is fundamental. This paper aims to examine the arguments in favor and against the Independence of the Central Bank of Brazil and ends with a critical analysis of the proposal to determine its Independence.

Keywords: Independence; Central Bank; Regulation

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ação Direta de Inconstitucionalidade	ADI
Banco Central	BC
Banco Central do Brasil	BCB
Banco Central Europeu	BCE
Bancos Centrais	BCs
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	CCJ
Constituição Federal	CF
Federal Reserve	FED
Independência do Banco Central	IBC
Independência do Banco Central do Brasil	IBCB
Lei Complementar	LC
Projeto de Lei Complementar	PLP
Proposta de Emenda à Constituição	PEC
Sistema Financeiro Nacional	SFN
Superintendência da Moeda e do Crédito	Sumoc
Supremo Tribunal Federal	STF

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. A FUNÇÃO DO BANCO CENTRAL.....	7
2.1. A REGULAMENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.....	8
3. A INDEPENDÊNCIA DOS BANCOS CENTRAIS.....	9
4. A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL BRASILEIRO E O PROJETO DE LEI PARA SUA LIMITAÇÃO.....	10
5. ARGUMENTOS CONTRÁRIOS E À FAVOR DA INDEPENDÊNCIA DOS BANCOS CENTRAIS.....	13
5.1. TESES CONTRÁRIAS À INDEPENDÊNCIA.....	13
5.2. TESES À FAVOR DA INDEPENDÊNCIA.....	15
6. ANÁLISE CRÍTICA QUANTO À PROPOSTA DE LIMITAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.....	16
7. CONCLUSÃO.....	22
REFERÊNCIAS.....	24

1. INTRODUÇÃO

A independência dos bancos centrais tem se tornado um tema essencial no debate econômico globalizado, especialmente nos países em desenvolvimento como o Brasil. Em um mundo cada vez mais interdependente, a capacidade destes bancos de conduzir a política monetária de forma autônoma e livre de interferências políticas é crucial para a estabilidade macroeconômica, o controle da inflação e a atração de investimentos estrangeiros.

A busca por essa independência se intensificou nas últimas décadas, impulsionada por crises financeiras e pela necessidade de garantir a credibilidade das instituições monetárias. A crença de que um banco central independente pode tomar decisões mais técnicas e menos suscetíveis a pressões políticas de curto prazo tem ganhado força entre economistas e formuladores de políticas.

No Brasil, a trajetória do Banco Central do Brasil (BCB) em direção à autonomia foi marcada por avanços e retrocessos, culminando na aprovação da Lei Complementar (LC) nº 179/2021. Essa lei formalizou a independência do BCB, estabelecendo mandatos fixos para seus diretores e critérios mais rigorosos para sua nomeação e demissão. No entanto, a implementação da independência ainda enfrenta desafios e suscita debates acalorados.

Este artigo propõe analisar o conceito de independência do banco central (IBC), examinando seus potenciais benefícios e desvantagens à luz da experiência brasileira. O estudo abordará a evolução histórica da autonomia da instituição, desde sua criação em 1964 até a aprovação da LC nº 179/2021, contextualizando as motivações e os desafios por trás dessa mudança institucional.

A análise incluirá uma revisão crítica da literatura sobre os argumentos favoráveis e contrários à independência, considerando as particularidades do contexto brasileiro. Adicionalmente, o artigo examinará as implicações práticas da LC nº 179/2021, avaliando seus impactos na condução da política monetária e na estabilidade econômica do país.

Com este estudo, busca-se contribuir nesse debate, fornecendo subsídios para a formulação de políticas públicas que promovam a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável do Brasil. A análise crítica e aprofundada é essencial para aprimorar o funcionamento das instituições monetárias e fortalecer a capacidade do país de enfrentar os desafios do cenário econômico global.

2. A FUNÇÃO DO BANCO CENTRAL

O Banco da Inglaterra (*Bank of England*), fundado em 27 de julho de 1694, inicialmente como um banco privado responsável por financiar a guerra contra a França, é considerado o primeiro banco central (BC) do mundo e seu desenvolvimento ao longo dos anos tornou-se modelo para os demais países. Em seguida, foi criado o Banco da França (*Banque de France*) em 1800, o Banco da Alemanha (*Deutsche Bundesbank*) em 1875, o Banco do Japão (*Nippon Ginko*) em 1882, o Banco da Itália (*Banca d'Italia*) em 1893 e o Banco dos Estados Unidos da América (*Federal Reserve Board - FED*) em 1913.

Em razão do cenário ocidental devastado pela primeira guerra mundial, foi realizada em 1920 a Conferência Internacional de Finanças de Bruxelas (*Brussels International Financial Conference*) que tinha como objetivo discutir e propor medidas para lidar com o cenário fiscal global. Além disso, incentivou que os países criassem bancos centrais em seus territórios.

O Brasil criou seu primeiro banco central, denominado Banco Central do Brasil, apenas em dezembro de 1964, por meio da Lei nº 4.595. Ele era uma autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e iniciou suas atividades em março de 1965. O BCB desempenhava as funções de banco do governo, controlando as operações de comércio exterior, o recebimento dos depósitos compulsórios e voluntários dos bancos comerciais e a execução de operações de câmbio em nome de empresas públicas e do Tesouro Nacional, de acordo com as normas estabelecidas pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e pelo Banco de Crédito Agrícola, Comercial e Industrial.

Os BCs atualmente são instituições que possuem a função de gerenciar a moeda e a política monetária de um país ou de uma união monetária (a exemplo do Banco Central Europeu que gerencia o euro). Em contraste com um banco comercial, um BC possui o monopólio de aumentar a base monetária. Muitos têm poderes regulatórios e de supervisão, garantindo a estabilidade dos bancos comerciais em sua jurisdição e assegurando o cumprimento de políticas sobre proteção financeira do consumidor, contra fraude bancária, lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo.

Desse modo, essas instituições desempenham um papel crucial na previsão macroeconômica, que é essencial para orientar as decisões de política monetária, especialmente em tempos de turbulência econômica. Além disso, os bancos centrais na maioria das nações desenvolvidas normalmente são configurados para não sofrerem interferência política. Embora os governos tenham alguns direitos de governança sobre eles, os órgãos legislativos exercem o escrutínio e os bancos centrais frequentemente mostram capacidade de resposta à política.

Questões como independência, objetivos e políticas dos BCs são temas em que não há consenso entre pesquisadores, formuladores de políticas, e a mídia especializada em economia e finanças, o que faz com que possa haver BCs com diversas configurações.

2.1. A REGULAMENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Em dezembro de 1964, a Lei nº 4.595 cria o BCB, autarquia federal integrante do SFN. A instituição iniciou as atividades em março de 1965, uma vez que o artigo 65 da referida lei estabeleceu sua entrada em vigor 90 dias após a publicação. As competências da instituição foram especificadas a partir do artigo 9º, dentre elas:

[...] Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

I - Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional;

II - Executar os serviços do meio-circulante;

III - determinar o recolhimento de até cem por cento do total dos depósitos à vista e de até sessenta por cento de outros títulos contábeis das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de Letras ou Obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central do Brasil, a forma e condições por ele determinadas;

[...]

VI - Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;

VII - Efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei;

VIII - Ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas

últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional;
IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;
[...] (Brasil, 1965).

A Constituição Federal (CF) de 1988 também estabeleceu dispositivos importantes para a atuação do BC, dentre os quais se destacam o exercício de competência exclusiva da União para emitir moeda e a exigência de aprovação prévia pelo Senado Federal, em votação secreta, após arguição pública, dos nomes indicados pelo Presidente da República para os cargos de presidente e diretores da instituição. Além disso, vedou ao BC a concessão direta ou indireta de empréstimos ao Tesouro Nacional.

Outrossim, a carta magna, em seu artigo 192, estabeleceu a elaboração da Lei Complementar do SFN, visando substituir a Lei nº 4.595/64, de maneira a redefinir as atribuições e estrutura do BCB.

3. A INDEPENDÊNCIA DOS BANCOS CENTRAIS

Nos primórdios do século XX, o sistema monetário internacional era baseado no chamado “padrão-ouro”, no qual a maior parte das potências convertiam suas riquezas a esse metal, garantindo uma taxa de câmbio fixa entre as moedas circulantes. Porém, devido à Primeira Guerra Mundial, esse sistema deixou de ser utilizado por diversos países, em especial os localizados na Europa, por eles terem que arcar com as dívidas trazidas pelo conflito. Paralelamente a isso, os Estados Unidos da América continuaram aumentando suas reservas de ouro. Assim, durante e após a guerra, puderam ajudar financeiramente os países envolvidos, concedendo-lhes empréstimos. Estes, por sua vez, passaram a imprimir moeda sem lastro a fim de pagar as dívidas contraídas.

A constância dessa prática gerou a perda de valor das moedas em um ritmo acelerado se comparadas ao ouro, o que provocou o surgimento das hiperinflações. Nesse sentido, a partir da década de 1920, por influência da Conferência Internacional de Finanças de Bruxelas, o principal objetivo da política monetária consistiu em retomar o equilíbrio nos preços. Para isso, muitos países passaram a enxergar a utilização de um banco central independente (BCI) como uma forma de

garantir estabilidade, já que não sofre intervenção de pressões políticas. Esse contexto suscitou os primeiros debates acerca da possibilidade de conferir mais autonomia aos BCs.

Apesar disso, na primeira metade do século XX, algumas medidas foram tomadas para afastar a atuação de banqueiros nos BCs, como as adotadas pelo então presidente dos EUA, Franklin Delano Roosevelt no contexto do New Deal em 1933. Reagindo-se a este fato, a partir da segunda metade do século XX, ocorreu uma sucessão de eventos que aumentou a força e a capacidade de ação dos BCs. Na década de 1980, houve um aumento substancial na independência do BCs em todo o mundo. No Brasil, o debate sobre a independência só adquire resultados práticos a partir da década de 90.

O termo “independência” é empregado no início do século XXI como “a capacidade do BC em não ceder diante das forças políticas para monetizar grandes déficits orçamentários” (Mendonça, 2000), sendo que o grau de independência é diretamente proporcional ao comprometimento do BC com a manutenção do nível de preços em um patamar adequado, preservando a estabilidade à longo prazo (Couto, 2014). Vargas (2018, p.2), por sua vez, enuncia que a expressão “independência do BC” remete à liberdade dessa instituição em implementar políticas monetárias sem a necessidade de discussão prévia com nenhuma outra esfera de poder, uma vez que ela não cede às pressões externas. Já o termo “autonomia do banco central” refere-se ao poder desse órgão em determinar algumas regras para sua ação, o que tende a reforçar sua credibilidade perante o mercado, uma vez que não estaria a autoridade monetária atrelada a possíveis visões de curto prazo do Executivo e do Legislativo (Vargas 2018, p.2).

4. A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL BRASILEIRO E O PROJETO DE LEI PARA SUA LIMITAÇÃO

Após a criação do BCB em 1964, houve a publicação da Lei nº 5.362/67 que modificou os artigos 6º e 14 da Lei nº 4.595/64 referentes à composição do Conselho Monetário Nacional (CMN), que passou a ser integrado por dez membros, bem como do BCB, então administrado por um presidente e uma diretoria de cinco membros.

Na sequência, em 1974, a Lei nº 6.045 introduziu a possibilidade de demissão *ad nutum* (a qualquer momento e sem justificativa) do Presidente e dos Diretores do BCB (prevista no artigo 5º), restringindo a autonomia da instituição.

Mais a frente, em 1988, com o advento da Constituição Federal, a concentração dos poderes monetários em torno da figura do BCB foi retomada. Os artigos 21, inciso VII, e 164 da Carta Magna estabelecem a competência da União relativa a questões de moeda, enquanto o artigo 192 disciplina o sistema financeiro nacional e da autoridade monetária.

Inserida na nova ordem constitucional, a Lei nº 8.646/1993 previu nova composição do CMN, que passou a ser formado por vinte membros, incluindo o Presidente do BCB (artigo 1º, inciso VII). Em 1995, a Lei nº 9.069 implementou o Plano Real e remodelou o CMN, que foi reduzido a três membros, mantendo-se o Presidente do Banco Central do Brasil em sua composição (nos termos no artigo 8º).

Passados 4 anos, em 1999, o país adotou o Regime de Metas de Inflação, através do decreto nº 3.088, o qual garantia que o BCB obtivesse mais autonomia ao utilizar a política monetária para alcançar tais metas (Carvalho et al, 2020).

Em seguida, no ano de 2003 houve a remoção de um dos principais entraves jurídicos com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 53/03 (posteriormente convertido na Emenda Constitucional [EC] nº 42), que alterou o artigo 192 da CF, que trata da regulamentação do sistema financeiro nacional. Dessa maneira, abriu-se o caminho para a regulamentação da IBC, bem como se excluiu a limitação constitucional da taxa de juros real.

Em 2019, os debates acerca da IBC se intensificaram no congresso nacional, dado que foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLP) 19/19, de autoria do senador Plínio Valério. O PLP visava conferir autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira ao BCB para que ele executasse suas atividades sem sofrer pressões político-partidárias. Ademais, o texto também estabelecia mandatos fixos de quatro anos aos diretores, regras para nomeação/demissão, e transformação do órgão em autarquia de natureza especial, não subordinada a nenhum ministério.

No momento da propositura do projeto, o BCB era vinculado ao Ministério da Economia e os diretores poderiam ser facilmente demitidos pelo presidente da República.

Posteriormente, no dia 24 de fevereiro de 2021, o PLP foi transformado na Lei Complementar (Lcp) nº 179. Publicada, a lei busca definir os objetivos do BCB e dispor sobre sua autonomia, bem como sobre a nomeação e exoneração de seu Presidente e de seus diretores, além de alterar artigos da Lei nº 4.595/64.

O artigo 6º define a instituição como:

autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação (Brasil, 2021).

Em se tratando da autonomia do Presidente do BCB e dos diretores, foi estabelecido que eles serão exonerados pelo Presidente da República apenas nos casos expostos pelo artigo 5º:

- I – a pedido;
 - II – no caso de acometimento de enfermidade que incapacite o titular para o exercício do cargo;
 - III – quando sofrerem condenação, mediante decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pela prática de ato de improbidade administrativa ou de crime cuja pena acarrete, ainda que temporariamente, a proibição de acesso a cargos públicos;
 - IV – quando apresentarem comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos do Banco Central do Brasil.
- § 1º Na hipótese de que trata o inciso IV do caput deste artigo, compete ao Conselho Monetário Nacional submeter ao Presidente da República a proposta de exoneração, cujo aperfeiçoamento ficará condicionado à prévia aprovação, por maioria absoluta, do Senado Federal.
- § 2º Ocorrendo vacância do cargo de Presidente ou de Diretor do Banco Central do Brasil, um substituto será indicado e nomeado para completar o mandato, observados os procedimentos estabelecidos no art. 3º e no caput do art. 4º desta Lei Complementar, devendo a posse ocorrer no prazo de 15 (quinze) dias, contado da aprovação do nome pelo Senado Federal.
- § 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, o cargo de Presidente do Banco Central do Brasil será exercido interinamente pelo Diretor com mais tempo no exercício do cargo e, dentre os Diretores com o mesmo tempo de exercício, pelo mais idoso, até a nomeação de novo Presidente (Brasil, 2021).

Pelo fato do PLP 19/19 ter sido oriundo da iniciativa do Senado Federal, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.696, no ano de 2021, sob a justificativa de que a norma ofende a competência privativa do Presidente da

República na iniciativa de projeto que determine a autonomia do BCB, conforme previsto na Constituição Federal (artigos 61 e 84).

Mais tarde, o Supremo Tribunal Federal (STF), por decisão majoritária, proferida nos autos do processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.696 em sessão realizada no dia 26 de agosto de 2021, declarou constitucional a Lcp nº 179, sob o ponto de vista da competência para propor a Lei Complementar. Para a maioria do colegiado, o trâmite do projeto de lei de iniciativa parlamentar que originou a norma foi convalidado pelo projeto de lei de origem presidencial de conteúdo idêntico (PLP 112/19).

Atualmente, está em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a PEC 65/2023 que dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao BCB. Sua justificativa é de que, a Lcp nº 179/21 trouxe a previsão de autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira ao BCB, conforme previsto em seu art. 6º, mas que esses objetivos não podem ser alcançados em virtude do disposto na constituição no momento presente, que determina a unicidade orçamentária e a obrigatoriedade de observância da Lei Orçamentária Anual (LOA) por todas as entidades públicas, sem prever qualquer exceção ao BCB.

Sobre essa questão, o presidente do BCB, Roberto Campos Neto, declarou, no dia 21 de outubro de 2024, conforme noticiado pelo jornal Poder 360, que a autonomia da autoridade monetária “não está completa” e que a instituição do Brasil tem regras que permitem mais independência operacional, mas não há autonomia financeira e administrativa. Em sua visão, a autonomia operacional do BCB tem sido considerada positiva, pois permite a tomada de decisões sem medo de represálias políticas, mas a autonomia financeira e administrativa ainda pode melhorar, uma vez que o Banco não tem “plena capacidade de investimento em tecnologias e pagamento de funcionários públicos”.

5. ARGUMENTOS CONTRÁRIOS E À FAVOR DA INDEPENDÊNCIA DOS BANCOS CENTRAIS

5.1. TESES CONTRÁRIAS À INDEPENDÊNCIA

No âmbito da doutrina econômica e jurídica, alguns autores defendem que quando a independência de um BC é muito grande, não é possível manter a produção do país em um nível de equilíbrio, em razão dos altos juros impostos pela política monetária. Eles alegam que esse grau de independência pode ser excessivo (Carvalho et al, 2020).

Nessa perspectiva, argumentam que uma instituição sem controle político direto não possui legitimidade democrática, pois o presidente e os diretores não foram escolhidos pela população através de voto direto. Também acreditam que essa independência provoca falta de coordenação entre a política do BC e a do Poder Executivo, havendo probabilidade de serem criadas políticas contrárias, o que consequentemente reduziria a força do BC no combate à inflação por haver duas instituições atuando de formas opostas (Carvalho et al, 2020).

Além disso, conforme matéria publicada na revista Carta Capital (2014), os críticos da independência total do BCB também argumentam que quem tem a responsabilidade de definir a política econômica do país é o governo eleito através do voto direto, que tem interferência direta no cotidiano da população, e não técnicos financeiros.

Já Paulani (2017) argumenta que há no Brasil uma adoção de um receituário macroeconômico agressivamente voltado para o benefício da riqueza financeira, baseado na austeridade fiscal e em taxas reais de juros muito elevadas, de modo que, ao conferir independência ao BCB, os desejos do mercado são atendidos.

De Paula e Bruno (2017), por sua vez, aduzem que o caso da taxa de juros real brasileira é particularmente escandaloso, e, mesmo considerando os argumentos dos economistas neoliberais sobre os riscos fiscal, político, cambial que justificariam essa taxa de juros real, o Brasil segue figurando como um *outlier* diante de outros países com condições econômicas semelhantes.

Nesse contexto, a defesa da IBC é uma forma de criar um argumento técnico que oculta um argumento político em defesa dos interesses dos rentistas e instituições financeiras (Rodriguez, 2024).

Por fim, Mendonça (2003) argumenta que as evidências empíricas favoráveis à IBC apontadas em estudos quantitativos e econométricos como os de Grilli et al (1991), Cukierman, Webb & Neyapti (1992) e de Alesina e Summers (1993) se aplicam apenas às economias já desenvolvidas.

5.2. TESES À FAVOR DA INDEPENDÊNCIA

Carvalho et al (2020) argumenta que alguns defensores da IBC propõem que a adoção de um corpo técnico de economistas torna o BCB menos sujeito aos interesses políticos, mais neutro e mais objetivo, e que a adoção de políticas monetárias mais conservadoras são o modo mais tecnicamente correto de se trabalhar. Dentre elas, a principal política que estabelece o nexo entre a IBC e a financeirização é o regime de metas de inflação, proposto pelo Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999.

Ainda segundo Carvalho et al (2020), outra parte da doutrina alega que os bancos centrais precisam ser independentes, mas que devem também prestar contas de todos os seus atos e se envolverem em políticas de estabilização dos preços, defendendo que a autonomia promove a liberdade de escolha da política monetária, de forma a não deixar a autoridade monetária sujeita a interferências por parte do governo, ou seja, livre das pressões e influências políticas dos atuais governantes.

Para Prado e Carneiro (2018), uma autoridade monetária independente é essencial para a proteção da instituição financeira de possíveis interferências políticas e partidárias no futuro, mantendo a credibilidade da instituição alta perante a sociedade. Atualmente, há uma comunicação entre a presidência e os diretores do BCB, que juntos têm autonomia para traçar os caminhos da economia monetária.

Alex Cukierman (1994, apud Mattos, 2006), por sua vez, defende que existem evidências de benefícios ao da independização, partindo da experiência de sucesso em controle de metas financeiras pela independência do Bundesbank, pela adoção do Tratado de Maastricht, pela implantação do Euro e pelo êxito latino-americano do Chile, em melhorar a estabilização dos preços, assim como no México.

Chiquiar e Ibarra (2019, p. 28), por meio de um estudo empírico no qual investigaram a relação entre a independência do bancos centrais e a inflação em um painel de 182 países no período de 1970 a 2018, defendem que a IBC está associada a menores níveis de inflação, tanto para países de alta renda quanto para países de baixa e média renda. No caso, há uma relação negativa entre a volatilidade da inflação e a IBC.

Além disso, os resultados dessa pesquisa apontam que tanto as reformas legais destinadas a melhorar a IBC quanto a observância por períodos suficientemente longos de gestão, a fim de permitir aos presidentes dos BCs alcançar a estabilidade dos preços, são importantes para manter a inflação baixa e estável.

Rigolon (1998) parte de um argumento histórico para defender a IBC. Ele atesta que a baixa independência e o alto ativismo da política monetária na década de 1980 e início dos anos 1990 resultaram no sacrifício permanente da estabilidade de preço em troca de objetivos conflitantes de curto prazo no país, tais como aumento do número de empregos, coleta de senhoriagem, equilíbrio do balanço de pagamentos e financeiro. Ainda, para o autor, a baixa IBC e o alto ativismo monetário no período amplificaram a incerteza política e inflacionária, comprometendo a própria credibilidade da política monetária. A dificuldade de reversão das expectativas inflacionárias impôs grandes custos recessivos às tentativas de desinflação e diminuiu a eficácia e eficiência das políticas destinadas a expandir o emprego e equilibrar as finanças públicas. Todavia, adverte-se que somente a IBC brasileiro não possui condições suficientes para assegurar a manutenção de estabilidade de preços à longo prazo.

Vargas (2017, p. 194), parafraseando Loyola (2003) acrescenta a importância do BCB como fator de credibilidade para os investidores estrangeiros, explicando que:

É sabido que a autonomia do BCB é um tema particularmente sensível para os investidores estrangeiros, que prezam muito os avanços institucionais. Os investidores domésticos podem até relevar a inexistência de autonomia formal do BCB, em favor de uma autonomia de fato que se evidencie no dia a dia da política monetária. Os estrangeiros, contudo, poderão ter uma leitura muito negativa, caso fique patente a dificuldade de o governo encaminhar essa questão em sua base de apoio.

6. ANÁLISE CRÍTICA QUANTO À PROPOSTA DE LIMITAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

No dia 7 de fevereiro de 2023 foi apresentado o PLP 19/2023, com o intuito de alterar a LC nº 179/21 para qualificar o BCB como autarquia de natureza especial caracterizada pela subordinação hierárquica ao Presidente da República e estabelecer critérios econômicos e sociais para as nomeações, a composição e a condução das atividades de competência da autoridade monetária.

Uma das justificativas da propositura do PLP reside no fato de a atual legislação, conforme os autores do PLP, não estabelecer verdadeira independência, isenção, impessoalidade e proteção contra a política, impondo uma forte dependência com o mercado e com os setores financeiros, o que cria obstáculos na fiscalização e no controle.

O projeto, em uma de suas propostas, confere nova redação ao artigo 6º, dispondo que “o Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela subordinação hierárquica ao Presidente da República”. No entanto, consoante dito anteriormente, subordinar o BCB novamente à presidência da república é um retrocesso, indo na contramão das políticas econômicas dos países desenvolvidos e dos principais em desenvolvimento na América Latina, como o Chile.

Ademais, o PLP 19/2023, em seu artigo 5º, §1º, dispõe que o ato de exoneração do presidente do BCB deve ser acompanhado apenas de exposição de motivos. Essa disposição levanta sérias preocupações quanto à fragilidade da autonomia da instituição e à sua suscetibilidade à interferência política indevida. A redação do parágrafo abre espaço para a exoneração do presidente do BCB por motivos arbitrários e políticos, não relacionados ao desempenho de suas funções e responsabilidades. A mera "exposição de motivos" torna a permanência do presidente no cargo dependente da aprovação política do Presidente da República, o que pode comprometer a independência da autoridade monetária. Essa fragilidade na IBC pode ter consequências negativas para a estabilidade econômica do país. A incerteza sobre a permanência do presidente no cargo pode gerar volatilidade nos mercados e afetar as expectativas dos agentes econômicos. Além disso, a possibilidade de interferência política na condução da gestão monetária pode comprometer a credibilidade do BC e sua capacidade de controlar a inflação e garantir a estabilidade financeira.

Também se faz necessário tecer críticas ao artigo 10 § 1º, do PLP 19/2023, o qual tem em sua redação:

“Art. 10-B Fica vedado, após o exercício de cargo na diretoria colegiada do Banco Central do Brasil, no período de 48 (quarenta e oito) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, aceitar cargo, estabelecer vínculo profissional ou de sociedade com pessoa física ou jurídica privada que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ocupado, incluindo instituições que sejam fiscalizadas ou reguladas pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º É vedado assumir cargo na diretoria colegiada do Banco Central do Brasil, na hipótese de, nos 48 (quarenta e oito) meses anteriores à entrada em exercício no cargo, ocorrência de vínculo profissional ou de sociedade com pessoa física ou jurídica privada que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ocupado, incluindo instituições que sejam fiscalizadas e reguladas pelo Banco Central do Brasil.” (NR)

Esse texto é contraproducente, pois veda que pessoas que tenham nos 48 meses antes da indicação ao cargo de diretor do BCB, vínculo profissional ou de sociedade com pessoa física ou jurídica privada que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ocupado, incluindo instituições que sejam fiscalizadas ou reguladas pelo BCB.

Assim, o parágrafo primeiro impede que aqueles com competência técnica e prática no mercado financeiro assumam o cargo na diretoria, restando indicações de pessoas que não tiveram experiência prática nos últimos 48 meses. Não se mostra pertinente que cargos de tamanha importância sejam assumidos por mera indicação política, sem qualquer qualificação profissional anterior no mercado.

Cumpram ressaltar também que todas as instituições financeiras são fiscalizadas pelo BCB, dentre elas bancos, cooperativas de crédito, financeiras, sociedades de crédito, corretoras, instituições de pagamento e administradoras de consórcios. Desse modo, imaginar qualquer pessoa advinda de mercado financeiro como suspeita, impessoal e suscetível de apenas satisfazer os interesses desses setores, é generalizar e deslegitimar toda a experiência e competência dos profissionais deste ramo.

Por outro lado, aceita-se como viável o caput do art. 10-B, pois estabelece uma quarentena de 48 meses na qual os diretores do BCB, após o exercício do cargo,

não podem ser contratados por empresas fiscalizadas pelo BCB. Este tipo de quarentena inclusive é utilizada em outros cargos, como para os juízes aposentados ou exonerados, conforme exposto no artigo 95, inciso V, da Constituição, que determina que aos juízes é vedado "exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração". Apenas se critica o período de 48 meses, por se entender ser um período muito longo.

Por sua vez, o artigo 2º do PLP e seu respectivo parágrafo único também possuem inconsistências na redação:

Art. 2º Ato do Poder Executivo determinará a criação do "Observatório de política monetária" para avaliar o cumprimento dos objetivos fundamentais do Banco Central estabelecidos nesta Lei.
Parágrafo único. O "Observatório de política monetária", nos termos do ato regulamentar, deve atuar em ampla colaboração com as entidades da sociedade civil, movimentos sociais, Universidades, sindicatos, acadêmicos e especialistas com experiência e autoridade na matéria, bem como com o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras municipais, além de outros países e organismos internacionais.

A ideia de um observatório de política monetária, apesar de ser nobre, não possui viabilidade operacional. Designar câmaras municipais, sindicatos e assembleias legislativas estaduais para avaliar o cumprimento dos objetivos fundamentais do BCB significa desviar a função e o foco da área de atuação destas instituições e universalizar um debate técnico que merece ser trabalhado entre economistas e demais profissionais do setor.

Além das críticas advindas do PLP 19/2023, o BCB também tem sido alvo de comentários por parte do atual presidente do Brasil, desde o início do seu mandato (2023), bem como de membros do governo e da base aliada. Em entrevista ao canal de notícias CNN no dia 16/02/2023, o presidente Lula afirmou que o governo estava pretendendo reavaliar a autonomia do BCB, se questionando:

"Vamos ver qual é a utilidade que a independência do Banco Central teve para este país. Se trouxe para o país uma coisa extraordinariamente positiva, não tem problema nenhum ele ser independente."

(...)

“O que eu quero saber é o resultado. O resultado vai ser melhor? Um Banco Central autônomo vai ser melhor? Vai melhorar a economia? Ótimo [se melhorar], mas se não melhorar, nós temos que mudar.”.

Meses depois, voltou a criticar o BCB, conforme relatado também pela CNN:

“Se eu, como presidente, não puder reclamar dos equívocos do presidente do Banco Central, quem vai reclamar? O presidente americano? Me desculpem, o Banco Central tem autonomia, mas ele não é intocável.”.

(...)

“Se você tem compromisso com o crescimento econômico, com a geração de emprego e com o controle da inflação, cuide dos três. Com os juros a 13,75%, os outros dois não serão cumpridos. Se o dinheiro não estiver rodando no bolso do trabalhador, não tem melhoria na qualidade de vida nem no Brasil, nem em qualquer lugar do mundo.”.

Ainda com críticas mais contundentes, a atual Presidente do Partidos dos Trabalhadores, Gleisi Hoffmann, declarou em 07 de dezembro de 2024, que é um absurdo a taxa de juros no país, e afirmou que há um processo especulativo por causa do Presidente do BCB, “inclusive ao terrorismo que ele faz sobre a política fiscal e sobre os novos indicados”. Ao passo em que o atual diretor de Política Monetária do Banco Central, e futuro Presidente do Banco, Gabriel Galípolo, já sinalizou que não mudará, pelo menos no início de sua gestão, a estratégia da autarquia, declarando que “a autoridade monetária não é lugar para ‘miss simpatia’”. E completou: ‘O arcabouço legal e institucional que existe da política monetária hoje está muito claro. O Banco Central não recebe comandos por entrevistas, por post em redes social’

Por outro lado, o atual Presidente do BCB, Roberto Campos Neto, defendeu que a autonomia operacional é benéfica para o País, alegando que isso permitiu ao BC fazer o maior reajuste na taxa básica (Selic), do século 21 antes das eleições de 2022 sem a interferência do Poder Executivo.

Conforme a Central Banking, editora especializada em políticas públicas e mercados financeiros com ênfase em bancos centrais, a autonomia operacional para o BCB veio em um momento importante. Notavelmente, reduziu as preocupações sobre o potencial de financiamento monetário quando, durante a pandemia de

Covid-19, foi autorizado a fazer operações nos mercados secundários domésticos para títulos do governo e ativos privados, bem como realizar operações no mercado internacional de títulos do governo. Sinalizar que o BCB tinha autoridade e capacidade de agir “teve um impacto imediato nos preços de mercado e na liquidez, reduzindo a necessidade de o banco central intervir”, de acordo com o Banco de Compensações Internacionais.

Pouco tempo depois, o Brasil começou a experimentar um salto significativo na inflação, assim como ocorreu em outros países. Ao contrário da maioria de seus pares do BC, o Comitê de Política Monetária (Copom) do BCB tomou medidas rápidas. Entre março de 2021 e setembro de 2022, o banco central aumentou sua principal taxa de juros de 2% para 13,75%. Nesse intervalo, a taxa Selic aumentou paulatinamente a partir do retorno gradual de atividades comerciais antes limitadas para evitar a propagação do vírus da COVID-19, até conseguir estabilizar as taxas após um ano e meio de pandemia.

Nesse contexto, o BC tomou um conjunto de medidas para reduzir a inflação. Essa abordagem valeu à pena, uma vez que o pico da inflação de 12,13% em abril de 2022 (taxa acumulada de 12 meses) caiu para 3,16% em junho de 2023.

Em junho de 2023, os diretores do Fundo Monetário Internacional (FMI) “elogiaram a resposta proativa da política monetária do banco central”, dizendo que era “consistente” com sua “estrutura de segmentação por inflação”.

O relatório emitido pelo FMI (2023) acrescentou:

“Observando o lento declínio da inflação básica e as expectativas de inflação ainda acima da meta, [os diretores] consideraram a atual postura monetária apropriada e pediram uma política monetária contínua voltada para o futuro e dependente de dados”.

De acordo com o Central Banking, o BCB resistiu aos apelos do governo (Lula) para afrouxar prematuramente, apoiando assim a independência do banco central. Em segundo lugar, foi o primeiro, juntamente com o Chile, a realizar o corte de taxas.

Por esses e outros motivos, o BCB venceu o “Central Banking Awards” na categoria principal, sendo eleito o “Central Bank of the Year 2024”, o que denota a credibilidade do BCB no cenário internacional.

7. CONCLUSÃO

A IBC, tema de grande relevância no cenário econômico mundial, apresenta-se como um mecanismo crucial para a estabilidade financeira e o controle inflacionário, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Nesse sentido, o presente estudo buscou analisar a evolução histórica do BCB e os impactos da Lei Complementar nº 179/2021 na sua autonomia.

A pesquisa demonstrou que a IBCB, embora formalizada recentemente, tem suas raízes em um longo processo histórico, marcado por avanços e retrocessos. A aprovação da Lei Complementar nº 179/2021 consolidou a autonomia da instituição, estabelecendo mandatos fixos para seus diretores e critérios mais rigorosos para sua nomeação e demissão, visando protegê-la de pressões políticas, em especial na definição da taxa básica de juros (Selic).

No entanto, o estudo também revelou que a IBCB é um tema controverso, com argumentos favoráveis e contrários. Críticos apontam para o risco de falta de coordenação com as políticas do governo e para a possibilidade de beneficiar interesses do mercado financeiro em detrimento da sociedade.

Conclui-se que a IBCB, apesar de representar um avanço institucional, ainda precisa ser acompanhada e avaliada em seus desdobramentos práticos. A Lei Complementar nº 179/2021, mesmo sendo um marco importante, carece de aprimoramentos para garantir maior estabilidade e previsibilidade à atuação do BC.

Também se faz necessário olhar para o Projeto de Lei Complementar 19/2023, que propõe alterações na Lei Complementar nº 179/2021, as quais podem ser consideradas um retrocesso em relação à independência da instituição e à estabilidade econômica do país. A subordinação hierárquica do Banco Central ao Presidente da República, a possibilidade de exoneração do presidente do Banco Central mediante mera "exposição de motivos", a quarentena prévia de 48 meses para diretores oriundos do mercado financeiro e a criação de um observatório da política monetária com a participação de entes sem expertise técnica fragilizam a

autonomia do Banco Central, abrindo espaço para interferências políticas na condução da política monetária e colocando em risco a credibilidade da instituição e sua capacidade de controlar a inflação e garantir a estabilidade financeira.

Ademais, o presente estudo contribui também para o debate sobre a autonomia do BC, fornecendo subsídios para a formulação de políticas públicas que promovam a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável do Brasil. A análise crítica e aprofundada da IBCB é essencial para aprimorar o funcionamento das instituições monetárias e fortalecer a capacidade do país de enfrentar os desafios do cenário econômico global.

Portanto, é fundamental que a sociedade e os formuladores de políticas públicas mantenham um olhar atento à atuação do BCB, buscando mecanismos que garantam a transparência e a eficácia da política monetária, de forma a conciliar a independência da instituição com os objetivos de desenvolvimento socioeconômico do país.

REFERÊNCIAS

Anna Carolina Oliveira Carvalho, João Paulo da Silva Ramos, Fernanda Santana Santos y Adriano Alves de Rezende (2020): A independência dos bancos centrais: uma análise do caso brasileiro, Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana (fev 2020). disponível em : <<https://www.eumed.net/rev/oel/2020/02/independencia-bancos-centrais.html>>. Acesso em 2. dez de 2024

Banco Central do Brasil. Banco Central é eleito o "Central Bank of the Year 2024". Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/787/noticia>>. Acesso em 2. dez 2024

BINDER, Sarah A.; Spindel, Mark. The Myth of Independence: How Congress Governs the Federal Reserve. Princeton Oxford: Princeton University Press. (2017) ISBN 978-0-691-16319-2.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023. Dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9513915&ts=1717612577105&disposition=inline>>. Acesso em: 2 dez. 2024

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Chega à Câmara projeto aprovado pelo Senado que prevê autonomia do Banco Central. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/706618-chega-a-camara-projeto-aprovado-pelo-senado-que-preve-autonomia-do-banco-central>>. Acesso em: 3 dez. 2024

CARTA CAPITAL. O que é a independência do Banco Central? Ela é boa?. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/voce-sabe-o-que-e-autonomia-do-banco-central-157.html>>. Acesso em: 3 dez. 2024.

Central Banking. Central Bank of the year: Central Bank of Brazil. Disponível em: <<https://www.centralbanking.com/awards/7960943/central-bank-of-the-year-central-bank-of-brazil>>

CHIQUIAR, Daniel. IBARRA, Raúl. La Independencia de Los Bancos Centrales y la Inflación: Un Análisis Empírico. Inv. Econ [online]. 2020, vol.79, n.311, pp.4-34. ISSN 0185-1667. <https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2020.311.72433>.

CORAZZA, Gentil. Os bancos centrais e sua ambivalência público-privada. Disponível em: <<https://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101032.pdf>>.

COUTO, Mariana Araujo. A teoria da independência do Banco Central: conflitos teóricos e análise do caso brasileiro. 2014.

FIELDING, David. "Fiscal and Monetary Policies in Developing Countries" in The New Palgrave Dictionary of Economics (Springer, 2016), p. 405.

do Vale, A. (2021). Central bank independence, a not so new idea in the history of economic thought: a doctrine in the 1920s. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 28(5), 811–843. <https://doi.org/10.1080/09672567.2021.1908393>.

História do BC. Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/historia/historiabc/historia_bc.asp?frame=1. Acesso em 2 de dezembro de 2024.

Levenhagen, A. J. F. Os paradigmas da tributação internacional como instrumentos de dominação externa. *Revista De Direito Tributário Internacional Atual*, (6), 35–56. <https://doi.org/10.46801/2595-7155-rdtia-n6-2>. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/download/1132/71> (2022).

LOYOLA, G. Artigo 192 – hesitações repercutem em expectativas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 mar. 2003.

MARIN, Filipe Fecho. Banco Central independente: evolução teórica e possibilidades de implantação deste sistema. 2011.

MENDONÇA, Helder Ferreira. A teoria da independência do Banco Central: uma interpretação crítica. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 30, n. 1, 2000.

Our History. Bank of England. 2024. Disponível em <https://www.bankofengland.co.uk/about/history>. Acesso em 2 de dezembro de 2024.

PRADO, Maeli; CARNEIRO, Mariana. Independência do Banco Central é prática na maioria dos países com meta de inflação: OCDE defende que maior independência do BC é importante para credibilidade. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/independencia-do-banco-central-e-pratica-na-maioria-dos-paises-com-meta-de-inflacao.shtml>. Acesso em: 2 de dezembro de 2024.

Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lavagemdinheiro>. Acesso em 2 de dez. 2024.

Poder 360. Autonomia do BC não está completa, diz Campos Neto. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-economia/autonomia-do-bc-nao-esta-completa-diz-campos-neto> Acesso em: 2 dez 2024

Poder 360. Campos Neto faz “terrorismo” com indicados ao BC, diz Gleisi. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-economia/campos-neto-faz-terrorismo-com-indicados-ao-bc-diz-gleisi/>

RIGOLON, F. J. R. Independência do banco central: teoria e aplicações para o Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 399-432, ago. 1998.

ROSSI, Sergio. Central bank independence from banks rather than governments. In: *The Future of Central Banking*. Edward Elgar Publishing, 2022. p. 360-372.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF mantém a constitucionalidade de lei que concede autonomia ao Banco Central. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=471872&ori=1>>.

VARGAS, J.; BRAZIL, H. L. S. A questão da independência do Banco Central: uma análise do caso brasileiro. *Revista Economia Ensaios*, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil, v. 32, n. 1, 2018. DOI: 10.14393/REE-v32n1a2017-8. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/34816>>. Acesso em: 3 dez. 2024.