



NOTAS ECONÓMICAS

A MOEDA ÚNICA NA REINVENÇÃO DA EUROPA

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Banco Central Europeu: Independência e Responsabilidade Política

Carlota Maria Miranda Quintal Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra



1. Introdução¹

A independência do Banco Central Europeu (BCE), consagrada no Tratado da União Europeia e nos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e do BCE, tem sido vista como uma condição necessária e imprescindível para que a política monetária seja credível perante os mercados e para a estabilidade do Euro. No entanto, a independência do BCE, prevista a um nível superior ao do próprio Bundesbank (apontado como um dos bancos centrais mais independentes), tem suscitado alguma polémica no que diz respeito à sua responsabilidade política. Efectivamente, teremos uma instituição com uma vasta influência sobre a situação económica e financeira da União, dado que tomará a seu cargo a definição da política monetária única, mas cujos dirigentes não serão democraticamente eleitos.

Esta questão torna-se tanto mais delicada, quanto maior for a tendência do Banco Central Europeu para prosseguir com uma política restritiva.

2. A independência legal do Banco Central Europeu

A moeda única europeia relançou o debate sobre o tema da independência dos bancos centrais, uma vez que a elaboração dos estatutos de uma nova instituição exigia um consenso prévio sobre a sua posição, face ao poder político.

O Tratado da União Europeia e o Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do BCE acabaram por arquitectar um banco central com um nível de independência bastante elevado. Para este resultado deverá ter contribuído em muito a influência da Alemanha, cujo sucesso na luta contra a inflação e na defesa de uma moeda forte e estável tem sido atribuído, em grande parte, à elevada independência de que goza o seu banco central².

A independência do BCE deverá ser assegurada por um conjunto de disposições legais, a começar pelo prazo dos mandatos dos seus dirigentes³. Os membros da comissão executiva serão nomeados por um prazo de oito anos (não renováveis) e os governadores dos bancos centrais nacionais deverão ser nomeados por um prazo não inferior a cinco anos.

Os membros dos órgãos de direcção do BCE poderão ser demitidos apenas se deixarem de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou se cometerem falta grave.

As restrições colocadas à demissão dos responsáveis máximos do BCE e a duração dos seus mandatos (mais longos do que as legislaturas) contribuem para proteger a política monetária

¹ Esta comunicação baseia-se na minha tese de mestrado em economia financeira, intitulada «A Independência dos Bancos Centrais».

² A independência do BCE é interpretada por muitos como uma contrapartida exigida pela Alemanha, pela perda de hegemonia do Bundesbank na determinação da política monetária da União Europeia. Refira-se que na Alemanha existe um sentimento generalizado de aversão à inflação e uma confiança indubitável na actuação do Bundesbank, pelo que a opinião pública alemã é muito sensível a esta questão. Provavelmente verificar-se-ia uma forte resistência à substituição do Marco pelo Euro, se não houvesse garantias da independência do BCE.

³ Os órgãos de decisão do Banco Central Europeu serão o conselho do BCE e a comissão executiva. O primeiro será composto pelos governadores dos bancos centrais dos Estados-membros pertencentes à União Monetária e pelos membros da comissão executiva (presidente, vice-presidente e quatro vogais). O conselho do BCE será o órgão supremo de decisão sobre todas as questões relacionadas com as atribuições e operações do SEBC, enquanto que a comissão executiva ficará incumbida de zelar pela execução da política monetária.



face aos ciclos políticos⁴. Uma maior longevidade dos mandatos visa alargar o horizonte da política monetária, libertando-a de objectivos mais imediatos e de algum modo eleitoralistas. Para que isto se verifique efectivamente, há que tornar os responsáveis pela política monetária menos vulneráveis ao poder político e garantir o exercício integral dos seus mandatos, daí as restrições enunciadas.

O Tratado da União Europeia estabelece, de forma clara e inequívoca, um único objectivo para o Banco Central Europeu: a manutenção da estabilidade do nível de preços. Embora o Banco deva apoiar as políticas económicas gerais da Comunidade, tal deve ocorrer sem prejuízo do seu objectivo. Este procedimento é também favorável à independência do BCE, pois impede que os governos dos Estados-membros ou os organismos comunitários imponham os seus próprios objectivos e façam críticas ao BCE por seguir um determinado rumo e não outro.

A independência do banco central da União Europeia aparece reforçada pelas cláusulas que proíbem o BCE, os bancos centrais nacionais ou qualquer membro dos respectivos órgãos de decisão, de solicitar ou receber instruções de qualquer entidade comunitária ou dos Estados-membros, no exercício dos poderes e no cumprimento das atribuições e deveres que lhes são conferidos pelo Tratado e pelos Estatutos⁵.

O modo como delibera o conselho do BCE (maioria simples, dispondo cada um dos seus membros de um voto) é outra característica da independência global do Banco. Um sistema com votação ponderada levaria a olhar para os governadores como representantes nacionais e não como membros em igualdade de circunstâncias, de um corpo colegial, com a responsabilidade de formular a política monetária comum.

Tal como já acontece actualmente com os bancos centrais nacionais, o BCE não poderá conceder crédito a instituições ou organismos da Comunidade, governos centrais, autoridades regionais, locais ou outras autoridades públicas, nem poderá comprar directamente títulos de dívida pública a estas entidades. Fica assim anulado um dos principais motivos (monetarização dos défices orçamentais) geradores de conflitos entre os bancos centrais e os governos⁶.

Por último, uma referência à política cambial. Regra geral, esta política é da responsabilidade dos governos e no caso da União Monetária Europeia ela será ditada pelo Conselho. No entanto, o BCE deverá ser sempre consultado e na ausência de um sistema de taxas de câmbio em relação a uma ou mais moedas não comunitárias, as formulações gerais para uma política de taxas de câmbio em relação a essas moedas, não podem prejudicar o objectivo do SEBC de manutenção da estabilidade dos preços.

3. A importância da responsabilização do Banco Central Europeu

A atribuição de independência a um banco central, no quadro de um país democrático, provavelmente nunca se processa sem gerar controvérsia nas diferentes esferas da sociedade. Assim, não é de surpreender que a independência prevista para o BCE suscite atitudes apreensivas, pelo facto daquela instituição estar pouco sujeita às regras democráticas. Senão, veja-se o exemplo dos membros dos órgãos directivos do Banco, os quais serão praticamente

4 Uma outra restrição diz respeito às qualificações técnicas dos membros da comissão executiva, os quais devem ter uma reconhecida competência e experiência profissional nos domínios monetário ou bancário. A interpretação que aqui se faz das disposições legais, relativamente ao seu contributo para a independência do BCE, segue de perto Cukierman (1992).

5 Os Estatutos do BCE referem ainda que as instituições e organismos comunitários, bem como os governos dos Estados-membros, devem respeitar aquele princípio e não procurar influenciar os membros dos bancos mencionados acima. O Tratado parece, assim, não querer deixar qualquer brecha susceptível de originar leituras subjectivas da lei, relativamente a esta matéria.

6 Uma política monetária forçada a acomodar défices orçamentais fica condicionada à partida, podendo mesmo ver-se incapacitada para atingir os seus objectivos.

«intocáveis» durante os seus mandatos, ainda que os governos democraticamente eleitos ou a opinião pública não aprovem a sua actuação⁷.

As reservas quanto à independência do BCE, são também alimentadas pela convicção de que este assumirá inicialmente uma postura firme e restritiva na condução da política monetária única e de que as taxas de juro serão mais altas do que seria desejável para o crescimento económico sustentável e não inflacionista. O Banco terá de conquistar a sua própria credibilidade e por isso é possível que o seu desejo de demonstrar aos mercados a sua independência e o seu empenho em manter uma inflação baixa, conduza a alguns excessos⁸. Os mercados tenderão, inevitavelmente, a comparar o BCE com o Bundesbank, o que deverá contribuir ainda mais para acentuar a propensão do Banco Central Europeu para seguir uma política restritiva.

Perante este cenário, parecem legítimas as aspirações daqueles que pretendem colocar no outro prato da balança, as preocupações com o desemprego e exigir sérios meios de responsabilização do BCE. De facto, os Estado-membros já se vêem privados da política cambial para combater eventuais choques adversos sobre as suas economias, a política orçamental enfrenta fortes restrições impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e a política monetária passa a ser definida em função de toda a área do Euro (existindo deste modo, a possibilidade de não ser igualmente adequada à situação económica dos diferentes países), com a «agravante» de emanar de uma instituição independente⁹.

Ascece ainda a dificuldade de coordenação das políticas económicas dos vários Estados-membros e as divergências no que diz respeito às formas de combater o desemprego, as quais reduzem as possibilidades de um equilíbrio entre os diferentes objectivos de política e acabam por fortalecer a posição do Banco Central Europeu.

4. Os mecanismos de responsabilização do Banco Central Europeu

Os meios de responsabilização dos bancos centrais, sendo sempre necessários, tornam-se progressivamente mais importantes conforme se transferem mais competências dos governos para esses bancos. O problema que se coloca é saber onde acaba a responsabilidade política de um banco central independente e onde começam as pressões políticas sobre esse banco. Conciliar independência do banco central com responsabilidade democrática não é tarefa fácil.

O caso do BCE exige uma atenção especial neste aspecto, não só pela acentuada concentração de poderes naquela instituição, como também pela ausência de uma autoridade política central forte. Ou seja, além do BCE ser mais independente do que os bancos centrais nacionais, não existe ao nível da União Europeia um órgão com poderes e funções similares aos dos governos nacionais.

Apesar das limitações, o Tratado da União Europeia e os Estatutos do SEBC e do BCE contemplam alguns mecanismos de responsabilização, uns mais efectivos do que outros, os quais passam pela elaboração de relatórios sobre a política monetária, pela realização de

7 O actual Ministro das Finanças (Sousa Franco), em entrevista ao *Público* (edição de 27 de Outubro de 1997 — revista «500 Maiores Empresas»), manifestava-se contra o modelo subjacente à moeda única, por este apontar para um «predomínio de um banco central independente — que tem de haver — mas com um défice democrático». Para o mesmo, «aquele modelo peca pela ausência de um controlo democrático».

8 Na opinião do economista norte-americano Paul Krugman, o BCE, ao contrário da Reserva Federal que tem em consideração a economia global dos Estados Unidos, vai tentar combater qualquer inflação em todos os sítios, seguindo assim uma política bastante deflacionista nos primeiros anos da União Monetária [*Público* — edição de 13 de Outubro de 1997: Suplemento de Economia].

9 Para Silva (1997), seria conveniente que a política monetária única se demarcasse da função de estabilização das economias, por forma a que os choques assimétricos não fossem uma fonte de conflitos da política do BCE. De qualquer modo, na situação actual, as políticas monetárias dos Estados-membros estão bastante condicionadas pela orientação da política monetária da Alemanha, além do mais, o processo de convergência entre os países da União Europeia deverá reduzir as probabilidades de ocorrência de choques assimétricos.





audiências no Parlamento Europeu e ainda pela cooperação entre o Banco e as instituições comunitárias.

O BCE elaborará e publicará, pelo menos trimestralmente, relatórios sobre a actividade do Sistema Europeu de Bancos Centrais. Também deverá enviar anualmente, ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao Conselho Europeu, um relatório sobre as actividades do SEBC e sobre a política monetária do ano anterior e em curso. Com base no relatório anual, o Parlamento Europeu pode promover um debate geral.

O presidente do BCE e os outros membros da comissão executiva podem, a pedido do Parlamento Europeu ou por sua própria iniciativa, ser ouvidos pelas competentes comissões deste Parlamento.

O Tratado estipula algumas formas de cooperação entre o BCE e o Conselho. Assim, o presidente do Conselho e um membro da Comissão podem participar, sem direito a voto, nas reuniões do conselho do BCE. O presidente do Conselho pode submeter moções à deliberação do Banco. Por seu lado, o presidente do BCE será convidado a participar nas reuniões do Conselho, sempre que este discutir assuntos relativos aos objectivos e atribuições do SEBC.

Uma prática de diálogo entre o BCE e o Conselho pode contribuir para concertar posições e impedir o agravamento de eventuais conflitos. Possivelmente, esta foi uma das razões que esteve na origem da proposta francesa de criação de um conselho informal, composto pelos ministros das finanças dos países da zona da moeda única (Conselho do Euro)¹⁰. Esta medida deveria reforçar o «poder de negociação» do Ecofin, mas segundo Silva (1997: 156), o Conselho de Estabilidade (designação inicialmente utilizada) não deve ser concebido como um contrapoder do BCE, porque isso prejudicaria a credibilidade do Banco.

A responsabilidade de um banco pode ser salvaguardada, no limite, pela «ameaça» da revogação dos seus estatutos. Isto é, a possibilidade de alteração dos estatutos constitui um trunfo que pode ser utilizado em situações consideradas mais graves. No entanto, este é outro aspecto em que o Tratado da União Europeia dá primazia à vertente da independência do BCE. Os estatutos deste banco, na sua parte substancial, só podem ser alterados por unanimidade (incluindo os Estados-membros que não fazem parte da área do Euro). Pela dificuldade de alteração dos estatutos, este procedimento funciona menos como um mecanismo de responsabilização, o que não acontece com os estatutos dos bancos centrais nacionais que podem ser alterados por maiorias políticas¹¹.

5. Conclusão

As tensões que podem surgir entre o BCE e o Conselho, bem como os problemas relacionados com a sua responsabilidade democrática, podem também verificar-se ao nível dos Estados federais ou unitários, onde existam bancos centrais com um nível considerável de independência. Contudo, o caso do BCE é mais delicado, uma vez que o Tratado da União Europeia confere-lhe um grau de independência superior ao de qualquer outro banco central e também pela limitação das competências dos órgãos políticos da União. A este respeito, é provável que se desenvolvam mecanismos que permitam às instituições políticas da União pronunciar-se melhor e mais regularmente sobre a política monetária definida pelo BCE.

¹⁰ A Suécia, com o apoio do Reino Unido e da Dinamarca, já se manifestou contra esta proposta por considerar que se trata de uma forma de esvaziar o Ecofin. Aqueles três países, que optaram por não entrar para a União Monetária desde o seu início, receiam que o Conselho do Euro, embora informal, possa chegar a acordos em decisões económicas importantes antes mesmo de estas serem discutidas nos encontros do Ecofin.

¹¹ Embora os Estados-membros conservem os seus processos legislativos específicos, note-se que a partir da instituição do SEBC e do BCE, os estatutos de cada banco central nacional deverão ser compatíveis com o Tratado da União Europeia. Isto significa que as alterações de fundo da legislação ao nível nacional dependerão da própria alteração do Tratado.

Um último apontamento para sublinhar que a independência de que se tem vindo a falar é aquela que resulta das soluções legislativas adoptadas. Assim, apesar do BCE gozar de uma independência legal bastante elevada, isso não significa que na prática, a sua independência efectiva se situe exactamente a esse nível¹². Em princípio, existem menos razões para que se registre uma grande discrepância entre aqueles dois tipos de independência, pois as normas legais são bastante explícitas e nalguns casos há mesmo um reforço de intenções, mas a combinação (por certo, flutuante) entre independência e responsabilidade que daqui irá resultar, só o futuro o dirá.



¹² A recente decisão da França de propor o seu próprio candidato para a presidência do BCE, como alternativa ao actual presidente do Instituto Monetário Europeu e ex-governador do banco central holandês, parece um sinal de que nem todos acreditam totalmente na independência expressa no «papel».



Referências Bibliográficas

Cukierman, A. (1992) *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*, Cambridge, MA, MIT Press.

Quintal, C. (1996) *A Independência dos Bancos Centrais*, Tese de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Silva, A. C. (1997) *Portugal e a Moeda Única*, Verbo Editora.