NOTAS SOBRE POLÍTICA ECONÔMICA*

Eugênio Rosa de Araújo**

RESUMO: Este artigo trata da abordagem jurídica da política econômica, mencionando, para esse efeito, alguns conceitos de economia e analisando a competência constitucional da União para legislar sobre Direito Monetário, além de tecer ponderações acerca do ativismo judicial, que visa a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na condução dos fundamentos da moeda em nosso ordenamento jurídico, especificamente no campo da política monetária.

PALAVRAS-CHAVE: Política econômico-monetária. Ativismo judicial. Direito Monetário.

Introdução: escorço do trabalho

Neste artigo, serão mencionados alguns conceitos da ciência econômica tão somente para fundamentar e justificar a abordagem jurídica da política econômica, traçando exemplificativamente os contornos gerais dos seus instrumentos, a saber: as políticas cambial, fiscal, aduaneira e monetária. Conclui-se com a análise da competência constitucional da União para legislar sobre direito monetário.

O tema desenvolvido é de grande relevo tendo em vista que não há no capítulo da ordem econômica nenhuma menção á política econômica e seus elementos, o que tem facilitado a emergência de sua judicialização gerando insegurança jurídica e indevido ativismo judicial, com o subproduto da substituição, pelo Judiciário, do Legislativo e o Executivo na condução dos fundamentos da economia em nosso ordenamento jurídico.

1 Conceito de política econômica

No presente item, o termo "conceito" expressa a representação de uma ideia universal conducente à formulação de uma imagem no pensamento do intérprete.

Com este intuito, percorre-se a doutrina que se debruçou sobre a conceituação da política econômica, procurando traçar seus contornos mais gerais: Gomes ([s/d], p. 178-179); Nusdeo (1981, p. 225-232; 1995, p. 5); Camargo (1967, p. 15-26); Rossetti (1987, p. 28-30); Souto (2000, p. 25); Abreu (2000, p. 7-11); Ianni (1991); Carneiro (1978, p. 223-249) e Sperber (2007, p. 497-503).

Para Luiz Souza Gomes, a política econômica vem a ser o "sistema particular de Economia. Direção dada por um governo ou por um povo às relações econômicas dos indivíduos e corporações." Prossegue, aduzindo que a política econômica "tem um sentido mais prático que o teórico, pois ela visa à aplicação prática de certos princípios econômicos" (GOMES, [s/d], p. 179).

* Enviado em 12/7, aprovado em 1º/8, aceito em 5/8/2011.

** Mestre em Direito – Universidade Candido Mendes; juiz federal. Faculdade de Direito, Pós-Graduação. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: erosa@uninet.com.br.

O tema também é tratado por Paulo Sandroni (2004, p. 477-478), para quem a política econômica é o "conjunto de medidas tomadas pelo Governo de um país com o objetivo de atuar e influir sobre os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços".

Pondera que:

> Embora dirigidas ao campo da economia, essas medidas obedecem também a critérios de ordem política e social – na medida em que determinam, por exemplo, quais segmentos da sociedade se beneficiarão com as diretrizes econômicas emanadas do Estado. (SANDRONI, 2004, p. 477-478)

É certo que o conteúdo e o alcance de uma dada política econômica variam de um ordenamento para outro, em razão do grau de diversificação da economia, da natureza do regime social e do nível de atuação dos grupos de pressão, como partidos, sindicatos, associações de classe e mesmo a opinião pública.

Por isso, Sandroni (2004, p. 477) adverte que: "a política econômica depende da própria visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade".

Em escólio semelhante, Eduardo Fortuna explica:

> Política econômica global do Governo que consiste, em síntese, em promover o desenvolvimento econômico, garantir o pleno emprego e sua estabilidade, equilibrar o volume financeiro das transações econômicas com o exterior, garantir a estabilidade do preço e o controle da inflação e promover a distribuição da riqueza e das rendas. (FORTUNA, 2006, p. 17)

Calha, outrossim, trazer o aporte de Allain Cotta (1976, p. 327-329), para quem a política econômica "é o conjunto coordenado das intervenções públicas, destinadas a atingir determinados objetivos. Toda política se define pelos seus objetivos e meios. Estes têm evoluído consideravelmente através da história".

Esclarecendo a origem histórica do aparecimento das políticas econômicas, diz o economista francês que:

> É só a partir do fim da crise de 1929 que se vê, realmente, o Estado definir e aplicar uma verdadeira política econômica. Este fato está intimamente ligado à "revolução" Keynesiana, que introduz novos objetivos e estabelece os meios que permitem atingi-los. O objetivo principal torna-se o pleno emprego dos homens, visto que a finalidade de Keynes era provar que o subemprego era possível numa economia capitalista e que, para mais, podia permanecer, desde que não fosse elaborada uma política destinada a eliminá-lo. Os meios desta política encontram-se inteiramente definidos na Teoria Geral (cf. Keynes). (COTTA, 1976, p. 327)

Nesse contexto, sabe-se que:

> Através de instrumentos fiscais (política fiscal), através de medidas de intervenção direta (controle de preços), através de instrumentos financeiros de redistribuição dos rendimentos, por intermédio do orçamento (política financeira),

> através de instrumentos monetários destinados a aumentar o volume da massa monetária (política monetária), o Estado está, ao fim de trinta anos, devotado à realização do objetivo econômico e social por excelência que é o pleno emprego. (COTTA, 1976, p. 328)

Conclui o autor:

> As intervenções públicas tornaram-se, por outro lado, tão diversas que "a política econômica" transformou-se na escolha da importância relativa a atribuir aos diferentes instrumentos. Esta arbitragem, cada vez mais complexa, já não poderá ser efetuada segundo as vias políticas tradicionais. (COTTA, 1976, p. 329)

Nada obstante as definições e conceitos já expostos, Fabio Nusdeo (1997, p. 196) alerta que "o estudo dos fins a serem propostos para o desempenho do sistema econômico tende a escapar a qualquer tratamento de cunho científico, – pelo menos no campo da ciência econômica –, porque a sua definição e colocação se passam na esfera política." Embora reconheça tais dificuldades, o referido autor destaca que:

> Agir sobre o mercado significa, em essência, atuar sobre um conjunto de dados, pois eles representam a estrutura condicionante do sistema. [...] mais do que isso, significará subtrair dele, mercado, certas variáveis, para transformá-las em dados passíveis de, por sua vez, serem institucionalmente fixadas. [...]
> no momento em que o poder político se dispõe a influir sobre os fenômenos, terá dois caminhos a seguir, muito embora não mutuamente excludentes. O primeiro deles será alterar a definição legal de certas faculdades dos agentes econômicos, sejam em termos de direito de propriedade, seja no que se refere aos direitos obrigacionais, seja ainda quanto ao poder de polícia." (NUSDEO, 1997, p. 218-219)

Tratando do segundo caminho, explica que "[...] consiste em subtrair ao próprio mercado a determinação de certas variáveis, transformando-as, elas também, em dados modificáveis, os quais, por sua vez, irão influir no comportamento das demais variáveis ou fenômenos econômicos" (NUSDEO, 1997, p. 220).

Dos conceitos trazidos, nota-se que a judicialização no campo da política econômica traduz importante transferência de poderes do Legislativo e Executivo na condução dos agentes e meios disponíveis de intervenção no mercado.

No caso da política monetária, chegou o Poder Judiciário a ultrapassar os limites da função jurisdicional, legislando positivamente de forma geral e abstrata, como se verá no âmbito deste trabalho.

2 Instrumentos da política econômica

Para a implementação global da política econômica, são necessárias medidas de ordens diversas nos campos da produção, distribuição, consumo e circulação de bens e serviços.

O Governo pode, nesse sentido, promover políticas parciais, mas complementares, que objetivem a arrecadação, o câmbio, a política de importação/exportação e a política monetária.

A política estrutural está voltada para a modificação da estrutura econômica do país (podendo chegar até mesmo a alterar o modelo de propriedade vigente), regulando o funcionamento do mercado (proibição de monopólios, cartéis, trustes, etc.), criando empresas estatais, alterando a distribuição de renda ou mesmo nacionalizando empresas estrangeiras.

Por outro lado, uma política econômica de estabilização conjuntural visa à superação de desequilíbrios ocasionais. Pode envolver tanto uma luta contra uma depressão da economia como o combate à inflação ou à escassez de determinados produtos.

Pode-se ainda anotar que uma política de expansão tem por objetivo a manutenção ou a aceleração do desenvolvimento econômico. Nesse caso, podem ocorrer reformulações estruturais e medidas de combate à inflação, proteção alfandegária e maior rigor na política cambial contra a concorrência estrangeira.

2.1 Política cambial

O contrato de câmbio realiza a troca, compra ou venda de moeda de outro país. É a conversão de uma moeda em outra, e sua disciplina garante o balanço de pagamento, a manutenção do valor internacional da moeda e evita efeitos inflacionários (ARAÚJO, 2009, p. 32).

Segundo o art. 22, VII, da CF, incumbe privativamente à União legislar sobre câmbio, bem como, nos termos do art. 21, VIII, da CF, administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada. De arremate, incumbe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da república, dispor sobre matéria cambial, a teor do art. 48, XIII, da CF e moeda, conforme a dicção do art. 48, XIV, da CF.

As reservas cambiais traduzem o montante de moeda estrangeira acumulado pelo país. O resultado da balança de pagamentos reflete o resultado monetário das transações de bens e serviços realizados pelos brasileiros no exterior (saldo em transações correntes), assim como o fluxo de capitais entre o país e o exterior (empréstimos, financiamentos, aplicações em mercado financeiro, etc.), e vai exprimir se houve acúmulo ou perda de moeda estrangeira no período – refletindo, desse modo, a variação das reservas cambiais. Estas, portanto, revelam o estoque de moedas estrangeiras do país em determinando momento.

Conforme dissemos em outro lugar:

> Disso resulta a necessidade de o governo manter uma política cambial, refletindo o modo pelo qual o país trava suas relações comerciais e financeiras com os demais países. Por exemplo: se o governo mantiver o dólar barato (um dólar valendo um real), as importações aumentarão e as exportações sofrerão um resfriamento, porque nosso produto ficará mais caro, em dólares, no exterior, perdendo competitividade em termos de preço e afetando a atividade econômica exportadora. Por outro lado, se o Governo desvalorizar o real (um dólar valendo cinco reais), dita desvalorização ocasionará o efeito contrário, ajudando as exportações, dificultando as importações e prejudicando a atividade econômica dependente de insumos importados, com possíveis efeitos inflacionários. (ARAÚJO, 2009, p. 32-33)

A política cambial, como se percebe, é de suma importância para o regular desenvolvimento da economia e é importante instrumento de política econômica.

Ressaltando a importância da política cambial, Eduardo Fortuna (2006, p. 60) afirma que ela "está fundamentalmente baseada na administração da taxa de câmbio e no controle das operações cambiais. Embora, indiretamente ligada à política monetária, destaca-se desta por atuar mais diretamente sobre todas as variáveis relacionadas às transações econômicas do país com o exterior".

Como já foi dito, a política cambial deve ser cuidadosamente administrada no que tange ao seu impacto sobre a política monetária.

Um desempenho muito forte nas exportações pode ter grande impacto monetário, pois o ingresso de divisas implica a conversão para reais e a expansão da emissão de moeda tem inegáveis efeitos inflacionários.

Segundo Eduardo Fortuna:

> [...] para o Brasil, uma boa política cambial deverá permitir um elevado volume de fluxo de moeda com o exterior nos dois sentidos (exportação, importação, compras e vendas financeiras), garantindo que os eventuais déficits em transações correntes sejam assegurados pelo conjunto de financiamentos externos, quer seja na forma de investimentos diretos nas privatizações, nas multinacionais, colocação de bônus, linhas de crédito de exportação/importação, em crédito de fornecedores. (FORTUNA, 2006, p. 61)

É importante trazer a autorizada lição de Paulo Sandroni (2004, p. 477) no que se refere à política cambial para quem ela representa um "instrumento da política de relações comerciais e financeiras entre um país e o conjunto dos demais países".

Em dado momento, pode ser importante para o país adquirir certos produtos no exterior, necessários ao desenvolvimento de seu setor industrial. Para tanto, as autoridades monetárias podem manter o câmbio artificialmente valorizado, barateando o custo, em moeda nacional, desses produtos. Em contrapartida, ocorreria o encarecimento dos produtos nacionais para os importadores de outros países.

Constata-se que a política cambial é importante instrumento de política econômica, o qual viabiliza objetivos no campo das relações econômicas com os demais países, com evidentes reflexos na economia interna.

2.2 Política fiscal

A política fiscal, na visão de José Afonso da Silva (1968, p. 41), "estuda a determinação do plano, o tempo e o procedimento a seguir na realização dos gastos públicos e na obtenção dos ingressos públicos".

Trata a política fiscal de utilizar o poder de gastar e de cobrar tributos por parte do governo para influir sobre os preços, os ingressos e o emprego.

Citando Neumark, José Afonso da Silva entende por política fiscal:

> A teoria que considera os motivos, métodos e efeitos que, na política de produção e distribuição, podem ocasionar as diversas decisões econômico-financeiras, com o fim de assegurar um crescimento econômico mais constante e – dentro de certos limites de justiça – o mais elevado possível em um alto grau de ocupação, assim como um valor estável do dinheiro. (SILVA, 1968, p. 42)

Trata-se de entendimento geral, segundo o qual a política fiscal consiste no uso de instrumentos fiscais – gastos fiscais, tributos, crédito público, administração financeira, etc. – com o fim de influir no desenvolvimento e na orientação da atividade econômica.

Destacando os objetivos da política fiscal, Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além esclarecem que:

> A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 30)

Tal política de receitas e despesas do governo compreende a definição e a aplicação da carga tributária exercida sobre os agentes econômicos, bem como a definição dos gastos do governo, que tem como base principal os tributos captados.

Do ponto de vista de sua integração com as políticas monetária e cambial, uma política fiscal adequada deve permitir neutralizar o endividamento interno do Tesouro por meio de um superávit fiscal primário que também gere recursos para aquisição dos títulos anteriormente emitidos.

No sentido do raciocínio desenvolvido é o ensinamento de Norman Wood Jr. (1986, p. 923), para quem "a expressão política fiscal designa a política de alteração da tributação e das despesas adotadas por uma nação com vistas à manutenção da estabilidade econômica nacional".

Conclui Norman Wood Jr., pontuando que:

> A política fiscal tem frequentemente conexões com a política monetária, já que ambas visam à manutenção do pleno emprego com estabilidade de preços. A política monetária tenta atingir esse objetivo facilitando o crédito, o que estimula a tomada de empréstimos, os mecanismos de compra, a produção e o emprego quando a economia não atinge o pleno emprego. Quando uma economia de pleno emprego está sob ameaça de inflação, o crédito é restringido para que a tomada de empréstimos e a procura excessiva de bens e serviços sejam refreadas. No esforço para a obtenção do pleno emprego, as políticas monetária e fiscal podem ser coordenadas. (WOOD JR., 1986, p. 923)

De arremate, é possível destacar dois instrumentos fundamentais referentes à política fiscal, no que se refere à programação, gestão e controle dos gastos do governo:

a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, II, CF) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ano faz parte de um processo que se inicia com o plano plurianual (art. 165, I, CF) e se estende até a lei orçamentária anual (art. 165, § 5º, da CF), observando-se os requisitos prudenciais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.3 Política aduaneira

Nosso ordenamento jurídico dispõe de um sistema de proteção do comércio exterior e de defesa da concorrência, impregnado da proteção da indústria nacional e do desenvolvimento equilibrado e sustentável à luz do objetivo fundamental da república, insculpido no art. 3º, II, da CF.

Não obstante isso, o § 4º do art. 173 da CF preceitua que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Em seguida, o art. 219 dispõe que o mercado integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país. Por último, o art. 237 da CF estabelece que a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.

É nesse ambiente constitucional que se destaca a Lei nº 9.019/95, que trata dos direitos *antidumping* e dos direitos compensatórios, aptos à proteção de nosso mercado interno em face da disfunções e falhas do mercado internacional, seja pela via da prática do *dumping* seja pela concessão de subsídios por países aos seus produtos exportados.

O *dumping* é prática comercial que se caracteriza pela venda de produtos a preços inferiores ao seu custo, com a finalidade de eliminar a concorrência ou ganhar maiores fatias do mercado; ao passo que os subsídios se caracterizam por incentivos, diretos ou indiretos, por parte de governos, com o objetivo de fomentar a competitividade do produto ou serviço subsidiado.

O art. 1º da Lei nº 9.019/95 estabelece que os direitos *antidumping* e os compensatórios serão aplicados mediante a cobrança de importância em moeda corrente do país, que corresponderá a percentual da margem de *dumping* ou do montante de subsídios apurados em processo administrativo suficientes para sanar o dano ou a ameaça de dano à indústria doméstica – incluindo-se produtos agrícolas, minerais e industriais.

Na visão de Paulo Sandroni, a política aduaneira tem o objetivo de atuar sobre as práticas de *dumping*. Trata-se de:

> Prática comercial que consiste em vender produtos a preços inferiores aos custos com a finalidade de eliminar concorrentes e/ou ganhar maiores fatias de mercado. No mercado internacional, o *dumping* pode ser persistente quando existem subsídios governamentais para o incremento das exportações e as condições de mercado permitem uma discriminação de preços tal que a maior parte dos lucros de uma

> empresa que a pratica seja obtida no mercado interno. O *dumping* temporário é utilizado para afastar concorrentes de determinados mercados quando um país necessita colocar neles excedentes de certos produtos, sem prejudicar os preços praticados em seu mercado interno. (SANDRONI, 2004, p. 187)

Há de se pontuar, ainda, o *dumping* social, visto que:

> À medida que a globalização da produção, isto é, produção e fornecimento de produtos em escala mundial, se aprofunda, vai atingindo o capital, os bens e a tecnologia, mas não os trabalhadores. Os países que vêm perdendo condições competitivas, especialmente em face daqueles que contam com mão-de-obra barata e pagam encargos sociais muito baixos, acusam estes últimos de estar praticando *dumping* social, isto é, sacrificando seus trabalhadores (em seu bem-estar) para conquistar mercados de seus vizinhos. (SANDRONI, 2004, p. 187)

Dessa forma, a política aduaneira, como vertente da política econômica, é importante mecanismo de proteção do mercado interno – o desenvolvimento equilibrado e sustentável – conforme objetivo fundamental previsto no art. 3º, II, da CF.

2.4 Política monetária

Como bem define Eduardo Fortuna (2006, p. 47), a política monetária pode ser definida como o "controle da oferta da moeda e das taxas de juros de curto prazo que garanta a liquidez ideal de cada momento econômico".

Sobre política monetária, ver ainda: Chacel et al. (1970); Filgueiras (2000); Mosquera, (2006); Fernandes (2002); Marinho, (1996); Teixeira (2002); Modenesi (2005); Bordes (2007); Lelart (2007); Nussbaum (1952); Vidigal (1995); Gudin (1956); Wald (1996); Muniz (1994); Jansen (2000; 1988; 2009; 1983) e Canto (1983).

Como se sabe, o executor dessa política econômica é o Banco Central, e os instrumentos utilizados são basicamente o depósito compulsório, o redesconto ou empréstimo de liquidez, o mercado aberto e o controle e seleção de crédito, os quais serão adiante explicitados.

Para Paulo Sandroni (2004, p. 478), trata-se do "conjunto de medidas adotadas pelo governo visando adequar os meios de pagamento disponíveis às necessidades da economia do país. Essa adequação geralmente ocorre por meio de uma ação reguladora, exercida pelas autoridades sobre os recursos monetários existentes, de tal maneira que estes sejam plenamente utilizados e tenham um emprego tão eficiente quanto possível".

A política monetária pode recorrer a diversas técnicas de intervenção, controlando a taxa de juros por meio da fixação das taxas de redesconto cobradas dos títulos apresentados pelos bancos, regulando operações de mercado aberto ou impondo aos bancos o sistema de reservas obrigatórias (depósitos compulsórios) para garantir a liquidez do sistema bancário.

O depósito compulsório sobre os depósitos à vista e sobre os recursos de terceiros regula o multiplicador bancário, imobilizando, de acordo com a taxa de recolhimento de reserva obrigatória fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), uma parte maior ou menor dos depósitos bancários e dos recursos de terceiros que neles circulem (títulos em cobrança, tributos recolhidos, garantias de operações de crédito), restringindo ou alimentando o processo de expansão dos meios de pagamento.

O instituto é bem explicitado por Paulo Sandroni, para quem o depósito compulsório é:

> Dispositivo de política monetária utilizado pelo Banco Central quando deseja reduzir a liquidez do sistema e/ou restringir a capacidade de expansão de crédito do sistema bancário. Consiste em estabelecer uma taxa de depósitos compulsórios que cada banco deverá efetuar junto ao Banco Central em relação aos empréstimos que realizar e aos depósitos que obtiver, sendo que tais depósitos compulsórios não proporcionam juros para o banco depositante. (SANDRONI, 2004, p. 164-165)

O redesconto ou empréstimo de liquidez é o socorro que o Banco Central fornece aos bancos para atender às suas necessidades monetárias de caixa. É, em tese, a última linha de atendimento aos fluxos de caixa das instituições monetárias.

As operações de mercado aberto são o mais ágil instrumento de política monetária de que dispõe o Banco Central, pois, através delas, são permanentemente regulados a oferta monetária e o custo primário do dinheiro na economia referenciado na troca de reservas bancárias, por meio do mercado de títulos.

Tais operações permitem o controle do volume de moeda ofertada no mercado; a manipulação da taxa de juros; a realização, por parte das instituições financeiras, das aplicações de curto prazo de suas disponibilidades monetárias; e a garantia de liquidez dos títulos públicos.

Dessa forma, os principais movimentos desse mercado são a compra de títulos públicos pelo Banco Central, com o aumento do volume de reservas bancárias e o consequente aumento de liquidez no mercado e queda da taxa de juros pelo resgate dos títulos, bem como a venda de títulos públicos pelo Banco Central, com a diminuição do volume de reservas bancárias e a consequente redução de liquidez do mercado e aumento da taxa de juros, em razão da colocação de títulos no mercado.

Por fim, a política monetária pode realizar o controle e a seleção do crédito como instrumento de restrição ao livre funcionamento das forças do mercado, estabelecendo controles diretos sobre o volume e o preço do crédito.

Tal contingenciamento pode ser feito por meio do controle do volume e destino do crédito; pelo controle da taxa de juros; e pela fixação de limites e condições dos créditos. Em todos os casos, podendo atingir quaisquer ativos financeiros que não sejam representados pela moeda.

Observa-se que a política monetária constitui um instrumento poderoso de combate aos surtos inflacionários – especialmente no Brasil, onde muitos planos foram editados com o objetivo de controlar a inflação.

A política monetária, enfim, tem grande eficácia em relação às outras políticas econômicas, dada a sua flexibilidade com que pode ser aplicada e ao conjunto de medidas práticas que põe ao alcance das autoridades monetárias, desobrigando-as de submeter suas decisões ao Poder Legislativo.

3 Conceito de moeda

Muitos autores já se dispuseram a conceituar a mais conhecida representação do dinheiro entre os seres humanos: a moeda.

Para Ross Robertson (1986, p. 777), moeda pode ser definida como: "Tudo aquilo que, a qualquer tempo, num dado sistema nacional de mercados, pode ser usado como meio de troca. A moeda tem sido por vezes definida em termos de outras funções, mas tais categorias não incluem tudo quanto é denominado moeda, nem excluem tudo quanto não é moeda".

Em sentido semelhante, Luiz Souza Gomes ([s/d], p. 151) afirma que moeda é "instrumento de troca utilizado nas transações, constituindo em geral por peças de metal, de forma, peso e título constantes, ou por bilhetes ou notas emitidos em representação dessas peças".

Na mesma toada, João do Carmo Lopes e José Paschoal Rossetti (1998, p. 18) conceituam a moeda "como um bem econômico qualquer que desempenha as funções básicas de intermediário de trocas, que serve como medida de valor e que tem aceitação geral".

A dificuldade de superar sua abstração para se atingir um conceito exato é bem delineada por Arnoldo Wald em lição memorável ao dizer que:

> Os próprios economistas ainda não chegaram a elaborar uma definição da moeda geralmente aceita e adotada. Stanley Jevons, por exemplo, a conceitua como todo meio de pagamento. Já Nussbaum se impressiona muito mais pelo caráter ideal da moeda, definindo-a como fração equivalente ou múltiplo de uma unidade real. Louis Baudin faz da moeda um meio de compra indeterminado. Esclarecendo o seu pensamento assinala que a moeda transforma a dívida, de uma relação individual que era, num meio de compra indeterminado: ela a torna social, estendendo-a em relação ao espaço, às pessoas, ao objeto, e perpetuando-a no tempo. Não é apenas a definição abstrata da moeda que há divergências. Economistas e juristas nem sempre concordam no que sua realidade prática deva ser considerado como sendo ou não moeda. Geralmente abrangemos em seu conceito tanto a moeda metálica quanto o papel-moeda. Há, todavia, reservas importantes que devem ser feitas nesta matéria. Charles Rist hesita em incluir o papel-moeda na moeda *stricto sensu* considerada como padrão de valor. Para ele constituiria apenas créditos circulantes, ou seja, moeda fiduciária. Sérias dúvidas também surgiram em relação à moeda estrangeira e aos depósitos bancários, que ora são, ora não são abrangidos no conceito de moeda. (WALD, 1977, p. 123)

4 Funções da moeda

Para efeito deste trabalho, moeda é todo meio de troca, com aceitação geral, apto a liquidar dívidas e viabilizar transações de mercado.

Em seguida, serão mencionadas as funções da moeda como meio de troca, medida de valor, reserva de valor e poder liberatório.

4.1 Meio de troca

Na lição de Lopes e Rossetti:

> A função essencial da moeda, geralmente caracterizada como razão principal de seu aparecimento, é a de servir como intermediária de trocas. Esta função permite a superação da economia de escambo e a passagem à economia monetária. Os benefícios decorrentes da superação da fase primitiva das trocas diretas por processos indiretos à base de instrumentos monetários são, realmente, de grande alcance. Fundamentalmente, consistem em aumento generalizado da eficiência econômica e um sensível acréscimo da quantidade de bens e serviços que passam a ser postos à disposição da sociedade para o atendimento de suas necessidades. A descoberta e a aceitação generalizada de um instrumento de trocas facilita o processo da produção e de distribuição, ampliando consideravelmente as possibilidades de especialização (LOPES; ROSSETTI, 1998, p. 19).

A função de meio de troca enseja vários benefícios: a) torna possível maior grau de especialização e de divisão social do trabalho; b) reduz o tempo empregado nas transações; c) permite ao homem, como consumidor, generalizar sua capacidade aquisitiva e demandar da sociedade aquilo que lhe convém.

Em síntese, a função de meio de troca ajuda a sociedade a descobrir quais os bens de que precisa e em que quantidades.

4.2 Medida de valor

A função da moeda como medida de valor decorre da utilização generalizada da moeda e redunda na criação de uma unidade-padrão de medida, à qual são convertidos os valores de todos os bens e serviços disponíveis.

Como lecionam Lopes e Rossetti (1998, p. 20), “a existência de um denominador comum de valores é de importância primordial para a vida econômica. Em sua essência, os valores de cada bem ou serviço são expressos em relação aos valores dos demais bens e serviços com os quais possam ser diretamente trocados”.

Prosseguem, afirmando que:

> A importância dessa função torna-se clara quando imaginamos uma economia de escambo, sem moeda, e, portanto, sem uma unidade de conta, em que cada produto tem seu valor expresso em relação a todos os demais produtos disponíveis. O

> número de relações de troca (expressão que significa, literalmente, as relações de valor entre os produtos, para a efetivação das trocas diretas) que os agentes econômicos precisam estabelecer é extremamente alto, crescendo geometricamente à medida que se ampliar o número de itens disponíveis no mercado. (LOPES; ROSETTI, 1998, p. 20-21)

Pode-se concluir que as vantagens da função de medida de valor/unidade de conta da moeda são: a) racionalizar o número de informações econômicas por meio de sistema de preços; b) tornar possível a contabilização da atividade econômica; c) permitir a construção de um sistema de contabilidade social para o cálculo de valores agregados da produção, dos investimentos, do consumo, da poupança e de outros fluxos macroeconômicos importantes para o planejamento e para a administração da economia como um todo.

4.3 Reserva de valor

Uma outra função da moeda é a que decorre da particularidade de servir como uma reserva de valor, desde o momento em que é recebida até o instante em que é gasta por seu detentor. Essa capacidade traduz uma forma de guardar riqueza.

A moeda é um reservatório por excelência do poder de compra. Por sua liquidez, não revela a incerteza de outros ativos – por vezes, altamente variáveis –; daí porque ostenta a característica da liquidez por excelência.

Existem, assim, duas razões pelas quais a moeda é preferida como reserva de valor: imediata aceitação e previsibilidade.

A pronta e imediata aceitação da moeda, diante decisão de convertê-la em outros ativos financeiros ou reais, é fator determinante nas relações jurídicas. A essa aceitação, soma-se a particularidade de ser a moeda um ativo conversível em ampla área geográfica.

Por outro lado, a imprevisibilidade do valor futuro de outros ativos, sobretudo os não financeiros, é evidente. Nada garante que o valor de um determinado ativo esteja em um nível adequado quando vier a ser utilizado. Em muitos casos, os ativos reais perdem a sua reversibilidade. Há bens de uso durável que, imediatamente após sua compra em primeira mão, já não serão mais reversíveis ao valor com que foram adquiridos.

4.4 Poder liberatório

A moeda detém um poder, como ativo, de saldar dívidas e de liquidar débitos, de livrar seu detentor de uma situação passiva. Dá-se a esta particularidade a denominação de “poder liberatório” ou “função liberatória”.

Esse poder é garantido pelo Estado, que pode forçar o curso da moeda, impondo sua aceitação como forma de pagamento.

No entanto, como lecionam Lopes e Rossetti:

> Se a sociedade deixa de confiar na moeda, não há formas eficazes que, pela simples imposição legal, levem os agentes econômicos a participar das transações em que a moeda corrente venha a ser utilizada como meio de pagamento, mesmo que o Estado declare, uma vez realizada a transação, estar extinta a relação jurídica de débito e crédito resultante da troca. (LOPES; ROSSETTI, 1998, p. 23)

Há, portanto, evidente vínculo entre a função liberatória da moeda e o seu nível de aceitação por parte da sociedade. A aceitação generalizada é que garantirá à moeda o exercício dessa importante função.

5 O curso forçado da moeda

O curso forçado – ou seja, a obrigatoriedade de recebimento, pelos credores, em pagamento de seus créditos, de moeda-papel, a qual libera, por conseguinte, os devedores de suas respectivas dívidas – conecta-se com e viabiliza o poder liberatório já enfocado.

Na lição de Paulo Sandroni, o curso forçado é o:

> Atributo do papel-moeda (e das moedas metálicas que não sejam metais preciosos) que faz dele um meio irrecusável de pagamento. O papel moeda oficial é atualmente de curso forçado, o mesmo não acontecendo com o cheque e a nota promissória. Nos antigos sistemas monetários baseados no padrão ouro, em épocas de grave crise econômico-financeira, de convulsões sociais ou de guerras, os governos decretavam o curso forçado do seu papel moeda ou das notas bancárias, tornando obrigatória a sua aceitação e ao mesmo tempo desobrigando os bancos emissores, ou o Tesouro Nacional, de convertê-los em ouro amoedado, ou em moedas metálicas, suspendendo dessa forma a convertibilidade. Este atributo do papel-moeda tem origem em determinação governamental, obrigando a aceitação desse tipo de moeda desprovida de lastro metálico (ouro ou prata). (SANDRONI, 2004, p. 147)

No Brasil, nossa moeda de curso forçado é o real, a teor das leis nº 9.069/95 e nº 10.192/2001.

6 Competência constitucional de Direito Monetário

Destacando-se do Direito Econômico e tendo vínculos com o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, o Direito Monetário representa o conjunto de preceitos aplicáveis à moeda nas suas duas acepções básicas de moeda de liquidação, instrumento de pagamento e de unidade de conta, denominador comum de valores – ponte entre o passado e o futuro, abrangendo os índices ou indexadores.

O Direito Monetário também trata da política monetária adotada pelo Banco Central: emissão de moeda, fixação da taxa de juros, depósitos compulsórios, operações de redesconto e operações de mercado aberto de títulos.

Como se vê, trata-se, portanto da disciplina limitadora do poder monetário do Estado, o qual fixa o valor da moeda e do índice ou indexador, interferindo nas relações públicas e privadas.

O presente item tem como desafio traçar os contornos do que se pode afirmar ser a "constituição monetária" em razão da disciplina adotada em nossa Constituição, que dotou a União de competência exclusiva para legislar sobre moeda, bem como estabeleceu o monopólio do Banco Central do Brasil na emissão da moeda e da condução da política monetária.

Em primeiro lugar, cabe o destaque para a distinção entre competência exclusiva e privativa, cujo manejo é de grande importância para a compreensão do tema.

A competência exclusiva é aquela que se caracteriza pela nota da indelegabilidade (BULOS, 2008, p. 538). O art. 21, VII, da CF, afirma que compete à União legislar sobre moeda – o que difere da competência do art. 22, VI, referente ao sistema monetário, já que o parágrafo único do dispositivo permite a delegação dos Estados por meio de lei complementar.

Conforme ressalta José Afonso da Silva, sobre o art. 21, VII, da CF:

> A União ficou ainda bem aquinhoada na partilha de competências federativas. Dispõe de competência material exclusiva, conforme ampla enumeração dos assuntos do art. 21; de competência legislativa privativa, consoante discriminação constante do art. 22; de competência comum com os Estados, Distrito Federal e Municípios, arrolada no art. 23; e, ainda, de competência legislativa concorrente com os Estados sobre temas especificados no art. 24. (SILVA, 1968, p. 260)

Comentando o inciso VII, do art. 21, da Constituição Federal, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assim se pronuncia:

> É essencial para a unidade nacional que em todo território circule e valha uma só moeda. Na verdade, a unidade monetária é exigida pela unidade econômica, sem a qual um Estado não pode sobreviver. Natural se torna que a emissão de moeda, inclusive e evidentemente de papel-moeda, seja atribuída à União. (FERREIRA FILHO, 1997, p. 154)

No mesmo sentido, esse autor, ao examinar a competência privativa da União para legislar sobre sistema monetário prevista no art. 22, VI, da CF, afirma que:

> Compete à União fixar o tipo de moeda, seus padrões, suas divisões, bem assim legislar sobre sua circulação e convertibilidade. Sendo essencial para a unidade nacional, a unidade monetária, é necessário que a União e só ela conte com o poder de legislar sobre o sistema monetário. (FERREIRA FILHO, 1997, p. 168-169)

Discorrendo sobre o dispositivo do inciso VI do art. 22 da CF, José Afonso da Silva afirma ser o sistema monetário:

> [...] o conjunto de elementos jurídicos, proporções e relações econômicas que caracterizam a circulação da moeda de um determinado país: metal, papel-moeda, divisão e sub-divisões e padrão da moeda. É a lei – de competência da União, como se vê – que vai dizer o que é e o que não é, "moeda legal", como meio de troca e de pagamento, seja metal ou papel moeda, evolução da moeda-papel (nota bancária), que passou de conversível a nota inconversível (papel moeda) com poder liberatório

> e curso forçado. Envoltos nisso tudo estão o sistema de crédito e o sistema bancário produtor de moeda escritural, assim como a política monetária. A propósito, existe a Lei nº 4.595/64, que disciplina as instituições monetárias, bancárias e creditícias. (SILVA, 1968, p. 266)

O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Especial nº 291.188, acatou a exegese da competência exclusiva da União, em legislar sobre moeda e sistema monetário, *verbis*:

> Direito Monetário: competência legislativa privativa da União: critérios de conversão em URV dos valores fixados em Cruzeiro Real: aplicação compulsória a Estados e Municípios, inclusive aos vencimentos dos respectivos servidores, que impede a incidência de diferente legislação local a respeito.
> 1. Em todas as Federações, o estabelecimento do sistema monetário foi sempre típica e exclusiva função legislativa do ordenamento central; e estabelecer o sistema monetário - escusado o óbvio - consiste primacialmente na criação e eventual alteração do padrão monetário.
> 2. A alteração do padrão monetário envolve necessariamente a fixação do critério de conversão para a moeda nova do valor das obrigações legais ou negociais orçadas na moeda velha; insere-se, pois, esse critério de conversão no âmbito material da regulação do "sistema monetário", ou do Direito Monetário, o qual, de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, VI), se subtrai do âmbito da autonomia dos Estados e Municípios.
> 3. A regra que confia privativamente à União legislar sobre "sistema monetário" (art. 22, VI) é norma especial e subtrai, portanto, o Direito Monetário, para esse efeito, da esfera material do Direito Econômico, que o art. 24, I, da Constituição da República inclui no campo da competência legislativa concorrente da União, do Estados e do Distrito Federal. [...] (BRASIL, *Recurso Especial nº 291.188*, DJU de 14/11/2002, p. 33)

Vale destacar a noção de Direito Bancário em face do Direito Monetário. Quanto ao Direito Bancário, segue-se a precisa lição de Nelson Abrão:

> Ramo do Direito comercial, inserindo-se no tronco do Direito Privado, pela qualidade das partes, cujas relações regula, o Direito Bancário, por outro lado, impregna-se de acentuada conotação pública, dada a importante repercussão, no interesse coletivo do exercício da atividade bancária, atualmente sob controle estatal. Com efeito, o Estado mantém hoje órgãos encarregados de "formular a política da moeda e do crédito, objetivando o progresso econômico e social do país" (v.art. 2º., parte final da Lei nº 4.595, de 31/12/64). Portanto, o primeiro caráter a assinalar no Direito Bancário é a submissão às normas de Direito Privado e, também, do Direito Público representado pelo Direito Econômico. Em segundo lugar, esse conjunto de regras compreendidas por nossa disciplina diz respeito às operações de banco, e a quem as pratica de modo reiterado, dentro do plano econômico da prestação de serviços. Consequentemente, é um direito profissional, reunindo especificamente as normas reguladoras de um determinado tipo econômico e de seus agentes. Postas, assim, as linhas mestras sobre os quais se assenta o Direito Bancário, podemos conceituá-lo como sendo o ramo do Direito Comercial que regula as operações de banco e a atividade daqueles que os praticam em caráter profissional. (ABRÃO, 1996, p. 17)

Convém, ainda, pontuar a competência exclusiva do Congresso Nacional, para dispor sobre as "emissões de curso forçado" (art. 48, II, CF), bem como sobre a moeda e seus limites de emissão (art. 48, XIV, CF).

Sobre o tema, manifestou-se Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997, p. 289), explicando que "são de curso forçado as emissões de qualquer espécie, às quais o Estado confere poder liberatório. Tais emissões, por serem dotadas de poder libertatório, não podem ser recusadas em pagamento, têm sua aceitação forçada, já que os credores não as podem recusar. Essas emissões geram, pois, moeda".

Por derradeiro, fechando o que se denominou de "Constituição Monetária", vem a propósito o art. 164 da Constituição Federal, o qual confere ao Banco Central a exclusividade pela emissão da moeda, bem como a condução da política monetária – nos termos do § 2º –, comprando e vendendo títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

Como se constata, o cáput do art. 164 deve sofrer exegese sistemática, de acordo com as competências exclusivas da União de emitir moeda e dispor sobre o sistema monetário (art. 21, VII e 22, VI, da CF), bem como as competências exclusivas do Congresso Nacional de dispor sobre emissões de curso forçado e moeda (art. 48, II e XIV, da CF), não deixando espaço para estados, Distrito Federal e municípios para tratar do tema.

Nesse sentido, José Afonso da Silva afirma que:

> O Banco Central do Brasil foi criado pela Lei 4.595/64 (art. 8º), como autarquia federal, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, cumprindo-lhe exercer a competência da União para emitir moeda, seja papel-moeda como moeda metálica, nos limites estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, assim como para executar serviços do meio circulante, entre outras atribuições de controle do crédito – de tal sorte que essa norma do art. 164, como se disse acima, completa o disposto no art. 21, VII, porque indica o órgão que cumpre a competência da União para emitir moeda: exclusivamente o Banco Central. (SILVA, 1968, p. 686-687)

Conclusão

Espera-se que estas considerações sobre a ciência econômica, necessárias para balizar a base empírica sobre a qual incide a ordenação jurídica da economia, sirvam para demonstrar o relevante papel atribuído ao Poder Judiciário na ponderação de valores e princípios constitucionais da ordem econômica, bem como eventual coordenação de regras que disciplinem a delicada equação entre direito e economia.

NOTES ON ECONOMIC POLICY

ABSTRACT: This article analyzes the legal approach to economic policy and the constitutional competence of Federal Union to legislate on money, mentioning, for that matter, some concepts of economics; it also makes considerations about judicial activism, that aims to replace up to Legislative and Executive Powers in the conduction of fundamentals of currency in our legal system, specifically in the field of monetary policy.

KEYWORDS: Economic-monetary policy. Judicial activism. Monetary Law.

Referências

ABRÃO, Nelson. Direito bancário. 3. ed. São Paulo: RT, 1996.

ABREU, Marcelo de Paiva (Org). *A ordem do progresso*: Cem anos de política econômica republicana: 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ARAÚJO, Eugênio Rosa de. *Resumo de Direito Financeiro*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Especial nº 291.188*. Relator: ministro Sepúlveda Pertence. Unânime. DJU de 14/11/2002. p. 33.

BORDES, Christian. *La Politique Monetaire*. Paris: La Découverte, 2007.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Constituição Federal anotada*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMARGO, José Francisco. *Política econômica*. São Paulo: Atlas, 1967.

CANTO, Gilberto de Ulhôa (Org). *A correção monetária no Direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1983.

CARNEIRO, Ricardo (Org). *Política econômica da Nova República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CHACEL Julian et al. *A correção monetária*. Rio de Janeiro: Apec, 1970.

COTTA, Alain (Org.). *Dicionário de Economia*. Lisboa: Dom Quixote, 1976.

FERNANDES, Antonio Alberto Grossi. *O Brasil e o Sistema Financeiro Nacional*. Rio de Janeiro: Qualimark, 2002.

FERREIRA, FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. V. 1, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.

FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro*. 16. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. *Finanças públicas*: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GOMES, Luiz Souza. *Dicionário econômico-comercial e financeiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, [s/d].

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978.

GUDIN, Eugênio. *Princípios de política monetária*. V. 2, 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1956.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JANSEN, Letácio. *Crítica da doutrina da correção monetária*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

_____. *A norma monetária*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

_____. *Limites jurídicos da moeda*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

_____. *A moeda nacional brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

LELART, Michel. *Le systéme monétaire internationel*. Paris: La Découverte, 2007.

LOPES, João do Carmo; ROSSETTI, José Paschoal. *Economia monetária*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MARINHO, Henrique. *Política monetária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

MODENESI, André de Mello. *Regimes monetários*. Barueri. Manole, 2005.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Direito Monetário e tributação da moeda*. São Paulo: Dialética, 2006.

MUNIZ, Marco Antônio (Coord.). *Direito e processo inflacionário*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

NUSDEO, Fabio. Verbete "Política econômica". In: *Enciclopédia Saraiva do Direito*. V. 59. São Paulo: Saraiva, 1981.

_____. Fundamentos para uma codificação do Direito Econômico. São Paulo: RT, 1995.

_____. Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico. São Paulo: RT, 1997.

NUSSBAUM, Arthur. *Derecho Monetário Nacional e Internacional*. Buenos Aires: Arayú. 1952.

ROBERTSON, Ross M. Verbete "Moeda". In: *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

ROSSETTI, José Paschoal. *Política e programação econômicas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

SANDRONI, Paulo. Verbete "Política econômica". In: *Novíssimo Dicionário de Economia.* 6. ed. São Paulo: Best Seller, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo: RT, 1968.

SMITHIES, Artur (Org.). *Lecturas sobre política fiscal*. Madrid: Biblioteca de la Ciência Econômica, 1959.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SPERBER, Monique Canto (Org). Verbete "Economia". In: *Dicionário de Ética e Filosofia Moral*. V. 1. São Leopoldo: Unisinos, 2007.

TEIXEIRA, Ernani. *Economia monetária*: a macroeconomia no contexto monetário. São Paulo: Saraiva, 2002.

VIDIGAL, Geraldo. *Direito Monetário*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciência Bancária, 1995.

WALD, Arnoldo. O novo direito monetário. Os planos econômicos e a Justiça. Belo Horizonte: Ciência Jurídica, 1996.

_____. Verbete "Moeda II". In: *Enciclopédia Saraiva do Direito*. V. 53. São Paulo: Saraiva, 1977.

WOOD JR., Norman. Verbete "Política fiscal". In: *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986.