



EUROPEAN CENTRAL BANK

Análisis del marco jurídico de la independencia del BCRP desde la perspectiva conceptual europea

Antonio Sáinz de Vicuña

Abogado General
Banco Central Europeo
Lima, Septiembre 2007

La perspectiva conceptual europea

- **Fundamento teórico de la independencia del poder monetario:**
 - **Asunción general en Europa desde finales de los 80s del monetarismo post-keynesiano: la moneda debe ser elemento neutral de la política económica, para lo cual es precisa la separación de los poderes político y monetario.**
- **El carácter multinacional de la unión monetaria:**
 - **La neutralidad inter-estatal de la política monetaria común: la zona monetaria como un todo, sin 'bias' nacionales; la independencia del SEBC como elemento de integración europea.**
- **'Realpolitik': La independencia de la autoridad monetaria como requisito *sine qua non* para la aceptación de la UME por Alemania**
 - **Declaración alemana del 18.12.1989: "The German federal Government considers the independence of a future European central bank system from national and Community institutions to be indispensable for the realization of EMU."**

La perspectiva conceptual europea (2)

- Formulación en el Tratado (Art. 108):

“En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE ni los BCN, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los BCNs en el ejercicio de sus funciones.”

Mismo texto en el Art. 7 del Estatuto del SEBC.

La perspectiva conceptual europea (3)

- Desarrollo del Tratado por el Instituto Monetario Europeo: Informes de 1995, 1996, 1997 y 1998 sobre Convergencia Jurídica:
 - **Precisión jurídico-técnica de la independencia del SEBC: requisitos normativos para la independencia institucional, personal, funcional y financiera del SEBC.**
- Reformas legislativas en 14 de los 15 Estados miembros de la UE entre 1997 y 1998.
 - **Informe de Convergencia del IME de 1998: 13 de los 15 Estados miembros satisfacen todos los requisitos jurídico-técnicos de independencia (12 adoptan luego el €)**
- Ampliaciones de la UE en 2004 y 2007: 12 nuevos Estados miembros.
 - **Informes de Convergencia del BCE (2004, 2006 y 2007): solamente 3 Estados miembros cumplen los requisitos jurídico-técnicos de independencia (1 adopta el €).**

La perspectiva conceptual europea (y 4)

- Desarrollo conceptual a través de más de 40 Dictámenes del BCE emitidos entre 1998 y 2007 sobre proyectos de ley nacionales afectantes a la independencia de los BCNs:
 - **La doctrina BCE resultante: incorporada a los Informes sobre Convergencia.**
- Aspectos nuevos contenidos en el Informe BCE de Convergencia de mayo 2007 (www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200705es.pdf):
 - **Mayor elaboración de los criterios técnico-jurídicos sobre independencia financiera**
 - **Mayor desarrollo de la prohibición legal de financiar al sector público**
 - **Inclusión de un examen sobre aplicación efectiva por las autoridades nacionales del principio de independencia: *nuda lege non sufficit.***

Aplicación de la perspectiva conceptual europea al marco normativo del BCRP

- Normas examinadas:

- Artículos 83 a 87 de la Constitución Política del Perú
- Ley Orgánica del BCRP (DL N. 26123)
- Estatuto del BCRP

- Normas no examinadas:

- Normas constitucionales (otras que las citadas)
- Normas generales sobre el sector público y la función pública
- Normas generales presupuestarias
- Normas bancarias, normas sobre infraestructuras financieras, normas mercantiles

- Riesgos potenciales indirectos en la normativa no específica del BCRP (a pesar del Art. 3 LOBCRP: “exclusividad” de la LOBCRP):

- Algunos (malos) ejemplos europeos
- Crear una “cultura de banca central independiente”

Artículos 83 a 87 de la Constitución Política del Perú

- La constitucionalización de la independencia del BCRP: la perspectiva europea:

- Rango supralegal: el Tratado; rigidez, credibilidad
- EU: 7 Estados miembros (CZ, ET, HU, PL, PT, SK, SW,) tienen constitucionalizado el banco central

- El contenido constitucional:

- *“Tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica”*: el legislador ordinario puede afectarla.
- Prohibición de financiación al erario: similar al concepto europeo.
- Designación del Directorio para el ciclo político:
 - sincronía cuestiona la separación entre poderes político y monetario
 - neutralidad del dinero requiere ciclos diferentes, atención al largo plazo
- Concepto europeo: plazos fijos superiores a 5 años; preferencia por renovaciones parciales; casos nacionales (HU)

Independencia institucional

- Recabar o recibir instrucciones del poder político:
 - norma básica europea; inexistencia explícita en el marco normativo del BCRP;
 - poder supervisor de la Superintendencia de Banca (Art. 96 LOBCRP)
- Poder normativo autónomo, complementado con poder sancionador; perspectiva europea.
- Elenco de competencias y funciones:
 - similitud con SEBC: política monetaria con amplitud instrumental y poder estadístico, sistema de pagos, detención y gestión de reservas exteriores, agente financiero (pero no financiador) del Estado, representación internacional en organismos monetarios, emisión de billetes; separación institucional supervisión prudencial-función monetaria;
 - función adicional: emisión de moneda metálica.

Independencia personal

- Riesgos para la independencia personal de los Directores:
 - Sincronía de plazos del Directorio con el ciclo político y posibilidad de renovación ilimitada de su mandato
 - Plazos cortos de mandato (posibles bajo Art. 23 LOBCRP)
- Riesgos a la seguridad en el mandato de los Directores:
 - La remoción de Directores por el Poder Legislativo, o la declaración de su incompatibilidad sobrevenida: ¿revisión judicial posible?
 - La definición de las incompatibilidades es materia abierta al legislador ordinario (Art. 12).
- Conflictos de interés: tratamiento correcto.

Independencia funcional

- Claridad y primacía del objetivo de estabilidad de los precios:

- En UE: el objetivo primero es la “*estabilidad de los precios*”, definida por el BCE como “*variación del Índice Armonizado de Precios al Consumo cercano pero inferior al 2% anual*”, determinado para la zona euro; la estabilidad cambiaria es uno de los criterios de convergencia pero no es objetivo del SEBC.

- El objetivo del BCRP es “*preservar la estabilidad monetaria*”: ¿Es lo mismo “*estabilidad monetaria*” que “*estabilidad de los precios*”? ¿Qué papel juega la estabilidad cambiaria como objetivo? ¿Quién define el concepto y cómo se define?

Independencia financiera

- **Prohibición de financiación al sector público:**
 - **En la UE:** la prohibición se refiere a todo el sector público, y no sólo a las haciendas estatales. La prohibición al BCRP se refiere al “Tesoro Público”, término que parece limitado a la hacienda estatal.
 - **Posibilidad legal de existencia de saldos deudores en las cuentas del Tesoro con el BCRP:** Art. 92 y DS 103-2003.
- **Plena consistencia con los conceptos aplicados en la UE:**
 - **Autonomía presupuestaria**
 - **Aprobación de cuentas. Rol del ‘accionista’:** historia y situación en Europa; correcta solución en el BCRP
 - **Distribución de beneficios:** regla objetiva pre-determinada
- **Normas contables:** dependencia de la Superintendencia de Banca (Art. 88)

Conclusiones

- **Excelente**: la constitucionalización del BCRP y declaración de su autonomía.
- **Valoración general positiva** de los elementos técnico-jurídicos de la independencia del BCRP
- Aspectos puntuales que en la UE se hubieran calificado de **mejorables**:
 - **Independencia personal**: la sincronía de ciclos político y monetario
 - **Independencia institucional**:
 - Ausencia de prohibición de instrucciones
 - Poderes de la Superintendencia de Banca sobre el BCRP
 - **Independencia funcional**: más claridad del objetivo principal
 - **Independencia financiera**: prohibición de la financiación del sector público en sentido amplio

Recomendación general: alcanzar una “cultura de banca central independiente”, por encima de la construcción técnico-jurídica.

Análisis del marco jurídico de la independencia del BCRP desde la perspectiva conceptual europea

Antonio Sáinz de Vicuña

Abogado General
Banco Central Europeo
Lima, Septiembre 2007