

# Prohibición de financiar al erario: límite constitucional DEL BCRP

ERNESTO MENDOZA\*

En este artículo se examina la prohibición constitucional impuesta al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) de financiar al erario, disposición única en la carta magna. A partir del artículo 84 de la Constitución, se explican sus conceptos clave, fundamentos históricos y motivaciones, vinculadas a experiencias de desbalances macroeconómicos en décadas anteriores. Se revisa también la experiencia internacional y los distintos grados de financiamiento permitidos a otros bancos centrales. El estudio destaca el rol de esta prohibición en preservar la autonomía y credibilidad del BCRP.



\* Especialista sénior, Subgerencia Asesoría Legal en Asuntos Contenciosos y Administrativos del BCRP  
ernesto.mendoza@bcrp.gob.pe

La Constitución Política de 1993 está compuesta, fundamentalmente, por una parte dogmática y otra orgánica. La dogmática contiene los derechos fundamentales de las personas, mientras que la orgánica desarrolla el funcionamiento del Estado mediante las entidades públicas que lo conforman. En esta última se pueden clasificar, por ejemplo, los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como los llamados órganos constitucionalmente autónomos, regulados por la Constitución y que cumplen roles esenciales en el funcionamiento del Estado. Están el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones, la Contraloría General de la República, la ONPE, el RENIEC, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la Junta Nacional de Justicia.

Si analizamos los artículos de la Constitución referentes a las entidades públicas que la conforman, se advierte un tratamiento especialísimo que se resalta en este artículo: el Banco Central es la única entidad en la Constitución que tiene una prohibición. En efecto, el artículo 84 es concluyente al disponer que el BCRP se encuentra prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro de los límites que señala su ley orgánica.

A continuación, se detallará el motivo de esta prohibición en el más alto rango jerárquico normativo (constitucional), para lo cual será necesario explicar cada uno de los conceptos que el precepto constitucional dispone, como son financiamiento, erario, valores emitidos por el Tesoro Público y mercado secundario.

### CONCEPTOS DEL ARTÍCULO 84

De acuerdo con la definición de la Real Academia Española, por financiar se entiende aportar el dinero necesario para el funcionamiento de algo. Al trasladar dicho concepto al tema que se trata, el financiamiento público podría definirse, en modo general, como la utilización de fondos públicos para un determinado fin.

Respecto a la definición de erario, dicha palabra se encuentra recogida en la Constitución solo una vez, esto es, en el artículo 84. Al solo encontrarse enunciada la palabra, resulta necesario delimitar su concepto<sup>1</sup>.

El otro concepto del artículo constitucional es el de Tesoro Público, el cual debe de entenderse en la actualidad como la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas. El fundamento de esta relación se halla en el diario de debates de la Constitución. A la pregunta de “¿cómo define el Banco el Tesoro Público?”, el señor Germán Suárez, presidente del BCRP entre 1992 y 2000, respondió que “El Tesoro Público es la Dirección del MEF para



Ungir con majestad constitucional la prohibición de financiamiento —la más alta en la jerarquía normativa del Perú— se justificó porque años anteriores el Banco Central **había financiado al Poder Ejecutivo vía préstamos o modalidades similares y también se habían emitido billetes sin el respaldo orgánico respectivo.**



canalizar los ingresos del Estado y hacer los pagos al Gobierno Central” (Congreso de la República, 1993a).

Conforme a esta definición, en la actualidad el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, indica que la Dirección General del Tesoro Público es el ente rector del Sistema Nacional de Tesorería y que tiene, entre otras funciones, elaborar y gestionar el flujo de caja para la estructuración del financiamiento del presupuesto del sector público. En dicho sentido, valores emitidos por el Tesoro Público son, por ejemplo, las letras y los bonos. Las letras son instrumentos de deuda emitidas por el Tesoro Público en representación de la República del Perú y se venden al descuento. Por su parte, los bonos son valores de contenido crediticio, nominativos, representados mediante anotación en cuenta y libremente negociables<sup>2</sup>.

Finalmente, el mercado secundario es aquel en el que se transan activos o títulos de deuda previamente emitidos (Banco Central de Reserva del Perú, s.f.).

1 De acuerdo con los términos del *Diccionario Ilustrado VOX Latino-Español Español-Latino* y el de Raimundo de Miguel y Marqués de Morante, la palabra erario proviene del latín *aerarius* o *aerarium* entendida en dos acepciones: algo hecho de bronce o cobre y todo aquello concerniente al tesoro o dinero público.

2 De conformidad con los conceptos de los reglamentos de letras del Tesoro y de bonos soberanos.



Frontis de la oficina principal del BCRP.

Tras integrar, en términos generales, los conceptos explicados, la Constitución habilita al BCRP a financiar la compra de valores emitidos por el Tesoro, como letras del tesoro y bonos, que ya han sido previamente emitidos.

### EXPRESA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL

En primer término, cabe señalar que, antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, la Ley Orgánica del Banco Central ya disponía la prohibición de financiar al Tesoro Público, tal como se corrobora de la lectura de su artículo 77. No obstante, la Constitución de 1979 no había previsto la prohibición expresa al BCRP de financiar al erario.

El diario de debates recoge el motivo del porqué se consignaron cada uno de los artículos de la carta magna, es decir, cuál fue el “espíritu de la norma”. Así, en dicho documento se puede leer una de las alocuciones importantes respecto a la prohibición constitucional de financiar el erario realizada por Enrique Chirinos Soto, quien tenía un importante conocimiento de la materia económica. Este indicó que “también se ha recogido, y se ha dado majestad de precepto constitucional, a una disposición que está ya en la Ley Orgánica del Banco Central, que es una disposición verdadera-

mente antiinflacionista”. Chirinos menciona que “en otras palabras, el Banco Central (...) no van a poder otorgar préstamos al gobierno; préstamos que, necesariamente, estando el Presupuesto dividido en un pliego de ingresos y en un pliego de egresos, se contabilizan en el pliego de ingresos, porque sería absurdo contabilizarlos en el pliego de egresos” (Congreso de la República, 1993b).

Ungir con majestad constitucional la prohibición de financiamiento —la más alta en la jerarquía normativa del Perú— se justificó porque años anteriores el Banco Central había financiado al Poder Ejecutivo vía préstamos o modalidades similares y también se habían emitido billetes sin el respaldo orgánico respectivo. En palabras del mismo constituyente, “cantidades absolutamente astronómicas en que se producía la emisión de billetes” (Congreso de la República, 1993b).

Los argumentos del citado constituyente fueron similares a los de los demás integrantes del pleno, por lo que se podría concluir que la finalidad de prohibir expresamente en la Constitución al Banco financiar al erario se debió a los graves desbalances económicos que el Perú había sufrido años anteriores y la necesidad de poner coto a esta situación mediante la inclusión expresa de la prohibición en la Constitución.

Esta prohibición —la única en toda la carta magna para un órgano constitucional— refuerza la autonomía que se ha otorgado al Banco Central. La finalidad es que de ninguna manera (salvo la compra de valores emitidos por el Tesoro Público en un mercado secundario) el BCRP financie a otra entidad del Estado que obtenga recursos del Tesoro.

### EJEMPLOS DE FINANCIAMIENTO EN EL PASADO

Luego de la explicación sobre las causas de la inclusión en la Constitución de la disposición referida a la prohibición de que el Banco financie al erario, actualmente parecería imposible imaginar que el BCRP financie al Estado. No obstante, anteriormente la realidad era diferente.

Tal como se advierte en la *Memoria 1987* (Banco Central de Reserva del Perú, 1988), la institución financió al sector público y, además, se constituyó en la principal fuente de expansión de la emisión de origen interno. Así, durante aquel año el instituto emisor concedió cerca de 30,000 millones de intis al gobierno vía el Banco de la Nación. Estos recursos fueron destinados tanto a la atención de gastos corrientes como al servicio de la deuda externa. Al finalizar 1987, se consolidó la deuda entre el Banco Central y el gobierno.

Cabe mencionar que el financiamiento incluyó al sector agrario, principalmente al Banco Agrario, que recibió 10,954 millones de intis. Además, se brindó apoyo financiero a través de líneas de crédito promocionales, tales como el crédito regional selectivo, el crédito selectivo agrario y el fomento agropecuario. En otros rubros, el Banco también financió a la ECASA (Empresa Comercializadora de Arroz S.A.), así como los sectores minero, construcción (Banco de la Vivienda) e informal (Fondo Nacional de Crédito al Sector Informal, FONCRESI).

### EL FINANCIAMIENTO DE LOS BANCOS CENTRALES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El tema del financiamiento es tan fundamental que ha permitido a tratadistas y expertos clasificar a los bancos centrales. En cuanto a legislación comparada, la figura del financiamiento de un banco central no es uniforme en todas las latitudes.

El economista Luis I. Jácome et al., (2016) clasifica a los bancos centrales según la gradualidad de su financiamiento hacia el gobierno:

- Prohibición total: Aquellos prohibidos de financiar gastos del gobierno en el mercado primario. Algunos con restricciones de compra de valores gubernamentales en el mercado secundario. También se incluyen los bancos que permiten el financiamiento al gobierno bajo circunstancias extraordinarias como la guerra.
- Financiamiento de corto plazo: aquellos que brindan financiamiento de manera temporal.

- Financiamiento de largo plazo en el mercado primario: aquellos que pueden prestar al gobierno con vencimiento a más de un año o comprar valores en el mercado primario.
- Ausencia de legislación sobre financiamiento.
- Otros tipos de financiamiento: por ejemplo, aquellos que pueden financiar actividades económicas específicas donde el Estado actúa.

El BCRP estaría clasificado dentro del primer grupo (“prohibición total”), más aún cuando, de acuerdo con el autor, las compras de valores que efectúa un banco central en el mercado secundario son parte de sus operaciones regulares.

La rigidez de nuestra Constitución respecto al financiamiento ha colocado al BCRP en la vitrina de la nación como modelo a seguir.

### CONCLUSIÓN

Las leyes y reformas constitucionales son producto de los tiempos y hechos ocurridos en un determinado momento de la historia. Anteriormente, estaba permitido que el Banco Central financie al erario; sin embargo, por la crisis económica acaecida a finales de la década de 1980, fue necesario un cambio para rectificar el rumbo del país.

El hecho de que el BCRP sea el único órgano constitucionalmente autónomo al que se le haya dispuesto una prohibición expresa en la Constitución nos demuestra la importancia que el constituyente le ha querido dar al ente emisor y a su autonomía.

No cabe duda de que esta prohibición es sana para la economía peruana. Ello ha quedado demostrado con el impecable manejo de la estabilidad monetaria del Banco Central al evitar cualquier tipo de financiamiento al erario. En ese sentido, corresponde velar siempre por preservar esta prohibición y mantener el espíritu de la norma, que es el de evitar la transferencia de recursos del BCRP al erario.

---

### REFERENCIAS

- Banco Central de Reserva del Perú (1988). *Memoria 1987*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/Memoria-BCRP-1987.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú (s.f.). *Glosario - M*. <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/glosario/m.html>
- Congreso de la República (1993a). Debate Constitucional. Diario de los Debates. 51 Sesión Matinal. Congreso Constituyente Democrático.
- Congreso de la República (1993b). Debate Constitucional. Diario de los Debates. 29 Sesión Matinal. Congreso Constituyente Democrático.
- Jácome, L., Matamoros-Indorf, M., Sharma, M., & Townsend, S. (2012). *Central Bank Credit to the Government: What Can we learn from international practices?* IMF Working Paper <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1216.pdf>