

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2174

COMISION DE FINANZAS

Impreso el día 9 de mayo de 2007

Término del artículo 113: 18 de mayo de 2007

SUMARIO: **Carta** Orgánica del Banco Central de la República Argentina, ley 24.144 y sus modificatorias. Modificación. **Marcó del Pont, Rosso, Vaca Narvaja y Cantero Gutiérrez.** (I.218-D.-2007.)

I. **Dictamen de mayoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Finanzas ha considerado el proyecto de ley de las señoras diputadas Marcó del Pont, Rosso, Vaca Narvaja, y del señor diputado Cantero Gutiérrez, sobre modificación del artículo 3º, de la Carta Orgánica del BCRA –ley 24.144 y modificatorias–, sobre emisiones y funciones; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 24 de abril de 2007.

Aníbal J. Stella. – Jorge R. Giorgetti. – Oscar E. Massei. – Carmen Román. – Gumersindo F. Alonso. – Ariel R. A. Dalla Fontana. – Juliana Di Tullio. – Ruperto E. Godoy. – Francisco V. Gutiérrez. – José E. Laurito. – Mercedes Marcó del Pont. – Gustavo A. Marconato. – Juan A. Salim. – Mariano F. West. – Andrés Zottos.

En disidencia total:

Silvia B. Lemos. – Víctor Zimmermann.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

MODIFICACION DE LA CARTA ORGANICA DEL BCRA

Artículo 1º – Modifícase el artículo 3º del capítulo I de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, ley 24.144 y modificatorias, siendo reemplazado por el siguiente texto:

Artículo 3º: Es misión primaria y fundamental del Banco Central de la República Argentina preservar el valor de la moneda, de un modo consistente con las políticas orientadas a sostener un alto nivel de actividad y asegurar el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, en un contexto de expansión sustentable de la economía.

Las atribuciones del banco para estos efectos, serán la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en la economía y el dictado de normas en materia monetaria, financiera y cambiaria, conforme a la legislación vigente.

El Banco Central de la República Argentina deberá dar a publicidad, antes del inicio de cada ejercicio anual, su programa monetario para el ejercicio siguiente, informando sobre la meta de inflación y la variación total de dinero proyectadas. Con periodicidad trimestral, o cada vez que se prevean desvíos significativos respecto de las metas informadas, deberá hacer público las causas del desvío y la nueva programación. El incumplimiento de esta obligación de informar por parte de los integrantes del directorio del Banco Central de la República Argentina será causal de remoción a los efectos previstos en el artículo 9º.

En la formulación y ejecución de las políticas monetaria, financiera y cambiaria el banco coordinará su cometido con el Poder Ejecutivo nacional, sin estar sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones de este último respecto del manejo de los instrumentos de su competencia.

El banco no podrá asumir obligaciones de cualquier naturaleza que impliquen condicionar, restringir o delegar sin autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación, el ejercicio de sus facultades legales.

El Estado nacional garantiza las obligaciones asumidas por el banco.

Salvo expresas disposiciones en contrario establecidas por ley, no serán de aplicación al Banco Central de la República Argentina las normas, cualquiera sea su naturaleza, que con alcance general hayan sido dictadas o se dicten para organismos de la administración pública nacional, de las cuales resulten limitaciones a la capacidad o facultades que le reconoce la presente Carta Orgánica.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mercedes Marcó del Pont. – Graciela Z. Rosso. – Patricia Vaca Narvaja. – Alberto Cantero Gutiérrez.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Finanzas ha considerado el proyecto de ley de las señoras diputada Marcó del Pont, Rosso, Vaca Narvaja y del señor diputado Cantero Gutiérrez, sobre modificación del artículo 3°, de la Carta Orgánica del BCRA –ley 24.144 y modificatorias–, sobre emisiones y funciones; y, cree innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan por lo que los hace suyos y así lo expresa.

Aníbal J. Stella.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La limitación de la “misión primaria y fundamental” del Banco Central a la consecución del objetivo de “preservar el valor de la moneda” fue establecida en la reforma de su Carta Orgánica del año 1992 (en el artículo 3° del capítulo I), como consecuencia de un diseño institucional que las autoridades estimaron entonces consistente con la adopción, un año antes, del régimen de convertibilidad (1991-2001). Este régimen de política económica prohibió al Banco Central todo financiamiento de las actividades estatales y privó al sistema bancario de su rol tradicional como prestamista de última ins-

tancia. Resulta una paradoja entonces el hecho de que, para el cumplimiento de la tarea de “preservar el valor de la moneda”, el Banco Central quedase privado –en tal contexto de política económica– de la mayor parte de los instrumentos usuales de política, más allá de los asociados a su rol de superintendencia de bancos en orden a preservar la salud del sistema financiero.

En el mismo contexto de ideas y régimen de política económica, la independencia respecto del Poder Ejecutivo nacional fue definida en la referida reforma de la Carta Orgánica (1992) de un modo tan extremo que excluyó toda consideración de las funciones de coordinación siempre necesarias entre la autoridad monetaria y los responsables del rumbo económico nacional. También es necesario destacar que tan radical autonomía –definida en el cuarto párrafo del artículo 3°, capítulo I, de su Carta Orgánica– sólo pudo ser garantizada durante el breve período de la década del 90 en que el Banco Central fue privado, tal como ya se señaló, de la mayor parte de sus tradicionales instrumentos de política.

Con la caída del régimen de convertibilidad el Banco Central recuperó –dentro de límites restringidos– tanto la facultad de prestar al gobierno como la de financiar al sistema bancario, además de la responsabilidad de intervenir en materia cambiaria bajo un esquema de flotación administrada del tipo de cambio. Estos relevantes cambios demandaron sendas reformas de su Carta Orgánica durante los años 2002 y 2003, las cuales no incluyeron la adecuación del artículo 3° a las nuevas circunstancias. Sin embargo, estas últimas impusieron –en los hechos– tanto una visión más comprensiva de la “misión” del BCRA cuanto la necesidad de la coordinación de su accionar con las autoridades económicas nacionales.

En ambos casos las nuevas prácticas se han verificado, incluso, antes del derrumbe final del régimen de convertibilidad.

Junto con la recuperación de los referidos instrumentos, existe en la actualidad espacio tanto para la política monetaria como para un ejercicio activo en el terreno de la política de tipo de cambio –en condiciones nada fáciles en la fase inmediata posterior a la crisis de 2001-2002 y cada vez más favorables luego–, las cuales plantean temas de creciente complejidad, demandan mayores esfuerzos y capacidad de decisión por parte de la autoridad monetaria y, muy importante, la exigencia de una adecuada coordinación con el Poder Ejecutivo nacional.

En cuanto a los desafíos de la política económica nacional, resulta cada vez más claro que una política macroeconómica que se orientase únicamente a contener la inflación, en combinación con un régimen de cambio flotante y apertura plena de la cuenta capital, podría alimentar una tendencia a la apreciación cambiaria con efectos negativos sobre el

crecimiento y el empleo. El nuevo régimen de tipo de cambio real competitivo que, por el contrario, ha propiciado la generación de empleo y el crecimiento económico durante los últimos cuatro años supone la intervención activa de la autoridad monetaria en el mercado de cambios. En tal contexto, la política cambiaria tiende a ser considerada –no sólo en la Argentina sino en todo el mundo en desarrollo– como un instrumento más entre el conjunto de herramientas disponibles para el diseño y la ejecución de las políticas macroeconómicas, en un pie de igualdad –debido a su relevancia– con las políticas fiscal y monetaria.

Bajo el nuevo régimen arriba descrito la política monetaria debe acometer múltiples objetivos, lo que demanda una autoridad monetaria flexible –que revise con frecuencia la evolución macroeconómica–, con capacidad de actuar discrecionalmente por medio de todos los instrumentos a su disposición y, también, de coordinar su accionar con el del resto de los instrumentos de política macroeconómica. En otras palabras, la independencia del Banco Central tiene su máxima legitimidad en el campo del análisis de sus opciones y del desarrollo de sus operaciones, sin interferencias de otras autoridades públicas ni de los intereses privados. Resulta claro, por lo antes señalado, que esto último no debe implicar restringir su mandato a un único objetivo ni aislar la política monetaria del conjunto de las políticas macroeconómicas. El mandato “fundamental” del Banco Central debe entonces ser entendido –en primer término por razones de eficacia– en un contexto más amplio: el que plantea tanto la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos cuanto la de asegurar los objetivos nacionales centrales, el logro de mayores y mejores niveles de empleo y el desarrollo económico social de la Nación.

La coordinación entre el Ministerio de Economía y el Banco Central en el desarrollo de las políticas de este último, tiene tal importancia que está legalmente especificada en diversos países de América Latina, muchas veces en la propia Constitución. Tales por ejemplo, son los casos de Colombia (artículo 371), Honduras (artículo 342), Paraguay (artículo 285) y Venezuela (artículo 318).

En otras naciones, la coordinación está asegurada por diferentes vías. Así por ejemplo, el Banco Central depende de una junta o consejo monetario que integran ministros del Poder Ejecutivo. En Brasil dicho consejo está formado por el presidente del Banco Central, el ministro de Hacienda y el de Planeamiento. En Guatemala, la junta está compuesta por el presidente del Banco Central (Banco de Guatemala), los ministros del área económica y también representantes del sector privado y un miembro electo por el Congreso.

Podría pensarse que dicha coordinación no es de aplicación cuando el Banco Central goza legalmente de autonomía, sin embargo no es así. Co-

lombia ejemplifica el caso en que a la par de la exigencia constitucional de coordinación, la misma Carta Magna por otro lado le reconoce al Banco de la República (Banco Central) “autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio” (artículo 371). Para reputados tratadistas de ese país, la exigencia de coordinación con el ejecutivo implica que en Colombia si bien no hay independencia plena de la banca central, ello no supone subordinación al gobierno (Hernández 1997).

Por otra parte Guatemala ejemplifica el caso en que la Constitución que reconoce al Banco de Guatemala como “entidad autónoma con patrimonio propio que se rige por su ley orgánica y la ley monetaria” (artículo 132), a la vez lo hace depender de una junta monetaria. La autonomía del banco es pues una autonomía operativa.

Por último, el Banco Central del Brasil ejemplifica el caso de una institución que si bien no es autónoma “de iure”, sí lo es “de facto”, como está ampliamente reconocido, al punto que la política monetaria de ese país está basada en objetivos de inflación (*inflation targeting*). Empero la meta de la política monetaria (la banda de inflación), la fija el consejo monetario.

Debe destacarse, por último, que los objetivos de política de la mayor autoridad monetaria del presente, la del Sistema de la Reserva Federal de los EE.UU., obligan a sus autoridades a “mantener el crecimiento sostenido de los agregados monetarios y crediticios de un modo consistente con el potencial de crecimiento de la economía, así como para promover efectivamente los objetivos de pleno empleo, estabilidad de precios y moderadas tasas de interés de largo plazo” (“Federal Reserve Act”, Section 2 A, Monetary Policy Objectives).

Las precedentes consideraciones explican la necesidad de esta nueva reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, que apunta –en definitiva– a normar con eficacia y claridad lo que, en los hechos, ha venido sucediendo de un modo imperfecto durante los últimos años. No se trata de propuestas que sólo atienden al plano de lo “político-simbólico”, con la importancia que ha tenido y tiene este nivel de la realidad en el reciente proceso de reconstrucción de nuestra economía y nuestras instituciones. Creemos que su adopción y su coherente instrumentación serán además de gran utilidad para vertebrar de modo más transparente y eficaz los diversos campos de la política económica y social en función de la atención a los objetivos más críticos: la creación de empleo y el abatimiento de la pobreza y, la indigencia. La demorada reforma de esta norma supone también, a un lustro de la más grave crisis contemporánea enfrentada por nuestro país y en las favorables circunstancias de hoy, un importante paso adicional en el sentido del progreso institucional de nuestro país.

Mercedes Marcó del Pont. – Graciela Z. Rosso. – Patricia Vaca Narvaja. – Alberto Cantero Gutiérrez.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Finanzas ha considerado el proyecto de ley de la autoría de las señoras diputadas Marcó del Pont, Rosso, Vaca Narvaja y del señor diputado Cantero Gutiérrez, referido a la modificación del artículo 3° de la ley 24.144 de Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Modifíquese el artículo 3° del capítulo I de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, ley 24.144 y modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3°: Es misión primaria y fundamental del Banco Central de la República Argentina preservar el poder adquisitivo de la moneda argentina. Simultáneamente con ello, deberá resguardar la estabilidad financiera y satisfacer la demanda de dinero adaptándola al volumen real de los negocios, de modo de posibilitar un desarrollo sustentable.

Las atribuciones del banco para estos efectos, serán la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en la economía y el dictado de normas en materia monetaria, financiera y cambiaria, conforme a la legislación vigente.

El Banco Central de la República Argentina deberá dar a publicidad, antes del inicio de cada ejercicio anual, su programa monetario para el ejercicio siguiente, informando sobre la meta de inflación y la variación total de dinero proyectadas. Con periodicidad trimestral, o cada vez que se prevean desvíos significativos respecto de las metas informadas, deberá hacer público las causas del desvío y la nueva programación. El incumplimiento de esta obligación de informar por parte de los integrantes del directorio del Banco Central de la República Argentina será causal de remoción a los efectos previstos en el artículo 9°.

En la formulación y ejecución de las políticas monetaria, financiera y cambiaria el banco tomará en consideración la política económica general del gobierno, sin estar sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones de este último respecto del manejo de los instrumentos de su competencia.

El banco no podrá asumir obligaciones de cualquier naturaleza que impliquen condicionar,

restringir o delegar sin autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación, el ejercicio de sus facultades legales.

El Estado nacional garantiza las obligaciones asumidas por el banco.

Salvo expresas disposiciones en contrario establecidas por ley, no serán de aplicación al Banco Central de la República Argentina las normas, cualquiera sea su naturaleza, que con alcance general hayan sido dictadas o se dicten para organismos de la administración pública nacional, de las cuales resulten limitaciones a la capacidad o facultades que le reconoce la presente Carta Orgánica.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 24 de abril de 2007.

Federico Pinedo.

INFORME

Honorable Cámara:

Consideramos de una gran importancia que la República Argentina establezca pautas básicas a las que deban sujetarse las autoridades económicas de la Nación, incluyendo al gobierno y al Banco Central, como sucede en la enorme mayoría de los países más previsibles y desarrollados. Hay quienes creen que hay que dejar todo a la voluntad del gobierno de turno, pero los diputados firmantes consideramos que es socialmente útil establecer pautas que resguarden derechos indiscutibles del pueblo argentino.

Una de esas pautas básicas es la de mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional, de modo de impedir que las autoridades puedan quitarle valor a los salarios, a las jubilaciones y a los ahorros de los argentinos mediante procedimientos como la inflación. De aquí proviene la norma que siempre previó la necesidad de que se preserve el valor de la moneda.

Otra pauta es procurar, en forma simultánea y concurrente, pero no alternativa a la anterior, el pleno empleo de los factores productivos a fin de lograr un desarrollo sustentable, esto es, sostenible en el tiempo. Esto último se logra cuando la circulación de bienes y servicios en la economía puede desenvolverse adecuadamente, gracias a la provisión de medios de pago que no la limiten artificialmente.

También es necesario, con la misma finalidad, que exista estabilidad en los mercados financieros, pues las grandes fluctuaciones repercuten negativamente en el nivel de actividad y en el desenvolvimiento de la vida de las personas, ya sea generando depresiones innecesarias o euforias artificiales que terminan en dolorosos colapsos por no ser sostenibles en el tiempo. Estos son conceptos que las ciencias

sociales han estudiado mucho en el pasado, de modo que es imprescindible ser muy claro y concreto para no amontonar objetivos que, si no se jerarquizan correctamente, pueden ser contradictorios entre sí o, mal interpretados, pueden provocar consecuencias contrarias a lo que se busca obtener.

Un tema central en esta materia tan delicada, de la que dependen los ingresos y el trabajo de los argentinos, es el de la independencia que la autoridad que debe resguardar el valor de dichos ingresos debe tener respecto del gobierno. Cuando los deseos de financiamiento de algún gobierno colisionen con el deber de resguardar el valor de los salarios, las jubilaciones, las inversiones o los ahorros de la población, el Banco Central debe decir que no al gobierno que le solicite billetes y sólo podrá hacer eso si es autónomo del gobierno.

Por lo mismo, si bien es razonable que al establecer sus políticas el Banco Central deba tener en consideración las políticas económicas generales, sería muy negativo obligar a una coordinación forzosa con el Poder Ejecutivo que, de no darse naturalmente, generaría turbulencias financieras e

institucionales que es lo contrario de lo que se desea que suceda.

Si alguien “tiene en cuenta” a una cosa determinada, significa que lo hace desde su autonomía; si, en cambio, alguien está forzado a coordinar con otro, entonces habrá perdido esa autonomía.

Es imprescindible hacer hincapié en el valor de la moneda como institución, como política de Estado. Sin moneda no hay sistema económico moderno posible. No hay que preservar la moneda sólo por aspectos negativos como la necesidad de evitar la inflación, sino por aspectos positivos: para crecer en el largo plazo es necesario un medio de pago, una unidad de cuenta, una reserva de valor, un patrón de pagos diferido (las 4 funciones de la moneda). ¿Cómo planificar, cómo proyectarse, cómo extender el horizonte temporal, sin crédito de largo plazo ni denominador común? Por eso es que el Banco Central, la entidad en la que el Congreso delegó el deber de cuidar la moneda de los argentinos, tiene que estar más allá del calendario político y pensar mucho más allá del ciclo económico.

Federico Pinedo.

Suplemento1