

**POSICION DE LA
ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS
ANTE EL PROYECTO DE REFORMA DE LA
LEY DEL BANCO CENTRAL**

La ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS, en ejercicio de las atribuciones que le otorga la Ley de su creación, considera necesario exponer su criterio sobre el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela que el Ejecutivo Nacional ha presentado al Congreso de la República. El propósito no es examinar exhaustivamente el Proyecto de referencia, sino el de prestar especial atención a los aspectos que a juicio de la Corporación revisten la mayor importancia para el desenvolvimiento económico, financiero, monetario y social del país.

La Ley del Banco Central de Venezuela, desde la creación del Instituto el 8 de setiembre de 1939, ha sido reformada en varias oportunidades, en virtud de las cambiantes circunstancias que han afectado a la economía venezolana, particularmente los últimos veinticinco años. Es útil señalar que las reformas de 1974 y 1984 fueron dictadas por decreto ejecutivo, de conformidad con la autorización dada, en cada caso, por el Congreso de la República para que el Presidente tomara medidas extraordinarias en materia económica y financiera; la de 1983 fue sancionada por el Congreso. Las reformas hechas a la Ley del Banco Central de Venezuela hasta el presente no han modi-

ficado en lo esencial la estructura, las funciones, facultades y características del Instituto, con excepción de la que, en 1974, determinó que la totalidad del capital social del mismo fuese de propiedad del Estado.

La reforma en proyecto intenta cambios significativos en las relaciones entre el Estado y el Instituto Emisor que, de resultar aprobadas, tendrían consecuencias notables en la conducción de la política monetaria y financiera, en la evolución de las finanzas públicas y, en general, en la coyuntura económica nacional. Por ello, la ACADEMIA estima indispensable que la opinión de todos los sectores activos y responsables del país contribuya a que la reforma de referencia sea la expresión del interés nacional, más allá de circunstancias de emergencia o de exigencias casuísticas que a la larga causarían más daño que beneficio, y, en tal sentido, el Congreso de la República debe realizar una amplia consulta antes de proceder a considerar el Proyecto en cuestión.

La ACADEMIA desea dejar establecida su convicción de que la reforma de un instrumento legal de tan importancia para el orden económico de la República, como lo es la Ley del BCV, debe justificarse en la ocurrencia de cambios significativos en la dinámica monetaria, financiera, fiscal y económica del país, y, por tanto, los alcances de esa reforma deben ser proyectados hacia el desarrollo, sin limitarse a lo simplemente coyuntural, en una perspectiva en que los imperativos de corto y mediano plazo se subordinen a las condiciones y los factores que conformen el largo plazo.

En este orden de ideas, observamos en el proyecto de reforma que se considera algunos progresos con respec-

to a la Ley vigente que es justo hacer notar, entre los cuales hay que señalar los siguientes: el tratamiento más favorable que se propone para el sector agrícola y las exportaciones no tradicionales, en cuanto a la mayor flexibilidad de los plazos de vencimiento para las operaciones de crédito relacionadas con las correspondientes actividades (1); la incorporación de la facultad del Banco Central para dictar normas de funcionamiento del mercado interbancario y regular las operaciones que efectúen las instituciones bancarias y financieras en dicho mercado (2); la inembargabilidad de los montos correspondientes al encaje legal de dichas instituciones (3); la facultad del Instituto Emisor para regular en sus aspectos y términos financieros las operaciones de captación de fondos del público por parte de las entidades que administran contratos de fideicomiso, como es el caso de los Fondos Fiduciarios de Activos Líquidos (4); la inclusión de las operaciones de reporto con diferentes títulos públicos o privados de crédito, entre las que puede efectuar el Banco Central con los bancos y otros institutos de crédito, lo que tiende a ampliar las facilidades del mercado financiero, así como también la realización de operaciones de fideicomiso y mandati con los mismos entes financieros (5). Estas modificaciones tienden a fortalecer la asistencia financiera que proporciona el Banco Central a los bancos y otros institutos de crédito en situaciones que la hagan necesaria, sujeta a las condiciones que estime pertinentes el Directorio para la superación de aquellas situaciones. En el mismo sentido cabe señalar la concesión por vía excepcional de recursos crediticios a las instituciones financieras por plazos de 180 días, prorrogables por igual lapso, en circunstancias de emergencia, agotada la posibilidad de asistencia financiera por las vías ordinarias previstas en la ley, y siempre condicionada al cumplimiento por parte de la entidad en dificultades de las obligaciones de recuperación y saneamiento que imponga el Instituto Emisor (6).

Consideración especial merece la disposición proyectada según la cual; en cuanto a las prohibiciones expresas que la Ley determina para el Banco Central, se hace la salvedad de la adquisición y tenencia a título de propietario de acciones de instituciones financieras regidas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, la cual tiende a consagrar legalmente el hecho de que el Instituto Emisor está en posesión prácticamente permanente de acciones de aquella índole —y puede estarlo más aún en el futuro— con carácter de accionista mayoritario, lo cual le da la posibilidad de participar directamente en el sistema financiero del cual es eje institucional. Dicha salvedad permite al BCV tener el control directo de bancos y otras entidades financieras mediante la titularidad de acciones que hubiere recibido en pago, o que entren a su posesión por cualquier motivo (7). Puede interpretarse esta circunstancia en sentido positivo, si ello contribuye a la eficacia de las funciones reguladoras del sistema, en el campo de la moneda y el crédito, que debe cumplir el Banco Central, aunque de extenderse podría conducir eventualmente a un control directo y efectivo de una parte sustancial de dicho sistema, con desplazamiento relativo del interés privado en dichas entidades.

En otro orden de ideas es de hacer notar que la reforma en proyecto tiende a fortalecer el carácter de Banco de Estado exclusivo que ha venido adquiriendo el Banco Central en su evolución. La República es actualmente el único accionista de la compañía anónima que es el BCV; esta realidad se consagra en las disposiciones proyectadas de manera implícita, pero clara y terminante: el artículo 10 del Proyecto establece que la Asamblea General se constituirá con la sola presencia de las acciones propiedad de la República —lo que es obvio— y se propone eliminar el artículo 11 de la Ley, que prevé la posibilidad de la concurren-

cia de otros accionistas distintos de la República. En el mismo sentido debe interpretarse la supresión propuesta de los artículos 17 y 18 de la Ley. Al respecto, conviene indicar la posibilidad de considerar como parte de la reforma de la Ley del BCV, la conversión de éste, en cuanto su forma jurídica, de sociedad anónima a Instituto Autónomo, que se ajustaría mejor al carácter de Banco de Estado que tiene propiamente el Instituto Emisor.

La composición del Directorio no se altera en cuanto al número, que sigue siendo ocho: el presidente y siete directores, de los cuales cuatro son del sector público y tres del privado Institucional (Consejo Bancario, Fedecámaras y la CTV); de los cuatro directores por el sector público, tres serían escogidos entre funcionarios de los ministerios, institutos autónomos y empresas económicas y financieras del Estado, sin especificar como en la Ley vigente; otro director será de la libre escogencia del Presidente de la República. La Reforma daría lugar a la posibilidad de que el Ministro de Hacienda no sea escogido para formar el Directorio, lo cual es conveniente desde todo punto de vista, sobre todo si se considera que dicho funcionario es el enlace entre el Ejecutivo y el Banco y está llamado a representar las acciones de la República en la Asamblea General, por lo que le corresponde aprobar o improbar la gestión del Directorio y las cuentas del Instituto, y ejercer otras atribuciones de gran importancia. Es deseable que en el Proyecto se ordene expresamente la no escogencia del Ministro de Hacienda para el Directorio del BCV por las razones indicadas. Hay que observar, además, en cuanto a la escogencia de los directores del sector público entre funcionarios del mismo, que aquella debe recaer en funcionarios de la mayor jerarquía administrativa, en virtud de la responsabilidad especial que significa ser miembro del Directorio del Instituto, y ello tiene que quedar claramente establecido en la Ley.

La modificación propuesta del artículo 30 de la Ley, sobre el quórum para que el Directorio pueda sesionar válidamente, en el sentido de que aquel puede lograrse con la asistencia del Presidente del Instituto y de tres directores, dos de los cuales deben ser representantes del sector público (y otro podría ser el cuarto director escogido libremente por el Presidente de la República), sin mencionar expresamente que el tercer director para la formación del quórum debe ser uno de los representantes del sector privado institucional; puede interpretarse lógicamente como un reforzamiento de la prevalencia oficial en la dirección del Banco, pues las decisiones puede ser tomadas sin la presencia de los directores no oficiales. Esto parecería una simple formalidad, pero contribuiría a ponderar tales decisiones con las opiniones de los directores no comprometidos con el sector oficial. Con el objeto de fortalecer la autonomía del Instituto en las decisiones que debe tomar en materias de interés nacional que son de su competencia, es conveniente que en la reforma de la Ley se contemple de manera precisa que el quórum para que el Directorio pueda sesionar válidamente incluya al menos un representante del sector privado institucional.

Consideración especial merece la modificación proyectada del artículo 33 de la Ley, según la cual el Presidente de la República podría remover al Presidente del BCV en cualquier momento de su período, cuando lo estime conveniente. Esta modificación haría irrelevante la fijación de un período para el Presidente del Banco y lo subordinaría enteramente como funcionario a la autoridad del Primer Magistrado. Aunque existe un precedente cercano de la remoción del Presidente del Instituto Emisor por decisión administrativa del Presidente de la República, y aun cuando la Corte Suprema de Justicia declaró sin lugar la demanda de nulidad de dicha decisión intentada por la parte afectada, conviene señalar la necesidad en todo caso de que la remoción del citado funcionario sólo

podrá justificarse en causales expresa y taxativamente establecidas en la Ley, y previa sentencia del tribunal competente, definitivamente firme. Ello para evitar que la posición de un funcionario de tan elevada jerarquía como el Presidente del Banco Central esté sujeta a una indeseable vulnerabilidad y a las variadas circunstancias de la vida política y administrativa, pues de alguna manera la relativa independencia del Instituto se identifica con la figura de su presidente, y éste debe gozar de estabilidad y autonomía para el pleno ejercicio de sus funciones. En el caso de proceder su destitución por las causales de Ley, la misma sería ordenada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y publicada en la Gaceta Oficial.

No obstante las observaciones anteriores, la ACADEMIA considera que la modificación que mueve más a la reflexión y a la preocupación es la propuesta para el artículo 54 de la Ley, en cuanto a la ampliación cuantitativa de la base de cálculo para la determinación del monto máximo de la cartera de valores públicos y de préstamos al gobierno nacional, que el Banco Central puede tener en concordancia con el artículo 38 de la Ley, destinados los últimos exclusivamente a cubrir deficiencias transitorias de caja de la Tesorería Nacional. La ampliación propuesta incluye, junto con los ingresos ordinarios anuales del Estado -que, dicho sea de paso, deberían precisarse en la reforma como ingresos ordinarios del Fisco Nacional o del Gobierno Central, ya que la connotación de Estado es bastante amplia, institucional y prácticamente-, los de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) deducidos de éstos los impuestos pagados por la empresa al Fisco Nacional; se mantiene en la reforma la exclusión de los aportes fiscales al Fondo de Inversiones de Venezuela a efectos del cálculo de referencia.

Estimaciones hechas sobre la base de dicha modificación permiten apreciar que el monto de la cartera a que se

refiere el artículo 54 podría aumentar en un 300/o en promedio sobre el nivel actual. También se introduce la modificación en el artículo 54 consistente en deducir del monto de la cartera de valores públicos que tenga el BCV conforme al artículo 52, el de los valores emitidos por el propio instituto y colocados en el mercado, lo cual tiene como efecto una ampliación de la cartera de otros valores públicos que pueda mantener el Banco en los términos de la ley; aunque este efecto se compensaría, desde el punto de vista de la circulación monetaria, con la extracción de dinero que la colocación de los títulos del Banco significaría, en todo caso lo que preocupa es que por la vía de la ampliación del crédito al Gobierno Nacional por parte del Instituto Emisor, bien sea directamente o bien por intermedio de otras operaciones con valores públicos, se multipliquen las facilidades y oportunidades para el financiamiento extraordinario del sector público con recursos creados por el Banco Central sin contrapartida real en la producción de bienes y servicios, lo que implica evidentemente un riesgo de fuerte propagación de presiones inflacionarias y deformación de las funciones que tiene aquel, en cuanto a la preservación del valor interno y externo del signo monetario, de la salud del sistema financiero nacional y de la adecuada conducción de la política monetaria.

Es cierto que se conservan en la reforma los límites porcentuales para la determinación de la cartera máxima de valores y préstamos oficiales de que se trata; pero cabe la grave advertencia a fin de evitar la siempre poderosa tentación de utilizar ese instrumento para aumentar extraordinariamente los recursos fiscales, en lugar de procurarlos mediante una eficiente administración tributaria y reformas indispensables del sistema de finanzas públicas que permitan, a la par que el fortalecimiento del potencial de ingresos ordinarios, una mayor racionalidad en la disposición y ejecución del gasto público. En otros términos, lo indicado es que la política monetaria, la fiscal y la económica se coordinen ade-

cuadamente en la prosecución de objetivos integrados de estabilidad, disciplina y crecimiento equilibrado, sin dejar de lado el principio indeclinable de la justa distribución de la riqueza, el ingreso y el bienestar social que le es inherente. En todo caso, hay que dejar bien establecido que el Instituto Emisor no puede ni debe convertirse en instrumento dócil en manos del Ejecutivo para financiar déficit de presupuesto, ya que de ceder a esta posibilidad se estaría propitiando una mayor devaluación del bolívar, sin que ello corresponda a una política monetaria y cambiaria de búsqueda de una paridad que permita conjugar los objetivos de fortalecimiento de la economía interior, diversificación del esquema de exportaciones y equilibrio de las transacciones internacionales.

Consciente está la ACADEMIA, por otra parte, de la necesidad de reactivación de la economía nacional, para cuyo logro hay que empeñar esfuerzos y asignar recursos económicos, fiscales y financieros, con el eficaz concurso de una oferta monetaria adecuada a los requerimientos de una sana expansión, todo lo cual es compatible, dentro de una política integral de restablecimiento y desarrollo económico y social, con una relativa estabilidad del nivel general de precios, en particular los que afectan a la mayoría consumidora del país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las apreciaciones y observaciones expuestas permiten formular las conclusiones y recomendaciones siguientes:

1. La reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela se justifica en virtud de cambios significativos ocurridos en la dinámica monetaria, financiera y económica del país, y debe ser proyectada hacia el desarrollo, aunque hay que to-

mar en cuenta la coyuntura de corto y mediano plazo, subordinada a las condiciones y los factores que vayan conformando la nueva situación económica nacional.

2. En el Proyecto de Reforma objeto del presente examen, se observan algunas modificaciones que pueden mejorar las disposiciones vigentes y ampliar las facultades del Instituto Emisor para cumplir con mayor eficiencia sus funciones reguladoras en el campo monetario y financiero, entre las cuales hay que mencionar: el tratamiento crediticio más favorable a la agricultura y las exportaciones no tradicionales; la regulación del mercado interbancario; la inembargabilidad de los montos del encaje legal de las instituciones financieras; la regulación de las operaciones de entidades que administren contratos de fideicomiso como los fondos de activos líquidos; la inclusión de las operaciones de reporto entre las que puede efectuar el BCV con las instituciones financieras; la concesión por vía excepcional de recursos crediticios a entidades financieras en circunstancias de emergencia, agotados los medios para la asistencia ordinaria, y condicionada al cumplimiento del programa de ajustes que prescriba el instituto.

3. La consagración legal del hecho de la posesión por el BCV con carácter permanente de acciones de instituciones regidas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, que hayan entrado a su poder por circunstancias relacionadas con sus funciones y operaciones, debe ser mejor definida y precisada en el proyecto de reforma, para fijar los alcances de esa posesión y la forma en que pueda contribuir a la mayor eficacia de la política monetaria y financiera.

4. La reforma debe incorporar la disposición mediante la cual el Ministro de Hacienda no pueda formar parte del Directorio del BCV, por las razones indicadas en la exposición anterior.

5. Los directores del BCV que representen al sector público deben ser escogidos por el Presidente de la República entre los funcionarios de mayor jerarquía administrativa, en razón de la delicada responsabilidad que se les asigna y las decisiones de alto interés nacional en que deben participar.

6. El quórum del Directorio del BCV para sesionar válidamente debe incluir necesariamente por lo menos un representante del sector privado institucional.

7. El Presidente del Banco Central de Venezuela debe gozar de inamovilidad y autonomía para el pleno ejercicio de sus funciones. Su remoción sólo debería ocurrir en virtud de causales expresa y taxativamente establecidas en la Ley, previa sentencia definitivamente firme del tribunal competente. La destitución, verificados los extremos legales, sería ordenada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y publicada, con sus razones, en la Gaceta Oficial.

8. La ampliación de la base de cálculo para la determinación del máximo de la cartera de valores públicos y préstamos al Gobierno Nacional que puede tener el BCV, con la inclusión de los ingresos propios de PDVSA, como es contemplada en el proyecto de reforma que se considera, persigue una mayor flexibilidad del financiamiento extraordinario del sector público por la vía de utilización de los recursos monetarios que puede crear el Instituto Emisor.

La Academia llama especialmente la atención del legislador a fin de que preste la mayor atención a este aspecto, para evitar reformas que abran la punta a procesos que estimulen la propagación y debiliten el valor del signo monetario, indeseables para obtener la reactivación y el crecimiento orgánico y sostenido de la economía nacional y preservar, en este aspecto de la política, el poder adquisitivo de las mayorías consumidoras.

9. La Academia se permite recomendar que el Congreso de la República, conforme a los procedimientos en vigor, lleve a cabo una consulta amplia, detenida y profunda a instituciones, organismos y expertos que tengan competencia en la materia, en la oportunidad de considerar el Proyecto de Reforma de la Ley del BCV objeto de esta exposición.

Las presentes conclusiones y recomendaciones se desprenden de un examen general, no exhaustivo, del Proyecto de referencia. La ACADEMIA continuará analizando con la atención debida los diferentes aspectos de la reforma y otros que vayan surgiendo del estudio de temas y problemas relacionados con la misma, a fin de ampliar y detallar las observaciones, indicaciones y recomendaciones que estime pertinentes, en la oportunidad en que el Congreso de la República tenga a bien solicitar la opinión de esta Corporación, en su carácter legal de órgano de consulta de los Poderes Públicos en materias de su competencia.

Notas:

- 1) Reforma del Artículo 44 de la Ley, que en el Proyecto queda distinguido con el número 42.
- 2) Nuevo Artículo, distinguido en el Proyecto con el número 48.
- 3) Nuevo Artículo, señalado con el número 49 en el Proyecto.
- 4) Nuevo Artículo, señalado con el número 50 en el Proyecto.
- 5) Artículo 42, numeral 8 del Proyecto, que reforma el Artículo 44 de la Ley.
- 6) Reforma del Artículo 45, distinguido con el número 43 del Proyecto.
- 7) Reforma del Artículo 53 de la Ley, el cual es distinguido con el número 55 del Proyecto; la reforma se refiere al numeral 10 de dicho Artículo.