

Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Alfredo L. Palacios
Por la Facultad

Ernesto Malaccorto
Por el Centro de Estudiantes

Edmundo G. Gagneux
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Enrique Julio Ferrarazzo
Jacobo Wainer
Por la Facultad

Máximo J. Alemann
Por el Centro de Estudiantes

José Rodríguez Tarditi
Por el Centro de Estudiantes

Año XVI

Marzo - Abril 1928

Serie II - N° 80 - 81

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

Bases para una reglamentación bancaria

Las graves deficiencias de organización y de régimen administrativo observadas en algunos Bancos, que he inspeccionado durante mi actuación en el cargo que desempeño, y otras fallas no menos serias reveladas por los informes de los contadores públicos que han intervenido en juicios de convocatorias de acreedores y de quiebras promovidas en los últimos años por sociedades anónimas dedicadas al comercio de banca, me han determinado a presentar este trabajo como fundamento de ciertas medidas reglamentarias, siquiera sean las más urgentes, para subsanar tales deficiencias hasta tanto se dicte la ley orgánica sobre bancos, que contemple los demás puntos que son de materia puramente legislativa.

Considero que las medidas que preconizo pueden ser adoptadas por el Poder Ejecutivo, por estar ellas dentro de las atribuciones que expresamente le confiere la Ley, como oportunamente demostraré.

Me he preocupado especialmente de considerar las útiles sugerencias que la Inspección General de Justicia — compenetrada de la urgencia de buscar soluciones permanentes — tuvo a bien formularme acerca de los diversos aspectos que comprende este asunto, y, me sentiré satisfecho si hubiese interpretado cabalmente su pensamiento, inspirado por el afán de perfeccionar el régimen orgánico de los bancos sometidos al contralor de esa dependencia.

Dije en cierta oportunidad (1), que “las entidades Bancarias, por los fundamentales intereses generales a que están vinculadas y por la vastedad de sus operaciones, las que comprometen virtualmente toda la organización económica de un país, constituyen dentro de la vida moderna una de las principales instituciones de interés público”.

“La influencia económica y el poder que, directa o indirectamente, dimana de estos negocios, así como la atracción de sus cuantiosas ganancias, han ejercido un gran incentivo para el establecimiento de bancos nacionales y extranjeros, los cuales, no cuidando muchas veces más que sus intereses particu-

(1) ANALES del Seminario de la Facultad de Ciencias Económicas. Vol. III, año 1921.

lares, sus fines exclusivamente de lucro, se han organizado sin responsabilidades proporcionadas o no han respondido suficientemente la confianza pública en las difíciles épocas pasadas; ésto cuando no se han desviado del cumplimiento de sus programas, favorecidos por una anticuada legislación.”

“Si bien aquí existen bancos creados por el esfuerzo nacional, cuyos procederes honorables están acreditados en el mundo y que ejercen una acción benéfica de estímulo para el comercio e industria, no puede negarse que la ausencia de normas reglamentarias ha permitido la existencia de algunas sociedades que, con todo desenfado, se lanzan a la vida de los negocios, organizadas y dirigidas por aventureros, en base de capital exigüo, aunque con programas ampulosos. Ésto, cuando no se encuentran bancos que sirven para comanditar a determinados clientes, los cuales operan asociados con sus directores o gerentes, comprometiéndose a la entidad en todo género de especulaciones. Otros hay también que por no haber obtenido la confianza del público, y al márgen de la moral, explotando las angustias de los necesitados, viven una existencia miserable y estéril.

Estos Bancos, con sus frecuentes descalabros, siembran la desconfianza en cierto público, que no siempre tiene suficiencia para distinguir calidades entre estas empresas de aventuras y otras instituciones serias.”

Numerosas apreciaciones concordantes con las expuestas han sido consignadas en proyectos de leyes sometidos al Congreso por el Poder Ejecutivo y por senadores y diputados, así como por la prensa, pero me será suficiente recordar las críticas tan ajustadas a la verdad presente, que Exequiel Ramos Mejía formuló en su interesante libro “*Organización Bancaria*”, publicado en 1917 (ver pág. 13 y 14) “Es la Argentina — dice — una de las pocas naciones exportadoras de relativa importancia en los negocios internacionales, que hoy se desenvuelve en medio de la más absoluta desorganización, sin régimen bancario y sin legislación que gobierne tan importantes factores de su economía.

“Los bancos existentes, nacionales o extranjeros, están apenas sujetos a las leyes que rigen las sociedades anónimas; proceden en la más absoluta libertad con el ahorro nacional y con los depósitos del público, sin más restricción que la que impone a sus procedimientos la notoria buena fe de su conducta. Mantienen las reservas que les place, fomentan la especulación con liberalidades de crédito injustificables unas veces, o lo restringen hasta provocar y ahondar las más graves crisis en otras ocasiones. Todo ello movidos por la competencia o por el terror de las corridas, comúnmente en actitudes extremas, sin ninguna consideración de orden público.

“Manejan los tipos del interés con absoluta prescindencia de sus efectos sobre el mercado, subiendo o bajando su tasa con el exclusivo criterio del beneficio inmediato de sus accionistas. Lo disminuyen en las épocas de inflación y por

“ consiguiente de peligro, cuando debieran levantarlo como
 “ advertencia a sus clientelas y como medida de defensa de
 “ sus reservas, o lo elevan luego a tipos extorsitivos en los
 “ momentos de pánico, como para precipitar las alarmas y
 “ dificultar aún más las liquidaciones.”

Las soluciones preconizadas para organizar el régimen bancario argentino, mediante normas modernas y científicas, unas son de origen puramente legislativo, desde que consisten en la fijación de reglas no autorizadas en forma expresa o implícita por leyes vigentes, y otras, son reglamentarias de conocidos preceptos legales, a los que hasta ahora no se les ha dado todo el alcance que tienen.

Entre las soluciones que requieren necesariamente una autorización legal, puede citarse la creación de un banco central de emisión, que tendría por objeto guardar las reservas o garantías metálicas y emitir un tipo único de moneda, redescantar documentos comerciales de los bancos oficiales y particulares, regular la tasa del interés y por los demás medios adecuados, dar la elasticidad necesaria a la circulación monetaria; el requerimiento a los bancos para que adopten el carácter de sociedad anónima con acciones nominativas, extendiendo eventualmente la responsabilidad de los accionistas para el caso de falencia en una proporción mayor sobre el monto del capital suscripto por los mismos, de suerte de impedir el comercio de banca a los simples particulares que hoy trabajan sin garantía alguna, fiscalización ni publicidad; el establecimiento de privilegio general sobre el activo de las empresas a favor de los acreedores por depósitos en caja de ahorro, pero limitado hasta una suma que la ley fijaría; también debiera ser objeto especial de una ley el establecimiento de la responsabilidad solidaria de los bancos por todos los depósitos que reciben mediante reglas de adecuada proporcionalidad, cuya aplicación habría de ser una de las funciones de un consejo federal de bancos formado por representantes del Estado y de las entidades interesadas.

Pero hay también otras soluciones, sin duda, de menor trascendencia que aquellas, pero de indiscutible importancia para asegurar los intereses del público confiados a los bancos, tales como ser la determinación de un capital accionario efectivo mínimo que debe tener un banco desde su iniciación; la fijación de los encajes que ha de poseer en todo tiempo para hacer frente a los retiros de los depositantes; la determinación expresa y limitativa de las operaciones que podrá realizar; la comprobación de que sus administradores gozan de buenos antecedentes personales, y por último, en los bancos de depósitos y descuentos, la fijación de límites para otorgar préstamos a una sola firma, en relación con el capital y reservas del banco.

La adopción de estos postulados es de carácter imperativo, y ninguna empresa bien organizada podrá dejar de aplicarlos, si bien la determinación de la mayor o menor extensión de su aplicabilidad es cuestión de criterio, por lo que es

de toda oportunidad uniformarlos, a fin de que todas las empresas bancarias se desenvuelvan con sujeción a reglas de igualdad. Además, debiera en lo futuro, contemplarse las medidas a adoptar, requiriendo el aumento proporcional de capital en relación al número de sucursales que los Bancos establezcan, las limitaciones a fijarse para impedir la inversión de la mayor parte de los depósitos en operaciones o negocios realizables a largos plazos y la fijación de normas para la estimación racional del valor de los bienes activos.

Estos últimos principios pueden ser adoptados por Decreto del Poder Ejecutivo, ya que éste tiene por el artículo 318 del Código de Comercio, la obligación de cuidar que las sociedades anónimas no sean contrarias al interés público, es decir, que está plenamente capacitado para fijar las condiciones de organización y las garantías a cumplir para considerarlas a dichas sociedades convenientes al pueblo.

Las normas de organización ya mencionadas son consustanciales a la naturaleza íntima del negocio de banca, y de su aplicación en mayor o menor grado depende el desarrollo y hasta la misma existencia de la empresa y por ende el cumplimiento de los fines de su institución, de suerte, pues, que como luego demostraré al tratar especialmente este tema, las medidas que preconizo caen dentro de la órbita de acción del Poder Ejecutivo, por ser éste el encargado por la ley de apreciar las posibilidades que una entidad con personería jurídica tiene para responder al interés público, en base a su organización y a sus medios económicos.

Por ahora he de considerar sólo aquellas medidas que conceptúo de mayor urgencia.

Capital efectivo para operar

Es perfectamente sabido que el dinero empleado en préstamos bancarios, proviene en su mayor parte del aporte que le traen los terceros bajo la forma de depósitos. El capital propio de los bancos en relación a la masa de los depósitos es bien pequeño y, por lo general, está inmovilizado en sus instalaciones y edificios destinados a sus necesidades.

Las entidades bancarias que poseen exigüos capitales pueden ver, en determinado momento, su existencia seriamente comprometida, ya que bastaría una pequeña pérdida en cualquier renglón importante de las inversiones de los depósitos, para que no fuese suficiente a cubrirlas todo el capital subscrito, colocándose, por tal causa, automáticamente, en estado de liquidación, en virtud de lo preceptuado en el artículo 369 del Código de Comercio.

Pero si bien queda excluída de la actividad bancaria una función económica importante, cual sería la del capital social, debe considerarse a éste, en cambio y en lo que atañe a los depositantes, como una garantía para cubrir los riesgos del ejercicio.

El tratadista italiano, Enrique Tucci, en su interesante obra "*Le Banche di depositi*", Roma, 1923, concuerda en un todo con lo dicho, al expresar que "siendo los riesgos del ejercicio bancario proporcionales a la totalidad de las inversiones y siendo éstas a su vez proporcionales a la totalidad de los depósitos en sus varias especies, se desprende con indiscutible evidencia que el capital debe ser proporcional a los depósitos mismos. Es este un concepto sobre el cual muchos están ahora de acuerdo. Se llegaría de otra manera, al absurdo que mientras más se desarrolla un banco, es menos seguro, porque se hace cada vez menor la capacidad proporcional del capital para cubrir el riesgo del ejercicio, sin contar que la mayor disponibilidad puede inducir a la administración para guardar una menor severidad en las inversiones".

A pesar del fundamento científico o técnico que hay para exigir un capital proporcionado al monto de los depósitos, o, a la inversa, que éstos no excedan de los límites proporcionados al capital social, prácticamente, por ahora, no sería viable exigirlo, pues los bancos en nuestro país no están aun preparados para adoptar tal requisito. Su implantación definitiva, en todo caso, debe lograrse en una serie de etapas progresivas.

Es indispensable requerir un capital estimable en efectivo que, sin que importe una excesiva exigencia, sea cuando menos un índice revelador de la seriedad del establecimiento, y para que no ocurra, como ahora, que una vez efectuados los gastos de organización e instalación, el capital de 100.000 pesos, que el Poder Ejecutivo requiere tengan los bancos como capital inicial, desaparezca virtualmente y con él esa ínfima garantía real. Es bien sabido, desgraciadamente por experiencia, que el valor de las cuotas adeudadas por los accionistas se torna imposible de realizar en los momentos difíciles de la sociedad en que precisamente es más necesario. Nadie ignora, que en virtud de facultades otorgadas por la ley, el cedente de certificados de acciones, no está obligado al pago subsidiario de las cuotas, cuando expresamente no se determina tal condición en los estatutos, de donde los mayores accionistas, que son los que, por lo general, desempeñan la administración, advertidos del desastre inminente, transfieren apresuradamente sus acciones a personas sin responsabilidad material, burlando así al público que creyó factible realizar el capital subscripto que serviría como garantía para sus depósitos.

"Para que una empresa nueva pueda iniciar operaciones bancarias — decía Ramos Mexía (1) — es indispensable que se organice con capitales efectivos de alguna importancia. De otro modo, estaría de antemano condenada a vegetar esté-

(1) *Organización Bancaria*, Buenos Aires, 1917.

rilmente, y más que probable sería que los gastos absorbiesen en poco tiempo sus elementos de acción si su capital no fuera muy amplio.”

La misión de consejeros norteamericanos, presidida por el conocido financiero Kemmerer, que proyectó el régimen bancario de Chile, cuyos óptimos resultados se evidencian hoy, decía al respecto, que “el hecho de que aparezca un capital subscripto y no pagado, es propicio para dar falsa noción de seguridad, pues el público no siempre distingue entre el capital subscripto y el capital pagado. Es propio de una política seria requerir que todos los accionistas de instituciones casi públicas como son los bancos comerciales, paguen en plazo prudente todo el capital que han subscripto”. Y, agregaba después, que “no debe permitirse la organización de bancos cuyo capital sea tan pequeño que no constituya una garantía de seguridad y resguardo para los intereses de los depositantes”. “No debe permitirse que nuevos bancos inicien operaciones con un capital que esté fuera de proporción con el de los bancos ya existentes”.

En efecto, debe buscarse la organización de bancos con responsabilidades efectivas, en virtud de que los de pequeños capitales anulan la eficiencia de los pocos recursos que logran reunir de los depositantes, ya que para cubrir los gastos de administración deben cobrar intereses usurarios sobre préstamos colocados, como es natural, con grandes riesgos.

El Poder Ejecutivo debe orientar su política económica hacia la creación de bancos fuertes, a fin de evitar el fraccionamiento o descentralización de los depósitos en numerosos bancos, pues este hecho disminuye las posibilidades de su utilización intensiva, con mengua de su aprovechamiento o más bien dicho, de la baratura del tipo de interés.

Además, la constitución de bancos con capitales de importancia ha de crear un ambiente de seriedad y confianza, que por acción refleja producirá una mayor afluencia de depósitos y por ende un aumento en la circulación de cheques, hecho que ha de significar correlativamente el mejor aprovechamiento del circulante y la consiguiente difusión del crédito, determinando un aumento en la producción e impulsando — como dice Garrone en la “*Scienza del Comercio*” — una mayor actividad y regularidad que beneficiará también al comercio.

En virtud de las razones expuestas, considero que el Poder Ejecutivo debe aumentar la cantidad de capital accionario realizado, de cien mil pesos que actualmente exige a los bancos para operar, hasta doscientos mil pesos, suma que si bien no es excesiva, demostraría cuando menos la seriedad de la empresa, aparte de la garantía inmediata que dicha suma comporta.

Esta cantidad, aunque inferior a los doscientos cincuenta mil pesos que en épocas pasadas el Poder Ejecutivo exigía

a los bancos garantidos, les facilitará completar la integración del capital que se fije como mínimo en la futura ley de bancos, que es de esperar será sancionada algún día.

Existencia de un minimum de encaje en relación a los depósitos

Gutjahr, en su importante obra titulada "*L'organisation rationnelle des entreprises commerciales*", al considerar las condiciones primordiales de organización mercantil, manifiesta que "las empresas comerciales, a fin de poder reembolsar los capitales exigibles de terceros, están obligadas a tener en el momento deseado una parte suficiente de su activo en estado líquido, es decir, en efectivo o en bancos. Esta parte líquida de su activo debe corresponder a la parte exigible de su pasivo. Para una empresa comercial, *la liquidadabilidad*, o sea, la correspondencia entre la realizabilidad de los valores activos con el monto y el grado correspondiente de exigibilidad del pasivo, no juega un mismo papel que en los bancos, en los cuales una parte muy grande de los capitales de terceros es constantemente exigible. En realidad, sin embargo, una parte relativamente pequeña de los depósitos en bancos es retirada a la vez, y, a los efectos de la liquidabilidad de estas instituciones, es esencial conocer esa parte, cuya probabilidad de retiro es muy grande. Es necesario, entonces, para la estabilidad de la empresa, que los valores inmovilizados y las inversiones sean cubiertas por los capitales propios de los terceros, recibidos a largos plazos. Los capitales extraños a corto término, no deben ser inmovilizados".

Todos los bancos bien organizados mantienen disponible una reserva monetaria, no sólo para atender las necesidades normales de la clientela, sino también en previsión de un posible aumento de extracciones.

Eugene E. Agger, cuyas opiniones expuestas en su obra "*Organized Banking*", son concordantes con la citada, expone que, "ese efectivo constituye la reserva que se mantiene para responder a las obligaciones provenientes de los depósitos y está basada en los mismos depósitos. El remanente del dinero en efectivo puede entonces usarse a los fines de descuentos o préstamos".

Luego, al considerar la necesidad de constituir una reserva de efectivo para atender los retiros de los clientes que han recibido acuerdos de préstamos del banco, agrega: "Es importante a este respecto hacer notar que la mayoría de los que tienen obligaciones descontadas o que aceptan un préstamo de un banco no desean dinero efectivo en el momento. Estos, como el depositante, pueden experimentar una necesidad momentánea de dinero en efectivo, pero normalmente sólo desean un crédito en los libros del banco, que les dé el derecho de retirar dinero cuando lo necesiten, el que pueden

fraccionar o transferir en total o en parte, por medio de cheques, a cualquiera a quien deban hacer un pago. Esto es de importancia enorme para el banco porque sólo le exige tener en dinero efectivo, como reserva, una fracción del total de las obligaciones representadas por estas exigibilidades adicionales, motivadas por préstamos o descuentos.”

Soy de opinión que entre las exigibilidades adicionales a que este autor se refiere, debe incluirse a los depósitos de garantía, que en algunos casos exigen las leyes, concesiones o la práctica de los negocios. Los certificados que los bancos acostumbra extender por semejantes depósitos de garantía tienen de ordinario la forma y el valor legal de simples depósitos en dinero, aunque no provienen, por lo general, de depósitos efectivamente verificados, ya que esos certificados los otorgan los bancos contra obligaciones constituidas a su favor.

André Liesse agrega acerca del particular que “un banco debe, entonces, para hacer frente siempre a sus obligaciones, organizar un movimiento de disponibilidades, establecido no solamente sobre la cantidad de depósitos que él posea, sino también sobre la duración respectiva y la cantidad de cada categoría de depósitos. Si él diese a sus capitales destinos que no estuviesen en armonía con este principio general — no obstante el estado real de su activo — se vería obligado a cerrar sus ventanillas. Existe un recurso, el redescuento, es cierto, que no es posible desconocer; pero si éste rinde reales servicios, en tiempos normales y en casos particulares, no podría ser utilizado en gran escala sin hacer subir la tasa del descuento, en proporciones ruinosas para la entidad que lo utilizase. En estas condiciones, siempre que las operaciones de descuento, de préstamos, de cuantas corrientes, sean efectuadas con sagacidad, siguiendo las reglas normales del comercio, la rotación del giro de un banquero puede ser considerable y, sin embargo, hacerse con regularidad, observándose que los hábitos de las empresas comerciales, aseguran esa regularidad. (Ver la notable monografía de Liesse en el *Dictionnaire du Commerce et la Banque*, dirigido por Guyot y Raffalovich).

Esta cuestión ha sido estudiada por todos los tratadistas de organización bancaria, y las conclusiones a que arriban son tan análogas entre sí, que ello me eximiría de insistir sobre el particular, pero, salvados siquiera en parte mis escrúpulos, me permito invocar por último la opinión de tanta valía sostenida por el profesor D'Angelo—*Técnica Bancaria*,—quien manifiesta que “en la elección de las inversiones, es necesario tener presente siempre que esos depósitos pueden ser reclamados por los acreedores, en cualquier momento, o bien con un breve preaviso o al final del término establecido, que generalmente, salvo casos particulares, no son muy largos. El banco, debe, por consiguiente, estar siempre pronto a cualquier demanda con suficiente numerario en caja o con elementos activos que se presten para procurarlo rápidamente por medio de su cesión

o de su caución. Si por un sólo momento el banco no pudiese corresponder a alguno de sus compromisos, se expondría a consecuencias irreparables, a causa de la impresión de insolvencia que en tales casos se propaga con rapidez inconcebible; correría el peligro de ver a sus puertas la masa de depositantes poseída por el pánico y, en un instante, destruída toda una organización laboriosamente construída.”

Con referencia a la necesidad que los bancos tienen de mantener un encaje para hacer frente a la extracción de depósitos a la vista o a plazos breves, no hay opiniones encontradas, y tan es así, que todas las entidades de esta naturaleza dan a este principio el valor de una axioma.

Pero las opiniones varían, aunque no en forma intransigente, en cuanto se entra a considerar la cantidad o proporción que debe guardarse, a pesar de lo cuál están contestes en que corresponde fijar un límite del que no podrán los bancos en ningún caso descender.

Ello es perfectamente racional a fin de lograr con esa unidad de criterio cierta igualdad de procedimientos en la la gestión económica de los bancos, porque de no ser así, no faltarían algunos que, guiados por su afán de competencia, por avidez del lucro que obtienen con la inversión de los depósitos, no mantendrían en forma constante un alto grado de responsabilidad inmediata.

Es imprescindible mantener un *mínimum* prudente de encaje en relación al monto de los depósitos, porque de lo contrario el banco estaría siempre avocado al peligro de una insolvencia momentánea, que a pesar de su buena estabilidad económica puede importar prácticamente su ruina, por haber perdido la confianza pública; aparte de que la *corrida* de un banco (si no es auxiliado de inmediato en forma amplia, para lo cual debe ofrecer una alta relación de liquidadabilidad) puede arrastrar a otras instituciones de igual naturaleza, no tan sólo por la interdependencia que suele existir entre ellas, sino por el efecto psicológico que ejerce el pánico en la masa de depositantes.

Los consejeros financieros norteamericanos que proyectaron el régimen bancario que actualmente rige en Chile, fijaron *mínimos* categóricos de encaje: el 20 %, a lo menos sobre el valor total de los depósitos a la vista y de los créditos que el banco no puede suspender sin previo aviso y que sean requeribles en plazos menores de 30 días, y, además el 8 % de los depósitos a plazos que no puedan ser solicitados en un término inferior a 30 días. Al fundamentar esa medida expresaban que ella colocaría a todos los bancos en un mismo nivel de competencia, aparte de que contribuiría a dar mayor seguridad a los negocios de los bancos.

Y, dando por sentada la necesidad impostergable de su adopción por razones de orden y conveniencia pública, agregaban que “habrá, probablemente grandes diferencias de opinión con respecto a los requisitos de encaje recomendados;

algunos opinarán que tal encaje es muy bajo y otros que es demasiado alto. Los que sostengan lo primero, deben tomar en cuenta que todo banco comercial tendrá en lo futuro, en Chile, el derecho de completar su encaje por medio del redescuento en el Banco Central. Los que sostengan lo segundo, deben tener presente que el encaje exigido es menor del que hoy tienen habitualmente muchos bancos de Chile.”

Exactamente los mismos juicios cabe expresar acerca de la situación en nuestro país, desde que casi todos nuestros bancos gozan del beneficio del redescuento en el Banco de la Nación Argentina. Asinismo, podría repetirse que la mayoría de nuestros bancos mantienen una sólida proporción de encaje.

Según el censo bancario argentino, levantado por la Dirección General de Estadística de la Nación y correspondiente al año 1925, los establecimientos extranjeros presentan el porcentaje más elevado de encaje, a saber, 29,7 por ciento. Más bajo es el de los bancos nacionales, que alcanzaba a 21,5 o/o. La citada Dirección de Estadística advertía que, para apreciar justamente estas proporciones, debe considerarse, empero, la diversa composición del rubro de depósitos. Mientras que en los bancos extranjeros los depósitos en cuenta corriente constituyen el 50,1 o/o del total de depósitos, en los bancos nacionales las proporciones son inferiores y forman el 38,4 o/o. “Como los depósitos en cuenta corriente tienen una velocidad de circulación mayor que los depósitos en caja de ahorro, plazo fijo y diversos, se explica que el encaje tenga que ser más elevado cuanto mayor sea la importancia relativa de los primeros”.

“Del punto individual de cada banco, se considera existencia (con el fin de calcular el encaje) no sólo el dinero que efectivamente tiene en sus arcas, sino el que está a su disposición inmediata en otros bancos o en las cámaras compensadoras. Pero, del punto de vista del conjunto de bancos ésto implicaría una duplicación de cantidades, por cuanto tales depósitos afectarían, a la vez, las existencias de los bancos depositantes y depositarios.

“Por esta razón, de la cifra de \$ 851.565.000 a que ascienden las existencias nominales, habrá que deducir \$ 126.219.000, correspondientes a los depósitos de unos bancos en otros, y \$ 106.433.000 a los depósitos en las cámaras compensadoras. En esta forma se obtiene las existencias reales o en efectivo, que ascienden a \$ 618.913.000.

“La relación entre las existencias en efectivo y los depósitos, denominada corrientemente encaje, alcanza a 18,2 % en el conjunto de bancos del país. El encaje resulta aparentemente más alto o sea 23,4 %, si se incluye en las existencias y los depósitos, los depósitos de unos bancos en otros y en las cámaras compensadoras. Pero ya se ha visto que tal inclusión, del punto de vista del conjunto de bancos, carece de contenido real.”

La eliminación que se hace en esa estadística de los depósitos que unos bancos tienen en otros y en el Clearing es de un fundamento inobjetable, lo que es fácil advertir por el simple mecanismo de las compensaciones respectivas, con cuyo criterio Eugene Agger concuerda enteramente (ver op. citada, pág. 29) Ya que nos hemos referido a esas exclusiones, corresponde determinar qué valores pueden aceptarse como encaje. El financista norteamericano Kemmerer y el tratadista italiano Enrique Tucci, consideran que el encaje debe estar constituido por moneda circulante y valores asimilables a numerario, tales como fondos líquidos depositados en bancos de emisión, títulos públicos exigibles a la vista y títulos públicos sorteados. El segundo de los autores nombrados agrega que, para la sinceridad de los estados de cuentas desearía que no se contabilice bajo la designación de encaje los efectos en cuentas corrientes a cargo de banqueros, que deberían, en cambio, incluirse bajo la denominación *efectos exigibles a la vista*. “Ese es, en efecto, un error que por otra parte muchos bancos cometen, el comprender en el encaje las letras de cambio con vencimiento más o menos próximo”. “A veces la intromisión de esta especie puede constituir un medio para disimular la debilidad del encaje.”

La observación de Tucci es digna de tenerse en cuenta, pues, si bien en nuestro país por lo general casi todos los bancos tienen un encaje satisfactorio, tanto en su composición como en su cantidad, hay algunos que en realidad poseen un numerario insignificante, que apenas representa un 3 o/o de sus depósitos, no obstante lo cual sus balances destinados a la publicidad acusan cifras de consideración, mediante la aplicación de procedimientos incorrectos, como el de incluir en el encaje cheques de complacencia librados por gentes allegadas a la administración, que generalmente presentan poca o ninguna responsabilidad y cuyos cheques—que no van al *clearing*—les son devueltos o anulados luego de haberlos utilizado para dar un encaje aparentemente mayor.

Las medidas proyectadas están dirigidas principalmente contra esos titulados bancos, cuyos equívocos proceder desprestigian al alto comercio bancario y siembran el desconcierto en el público, afectando, aunque de manera indirecta, a empresas honorables, y al mismo público, que con su retraimiento consiguiente no permite el aprovechamiento intensivo del circulante.

A fin de facilitar la interpretación de las medidas que se proyectan, es oportuno definir que, a los efectos de la constitución de los encajes, se consideran depósitos a la vista los depósitos o créditos bancarios de cualquier naturaleza, inclusive los depósitos de garantía y las cuentas corrientes o adelantos que las empresas bancarias no pueden suspender sin aviso previo y cuyo pago pueda ser requerido legalmente en un plazo hasta de 30 días.

Los depósitos a plazos se diferencian de aquellos, en que

no pueden ser legalmente requeridos en un término menor de 30 días.

La distinción que se hace entre unos y otros y que radica en el plazo dentro del cual pueden ser exigibles, tiene su razón de ser, puesto que la posibilidad de su retiro aumenta tratándose de depósitos a la vista, de modo que racionalmente debe exigirse sobre éstos mayor encaje en relación.

La exigencia del porcentaje del encaje para esos dos grupos de depósitos oscila entre el 20 % sobre los depósitos a la vista y el 8 % sobre los que tienen exigibilidad después de treinta días, y el 12 % y 5 %, respectivamente, que establece como mínimo la ley de reserva federal de Estados Unidos para los bancos situados fuera de las ciudades llamadas de reserva.

El tratadista Tucci aconseja mantener un fondo de caja equivalente a una proporción que puede variar entre el octavo y el décimo de todos los depósitos. Este octavo resulta aproximado al porcentaje admitido en Chile, y el décimo es equivalente al requerido en Estados Unidos; pero es fácil advertir, por las razones ya apuntadas, que es más racional establecer las relaciones sobre cada una de las dos categorías de depósitos que tomarlas sobre el monto total de éstos.

El proyecto de ley sometido al Congreso argentino en junio de 1924 por el actual Poder Ejecutivo fija con criterio muy ecuánime un encaje no inferior al 8 % de los depósitos a la vista o hasta los 30 días, y de 7 o/o, para los depósitos de plazos mayores.

Estas proporciones son moderadas y en manera alguna su adopción podrá significar un inconveniente para los bancos. Por el contrario, estoy convencido que su implantación ha de ser una medida de gran trascendencia para su progreso, por la confianza general que han de determinar en el público.

Para concluir, vuelvo a repetir que la fijación del encaje está dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo, puesto que es una condición ineludible, fundamental, dentro de la organización de los bancos, cuyas normas puede establecer la autoridad administrativa, desde que los *encajes* tienen una función de garantía análoga a la de las reservas técnicas de las compañías de seguros, para cuya fijación el Poder Ejecutivo no tuvo necesidad de ley especial, ya que consideró que está facultado por el artículo 318 del Código de Comercio.

Deben limitarse las actividades de los bancos sólo a las operaciones propias de su giro normal

En la generalidad de los casos en que los bancos han cerrado sus puertas por cesación de pagos, las causas principales del descalabro han consistido en la práctica de espe-

culaciones o en los resultados desastrosos de inversiones de carácter fijo, o en la concesión abusiva de crecidos créditos, muchas veces a los directores y funcionarios del banco o a personas vinculadas con éstos. En estos últimos casos el abuso ha consistido en el otorgamiento de créditos sin garantías o con garantías ilusorias, o en cantidades fuera de proporción a los recursos de los bancos o a la solvencia de los favorecidos.

La primera de las causas citadas: la extensión de las actividades mercantiles más allá de lo que se considera operaciones puramente bancarias, suele ser una de las causas irreparables, ya que ella lleva a comprometer depósitos sujetos al riesgo de su exigibilidad inmediata, en negocios de lenta realización, cuando no en operaciones aleatorias, cuya cuantía importa el quebrantamiento de la relación de equilibrio que debe existir entre el pasivo exigible a la vista y el activo disponible o realizable a la vista, entre el pasivo exigible a breve término y el activo de fácil realización, entre el pasivo requerible a largos plazos y el activo fijo (1).

Por definición, un *banco comercial* es toda institución que se dedique al negocio de recibir dinero en depósito y a darlo a su vez en préstamo, sea en forma de contratos mutuos de descuentos de documentos o en cualquier otra forma.

(1) Hemos visto durante los últimos lustros cómo bancos de depósitos y descuentos con pequeño capital y escasos depósitos a largo plazo o fijos, llevados por el afán de lucro, no siempre legítimo de parte de sus directores, compraron grandes extensiones de tierras de especulación, cuyas inversiones de imposible realización en épocas de crisis, los llevaron a la ruina.

En nuestros círculos bancarios se recuerda de un gerente de banco extranjero, que por favorecer a una persona de escasa responsabilidad, pero muy allegada a él, comprometió en especulaciones desenfrenadas sobre cereales, muy seriamente a la sucursal, que fué consolidada merced a la ayuda que le prestó su casa matriz, que recién en el momento crítico pudo enterarse de la conducta abusiva de su dependiente.

En época reciente, un banco nacional sufrió cuantiosas pérdidas a raíz de especulaciones en cambios ajenas a sus necesidades normales, que debieron cubrirse a costa de la pérdida de una buena parte de su capital.

Las crónicas referentes a la quiebra del Banco Español de Chile, relatan minuciosamente cómo sus administradores especulaban en cambios; cómo por interpósita persona adquirieron un navío a un precio exorbitante, el que naufragó poco después, sin haber podido asegurarlo; que también por intermedio de una sociedad constituida por varios de los mismos administradores del banco negoció en salitre con un resultado desastroso.

Otras referencias por el estilo podría citar, pero no es del caso hacerlo, porque están presentes en la memoria de quienes han seguido la evolución de la banca en nuestro país, mas cabe, sí, exhortar para que, de una vez por todas, se impongan ciertas reglas de buena organización que tienen a su favor el precedente de haber sido aceptadas con unánime aplauso por países de mayor tradición y experiencia económica.

El oficio de banquero, según Garrone (ver op. cit. página 231), consiste esencialmente en reunir, de una parte, el dinero temporariamente sin empleo, y en prestarlo, por otra, junto con el dinero propio, a quienes sean capaces de emplearlo productivamente.

Claro está, que en estas definiciones no se comprende a los *bancos de negocios*, puesto que los de este género no reciben depósitos en cuentas corrientes y a términos breves, desde que su finalidad consiste en la contratación, emisión de empréstitos y venta de los títulos, así como la comanda de empresas comerciales, empleando al efecto sus propios capitales o los depósitos a plazos fijos de larga duración.

Tampoco pueden ser considerados *bancos comerciales* aquellos que prestan con garantía hipotecaria y prendaria en general, los recursos que obtienen por medio de la emisión de cédulas hipotecarias, obligaciones o debentures, bajo la condición de no operar en la recepción de depósitos a la vista o a corto plazo, no mayores de un año, pues de lo contrario, al efectuar estas últimas, deben ser clasificados como *bancos comerciales*.

Esta clasificación es muy importante a los efectos de las limitaciones que deben establecerse en el género de las operaciones admisibles, en mira del mayor resguardo de los depositantes.

No se han definido por los estatutos ni por las reglamentaciones del Poder Ejecutivo, en forma clara y precisa, cuáles son las facultades que ha de gozar un banco comercial. "Por el carácter casi público de tales instituciones y por cuanto ellos negocian con fondos pertenecientes a los depositantes, decía la misión de consejeros financieros que propuso en Chile el actual régimen, sus facultades deben ser categóricamente determinadas". Al fijar taxativamente las operaciones que pueden efectuar, se advierte que el espíritu que los animó fué el de limitarlas sólo a aquellas propias del giro normal de éstos e impedir que se extiendan a otros negocios extraños que harían peligrar los intereses de los depositantes y accionistas.

Creo que la clasificación esquemática adoptada por el notable tratadista italiano, profesor D'Angelo — que coincide en sus líneas generales con la adoptada en Chile y en varios estados de Norte América — responde, admirablemente, a los fines buscados:

Operaciones pasivas o de provisión de fondos:

Depósitos a interés.

Depósitos en cuenta corriente.

Títulos de rentas.

Letras aceptadas propias y por cuenta de terceros.

Redescuento de cartera.

Aportes y anticipos pasivos.

Apertura de créditos a otras instituciones.
 Emisiones de letras a cargo de sus corresponsales.
 Ventas de títulos, warrants, etc., por cuenta de terceros.

Operaciones activas o de empleo:

Descuento de letras de cambio y warrants.
 Compraventa de letras de cambio-arbitrajes.
 Compraventa de títulos y monedas extranjeras, cédulas, etcétera.
 Aportes o participaciones.
 Anticipos sobre títulos.
 Adelantos contra depósitos de mercaderías.
 Apertura de créditos en cuenta corriente, documental y garantida.
 Anticipos sobre fletes.
 Préstamos garantidos con hipotecas.
 Compra de títulos de terceros, warrants, etc.

Operaciones accesorias;

Recepción de valores en custodia.
 Recepción de valores en administración y o al cobro.
 Comisiones y consignaciones p[er]cta. de terceros.

Correlativamente, debe establecerse en forma expresa que a los bancos comerciales o sean los llamados también de depósitos y descuentos, les estará terminantemente prohibido: negociar directa o indirectamente, para sí, en la adquisición de mercaderías, ganados, frutos del país, inmuebles rurales o urbanos no destinados al uso de sus oficinas, salvo que los hayan recibido en pago de deudas, debiendo ser vendidos indefectiblemente en el término de tres años; otorgar fianzas y emitir pólizas de seguros como asegurador.

El Congreso de doctores en ciencias económicas y contadores públicos nacionales celebrado en esta capital en 1925, previo dictamen de su comisión asesora sobre sociedades anónimas, seguros y bancos, que fué presidida por el delegado del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, doctor Eduardo Laurencena, expidió una ponencia, aconsejando se solicite de los poderes públicos la adopción de normas para la determinación expresa y limitativa de las operaciones a que han de dedicarse los bancos.

A título de antecedente, cabe recordar que este Ministerio ya tiene establecidas en varios casos limitaciones o prohibiciones expresas, en el sentido de que los bancos no podrán operar como aseguradores, por considerar que el riesgo de estas actividades puede afectar al banco, a causa de la responsabilidad limitada del capital de la sociedad.

Análogas razones que ésta imponen se dicte una medida excluyendo de las facultades de los bancos la práctica de

operaciones que, como las señaladas, no son de índole puramente bancaria, estableciéndose sanciones severas para el caso de incumplimiento, hasta el retiro de la personería por haberse abusado de las condiciones de autorización.

Limitación en los descuentos y préstamos a una sola firma en relación al capital y reservas del Banco

Un punto íntimamente relacionado con el anterior, es el que se refiere a la limitación de los riesgos que asume un banco al comprometer una porción muy elevada de sus fondos en préstamos a una sola firma. Dada la importancia de esta cuestión, en cuanto se refiere a la seguridad de los depositantes, debe ser contemplada muy especialmente al proyectarse las medidas preventivas de que trata esta exposición.

Si un banco operase exclusivamente con sus propios capitales, ninguna razón de orden público autorizaría fijar medidas de previsión, puesto que ningún poder estaría autorizado a impedirle que perdiese todos sus capitales propios en cualquier negocio, por muy aleatorio que fuese, pero no ocurre así, pues es sabido que el capital propio de un banco resulta bien pequeño en relación con los recursos que recibe de los depositantes, los que constituyen la masa principal de su giro.

Si los bancos comerciales invirtieran sólo sus propios capitales, no podrían llenar sus fines, ya que los gastos en que incurrirían para mantener sus oficinas, consumirían sus ganancias y hasta parte de su capital.

El público, en consecuencia, que suministra buena parte de los medios con que los bancos realizan sus beneficios, tiene derecho a exigir que sus intereses estén protegidos y administrados prudentemente.

Por otra parte, una quiebra bancaria puede afectar tan profundamente la economía general de un país, a causa de la interdependencia entre todos los negocios, que ello ha determinado a considerar los negocios bancarios, por todos los gobiernos de países de elevada cultura, como instituciones de carácter semipúblicas, aunque estén organizadas como entidades privadas. En consecuencia, el gobierno, como representante del pueblo, debe proteger su interés.

La limitación del riesgo de las inversiones a que me refiero debe interpretarse como una norma fundamental en la organización de estas empresas.

Ed. Gutjahr, en su notable trabajo ya citado, expone que "los riesgos tan diversos contra los cuales la aplicación del principio de la estabilidad debe proteger la empresa, pueden ser divididos de diferentes maneras. En las clasificaciones siguientes, las medidas que la empresa puede tomar para protegerse contra los riesgos deben ser consideradas según se trate de riesgos asegurables o no asegurables. Por riesgos asegurables entendemos aquellos contra los cuales la

empresa comercial puede asegurarse en una organización *ad-hoc*, como ser, una compañía de seguros. Los riesgos asegurables son los menos numerosos; pero, desde el punto de vista de la estabilidad de la empresa, no dejan de ser los menos importantes.

“Los riesgos no asegurables pueden ser clasificados en dependientes de la voluntad de la empresa y en ajenos a su voluntad. Estos últimos son debidos o dependen de sucesos que tienen su origen fuera de la empresa; serían las crisis económicas, las guerras con todas las consecuencias desastrosas que ellas traen. Contra este género de riesgos no pueden protegerse los bancos sino formando reservas.

“Los riesgos que dependen de la voluntad de la empresa misma, son los más numerosos; pero, por consecuencia de su naturaleza, son riesgos asumidos con conocimiento de causa, es decir, después de reflexión; ellos son así los menos peligrosos, porque la organización tiene a su alcance los medios necesarios para combatirlos o protegerse. Los que forman parte de esta categoría y que son los más importantes, son los riesgos que provienen de la parte del pasivo formado por los capitales de terceros, reembolsables a vencimientos fijados o no de antemano. La única manera de hacer frente ventajosamente a estos riesgos, consiste en la liquidabilidad de una parte suficiente del activo.

“Otros riesgos residen en los elementos componentes del activo del banco.

“Los riesgos de los créditos dependen de diferentes circunstancias. Más grande, más largo es el crédito, tanto más grandes son los riesgos, pues, en el intervalo, pueden producirse sucesos que lo hagan insolvente al cliente.

“Por otra parte, mientras mayor sea la concentración de los valores en circulación de un banco sobre un pequeño número de clientes, los riesgos de créditos, aumentarán más como consecuencia de que la falencia de un solo cliente causaría a la empresa una pérdida que podría serle fatal.

“La concentración de valores en circulación en un mismo país o en una misma región, expone a una empresa a riesgos más serios, que si los créditos estuviesen repartidos sobre regiones geográficas y económicamente independientes.

“Una empresa comercial tiene, pues, gran interés en repartir, tanto como sea posible, sus riesgos de créditos, así geográficamente como en relación al número de clientes.”

El profesor D'Angelo, se expide en términos semejantes al indicar que “la cartera de un banco comercial debe estar fraccionada, esto es, que debe estar compuesta por documentos subscriptos por cifras no muy elevadas. Así — dice — el crédito debe concederse tanto en relación a la condición económica como a la importancia de los clientes, pero también en relación a los medios del banco, o sea, a su disponibilidad, para evitar que en su cartera se concentren préstamos excesivos. Es recomendable no ligar jamás

la suerte del banco a la de un reducido número de clientes. Garrone, dice muy bien que "el banco que presta sumas fraccionadas a muchas personas de su conocimiento, tiene sobre el total de los negocios que realiza un riesgo menor que aquel que corre un prestamista que acordase todo su capital a una sola persona, circunstancia que permite a aquél realizar la más alta compensación de riesgo compatible con la seguridad de conservar el propio dinero, y, a los que toman préstamos, obtener el menor costo derivado del menor premio de aseguración, que como es sabido, se incluye en la tasa del interés.

En régimen bancario de Chile, con excelente criterio de previsión, autoriza a los bancos para conceder a una misma persona préstamos por cualquier concepto que no excedan del 10 % y por excepción del 25 % del capital pagado y reservas del banco, siempre que se trate en este último caso, de documentos afianzados por garantías de un valor comercial superior por lo menos en un 25 o/o a la cuantía de las obligaciones así garantidas.

Considero que la prescripción referida es perfectamente sabia, por cuanto el porcentaje límite de 10 % sería de carácter ordinario y el otro límite de 25 % con carácter extraordinario y a condición de que el excedente de 15 % que existe sobre los préstamos ordinarios esté debidamente garantizado.

Asimismo entiendo que la relación adoptada sobre el capital realizado y las reservas es la mejor, porque sin representar una cantidad en manera alguna pequeña, está basada en valores de carácter estable, como son el capital y las reservas. Lo contrario, fijarlas en relación con los depósitos, sería correr un riesgo impropio en virtud de que los depósitos ofrecen un caudal variable, aparte de que podría elevárselos artificiosamente, es decir, que no serían una expresión caracterizada de los recursos con que cuenta el banco.

Bases para la formación de los balances y cálculo de las utilidades

Esta cuestión, que se refiere por igual a los bancos, compañías de seguros y, en general, a todas las sociedades anónimas, es una de las condiciones que el artículo 292, inciso 3º del Código de Comercio prescribe como básicas y con carácter imperativo.

A pesar de tal requerimiento, muy pocas son las sociedades que establecen en su escritura de constitución o estatuto las bases fundamentales para la realización del balance, y de allí se deriva la anarquía que se observa a poco que se comparen los inventarios de varias empresas, aunque exploten idéntico ramo de comercio.

Así, se da el caso, por ejemplo, que la misma clase de acciones o títulos aparezcan en el inventario de una empresa

por el valor de su compra, y en otra, por el valor de cotización bursátil, más o menos próximo a la fecha de su balance, cuando no con un valor determinado arbitrariamente y a gusto de los administradores.

Y así como he dicho de títulos y acciones, ocurre también respecto a mercaderías, inmuebles y otros bienes que por no ser objeto de frecuentes transacciones en los mercados, resultan más fáciles para atribuirles a capricho valores supuestos.

La serie de disposiciones dictadas por el Poder Ejecutivo en estos últimos años, en uso de las facultades otorgadas por la ley 5125, determinando las fórmulas a las que las sociedades ajustarán la expresión de sus estados financieros, resulta en cierto modo insuficiente a los fines informativos perseguidos por la ley, ya que faltan las bases para el avalúo de los bienes.

Para lograr el propósito perseguido por el legislador, debe coordinarse necesariamente lo dispuesto en la ley citada con lo establecido en el inciso 3º del artículo 292 del Código de Comercio; de esta suerte, el formulario de balances expondrá el estado real de los valores activos, los que habrían sido determinados mediante bases racionales de avalúos y aplicación del régimen de amortizaciones.

Las excelentes previsiones legales a que he aludido, en la práctica son omitidas, lo que es bien lamentable, por cierto, ya que da lugar a la más grande arbitrariedad y anarquía de procedimientos por parte de las sociedades. Esta omisión, en parte debida a las mismas sociedades y en parte al Poder Ejecutivo, que no ha exigido el cumplimiento de la ley, puede ser debidamente subsanada en beneficio, no sólo de los accionistas y de las sociedades, sino del público en general, ya que éste advertirá la verdad de los estados económicos y sabrá determinar mejor el valor de las acciones y títulos de las sociedades, ampliándose así indirectamente el mercado para su colocación.

La solución de esta cuestión, mediante un criterio racional, permitirá a los accionistas verificar imparcialmente los resultados de la gestión económica de los administradores, así como a la Inspección General de Justicia comprobar los extremos previstos en los artículos 362 y 363 del Código de Comercio, en cuanto prohíben la distribución de utilidades que no sean líquidas y realizadas. La comprobación de la sinceridad con que los administradores cumplen estos preceptos legales, sólo ha sido posible, hasta el presente, hacerla por medio de investigaciones de largo proceso y discusión a causa de la falta de normas preexistentes.

Lo que corresponde hacer es que el Poder Ejecutivo fije ciertos principios básicos para la valuación de los bienes activos y pasivos, fundados en conocidas razones de organización comercial y de técnica contable, cuya adopción se exigiría a todas las sociedades con carácter uniforme.

Esos principios están contenidos en algunos códigos extranjeros (belga, alemán, suizo, italiano, etc.) y si bien nuestro código no los ha adoptado en la forma minuciosa de aquéllos, permite, por lo menos, su incorporación por decreto.

Los fundamentos técnicos en que se basan han sido analizados admirablemente por notables tratadistas, como Folliet, Gee, Gerstner, Reisser, Bisson (1) y otros, por lo que no he de hacer el examen analítico de sus ideas particulares, concretándome a transcribir algunas opiniones del último autor citado, quien con esa admirable precisión y claridad que caracteriza a los franceses, dice: “Solamente el inventario de fin de
 “ejercicio permitirá comprobar el beneficio efectivamente rea-
 “lizado en relación con el inventario hecho al iniciarse el mis-
 “mo ejercicio. Se ha considerado siempre como irregular toda
 “contabilidad que no se apoya sobre inventarios practicados
 “mediante el avalúo directo de los bienes, porque los resul-
 “tados de tal contabilidad, no concordarían con la realidad
 “de los hechos: Pero se presenta entonces una cuestión; ¿esta
 “concordancia necesaria con los hechos reales puede obten-
 “erse con exactitud? ¿cómo evitar errores de apreciación
 “al valuar en una fecha dada los numerosos elementos de
 “un activo? Estos errores serían graves: una estimación re-
 “cargada establecería un beneficio ficticio; y una estima-
 “ción rebajada podría arrojar una pérdida inexistente.”

“Para evitar semejantes consecuencias, la práctica im-
 “pone ciertas reglas que limitan la arbitrariedad en las va-
 “luaciones.

“La primera de estas reglas se apoya sobre un principio
 “de orden general: sólo existe el beneficio que está realiza-
 “do. En consecuencia, no debe considerarse constatado nin-
 “gún beneficio sobre un elemento del activo en tanto que
 “éste permanezca en la empresa. Por ejemplo, un inmueble
 “comprado en 100.000 francos puede valer realmente 200.000
 “en el momento del inventario, pero como no está vendido,
 “permanece en la empresa y, en consecuencia, su mayor va-
 “lor, aunque real, no está realizado y debe considerarse como
 “si no existiera.

“Lo mismo ocurre en lo que concierne a las mercade-
 “rías que son otro elemento del activo. Las mercaderías son
 “los valores de cambio de la empresa. Su venta a un precio
 “superior al precio de costo hará aparecer el beneficio bru-
 “to, del cual resultará el beneficio neto de explotación. Pero
 “si en la fecha del inventario no están vendidas todas las
 “mercaderías, las existencias en almacén, deben, por lo mis-
 “mo, inventariarse. ¿Sobre qué base? La valuación al precio
 “de venta es imposible, puesto que esta venta sólo tendrá

(1) FOLLIET, *Le bilan dans les sociétés anonymes; La verification des comptes dans les sociétés par actions.* GEE, *Fraud in accounts.* GERSTNER, *Revisionstechnik.* REISSER, *L'Organization du controle.* BISSON, *Le benefice réel d'après le bilan.*

“ lugar ulteriormente y a un precio dependiente de las circunstancias de la oferta y la demanda, que es lógicamente desconocido. El inventario al precio corriente haría también aparecer con frecuencia un beneficio ficticio, puesto que tal precio podría fácilmente no alcanzarse al tiempo de la venta efectiva de la mercadería.

“ La regla general de todo inventario periódico es por eso la valuación al precio de costo. La práctica corrige así a la teoría quitando al activo una de las causas esenciales de indeterminación en su valor. Sin duda, el inventario al precio de costo no informa al negociante sobre el valor exacto de su empresa en una fecha dada; pero, lo garantizará contra las fluctuaciones del mercado y le dará la certeza de que el beneficio que resulte de su cuenta de explotación será el beneficio real y definitivamente adquirido, ingresando a la empresa en numerario, que es la forma que le permite considerarse a cubierto, puesto que de todos los capitales el numerario es el único que conserva en principio un valor constante, salvo, naturalmente, las fluctuaciones del cambio.

“ El inventario periódico a precio de costo ofrece, además, otra ventaja. Permite el contralor de las valuaciones del activo, puesto que el precio de costo está constituido por elementos ciertos y susceptibles de comprobación (facturas, etc.) Tiende así a suprimir toda arbitrariedad en la determinación del valor de los elementos del activo, *cuando este valor ha aumentado* en relación al capital numerario invertido.

“ ¿Pero, qué ocurre cuando este valor ha bajado?

“ Los capitales activos, ya se ha dicho, llevan consigo el germen de una depreciación progresiva. El valor de un bien en uso disminuye, evidentemente, con el uso. Mientras más antiguo sea un material, será menor su valor de cambio. Un negociante que se contentase con mantener indefinidamente en sus balances los elementos de su activo al precio de costo, se encontraría casi arruinado al poco tiempo. Su activo, demasiado antiguo, habría perdido todo su valor en razón del uso, y, en consecuencia, todo valor de cambio. Se habría volatilizado el capital invertido en numerario.

“ Por eso es de primera necesidad, para toda empresa, comprobar al tiempo de tal inventario el estado de depreciación real de los diversos valores del activo y calcular sobre el beneficio de la explotación una suma igual a esa depreciación, a fin de compensar la pérdida del capital que ella representa y de reconstituir, en consecuencia, ese capital en su cifra primitiva. Este cálculo se llama amortización, y como se ve, el beneficio neto no podría establecerse sino después de deducir todas las amortizaciones que la depreciación progresiva del activo haya hecho necesarias. El beneficio que arroja un inventario sin amortización

“ nes sería un beneficio ficticio. Aun cuando la explotación
“ deje pérdidas, éstas deben considerarse aumentadas con las
“ amortizaciones para expresar la situación real en la fecha
“ del balance.

“ Sin embargo, pretender que en cada inventario las
“ amortizaciones correspondan a las depreciaciones reales del
“ activo sería una pretensión irrealizable. El valor exacto de
“ un elemento del activo en una fecha dada es igual a su
“ precio de venta. Ahora bien, este precio no podría cono-
“ cerse sino cuando la venta se haya efectuado. En ausencia
“ de ella, los precios medios de la región no informarían so-
“ bre el valor exacto de tal elemento del activo en tal fecha,
“ valor condicionado por múltiples consideraciones aplicables
“ a ese sólo elemento.

“ Por eso se ha necesitado en la práctica adoptar reglas
“ convencionales. Se ha observado que la duración media de
“ un inmueble industrial puede fijarse en 20 años, y que el
“ tipo medio del material pierde su valor de bien en uso y
“ su valor de cambio después de 10 años de funcionamiento.
“ Se ha admitido, en consecuencia, que cada año la deprecia-
“ ción normal de un inmueble podía calcularse en el cinco
“ por ciento, y la de un material en el diez por ciento. Apro-
“ ximaciones análogas se han adoptado para el cálculo de las
“ amortizaciones aplicables a los otros capitales del activo.

“ Hay así siempre cierta dosis de apreciación arbitraria
“ en la fijación de las amortizaciones anuales. El negociante
“ prudente tiene interés, por otra parte, en canalizar esta
“ arbitrariedad en el sentido de que las amortizaciones se
“ recarguen o exageren asegurándose de este modo contra el
“ riesgo de considerar incluido en el beneficio anual una par-
“ te de su capital. Preferirá también reducir el beneficio
“ aparente, demasiado expuesto al apetito de los llamados a
“ compartirlo, conservando a cubierto, bajo la forma de un
“ acrecentamiento del activo, la parte de tal beneficio in-
“ exactamente calificada de amortización.”

Ya que los constituyentes de sociedades, por razón de dificultades técnicas comprensibles en personas que muchas veces no dominan los principios de contabilidad, no han establecido las condiciones a que la sociedad se ajustará en la confección de los inventarios, es indispensable que el P. E. subsane esa omisión en el cumplimiento de la ley, fijando las normas básicas más importantes, que contribuirán a la mejor exposición de los estados económicos, y por tanto, a la integral solución que persigue la ley 5125, en beneficio del público en general, que estará en mejor situación para apreciar la responsabilidad de las empresas en las cuales pretendiese ingresar o con las que deseara comerciar.

El Congreso de doctores en ciencias económicas y contadores públicos, celebrado en Buenos Aires en el año 1925, aprobó por unanimidad una ponencia en el sentido de recla-

mar del P. E. que determinase las bases técnicas de avalúo para la debida confección de los inventarios y la exacta determinación de las ganancias y pérdidas en los balances de las sociedades anónimas, interpretando que el P. E. estaba facultado para hacerlo en base a las disposiciones legales vigentes y a la necesidad fundada en el interés público.

Anteriormente el doctor Mario A. Rivarola, cuya gran versación en materia de sociedades anónimas es indiscutida, presentó a solicitud del ministro de Justicia de la Nación doctor Saavedra Lamas, un proyecto respecto a la adopción de bases para el establecimiento de las utilidades líquidas y realizadas, así como también para la debida apreciación de los bienes sociales. En esa oportunidad el doctor Rivarola reconocía la procedencia de la medida, fundada en análogas razones a las que se invocan en este trabajo.

A estos fines, las reglas más importante podrían ser:

1) — Los títulos, acciones u obligaciones del Estado, o con su garantía, serán estimados por su precio de adquisición. Las acciones u obligaciones de empresas privadas, nacionales o extranjeras, que tengan un tipo de cotización bursátil, figurarán por la cotización media del trimestre anterior al balance; y si no tuviesen cotización bursátil, se consignará el valor correspondiente al término medio de su rentabilidad durante los tres últimos años, tomándose por base las cédulas hipotecarias argentinas que en relación a su cotización redituen menos a la fecha del balance. Exceptúase los certificados o acciones de sociedades anónimas, sin cotización bursátil, que hayan sido suscritos e integrados desde la constitución de aquellas, los que figurarán en el inventario por su valor de costo, durante cinco años.

2) — Los bienes inmuebles y las nuevas mejoras que se introduzcan en ellos serán llevados al activo por el valor de costo, separándose el valor del terreno de los edificios. Sólo podrá admitirse el reavalúo del terreno y en base a un dictamen pericial fundado, el que deberá ser aprobado por la asamblea de accionistas y la Inspección General de Justicia. Todo aumento de valor de terrenos determinará correlativamente la creación de una *reserva para fluctuación de valores inmuebles*, de la que podrá disponerse total o parcialmente sólo en caso de venta total o parcial del inmueble, a fin de establecer la utilidad o pérdida neta que haya producido la operación de venta.

3) — Las mercaderías y demás valores circulantes se inventariarán por los precios de costo o de adquisición, siempre que el valor de circulación en plaza no sea inferior a aquél, en cuyo caso se adoptará este último.

4) — Los pagarés, letras, deudas, derechos y acciones sobre los que se haya operado la prescripción, serán eliminados del balance. Las primas vencidas, cuando los contratos de

seguros o de capitalización no establezcan su exigibilidad, no podrán ser computadas como activo.

5)—Las deudas y obligaciones pasivas sujetas a intereses u otros acrecentamientos, figurarán en el balance por sus valores totales, es decir acumulando los intereses y dichos acrecentamientos.

6)—Los rubros del activo nominal, expresa y limitativamente aceptados en los formularios para balances de la Ley 5125, serán cancelados indefectiblemente al expirar el término durante el cual son aceptados.

7)—Los valores sujetos a amortizaciones obligatorias o voluntarias, figurarán por sus valores líquidos, ya deducidas las amortizaciones.

8)—Los gastos ya realizados, de administración, no podrán figurar en el activo por ningún concepto.

9)—En los inventarios y balances se harán constar los compromisos eventuales asumidos por las sociedades, tales como garantías, avales, fianzas, etc.

Creo que con estos preceptos se cumplen los móviles que guiaron al legislador a establecer los artículos citados del código de comercio. La comisión de códigos de la cámara de diputados en su informe presentado en 1889 con el proyecto de reformas, que fué convertido en ley, decía: "Otro abuso que debíamos de remediar y que han incurrido o que han cometido varias sociedades, es el de la distribución inconveniente y perjudicial de utilidades, meramente calculadas sobre evaluaciones más o menos discrecionales de cosas no enagenadas en realidad." Era preciso por esto establecer terminantemente la prohibición de la distribución de utilidades que no sean irrevocablemente adquiridas y completamente realizadas y líquidas. "En caso contrario las evaluaciones, en un momento dado, pueden dar como resultado utilidades transitorias y que, sin embargo, después de distribuídas pueden desaparecer totalmente y convertirse en verdadera pérdida, con perjuicio de la conservación del capital social, que es la garantía del cumplimiento del objeto de tales sociedades, y sobre todo de sus obligaciones para con los terceros."

Fundamentos legales que autorizan las medidas de resguardo propuestas

Cambaceres, ministro de Napoleón, en el Consejo de Estado, al discutirse el código francés en 1807, que estableció la autorización gubernativa previa para el funcionamiento de las sociedades anónimas, decía: "el interés público está interesado en toda sociedad que se forme por acciones, debido a que muy a menudo sus empresas no son sino una trampa armada contra los incautos. Sin duda, que una sociedad que trabaja con sus propios medios no tiene necesi-

“dad de autorización, pero si forma su capital por acciones
 “emitidas en su lugar, es preciso que la autoridad superior
 “las examine y no permita su tráfico si no está convencida
 “de su buena fe.”

Tal doctrina ha evolucionado durante la última mitad del siglo pasado a causa de que numerosos fraudes y bancarrotas de sociedades anónimas vinieron a desprestigiar el valor moral de la garantía del Estado, y a poner de manifiesto que no es función del Estado intervenir en la fundación y gestión de las sociedades anónimas de carácter privado, para tutelar el interés de los accionistas y contratantes con la sociedad, pues es a éstos a quienes corresponde resguardarse contra los fraudes que cometen a menudo los administradores o fundadores de sociedades.

Esa evolución se ha operado en favor del sistema de la reglamentación legal, que resume todos sus requisitos en la exigencia de mayor responsabilidad efectiva de capital, de garantías serias por parte de los administradores, de contráfor minucioso por los síndicos, que por lo general deben ser técnicos en contabilidad, normas estrictas para la valuación de los bienes y determinación de los beneficios y pérdidas, y muy especialmente, la exigencia de una amplia publicidad de los actos de la sociedad, y como complemento, una clasificación de delitos con sus penas severas para reprimir cualquier abuso.

Sin embargo, esta tendencia de la abolición de la tutela del Estado no ha alcanzado a las compañías de seguros y a los bancos, para los que en cambio, ahora se aplican disposiciones especiales, de carácter más restrictivo, por considerarse que estas instituciones son de servicio público.

Creo oportuno detenerme a evidenciar la razón de la calificación de estas sociedades, por cuanto el actual Poder Ejecutivo pareciera no considerarlo así, según opinión emitida incidentalmente al estudiar un asunto referente a otra cuestión (*Expediente sobre tarifas de seguros A. 71927 de la Inspección de Justicia*).

El tratadista italiano Garrone, en su obra citada, considera que los bancos tienen el carácter de instituciones públicas en virtud de la gran extensión de sus operaciones, y especialmente por el hecho de que en la actual organización social, sus funciones son imprescindibles, aparte de que su actividad alcanza y puede comprometer a las fuerzas vivas de una nación.

W. E. Kemmerer, autoridad de fama mundial e indiscutida en esta materia, decía: “Es justo y razonable el anhelo
 “de vigilancia sobre los bancos. Si éstos hubieran de conce-
 “der préstamos tan sólo con sus capitales propios, nadie po-
 “dría negarles el derecho a perderlo todo, en operaciones
 “imprudentes. Pero, si los bancos invirtieran sólo sus capi-
 “tales propios, los gastos en que incurrirían para mantener

“ sus oficinas vendrían, en muchos casos, a consumir todas
 “ sus ganancias. La verdad de las cosas es que los bancos lo-
 “ gran dividendos para sus propios capitales, gracias en gran
 “ parte a la inversión que dan al dinero de sus depositantes
 “ y a los créditos provenientes de esos depósitos. El público,
 “ en consecuencia, que suministra buena parte de los medios
 “ con que se obtienen las ganancias, tiene derecho a cercio-
 “ rarse de que sus intereses están protegidos. Por otra parte,
 “ una quiebra bancaria tiene tan honda repercusión sobre los
 “ intereses económicos del país, y perturba hasta tal extremo
 “ toda la estructura económica, que los negocios bancarios
 “ se consideran en todos los países como instituciones gran-
 “ demente afectadas por el interés público. En consecuencia
 “ el gobierno, como representante del público, deberá prote-
 “ ger este interés.”

Y agregaba, después, que “por el carácter casi público
 “ de tales instituciones y por cuanto ellas negocian con fon-
 “ dos pertenecientes a los depositantes, sus facultades deben
 “ estar categóricamente determinadas.”

El ex ministro Exequiel Ramos Mejía, en su interesan-
 te obra, citada varias veces en el curso de esta exposición, por
 sus doctrinas y críticas tan ponderadas, reconocía también
 el carácter de instituciones de servicio público a los bancos,
 “en todas partes intervenidos directamente por el Estado en
 razón de esa característica”, y preconizaba la reglamentación
 de las condiciones en las cuales les sería permitido continuar
 sus operaciones.

El otorgamiento de la personería jurídica por el Estado
 se funda en la demostración por las sociedades anónimas de
 una serie de requisitos señalados en el artículo 318 del Código
 de Comercio, entre los cuales el más importante es el que se
 refiere a la comprobación de que su existencia y organización
 es de conveniencia para el pueblo.

De acuerdo con la tesis sostenida por el ex presidente
 Luis Sáenz Peña y su ministro José V. Zapata, en el
 mensaje presentado al H. Congreso el 5 de noviembre
 de 1894, y lo que se infiere del sistema regalista, adoptado
 por el Código de Comercio vigente, es indiscutible la atribu-
 ción constitucional del Poder Ejecutivo para reglamentar las
 condiciones de organización que deben reunir las sociedades
 anónimas, en lo que se refiere a garantías y seguridad, para
 considerarlas convenientes al interés público, siempre, natu-
 ralmente, que aquellas condiciones no impliquen excepciones
 reglamentarias, es decir, que no se sienten criterios diferen-
 ciales en el tratamiento a las sociedades de la misma especie,
 dedicadas a la misma actividad.

Demostrado como está, según mi juicio, que las reglas
 que preconizo son de carácter básico e imprescindible en toda
 organización bancaria, desde que en ellas reposa la seguridad
 de los bienes de los depositantes, la estabilidad de la empre-

sa y el desarrollo económico del país, y, que, por tanto, respondan a asegurar el cumplimiento permanente e integral de las cláusulas de la autorización, se infiere como consecuencia, que en la fijación y observancia de aquellas reglas debe fundarse la condición impuesta por la ley de que las sociedades sean convenientes al interés general.

Dicha conveniencia pública, es pues, la suprema razón de la existencia de la entidad como persona jurídica. Y si ello es así, cómo puede admitirse la instalación o la subsistencia de una de estas entidades semipúblicas sin un capital mínimo que importe una garantía real, o sin las reservas de encaje, preconizadas con carácter ineludible por la técnica bancaria, o con una libertad rayana en la licencia para operar hasta en negocios ajenos a sus objetos principales?

Basta la posibilidad de que ocurra una cualquiera de esas extralimitaciones o de que falten esas garantías elementales de responsabilidad y organización para que peligren los múltiples intereses colectivos.

El Poder Ejecutivo, en conocimiento de la situación evidenciada a través de este informe y en los numerosos casos en que le ha tocado intervenir, y ante las revelaciones a que han dado lugar juicios y procesos judiciales, está en el deber de adoptar los resguardos necesarios para colocar a estas instituciones bancarias dentro de la órbita regular, indispensable para que puedan llenar los fines de su constitución y satisfagan la condición de la pública conveniencia.

Proyecto de reglamentación

Artículo 1º — A los efectos del presente decreto, considérase *banco comercial* a toda sociedad anónima que se dedique al negocio de recibir dinero en depósito y a darlo, a su vez, en préstamo bajo cualquier forma, o a la venta de giros y letras de cambio, y emisión de cartas de crédito, ya ejerza una o varias de estas operaciones.

Art. 2º — Todo *banco comercial*, antes de iniciar sus actividades, deberá comprobar la posesión de un capital efectivo de \$ 200.000 moneda nacional, proveniente de aportes de accionistas.

Los bancos comerciales actualmente en funcionamiento deberán efectuar esa demostración en el plazo de un año, so pena de retirársele la personería jurídica en virtud de considerárseles que no llenan los fines de utilidad pública requeridos por la ley.

Art. 3º — Todos los bancos comerciales deberán mantener permanentemente un encaje no inferior al 18 % de los depósitos a la vista o hasta los 30 días de plazo, y al 7 o/o de los depósitos a plazos mayores de treinta días. A los efectos de la constitución de estos encajes, se considera depósitos a la vista los depósitos o créditos bancarios de cualquier natura-

leza, incluídos en ellos los depósitos de *garantía* y las cuentas corrientes y adelantos que las empresas bancarias no pueden suspender sin aviso previo y cuyo pago pueda ser requerido legalmente en un plazo hasta de 30 días.

El encaje debe estar constituido por moneda circulante y valores asimilables a numerario, como ser títulos públicos exigibles a la vista o títulos públicos sorteados.

Art. 4º — A los bancos comerciales les está terminantemente prohibido: negociar directa o indirectamente, para sí, en operaciones que no sean las estrictamente propias de los bancos comerciales, tales como las industriales, en general; las operaciones de seguros como asegurador; el otorgamiento de fianzas; la adquisición de mercaderías, ganados, frutos del país, inmuebles rurales o urbanos no destinados al uso de sus oficinas, salvo que los hayan recibido en pago de deudas. Será admitida la posesión de inmuebles que en total no excedan del 20 % del capital realizado y reservas no afectadas. Los inmuebles cuyo valor excedieren de este límite deberán ser liquidados en el término de tres años.

Art. 5º — Ningún banco comercial podrá conceder a una misma persona préstamos, por cualquier concepto, que excedan del 10 % de su capital realizado y reservas no afectadas.

Por excepción podrán acordar hasta el 25 % de dicho capital y reservas, siempre que el préstamo excedente esté debidamente afianzado por garantías de un valor comercial superior en un 25 % a la cuantía de las obligaciones.

Art. 6º — Publíquese, dése al Registro Nacional.

Como medida complementaria del precedente proyecto de decreto correspondería dictar una disposición por parte del Poder Ejecutivo, aplicable a todas las sociedades anónimas, sin excepción, sean ellas nacionales o extranjeras, estableciendo las reglas para la valuación de los bienes, en mérito a los fundamentos ya dados.

Proyecto de decreto

Artículo 1º — Todas las sociedades anónimas, nacionales o extranjeras, al hacer sus balances aplicarán las siguientes reglas de valuación:

- a) Los títulos, acciones u obligaciones del Estado, o con su garantía, serán estimados por su precio de adquisición. Las acciones u obligaciones de empresas privadas, nacionales o extranjeras, que tengan cotización bursátil, figurarán por el tipo de cotización media del trimestre anterior al balance; y si no tuviesen cotización bursátil se consignará el valor correspondiente al término medio de su rentabilidad durante los tres últimos

años, tomándose por base las cédulas hipotecarias argentinas que en relación a su cotización reditúen menos, a la fecha del balance. Exceptúanse los certificados o acciones de sociedades anónimas, sin cotización bursátil, que hayan sido suscritos e integrados desde la constitución de aquellas, los que figurarán en el inventario por su valor de costo, durante cinco años.

- b) Los bienes inmuebles y las nuevas mejoras que se introduzcan en ellos serán llevados al activo por el valor de costo, separándose el valor del terreno del de los edificios. Sólo podrá admitirse el reavalúo del terreno y en base a un dictamen pericial fundado, el que deberá ser aprobado por la asamblea de accionistas y la Inspección General de Justicia. Todo aumento de valor de terrenos determinará correlativamente la creación de una *reserva para fluctuación de valores inmuebles*, de la que podrá disponerse total o parcialmente sólo en caso de venta total o parcial del inmueble, a fin de establecer la utilidad o pérdida neta que haya producido la operación de venta.
- c) Las mercaderías y demás valores circulantes se inventariarán por los precios de costo o de adquisición, siempre que el valor de circulación en plaza no sea inferior a aquél, en cuyo caso se adoptará este último.
- d) Los pagarés, letras, deudas, derechos y acciones sobre los que se haya operado la prescripción, serán eliminados del balance. Las primas vencidas, cuando los contratos de seguros o de capitalización no establezcan su exigibilidad, no podrán ser computadas como activo.
- e) Las deudas y obligaciones pasivas sujetas a intereses u otros acrecentamientos, figurarán en el balance por sus valores totales, es decir, acumulando los mencionados intereses y acrecentamientos.
- f) Los rubros del activo nominal, expresa y limitativamente aceptados en los formularios para balances de la ley 5125, serán cancelados indefectiblemente al expirar el término durante el cual son aceptados.
- g) Los valores sujetos a amortizaciones obligatorias o voluntarias, figurarán por sus valores líquidos, ya deducidas las amortizaciones.
- h) Los gastos ya realizados, de administración, no podrán figurar en el activo por ningún concepto.
- i) En los inventarios y balances se harán constar

los compromisos eventuales asumidos por las sociedades, tales como garantía, avales, fianzas, etcétera.

Art. 2º — Las presentes disposiciones deberán ser aplicadas por las sociedades que cierren sus ejercicios económicos, a partir del 30 de junio del corriente año.

Art. 3º — Publíquese, dése al Registro Nacional, etc.

Dada la importancia de las cuestiones que aquí se plantean, considero que para mejor proveer, correspondería solicitar opinión al Banco de la Nación Argentina, a la Asociación de Bancos de la República, al Colegio de Doctores en Ciencias Económicas y contadores públicos nacionales, y a la Facultad de Ciencias Económicas, en donde se dictan cursos especiales e intensivos sobre bancos y sociedades anónimas.

Víctor BARON PEÑA.