

1979

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. José León Suárez
Por la Facultad

Alfredo H. Berros
Por el Centro de Estudiantes

Carlos E. Daverio
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dívico A. Fürnkorn
Mario V. Ponisio
Por la Facultad

Luis J. Mancini
Por el Centro de Estudiantes

Francisco A. Duranti
Por el Centro de Estudiantes

Año XVI

Junio 1928

Serie II. N° 83

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835.
BUENOS AIRES

Acotaciones al proyecto de decreto sobre re- glamentación de Bancos, del doctor Victor Barón Peña

Artículo 1º — A los efectos del presente decreto, consi-
dérase banco comercial a toda sociedad anónima que se dedi-
que al negocio de recibir dinero en depósito y a darlo a su vez,
en préstamo, bajo cualquier forma, o a la compra o 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 ac-
tividades deberá comprobar la posesión de un capital efectivo
de \$ 200.000 moneda nacional, proveniente de aporte de ac-
cionistas.

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 consi-
derárseles que no llenan los fines de utilidad pública requere-
ridos por la ley .

Art. 3º. — Todos los bancos comerciales deberán mante-
ner permanentemente un encaje no inferior al 18 % de los
depósitos a la vista o hasta los 30 días de plazo, y al 7 % de
los depósitos a plazos mayores de treinta días. A los efectos
de la constitución de estos encajes, se consideran depósitos a
la vista los depósitos o créditos bancarios de cualquier natu-
raleza, incluidos en ellos los depósitos de garantía y las cuen-
tas 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 constituído por moneda circulante y
valores asimilables a numerario, como ser títulos públicos exi-
gibles a la vista o títulos públicos sorteados.

Art. 4º — A los bancos comerciales les está terminante-
mente prohibido: negociar directa o indirectamente, para sí,
en operaciones que no sean las estrictamente propias de los
bancos comerciales, tales como las industrias 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 excee-
dan del 20 % del capital realizado y reservas no afectadas.

Los inmuebles cuyo valor excedieren de ese 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.

Fundamentos de la intervención del Estado en la Fiscalización de los bancos

La escuela clásica, sabemos que no acepta la intervención del Estado en las cuestiones de orden económico, si bien admite su intervención para proteger a los ciudadanos contra toda injusticia o toda violencia de hecho y llega a justificar la ingerencia del Estado cuando tenga por fin la conservación y mejoramiento de las condiciones generales y el bienestar de la nación.

La civilización ha quebrado el principio riguroso de la escuela clásica, haciendo que la intervención del Estado se imponga como una necesidad de hecho, en razón de su utilidad social.

El nuevo concepto del rol del Estado consecuencia de la evolución económica del último siglo, exige que el Estado no se desinterese de las cuestiones de orden económico, para vigilar y reglamentar todas las manifestaciones de la actividad económica, ya sean de orden agrícola, industrial, comercial o bancario.

La intervención del Estado en la organización bancaria, aparece como un hecho universal, que se extiende paulatinamente a todas las naciones civilizadas.

Sin mencionar los Estados que ya tienen desde hace tiempo leyes especiales sobre fiscalización bancaria, podemos citar los siguientes, que lo han hecho en los últimos años:

España. Ley de ordenación bancaria, 1921. *Colombia.* Ley general de bancos, 1923. *Checoslovaquia.* Funcionamiento y control de bancos, 1924. *Chile.* Ley general de bancos, 1925. *Italia.* Legislación sobre ejercicio del crédito y tutela del ahorro, 1926.

El acortamiento de las distancias y los perfeccionamientos técnicos han aumentado la interdependencia social y puesto de mayor relieve la ley de solidaridad. El Estado, al pretender la fiscalización de los Bancos lo hace a justo título de su función social.

En el Estado contemporáneo, la actividad bancaria es de una importancia esencial, como los transportes, el correo, etc., a él incumbe organizar el régimen bancario, de tal modo que su funcionamiento no se perturbe y pueda comprometer la vida económica.

La cuestión del control ejercido por el Estado sobre los Bancos, aparece toda vez que hay que lamentar algún desastre bancario.

Entre nosotros, como en los demás países, las quiebras bancarias han sido provocadas por las mismas causas y han sido siempre imputables a imprudencias de los dirigentes.

En un reciente trabajo sobre la nueva legislación bancaria Italiana (1), se expresan conceptos aplicables a nuestro propio medio.

“Era evidente la necesidad de una especial disciplina jurídica de los institutos de crédito ordinario que recogen depósitos, disciplina que en nuestra legislación, antes de las nuevas normas, objeto de este estudio, faltaban en absoluto. Es cierto que los bancos se regían por el derecho común, pero cualquiera, con cualquier capital y sin la necesidad de observar particulares condiciones y modalidades, podía establecer un banco para recoger depósitos. Otras exigencias y otras garantías no se pedían para conseguir una buena gestión del instituto bancario, y por lo tanto, indirectamente para la tutela de los depósitos a él confiados, sino las disposiciones generales del Código de Comercio común a toda clase de negocios.”

El ahorro, además de su notable valor ético, constituye la fuente más conspicua del bienestar nacional, desde que suministra los capitales indispensables al desarrollo de las varias fuerzas productivas del país, asegurando así el progreso económico y social. El Estado no puede, por lo tanto, ignorarlo y considerarse extraño a él como a un hecho de interés privado, sino que debe tomar intervención y procurar su incremento, y sobre todo debe procurarle la seguridad, que es el mejor medio para estimular su formación y la afluencia abundante y confiada, a los institutos que tienen precisamente la función de recogerlo para suministrar a su vez los capitales a las varias empresas productivas que los necesitan.

Los bancos comerciales o de depósitos y descuentos, constituyen el tipo clásico de banco y son los más difundidos.

Más que cualquier otra clase de bancos, son los que hacen correr más riesgo a un mayor número de personas. La quiebra de un banco de depósitos y descuentos tiene consecuencias mucho más graves que la de cualquier otra clase de establecimiento de crédito, pues dada la estrecha solidaridad que une las actividades económicas, afecta por repercusión los intereses generales del país.

Los caracteres principales de los bancos comerciales son:

1) Los depósitos son generalmente muy superiores a su capital, lo que indica que para sus operaciones usa principalmente del dinero ajeno.

(1) Miraulo Gaetano. — *Ordinamento bancario e tutela del risparmio. La nuova legislazione Italiana illustrata e commentata.* 1927.

2) Los depósitos son, en su mayor parte, a la vista, por lo que sus colocaciones deben ser igualmente a plazos breves, para poder atender siempre la demanda de los depositantes.

La legislación bancaria en su propósito de evitar las funestas consecuencias para la economía nacional de las quiebras de bancos comerciales, tiende a actuar sobre las causas que pueden provocarlas. Para ello aprovecha de la experiencia acumulada y del estudio comparado.

La legislación debe proponerse crear un ambiente propicio en el que los bancos puedan actuar y progresar, alejando los dos grandes peligros que amenazan constantemente a los bancos. La suspensión de pagos y las pérdidas, que causan la desaparición progresiva del capital.

Es necesario que el Estado (2), intérprete de los intereses de la colectividad, prevea a la tutela de aquellos que confían sus depósitos a los institutos de crédito. Sobre este punto parece que no puede haber duda. La multiplicidad de proyectos presentados con tal objeto, de los más diversos orígenes, bastaría entre otras cosas, para demostrarlo. La dificultad está en encontrar el punto en el cual el máximo de garantía de los depositantes se concilie con el mínimo de la limitación impuesta a los bancos. El problema de la organización del crédito, es verdaderamente el más grave de los problemas bancarios del siglo XX.

Definición de Banco Comercial

Es conveniente este artículo del proyecto, en el que se define lo que debe entenderse por Banco comercial, con lo que se fija el alcance y contenido de la materia que se reglamenta, evitando así interpretaciones equívocas.

Está tomado del artículo 57 de la Ley General de Bancos de Chile.

Es ventajoso impedir que algunos negocios o empresas usen indebidamente de la palabra "Banco" induciendo al público en error, lo que generalmente ocurre en su perjuicio.

Capital mínimo inicial

Evidentemente, dada la naturaleza especial de las empresas bancarias, el capital social ejerce en primer término una función de garantía y luego según su importancia puede participar, junto con los depósitos, en el negocio bancario.

Se justifica así todo propósito que tienda a establecer un límite mínimo de capital inicial, como índice de seriedad e importancia acondicionadas a los fines de la empresa.

(2) NICOTRA GIOVANNI, *Sulla disciplina delle società di credito e per la tutela dei depositanti*. — Rivista del Diritto Commerciale, Anno 1924.

Considero inadecuado establecer un límite rígido e invariable, como se hace en el proyecto del Dr. Barón Peña.

La diversidad de criterio para fijar la cifra salta a la vista si se tiene en cuenta que el proyecto Barón Peña fija \$ 200.000 m/n, el proyecto sobre "Régimen bancario", del P. E., presentado al Congreso en el año 1924 y varias veces reiterado, establece 1.000.000 y la Asociación de Bancos, comentando el proyecto del P. E. citado, eleva la cifra a dos millones.

El capital inicial de 200.000 pesos, podría ser insuficiente para un banco que actuara en la Capital Federal, y sería excesivo para un banco destinado a actuar en una pequeña zona de Provincia.

En las últimas legislaciones bancarias que fijan el capital mínimo inicial, lo hacen estableciendo una proporción directa entre el capital y la población de la ciudad, donde se instalare el banco.

La población constituye un elemento objetivo y conocido, que determina el mejor índice del desarrollo medio de las operaciones del banco.

Este criterio es, en nuestro concepto, el más aceptable, por cuanto además de no ser rígido para poder ajustarse a las necesidades del medio, es mucho más eficaz a los fines de garantía y seriedad que se propone.

Encaje mínimo obligatorio

La determinación de un encaje obligatorio en relación a los depósitos es una cuestión ya aceptada por las legislaciones bancarias más adelantadas, pero conviene no caer en el error de ver en ella un índice absoluto de seguridad para los depositantes.

Cualquiera que sea el porcentaje que se fije, puede ser insuficiente, en un momento dado, para atender la demanda de fondos.

La proporción entre los depósitos y el encaje, no puede ser fijada "a priori" y de una manera uniforme para todos los bancos.

La justa determinación del encaje es del resorte interno de los dirigentes del banco, en presencia de un complejo de circunstancias (3): a) Las particulares condiciones en que se desarrollan los negocios de cada banco. b) Las necesidades de numerario que puede tener la clientela y cuyas necesidades son un reflejo de las condiciones generales o locales del mercado monetario. c) El movimiento de compensaciones que puedan efectuarse en sus libros, lo que reduce las necesidades del encaje.

La previsión de los dirigentes de un banco, fundada en

(3) GARRONE NICOLA, *Delle banche di credito ordinario*, 1925.

una larga experiencia, es la única capaz de fijar con aproximación el encaje indispensable en cada una de las variadas circunstancias porque puede atravesar una institución bancaria, determinadas por causas normales y anormales.

En la reglamentación de un encaje obligatorio, con el que estamos de acuerdo, ha de verse más que todo una manera de colocar a todos los bancos a un mismo nivel de competencia.

Los porcentajes que establece el proyecto Baron Peña, tomados del proyecto del P. E. de 1924, son aceptables.

En cambio, no estamos de acuerdo con el agregado que fija lo que debe entenderse por encaje.

Son muchos los recursos que hay para simular encajes que no existen, lo que muchas veces obedece a una simple cuestión de concepto.

En nuestra opinión la disposición debiera ser más explícita limitando el encaje a las monedas de oro, moneda de papel de curso legal, depósitos en custodia en la Cámara Compensadora del Banco de la Nación Argentina y depósitos a la vista en otros Bancos.

Operaciones prohibidas

Este artículo es un complemento del artículo 1º y tiende a conseguir dos propósitos fundamentales:

a) Impedir que los bancos comerciales realicen operaciones ajenas al rol de intermediarios del crédito.

b) Evitar inmovilizaciones relevantes, con peligro para la marcha del banco y en perjuicio de sus operaciones clásicas naturales.

El mal resultado que siempre han dado entre nosotros los bancos que se han sentido tentados a realizar operaciones ajenas a su verdadera función bancaria, nos induce a pensar que es buena y conveniente esta disposición.

El plazo de tres años para liquidar los inmuebles que excedan del porcentaje legal, nos parece corto y debiera, a nuestro entender, elevarse a 10 años y esto por dos razones:

1) Porque los primeros en encontrarse en exceso serían los que lo están en el momento de editarse el decreto y no es justa ni siempre posible una liquidación forzada de inmuebles en el corto plazo de 3 años, que bien podrían coincidir con una crisis de valores inmobiliarios.

2) En lo sucesivo, el exceso se produciría por inmuebles aceptados en pago y para liquidar los cuales nos parece corto el plazo de 3 años, por las mismas razones apuntadas.

Limitación de préstamos

Es en principio una medida conveniente. Tiende a resolver el problema que la técnica bancaria denomina: "fraccionamiento de los riesgos".

Es indispensable que los bancos guarden para cada operación particular una determinada medida. Esta medida no puede ser una regla absoluta, sino que debe conservar el sentido de la relatividad. Esta relatividad debe observarse desde dos puntos de vista: a) Relatividad con respecto a la situación económica del cliente. b) Relatividad con respecto a la situación propia del banco.

La historia de los desastres bancarios ha demostrado que los bancos suelen comprometer algunas veces imprudentemente sus recursos prestando sumas cuantiosas a un solo cliente, con lo cual se vincula estrechamente la suerte del banco a la buena o mala fortuna del cliente, de cuyos negocios resulta el banco una especie de socio comanditario.

En esta forma no solamente se corre el riesgo del quebranto imprevisto, que puede sufrir el cliente aparentemente más sólido, sino que se deja sin satisfacer los pedidos de una parte de la clientela.

Además, es un excelente principio de seguro repartir los préstamos entre un número suficientemente grande de clientes.

La excepción que establece el proyecto Baron Peña elevando a 25 % del capital y reservas el máximo de préstamos a una sola persona, aunque lo hace estableciendo un aumento de garantías, no satisface la exigencia técnica del principio de la limitación de los préstamos.

Permitir la ampliación del crédito sobre la base de garantías es permitir que se disfrace, aun suponiendo buenas las tales garantías, una inmovilización excesiva y peligrosa para el banco.

La limitación de los préstamos es una medida relativamente grave, para un ambiente de tanta liberalidad como el nuestro.

Creemos, sin embargo, que es una medida indispensable, pues en los desastres bancarios, grandes y chicos, verificados en los últimos tiempos (4) se ha encontrado que una gran parte de las disponibilidades derivantes del capital y de los depósitos se había dado en préstamo a un número reducido de clientes. Esto es sumamente peligroso porque compromete en pocas operaciones la suerte del Banco, haciéndola depender de la solvencia de un reducido número de clientes, por lo que no solamente es contrario al interés del banco, sino al mismo interés público, en cuanto espera que el crédito sea racionalmente distribuido para fecundar las múltiples actividades productivas y no venga a concentrarse en pocas manos.

La limitación de los préstamos, aunque levante objeciones de parte de los bancos y de los hombres de negocios, es una medida fundamental en toda buena legislación bancaria.

(4) BUREAU ANDRÉ, *La crise bancaire en 1921-1923. Etude juridique et politique de l'intervention de l'Etat*, 1923.

Una disposición que fije un límite a los préstamos, debe necesariamente ser complementada con otra en la que se disponga que el excedente sobre el límite fijado existente en el momento de entrar en vigor la nueva legislación, debe ser regularizado en un tiempo dado que podría ser tres años, como lo establece la nueva ley italiana. Sería también procedente facultar al P. E. o a una Junta o Superintendencia de Bancos, para que, en casos determinados concediera nuevas prórrogas para colocarse dentro del límite legal.

Dificultades que debe salvar una fiscalización de bancos por el Estado

Un control seriamente organizado de los bancos debe ser (5): racional, discreto y eficaz.

Será racional si está combinado y ejercitado de tal modo que no quite a los bancos la necesaria libertad de acción, dentro de los justos límites en los cuales la ley entendiéndose contener esa misma acción

Será discreto, si se ejercita con el cuidado de no despertar alarmas inútiles y con la debida reserva

Será eficaz, si se determinan bien las cuestiones que deben ser controladas, si se ejercita con continuidad, si los resultados y deducciones siguen inmediatamente a la inspección practicada, de modo que las providencias no resulten intempestivas, si tiene funciones preventivas, encaminadas a impedir, en lo posible, que un hecho se verifique antes que limitarse a constatarlo una vez ocurrido.

Estas dificultades para organizar un sistema de fiscalización bancaria por el Estado, aumentan si se tienen presentes los siguientes fundamentos:

- 1) Los bancos no deben dar a conocer los detalles minuciosos de sus operaciones.
- 2) Los bancos deben ser alejados de toda influencia política.
- 3) Los bancos deben defenderse de maniobras de la concurrencia.
- 4) Debe impedirse interpretaciones erróneas sobre la actuación de los bancos.

Organismo encargado del contralor bancario

La fiscalización de los bancos no debe tener carácter general, lo que significaría ingerencia en los negocios de los mismos, sino que debe ser limitada a los puntos precisos y fundamentales, que forman el objeto de especiales prescrip-

(5) TUCCI ERNESTO, *Le banche di depositi. Controllo ad ordinamenti. Il panico dei depositanti e le crisi*, 1923.

ciones de la ley con el propósito de que el control no sea incómodo ni indiscreto.

En los proyectos de ley sobre fiscalización bancaria se ha pensado siempre en un organismo especial que aparezca bajo distintas denominaciones: "Inspección General de Bancos", "Comisión de Contralor Bancario", etc.

En la exposición de motivos de la Ley General de Bancos de Chile, si bien se trata de una ley completa y no de algunas disposiciones aisladas como el proyecto de decreto que examinamos, se dice: "Se crea en el Ministerio de Hacienda una "Sección Bancos", encargada de la ejecución de las leyes relativas a las instituciones bancarias. El Jefe de esta sección será el "Superintendente de Bancos". Las facultades y responsabilidades que le confiere la ley son amplias. La eficacia o ineficacia de la ley depende casi en absoluto de la idoneidad del Superintendente para aplicarla fielmente."

"El Superintendente deberá: ser persona de suma preparación como banqueros. Debe reconocer a fondo los manejos internos de un banco. Deberá ser persona de integridad indiscutible y a la vez dotada de gran entereza y de mucho tino'."

A efectos de que las disposiciones legales no sean letra muerta es necesario organizar una fiscalización prudente, para que no levante resistencias y capaz, para que sea eficiente, todo ello sobre la base de facultades y responsabilidades bien determinadas.

Sin que ello implique menguar las atribuciones de la Inspección General de Justicia, y sin desconocer la competencia, tantas veces demostrada, de sus Inspectores, creemos que es necesario crear un organismo especial, a quien encargar la vigilancia y el control de los institutos de crédito, rodeado de toda clase de garantías que aseguren su funcionamiento en forma racional, eficaz y discreta.

Régimen bancario diferencial y fiscalización ineficaz

Pensamos que es necesario e indispensable llenar el vacío de nuestra legislación en materia bancaria, pero creemos que esa necesidad no es de una urgencia tan inmediata, que justifique buscar por el procedimiento de un decreto reglamentario, incompleto por su misma índole, lo que debe encontrarse en el texto orgánico y definitivo de una ley.

Existen sobre el particular numerosas iniciativas, entre las cuales, refiriéndonos solamente a las que han tenido entrada en el Congreso Nacional en los últimos años, como proyectos de Ley, podemos citar las siguientes:

Estanislao Zeballos. — Ley general de Bancos — 28 agosto de 1914.

Martínez Zubiría. — Impuesto a las utilidades de los bancos extranjeros — 14 agosto 1919.

Julio del C. Moreno. — Inspección de bancos — 17 mayo 1921.

Raffo de la Reta. — Capital y garantía de los bancos particulares — 22 junio 1921.

Albarracín. — Funcionamiento de bancos particulares — 22 junio 1921.

Saccone. — Represión a la especulación bancaria. — 11 agosto 1921.

Leopoldo Bard. — Ley orgánica de bancos — 30 julio 1924.

Poder Ejecutivo. — Ley de régimen bancario — 20 junio 1924.

Los Bancos, en su casi totalidad sociedades anónimas, están regidos por los Códigos Civil y Comercial, en lo que respecta a su constitución y funcionamiento, y sometidos a la jurisdicción de las Provincias en lo que atañe a sus relaciones de derecho y a su vigilancia administrativa. Los gobiernos provinciales aprueban sus estatutos, autorizan sus operaciones, imponen gravámenes, etc. En la Capital y Territorios Nacionales los Bancos están bajo la revisión de la Inspección General de Justicia y en las Provincias bajo diferentes dependencias de los Gobiernos Provinciales.

Solamente el Congreso, mediante una Ley podría reglamentar el funcionamiento de los Bancos con carácter general para todo el país.

De los 91 bancos de depósitos existentes al 31 de diciembre 1925, según el "Censo Bancario de la Rep. Argentina", 36 eran de la Capital Federal y 55 del Interior.

Un decreto del P. E. que sólo regiría para la Capital y Territorios establecería un régimen diferencial de todo punto de vista inconveniente.

Las disposiciones del proyecto Barón Peña, modificadas algunas en el sentido que se indica, al tratar de cada una en particular, concurrirían a completar junto con otras muchas que no aparecen en el proyecto, una buena ley de fiscalización bancaria. Las solas disposiciones proyectadas son insuficientes, pues la tutela, que se pretende, del interés público y de los depositantes, no se obtendría con una reglamentación incompleta, sino con un complejo armónico de normas en el que la eficacia no está en las disposiciones tomadas aisladamente, sino en su conjunto.

Conclusiones

1º) El Estado debe reglamentar el funcionamiento de los Bancos, en defensa del interés público. En este sentido está francamente orientada toda la legislación bancaria de los últimos tiempos.

2º) Los principios que contiene el proyecto del Dr. Barón Peña sobre: definición de banco comercial, capital mínimo inicial, encaje mínimo obligatorio, prohibición de determinadas operaciones y limitación de los préstamos, son buenos, si bien creemos podrían ser modificados y complementados como se indica al tratar de cada uno en particular.

3º) El proyecto del Dr. Barón Peña sobre reglamentación de Bancos, es en su conjunto incompleto y por lo tanto creemos que sería ineficaz y contraproducente en sus resultados.

4º) El proyecto en cuestión establecería un régimen bancario diferencial entre la Capital Federal y Territorios Nacionales y las Provincias, con los inconvenientes consiguientes.

5º) Pensamos que es indispensable y necesario que la Argentina reglamente el funcionamiento de los Bancos y establezca el régimen de su fiscalización, pero creemos que no existe una urgencia tan inmediata que haga preferir un decreto reglamentario, necesariamente incompleto por su misma naturaleza, al texto de una ley orgánica, completa y definitiva.

Pedro J. BAIOTTO.

Instituto de Economía bancaria — Junio 28 de 1928.