

COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

EDUARDO MONTEALEGRE

Caracas

UNA ley de bancos tiene como objetivos principales poner a las instituciones de crédito en capacidad de servir mejor el fin de aumentar la producción nacional y asegurar los intereses de los depositantes. A estos postulados de canalización de fondos con miras a alentar un aprovechamiento más efectivo de los recursos naturales y humanos de la nación y de mantener la liquidez y solvencia de los bancos en niveles prudentes, que no signifiquen un peligro para los ahorros y fondos líquidos de quienes han confiado en su crédito e inteligente administración, obedecen generalmente las normas específicas y estrictas que regulan la actividad bancaria en los países modernos.

Los artículos 1º y 2º de la Ley de Bancos vigente, de redacción y sentido bastante oscuros en sí, parecen restringir una serie de operaciones por su simple aspecto crediticio, que si bien han formado y forman parte de las que los bancos ejecutan, no son exclusivamente bancarias, ni tienen en general consecuencias que indiquen la necesidad de requerir para su ejercicio autorizaciones previas ni controles permanentes. Desde un punto de vista público, lo que interesa es que las entidades que habitualmente se dedican al uso de dinero de terceros en préstamos e inversiones sean cuidadosamente seleccionadas y establecer reglas conducentes a evitar el uso de esos fondos prestados de manera que pueda resultar en pérdidas para sus acreedores. El genuino negocio bancario es el otorgamiento de créditos con recursos de otros. La vigilancia de los préstamos y colocaciones de toda clase es una consecuencia de esta característica y, de consiguiente, cuando se hacen préstamos o descuentos, se venden giros o se realizan transferencias de fondos, exclusivamente con capital propio, el

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

imperativo de regular tales actividades pierde su razón de ser. Las operaciones crediticias de los que movilizan fondos ajenos pueden llegar a perjudicar la capacidad inmediata de cumplir sus compromisos de retiro o la ulterior habilidad de pagar lo adecuado a quienes no han intervenido en las operaciones; mas, si el préstamo o las inversiones se efectúan con capital propio, las pérdidas afectarían tan sólo a su propio dueño.

Los giros y transferencias podrían, hasta cierto punto, constituir una operación pasiva; pero, más que todo, son un servicio o una compra de una moneda por otra. Jurídicamente no se concibe la eventualidad de que no se lleven a efecto o de que no existan recursos como contraparte de las monedas que se han comprado. Si eso sucediera, se incurriría en un delito.

En cuanto a la importación y exportación de oro y a la compra y venta de divisas extranjeras que han dejado de ser en casi todas partes objetos de libre comercio, parece preferible disponer lo pertinente en la Ley del Banco Central de Venezuela o en la Ley Monetaria.

Siguiendo esos puntos de vista únicamente las instituciones autorizadas a operar como bancos podrán dar en préstamo o invertir desde un punto de vista crediticio, los fondos obtenidos del público mediante el recibo de depósitos, colocación de títulos de crédito o contratación de obligaciones de cualquier otra clase.

Sin embargo, para no impedir enfáticamente la posibilidad de que una persona sirva a otra como depositaria de dinero, especialmente en lugares donde no hay facilidades bancarias, se exceptúan los depósitos ocasionales que se regirían por la ley general. Los depositarios no deberían poder usar los fondos y en caso de frecuentes recepciones el Banco Central podría imponerles requisitos especiales en cuanto a caución, someterlos a inspecciones e informes y exigirles su contabilidad en forma adecuada.

También se excluye de las prohibiciones a las compañías de seguros, a los almacenes generales de depósito, sociedades mutualistas, etc., todas las cuales se someterían a sus leyes especiales. A los ins-

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

titutos de crédito del Estado se los exceptiona expresamente con el único objeto de no dejar duda alguna sobre el particular.

El artículo 4º del anteproyecto atribuye al Banco Central la responsabilidad de velar por el cumplimiento del régimen legal aplicable a los bancos. Esto no es más que una consecuencia de lo dispuesto en el anteproyecto de Ley del Banco Central de Venezuela que traspasa a éste la Superintendencia de Bancos que ha dependido del Ministerio de Hacienda. El mismo artículo establece que las resoluciones ejecutivas o interpretativas del Banco Central en la aplicación de dicho régimen serán obligatorias, considerando que este organismo especializado es el que estará siempre en superior capacidad de dar a la ley su correcto sentido y de resolver en mejor armonía con su espíritu.

Autorizaciones

Las autorizaciones para establecer un nuevo banco o una sucursal de un banco extranjero en el país han sido hasta ahora concedidas por el Poder Ejecutivo, sin siquiera oír la opinión del Banco Central de Venezuela. Es un acto de autoridad que en muchos lugares se reservan o se han reservado los tradicionales organismos del Estado, especialmente cuando los bancos centrales no funcionan o no están organizados como indiscutibles instrumentos de gobierno.

Pero como la estructura del Banco Central de Venezuela va a ser modificada con el fin de vincularlo con la administración pública y hay la mente de dotarlo de facultades que lo conviertan en la agencia encargada de dirigir las cuestiones relacionadas con la moneda y el crédito en el país, parecería lógico que también le corresponda decidir sobre el establecimiento de una nueva entidad bancaria. La fórmula actual no resulta, teóricamente, la más satisfactoria, puesto que el Ministerio de Hacienda, a pesar del contacto directo con la vida económica del país, puede no estar suficientemente enterado de las condiciones generales o locales del crédito, ni tener criterio respecto a la conveniencia o inconveniencia de permitir o no una mayor

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

competencia en las distintas actividades bancarias, sobre todo cuando la Superintendencia de Bancos va a ser integrada con el Banco Central. Surge la duda de que los bancos centrales puedan padecer de un indebido celo profesional y que, de consiguiente, puedan inclinarse inconvenientemente por mantener la situación existente e impedir el desarrollo de nuevos bancos por temor de menguar el negocio de los que ya están operando. Ante esa posibilidad se cree que la resolución definitiva debe corresponder al Ejecutivo Federal, que se supone opera siempre de modo imparcial consultando razones de política general y para salvar el aspecto técnico hacer obligatorio un informe previo del Banco Central. Es posible que una solución de esta índole sea la más propia; empero, la nueva composición del Directorio en la cual dos Ministerios estarían representados, hacen suponer que sus resoluciones tendrán siempre un espíritu público eminente. No parece tampoco que los bancos centrales tengan una pronunciada solidaridad con el sector bancario. De manera que para ser consistente con la tendencia de centralizar las funciones y porque la opinión del Banco Central generalmente deberá prevalecer, creo que a él debería dejársele esa decisión.

Se han incorporado los artículos 5º, 6º y 7º por ser práctica corriente en otras legislaciones; sin embargo, si privase un ánimo de simplificación, podría dejarse tales exigencias como materia de reglamentos o al arbitrio del Banco Central.

El artículo 9º confiere al Banco Central el poder de fijar el porcentaje máximo de capitales extranjeros que un nuevo banco podría tener o mantener. Quizá este artículo cabría mejor en el Capítulo IV que se refiere a capital y reservas. Su única intención es proteger a la economía nacional de influencias excesivas del capital extranjero. Los bancos acumulan recursos substanciales que los convierten en poderosos factores económicos y no sería conveniente, desde ningún punto de vista, que la dirección de esos negocios radique en extraños que no participan en igual grado de las aspiraciones nacionales. Esto sería expresión de moderado nacionalismo ante la importancia de los

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

bancos en el desenvolvimiento económico de una nación. El cumplimiento efectivo de resoluciones emanadas de este precepto puede resultar difícil por las varias formas en que podría simularse la propiedad y, desde luego, requiere que se mantenga el carácter nominativo de las acciones de bancos que exige la ley actual.

El artículo 10º es la ratificación de una regla generalmente aceptada en las legislaciones latinoamericanas, por la cual se obliga a los bancos extranjeros que operen por conducto de sucursales, a tener capital propio suficiente radicado en el país. Anteriormente el capital de las sucursales consistía en una cuenta abierta en los libros de la matriz y de allí que no sólo operaban totalmente con fondos nacionales y hacían pingües ganancias en lugares donde no habían aportado nada, sino que a menudo esa falta de radicación hizo inoperante el privilegio de los acreedores nacionales sobre los activos totales de los bancos. Desde luego, la limitación en las tenencias de divisas y otros valores extranjeros que los bancos pueden tener, aceptada ya por la ley vigente y consagrada en el anteproyecto de ley que se comenta, implica la obligación de tener en el país los fondos recogidos del público y la mayoría de su capital, con excepción de la pequeña parte que pueden tener en el extranjero. No se especifica la manera en que el Banco Central de Venezuela va a comprobar la radicación, pues se ha creído más indicado que el propio Banco disponga lo conveniente en vista de las circunstancias.

Relacionados con la autorización previa al funcionamiento están los requisitos para modificar los estatutos, abrir sucursales y fusionar dos o más bancos. Una de las razones para exigir la autorización previa en el caso de un nuevo banco es la necesidad de que los encargados de velar por el interés público se cercioren de que las condiciones económicas y financieras del país o de la localidad justifican la existencia de una nueva institución o de que, por el contrario, el número de bancos de distinta categoría es suficiente para atender las legítimas necesidades y de que una mayor competencia podría poner en peligro la existencia misma de las entidades establecidas.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Por otra parte, la autoridad necesita saber que las condiciones morales, los antecedentes y la capacidad de los promotores son prenda de garantía de los intereses que se les van a confiar.

La aprobación para la apertura o cierre de sucursales o agencias es un reconocimiento del carácter semi-público de los bancos y obedece, asimismo, a la conveniencia de subordinar la apertura o cierre a las necesidades de crédito.

La autorización exigida para la modificación de los estatutos que en casi todas partes llevan la confirmación gubernamental aun cuando no se trate de bancos, se debe al propósito de asegurar reglas de una buena administración y organización interna que garanticen el interés general de los depositantes y no simplemente de revisar si los estatutos se acomodan a la ley substantiva. Dicha aprobación parece ser más útil todavía en donde las escrituras sociales y los estatutos no están sujetos más que a las constataciones legalistas previas a su registro.

En cuanto a la fusión de dos o más bancos probablemente el requisito no tendría por el momento objetivos prácticos. En lugares de desarrollo avanzado cuya historia económica muestra abusos y prácticas nocivas, la concentración bancaria puede ser motivo de examen y ponderación; pero en nuestros medios la fusión, en términos generales, no sería del todo inconveniente y, por el contrario, la mayor solidez y la abundancia de recursos disponibles podría ser motivo de confianza y de más amplias facilidades crediticias. Sin embargo, como la ley no debe contemplar tan sólo las condiciones prevalentes en la actualidad, sino también las posibles circunstancias del futuro, se ha preferido reconocer el hecho y otorgar la facultad para evitar la creación de esos problemas.

Capital y reservas

En la ley vigente se establecen mínimos absolutos de capital sin los cuales no podría operar un nuevo banco. En verdad siempre habrá de requerirse un mínimo, ya que de lo contrario podría fo-

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

mentarse el raquitismo de las instituciones de crédito con sus consecuencias de debilidad y de servicio poco eficiente. La única diferencia entre la ley actual y el anteproyecto a este respecto consiste en que este último deja al Banco Central la facultad de determinar ese mínimo en cada caso, teniendo en cuenta la clase de operaciones a que piensa dedicarse, el lugar donde va a operar y las condiciones del momento sin perjuicio de darle, igualmente, el poder de fijar mínimos generales. Sin romper el principio, una disposición semejante tal vez resultaría más conveniente, dada su flexibilidad. Las cantidades mínimas requeridas para un banco comercial no pueden ser las mismas que para los bancos hipotecarios o para los de capitalización o de ahorro y préstamo. Elevadas exigencias de capital pueden contribuir a echar las bases de un sólido sistema bancario de tipo inglés o sea un grupo de grandes bancos y multitud de sucursales y agencias; pero podría, asimismo, entorpecer, algunas veces innecesariamente, el crecimiento de instituciones que impulsarían el crédito y serían factor de desarrollo del mercado de valores. Como los límites de expansión con determinado capital y reservas tienden a forzar una capitalización cada vez mayor, un mínimo absoluto sólo sirve para agregar fortaleza inicial y para ejercer un control selectivo. La política bancaria en este particular debe ser cuidadosa y por ello las normas flexibles parecerían las más aconsejadas. No hay base, además, para justificar mínimos determinados para las clases de bancos distintos de los comerciales.

El capital y las reservas de capital de los bancos constituyen el último recurso de solvencia, que significa la capacidad de pagar totalmente las obligaciones contraídas. El método acostumbrado para asegurar un grado conveniente de solvencia ha consistido en no permitir la recepción de depósitos más allá de un múltiplo del capital pagado y reservas de capital. La ley vigente en Venezuela sigue este principio, haciéndolo extensivo a todas las obligaciones.

La experiencia ha demostrado que el principio es sano, pero que padece de algunas rigideces. Por otra parte, se ha dicho, si el propó-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

sito básico es que el monto de los riesgos no sea imprudentemente alto, la relación limitativa no debe establecerse entre el capital y los depósitos o las obligaciones, sino entre el capital y el activo, que es donde se incurre en los riesgos.

A primera vista parece que no es más que distinta forma de decir la misma cosa. En gran parte hay razón. Esta nueva fórmula, sin embargo, que es un paso adelante en la evolución del pensamiento económico, tiene sus ventajas monetarias y encierra mayor grado de lógica. Un banco puede aceptar depósitos ilimitadamente y aceptar o emitir otras obligaciones ilimitadamente, sin que por ello se esté asumiendo riesgos que lo saquen del porcentaje que debe correr con fondos propios. Efectivamente, el riesgo comienza cuando en vez de conservarlos líquidos el banco hace préstamos, compra valores negociables o efectúa otras colocaciones. Si se mantienen en efectivo en caja o depositados en un banco central, esos activos están más seguros que si estuvieran en poder de sus propios dueños. De esto se derivan dos conclusiones: la primera es que no hay motivo para limitar el pasivo, sino el activo; y la segunda, que hay activos que no implican riesgos.

La primera de esas dos conclusiones facilita el manejo de la política monetaria cuando está empeñada en recoger dinero creado en manos del público que puede estar presionando más activamente sobre el nivel de los precios. Un aumento inusitado de moneda nacional como el acontecido durante la guerra mundial recién pasada y aun el período presente de la postguerra, podrá fácilmente poner a los bancos en imposibilidad legal de recibir nuevos depósitos, como sucedió en varios países, de permanecer la práctica de relacionar las obligaciones con el capital. El otro procedimiento permitiría la satisfacción de los postulados monetarios sin peligro alguno desde el ángulo de solvencia.

La segunda conclusión se presta a la clasificación de los activos según su riesgo y para exigir mayor proporción de capital en aquellos cuyo riesgo es mayor, menor en los que implican menos y eximir a

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

los que no tienen ninguno. A esta posibilidad discriminatoria se debe que modernas legislaciones como la de Guatemala, en lugar de fijar un porcentaje único y general, hayan establecido distintas proporciones en concordancia con la naturaleza de los activos, superior o inferiormente riesgosa. Posiblemente la forma discriminatoria es más lógica y consistente como el principio mismo. No obstante, al elaborar el anteproyecto que escoge un porcentaje uniforme, se tuvo en cuenta la sencillez y el hecho, no del todo alejado de la realidad, de que una proporción general reduce a un común denominador, los riesgos mayores y menores de los diversos activos.

Puede presentarse el caso de que las autoridades monetarias deseen emplear medios indirectos para un control selectivo del crédito que no quieren imponer todavía por los expedientes directos; y la exigencia de proporciones más altas en contra de algunos activos y más bajas para otros, según se pretenda desalentar o estimular determinados renglones o categorías de préstamos o inversiones, se convierta en un instrumento más de control monetario. Reconociendo las limitaciones y lentitud operativa a que pueda estar sujeta esta facultad, el Banco Central podría reducir o aumentar la proporción de capital y reservas que los bancos deben mantener contra determinadas ramas de crédito. Dicha atribución podría también permitir una expansión en categorías menos riesgosas en períodos de depresión económica, a pesar de que por otras razones se estén exigiendo mayores porcentajes de capital y reservas.

Hay quienes piensan que el 10 % de requerimiento, o sea la posibilidad de otorgar préstamos y de hacer inversiones hasta por diez veces el capital pagado y las reservas acumuladas, es estrecha tratándose de bancos hipotecarios, de capitalización o de ahorro y préstamo. En efecto, en otras legislaciones se les permiten obligaciones totales hasta por 20 veces al capital y las reservas de capital. Pero esto equivale ya a una importante liberalización al compararlo con los límites de la ley actual, que no permite obligaciones sino hasta seis veces el capital y reservas, a menos que tengan un encaje espe-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

cial de un 40 %. Por otra parte, en el país no se tiene aún experiencia sobre el funcionamiento de bancos hipotecarios, de capitalización y de ahorro o préstamo, y mientras se forjan criterios, no sería malo ser más exigente al principio y forzar la capitalización bancaria que redundará en una situación inquebrantable y en servicios más extensos a la comunidad. Si la experiencia lo aconseja, se podrían en el futuro reducir los porcentajes de capital correspondientes de acuerdo con el riesgo o liquidez de las distintas operaciones o de las distintas clases de bancos. No está de más decir, asimismo, que los bancos de Venezuela tienen capitales abundantes.

En adición a la regla general de solvencia, el artículo 21º pone en manos del Banco Central de Venezuela un instrumento muy flexible que permitirá cubrir riesgos excepcionales de activos individuales venidos a menos, al poder ordenar, en cada caso, la constitución de reservas o castigos especiales. Esto hace posible llegar a los extremos necesarios sin mover las proporciones correspondientes de capital y reservas. Desde luego, en ambos casos equivaldría a un aumento del volumen mínimo requerido.

El principio de requerimiento de capital o, en otras palabras, de fondos propios hasta por un porcentaje prudente del volumen de las inversiones que implican riesgo, tiene cierta similitud con las exigencias de encaje o reservas legales para los depósitos de distintas categorías. El encaje bancario significa que de los depósitos u obligaciones depositarias un determinado porcentaje debe conservarse en forma líquida para hacer frente a los retiros de los mismos; en cambio, el requerimiento de capital implica que en cada inversión un porcentaje equivalente al riesgo normal debe consistir en fondos propios. Lo que se procura es que el riesgo con dinero ajeno no exceda de lo corriente.

Cuando la suma de capital y reservas de capital de un banco sea inferior a la cantidad mínima que debe tener, ya porque ha expandido en exceso o porque sus activos se han deteriorado de manera que obligue a un aumento de las reservas o, en fin, porque el Banco

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

Central por medio de su poder de manipular las proporciones mínimas le ha creado una deficiencia, el anteproyecto de ley obliga al Banco Central a tomar alguna medida para corregir la situación, que puede consistir en la prohibición de distribuir dividendos para reforzar las reservas o en la limitación o prohibición de realizar nuevos préstamos e inversiones, hasta que no se alcancen de nuevo las proporciones obligatorias. La medida que se adopte dependerá de la gravedad de las deficiencias. Para evitar que en momentos de depresión económica, cuando muchos activos se pueden volver inmovilizados o de difícil recuperación que obligue a exigir más reservas, las deficiencias en los requerimientos de capital pueden impedir una política expansiva, se deberá procurar que esas medidas no contraríen o estorben, más allá de lo necesario, la concesión de nuevos préstamos e inversiones.

El otro caso de deficiencias se refiere a las que tengan carácter grave y persistente indicativo de situaciones anormales. Como podría suceder que la falta sea debida a circunstancias generales incontrolables y no a imprudencias de su propia gestión, en cuyo caso el cierre o la liquidación del banco podría llegar a contraproducente, se atribuye al Banco Central una amplia facultad, o sea que podrá imponer un plan de recuperación en un tiempo prudencial o pedir su liquidación.

El artículo 25º requiere la aprobación previa del Banco Central para los aumentos y disminuciones del capital.

Aun cuando la autorización para los aumentos se puede mantener desde un punto de vista teórico, parecería que en las situaciones actuales los incrementos de capital raramente dejarían de ser recomendables y que lo único que amerita ser controlado es la reducción, especialmente para que no se reduzca por debajo de las proporciones requeridas.

Finalmente, el artículo 26º no tiene otra finalidad que consagrar o dejar claramente expresado en la ley algo que generalmente resulta obvio. Sin embargo, en otros lugares se han presentado pruebas

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

tendientes a demostrar que el lógico capital de las sucursales extranjeras es el capital de la casa matriz porque, al fin de cuentas, ésta es la que responde de las obligaciones y se ha creído conveniente resolver el caso de antemano y de una vez por todas.

De conformidad con la ley de bancos vigente y siguiendo, según tengo entendido, al Código de Comercio de Venezuela, los bancos están en la obligación de cerrar cuentas dos veces por año. Como se los obliga a presentar balances mensuales y se les sujeta a una fiscalización constante, no parecería necesario insistir en el cierre de cuentas en forma semestral, que puede a veces resultar una carga. Quizá la obligación debería circunscribirse a una vez al año al fin del ejercicio. Desde luego, esto no tiene importancia.

Operaciones de bancos comerciales

El anteproyecto de ley establece varias clases de bancos con varios propósitos: mantener un criterio de especialización bancaria, que redunde en mayor técnica y favorezca el máximo desarrollo; fortalecer la solvencia, al relacionar el plazo y modalidad de las obligaciones con el plazo y calidad de las operaciones activas; y canalizar los ahorros del país hacia fines que redunden en mayor beneficio colectivo.

Para el debido cumplimiento de esos fines se especifican las clases de depósitos y de obligaciones que los distintos bancos pueden recibir o emitir y se enumeran de modo más o menos taxativo las operaciones activas que los mismos pueden realizar. Así los campos de acción se delimitan; los recursos de corto plazo no pueden invertirse en operaciones de largo plazo ni los ahorros se malgastan en actividades que corrientemente podrían financiarse con los de corto término.

Dentro de esas ideas de encauzamiento, las obligaciones para con el público de los bancos comerciales se limitarían a la recepción de depósitos de corto plazo en moneda nacional o en moneda extran-

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

jera. Estos últimos estarían sujetos a las limitaciones que el Banco Central de Venezuela crea conveniente establecer en casos de perturbaciones cambiarias o peligrosos movimientos de capital.

Como contraparte, se les permite conceder créditos hasta de un año de plazo para financiar operaciones reproductivas, comerciales, industriales y agrícolas. Tengo entendido que los bancos comerciales existentes se dedican predominantemente al financiamiento de operaciones comerciales o industriales de corto plazo y que los créditos agrícolas y ganaderos, salvo en el caso de un banco regional, se han dejado de modo exclusivo en manos de instituciones de crédito del Estado. No parece que el desarrollo económico del país permita por el momento pensar en una especialización bancaria a grado tal que las necesidades de crédito de corto plazo de la agricultura o de la ganadería se deban atender por bancos agrícolas propiamente dichos y desde luego que las operaciones de esta naturaleza pueden ser financiadas sin riesgo extraordinario con las obligaciones que los bancos comerciales están en capacidad de recibir, como lo hacen muchos bancos privados en otras partes, la posibilidad de que los bancos estén facultados a realizar préstamos de toda clase sería de importancia para aquellos lugares del territorio nacional en donde el desenvolvimiento comercial no es tan importante y en donde las actividades económicas son principalmente agrícolas y ganaderas.

Además de poder otorgar créditos hasta de un año de plazo, de conformidad con las aceptadas prácticas de la banca comercial, podrían igualmente conceder préstamos hasta de tres años de plazo para refacciones agrícolas o industriales y el financiamiento de otras operaciones útiles y productivas.

Podría pensarse que con semejante amplitud se puede comprometer la liquidez de los bancos comerciales a causa de la inmovilización desacostumbrada de una importante cantidad de fondos inmediatamente exigibles. Sin embargo, las supuestas inmovilizaciones de esta naturaleza serían bastante menores a las que de hecho existen en la actualidad en concepto de cuentas corrientes para fines de

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

toda naturaleza, aun para inversiones reconocidamente de largo plazo, como para la construcción y compra de casas. Es cierto que los bancos se reservan el derecho nominal de exigir su pago en el corto término de quince días, mas la realidad es que se renuevan por tiempo indefinido y que los bancos no podrían echar mano extensamente de estos créditos en casos de necesidad porque podrían provocar una crisis financiera en el país. La insistencia en las cuentas corrientes como forma de financiar inversiones de recuperación superior a un año, se debe en no pequeña parte a la imposibilidad de obtener créditos de mediano y largo plazo, más ajustados a las realidades y circunstancias de la inversión.

Por otra parte, se puede considerar que un determinado porcentaje de los depósitos a la vista son tan estables como los de ahorro, forzando los argumentos que justifican las reservas o encajes parciales, y sostener que no habría peligro en que esa parte se usase en operaciones de plazo un tanto más largo que lo tradicionalmente aceptado. La inmovilización sería muy relativa, ya que se podrían escalonar los vencimientos de modo tal, que al cabo de un corto tiempo irían sucediéndose a pequeños intervalos y los fondos retornando al banco con tanta frecuencia como si se tratara de préstamos de estricto corto término.

La existencia de bancos centrales, finalmente, con capacidad de suplir por un tiempo fondos que los bancos necesitan, permite el relajamiento de prácticas severas y preocuparse menos de la liquidez. Esta nueva concepción está relacionada con la posibilidad de redescantar papeles emergentes de operaciones de esta clase, o sea semi-permanentes, siempre que el vencimiento se haya reducido a menos de un año, que ya contempla el anteproyecto de ley del Banco Central de Venezuela.

Pero el verdadero sentido económico y la finalidad principal de ensanchar el plazo de esos préstamos, es ayudar a equilibrar la demanda por crédito de mediano y largo plazo, que tiene que ser sumamente grande y que continuará siéndolo y tal vez aumentado

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

progresivamente a medida que se cree una mayor conciencia productiva, y el volumen reducido de los fondos de mediano y largo plazo, como resultado del escaso desarrollo del mercado de dinero y de capital, la falta de costumbre de negociar en bonos y la relativa inexistencia de ahorros privados. Se trataría, de consiguiente, que sin poner en peligro su liquidez, los bancos comerciales que disponen de recursos abundantes, tomen a su cargo el financiamiento parcial de fines de plazo mediano, contribuyendo con ello a disminuir la presión por créditos de mediano y largo término que tendrán los bancos hipotecarios.

No sería lógico, por otro lado, que los bancos comerciales se embarcasen en el otorgamiento ilimitado de préstamos de esta naturaleza, aun cuando sean pagaderos con amortizaciones periódicas y estén perfectamente garantizados con hipotecas, prendas agrarias o industriales, puesto que el abuso sí podría tener consecuencias desfavorables sobre su liquidez. Es probable que los bancos mismos se cuiden mucho de excesos y aun cuando el peligro se me figura más teórico que real, se concede al Banco Central el poder de regular el volumen de tales créditos, si fuere necesario, mediante la fijación de límites que harían relación ya sea al volumen de los depósitos o al monto de las cuentas de capital. En vez de fijar de antemano dicho porcentaje, se ha considerado más prudente que sea el Banco Central, constantemente informado de la evolución de las cuestiones monetarias y crediticias, el que establezca límites mayores o menores, de acuerdo con las circunstancias del momento.

La preocupación de fijar topes a estos préstamos menos líquidos obedece fundamentalmente a razones de liquidez y solvencia, es decir, a fácil disponibilidad y a capacidad de pago. Podría asimismo pensarse en variaciones discrecionales con fines monetarios; mas quién sabe hasta qué punto estos límites podrían constituir un ágil y efectivo instrumento. Resulta que cuando la actividad económica ha decaído bruscamente y ocasionado una sensible disminución de los medios de pago, reducciones en el precio de las mercaderías,

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

de los bienes de producción y de los inmuebles, la elevación de límite máximo para estimular una expansión crediticia, podría estar en el fondo, reñido con las finalidades de liquidez y solvencia, a menos que en alguna forma las autoridades garanticen la negociabilidad y el riesgo inusitado. Por el contrario, en períodos prósperos en que el límite sería más bajo, la disponibilidad de los activos y la ausencia de pérdidas estaría en su apogeo. Tampoco desde un punto de vista práctico parece que el instrumento puede llegar a ser efectivo, pues en tales períodos de depresión el crédito particular es sumamente cauto y retrechero, a pesar de que los límites puedan ser más amplios y de que se estén creando nuevos medios de pago.

Ello no obsta para que el poder sea flexible y las autoridades monetarias puedan ajustarlo a todas las eventualidades.

Los bancos comerciales podrán adquirir bonos y otros títulos de crédito de valor estable y fácil realización, no sólo de corto plazo, sino aun aquellos que excedan del plazo de tres años. El mercado de valores se encuentra todavía en proceso de desarrollo y, en consecuencia, estas inversiones podrían convertirse en activos de poca negociabilidad, especialmente en momentos de situación depresiva general. Mas, no sería aventurado afirmar que ambos hechos son como causa y efecto uno de otro. Los bonos y otros títulos de crédito son casi siempre inversiones hasta el vencimiento de los mismos y de realización difícil, debido a la falta de desarrollo del mercado ya que éste se haya escasamente desarrollado porque los mismos bancos no negocian en valores al grado en que podrían hacerlo con los grandes recursos que acumulan. Desde un punto de vista financiero, la operación es conveniente y sería útil estimular la costumbre mediante un reconocimiento expreso de la ley. Quizá con la creación del Fondo de Estabilización de Valores que contempla el anteproyecto de ley del Banco Central de Venezuela, cuyo objeto será proporcionar liquidez y evitar fluctuaciones bruscas en el precio, los bancos estarían más dispuestos que hasta ahora a destinar parte de sus disponibilidades al mercado de capital.

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

Los bancos forman un sector importante del mercado de títulos y sería buena política canalizar recursos apropiados en esa forma, ya que con ello se contribuiría decididamente al desenvolvimiento económico; sin embargo, las condiciones no son todavía lo suficientemente propicias para confiar en la fácil realización de los papeles y, de consiguiente, el Banco Central deberá vigilar el proceso de tales operaciones y estar en capacidad de limitarlas cuando crea que se están alcanzando niveles inconvenientes desde un punto de vista de solvencia o meramente monetario. Para ello el anteproyecto otorga al Banco Central la facultad de fijar máximos a dichas inversiones en cualquier tiempo, en relación con el total de los depósitos. La suma máxima invertible en valores de vencimiento mayor de tres años nunca podría exceder del 20 % de las referidas obligaciones.

El Banco Central podrá, asimismo, en todo caso, determinar los vencimientos máximos y otras condiciones que deben reunir los valores para ser susceptibles de compra por los bancos comerciales.

Apartándose un poco de la corriente general en materia de inversiones bancarias, el inciso *d*) del artículo 31º autoriza a los bancos comerciales para adquirir acciones de empresas nacionales y de instituciones nacionales de crédito.

Corrientemente se argumenta que la acción es una forma de compartir los riesgos de empresas sujetas a fluctuaciones de diversa índole y que, por ende, aparejan posibilidades de pérdidas superiores al simple crédito. Que los bancos no deben suplir capital sino crédito o capital de trabajo y que, precisamente, la reacción en contra de esa práctica tan extendida en el pasado, se debió a los fracasos bancarios ocasionados por fracasos de empresas en que tales bancos habían invertido sumas considerables.

Es indudable que si un banco se embarca en una especulación ilimitada o si aventura excesivamente con dinero que no es propio, su liquidez y su solvencia misma pueden sufrir serios quebrantos. Pero, por otra parte, estos países necesitan desarrollo sano y sana-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

mente financiado. El error no consistió precisamente en hacer inversiones de esta naturaleza, sino en hacerlas de manera incontrolada y sin diversificación. Los bancos tienen un gran poder económico derivado de la acumulación de fondos líquidos de gran parte de la población, y, sin duda, de la parte más rica; al impedirles la adquisición de acciones, se impide también una contribución más dinámica y vigorosa a ese desarrollo económico, consistente en suplir capital para el establecimiento, expansión y racionalización de empresas. Los Banques d'Affaires de Europa fueron la fuerza motriz del crecimiento industrial, como podría apreciarse de modo especial en la historia económica de Bélgica.

El progreso institucional bancario podría fomentarse grandemente permitiendo a los bancos la adquisición de acciones en instituciones de crédito, aun en forma más liberal que para la adquisición de acciones de empresas de otra clase. En países de nuestro continente, como en México, se han formado grupos bancarios o sistemas de bancos que generalmente tienen un grupo común de accionistas y un banco matriz que invierte en acciones de otros bancos que se forman a su alrededor. En donde existen problemas de concentración se ha tendido a evitar directorios comunes y participaciones de capital en otros bancos; pero como no se ha llegado a esas situaciones, que tampoco parecen visualizarse en un próximo futuro, lo que conviene es lo que pueda facilitar el incremento de la riqueza nacional. Las leyes tienen que adaptarse a las condiciones propias, y si los bancos son un eficaz instrumento para alcanzar el objetivo básico de la política económica, debe aprovecharse al máximo posible. Para buscar esa armonía se autoriza la adquisición de acciones por los bancos, pero se señalan límites no sólo al total invertido y al monto individual de acciones que puedan adquirirse en relación con el capital y reservas de capital del propio banco, sino al porcentaje de capital de cada empresa que el banco podría poseer o controlar.

Con el propósito de favorecer el establecimiento de almacenes generales de depósito, cuyas operaciones complementan las bancarias,

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

y cuando pueden también otorgar préstamos, son perfectamente compatibles con las operaciones de la banca comercial, tanto en plazo como en naturaleza, se permitiría a los bancos tener departamentos que operarían como tales almacenes, con sujeción a la ley de la materia.

También podrán constituir compañías independientes con ese propósito con acciones pertenecientes en su totalidad a los mismos bancos. La existencia de almacenes generales de depósito permitirá movilizar en forma más eficiente la riqueza del país, favorecerá a los productores, habilitándolos en muchos casos para reservar sus productos en espera de mejores precios, y facilitará la concesión de préstamos de tipo comercial, por la posibilidad de tener almacenada en sus propias bodegas la mercadería que sirve como prenda.

El artículo 33^º sigue el criterio muy generalizado ya y aceptado por la ley de bancos vigente, de prohibir a los bancos comerciales la tenencia en divisas y valores extranjeros por encima de un porcentaje de su capital y reservas, sólo suficiente para las operaciones ordinarias de cambio.

Dichas restricciones obedecen al propósito de concentración de reservas internacionales en los bancos centrales y a la necesidad de radicar en el país los recursos propios en vez de que vayan a servir a otras economías. La única diferencia estriba en haber elevado el porcentaje del 10 al 15 % por tener entendido que en la práctica ha resultado bastante estrecho.

Operaciones de los bancos hipotecarios

Los bancos hipotecarios trabajarían con ahorro recogidos por medio de cuentas de ahorro y mediante la emisión de bonos de ahorro, prendarios e hipotecarios.

Precisamente para cumplir el objetivo de canalizar los ahorros hacia fines eminentemente reproductivos, las operaciones activas de los bancos hipotecarios quedarían restringidas a aquellas de mediano

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

y largo plazo indispensables para financiar inversiones de lenta recuperación como la adquisición de maquinarias costosas, compra de inmuebles, mejoras permanentes, construcción de casas e introducción de nuevos cultivos.

Prácticamente habría dos grandes categorías de créditos, o sean los de largo plazo que, exclusiva o predominantemente, deberían financiarse con bonos hipotecarios y con el capital y reservas; y los de mediano término, que se financiarían, principalmente, con los depósitos y bonos de ahorro y los bonos prendarios. Sin embargo, hay casos en que el dueño de una finca hipotecada no puede obtener en otras fuentes los recursos necesarios para el financiamiento de la producción corriente y como el banco hipotecario acreedor podría tener interés en hacer posible esa producción para que el deudor pueda pagar la deuda principal, se ha creído conveniente darle, excepcionalmente, la facultad de otorgar préstamos de avío o suministro cuando se trate de propiedades ya hipotecadas a su favor.

Depósitos de ahorro

Poco habría que comentar sobre esta materia, ya que la mayoría de las condiciones de recepción de depósitos estarán contenidas en un reglamento especial que deberá ser sometido a la aprobación del Banco Central. Únicamente se podría señalar que para estimular prácticas corrientes en otras partes, se han introducido algunos artículos que en forma positiva consienten las cuentas plurales de ahorro, los depósitos en favor de menores, el ahorro de menores, el ahorro escolar y algunas pequeñas otras formas de fomentar la formación de capitales en el país.

Bonos hipotecarios y prendarios

Los bonos hipotecarios y prendarios son títulos de crédito al portador con privilegio en caso de liquidación sobre el conjunto de

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

créditos hipotecarios o de créditos garantizados con prendas que posean los bancos deudores.

Los bonos o cédulas hipotecarias, como se les llama en otras partes, han sido los más corrientes. Algunas legislaciones obligan una estricta coordinación entre el plazo y el monto de los bonos con el plazo y monto de los préstamos que le sirvan de garantía, de manera que cuando éstos se reducen aquéllos tienen que reducirse automáticamente y que con bonos de 15 años no pueden hacerse préstamos de cinco y mucho menos de 20 años. Otros lugares tienen ya, asimismo, larga experiencia con un régimen más flexible que sin desconocer la necesidad de una coordinación entre las condiciones de los recursos y la inversión de los mismos permite una administración más ágil y menos costosa. Recientemente se puede notar la tendencia a considerar más y más los bonos hipotecarios como bonos generales o debentures al grado que en algunos países el respaldo de los bonos hipotecarios no se concreta a los préstamos hipotecarios, sino se extiende al activo general de las instituciones. Sin llegar a este extremo que psicológicamente puede ser inconveniente en un lugar donde no existe costumbre de comprar bonos, las reglas de emisión, cancelación y retiro se pueden hacer tan flexibles, que realmente se asemejen a los bonos generales. El artículo 48º del anteproyecto sigue en principio esa tendencia. Sustenta el criterio de que deberá procurarse la mayor coordinación entre los plazos de los bonos y el plazo de los préstamos, y sólo prohíbe que la cantidad de bonos hipotecarios en circulación pueda exceder de los créditos hipotecarios existentes, libres de gravamen y regularmente atendidos.

Esta fórmula intermedia permitiría a los bancos emitir bonos de largo plazo y otorga préstamos aun de plazo menor, siempre que la suma de éstos no exceda del plazo de los bonos, como por ejemplo si los recursos obtenidos mediante la colocación de bonos de quince años se invirtiere sucesivamente en tres préstamos de cinco años. Además, ello no forzaría la cancelación de bonos entregados en amortizaciones extraordinarias o adquiridos para sostener el merca-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

do que podrían volverse a colocar, con la ventaja de tener vencimientos más cortos por el plazo transcurrido. Finalmente, esa liberación hace posible el aprovechamiento más efectivo de las condiciones favorables de un mercado de capital al permitir la colocación de bonos en tiempos abundantes o de plétora monetaria en que podrían ser más fácilmente colocables, aunque no se puedan inmediatamente hacer préstamos similares. Desde luego, los bancos mismos tendrán su propia limitación en su empeño de obtener mayores utilidades, pues no estarían dispuestos a tener pendientes obligaciones sobre las que deben pagar un elevado interés sin la posibilidad de invertirlas con ganancia en un tiempo más o menos corto.

La emisión de los bonos estaría sujeta a inscripción en el Banco Central por las razones expuestas en memorándum explicativo del anteproyecto de ley del Banco Central de Venezuela.

El artículo 50^o obliga a los bancos a recibir sus propios bonos en pago de amortizaciones extraordinarias de capital, con tal de que el vencimiento de los mismos no exceda del plazo del crédito; mas en vez de exigir su recepción a la par, fija una base mínima equivalente al precio de colocación en el mercado, teniendo en mente la posibilidad de que los bonos se coloquen por debajo de su valor nominal, como puede llegar a suceder en la iniciación de un mercado de valores.

Las disposiciones pertinentes a los bonos hipotecarios y prendarios son de carácter mínimo y general, porque las condiciones de cada emisión deberán ser sometidas a la aprobación previa del Banco Central de Venezuela, el cual, además, podrá disponer reglas aplicables a todos los bonos hipotecarios y prendarios.

En cuanto a los bonos de ahorro, huelgan los comentarios. Se les sujeta a las disposiciones pertinentes a los depósitos de ahorro, en la inteligencia de que los bonos de esta clase no son más que una forma de recibir y de constatar depósitos de ahorro. Adicionalmente se establece que los bonos tienen la garantía general del activo de los bancos y que en las amortizaciones no se podrá hacer uso del sorteo, para enmarcarlos dentro de las más estrictas normas del ahorro puro.

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

Operaciones de los bancos de capitalización

La operación pasiva de los bancos de capitalización es una sola y consiste en la emisión de títulos de capitalización, por los cuales un individuo se obliga a entregar primas de ahorro única o periódicas y el banco se compromete, en cambio, a devolverle un capital determinado al vencimiento del plazo convenido o al resultar favorecido en cualquiera de los sorteos periódicos, cuando se use este método de acumulación anticipada por incentivo como ahorro. De consiguiente, los bancos de capitalización no podrán ni deben poder recibir depósitos de ninguna clase o emitir títulos de crédito de naturaleza alguna. Los bancos de capitalización tienen perspectivas de desarrollarse vigorosamente en Venezuela tanto por la abundancia de recursos líquidos existentes, que probablemente no se hayan podido canalizar hacia el ahorro por la escasez de métodos y estímulos suficientes, como por el espíritu de juego bastante acentuado en el ambiente venezolano. Si se juegan semanalmente en las carreras de caballos tan elevadas cantidades de dinero y si casi a diario se corre un sorteo de la lotería de distintos Estados de la República, en que se pueda perder todo lo invertido, aunque la probabilidad de ganancia sea muy grande, es casi seguro que con actividad y buena propaganda se podrían colocar grandes cantidades de títulos de capitalización, que reúnen las ventajas del sorteo y del simple ahorro. Dadas esas perspectivas de buen éxito, no habría razón para facultarlos a emitir títulos de crédito de otra naturaleza en competencia con otros bancos, como los hipotecarios, que podrán llegar a tener dificultades en el allegamiento de dinero.

En cuanto a las operaciones activas de la capitalización, puede decirse que ha habido tres pensamientos fundamentales:

Primero: que los bancos sean principalmente fuentes de recursos de otras instituciones especializadas en el otorgamiento de préstamos, a fin de no duplicar la acción y de no hacer necesario el tren administrativo y técnico que implica la concesión de préstamos.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Segundo: que los recursos que se obtengan de esta manera no sean invertidos como en otras partes en operaciones de corto plazo, hasta de importación y exportación, sino en operaciones de largo plazo, dada la estabilidad de los recursos y el incremento en la productividad nacional que con ello se podría lograr; y

Tercero: que gran parte de esos recursos se emplean en solucionar el problema de la vivienda en el país, especialmente de las clases media y baja, que será, asimismo, el mayor mercado de los títulos de capitalización.

En la Ley de Bancos de Guatemala se trató de reducir al mínimo las operaciones directas de estos bancos al no permitirles el otorgamiento de préstamos de ninguna clase, con excepción de los créditos que pueden otorgar con garantía de sus propias pólizas o títulos. No obstante esa definida orientación, se previó la posibilidad de que el volumen de títulos de crédito o valores en circulación en cualquier momento, no fuera suficiente para absorber en su totalidad los recursos de los bancos de capitalización, y para ello se facultó al Banco de Guatemala, la institución central, para autorizar en estos casos a los bancos privados de capitalización a realizar idénticas operaciones que los bancos hipotecarios. En el anteproyecto de ley que se comenta no se creyó prudente llegar al extremo señalado y, en consecuencia, se permite a estos bancos otorgar préstamos hipotecarios de plazo mayor de tres años, ya sean urbanos, agrícolas o industriales. Es probable que con la deficiencia de créditos hipotecarios en el país esta facultad venga a ayudar bastante la solución del problema. Sin embargo, para especializar la acción y cumplir el postulado de que los bancos de capitalización sean predominantemente fuentes de recursos, valdría la pena que se diese al Banco Central el poder de limitar el monto de los préstamos directos que puedan realizar.

A fin de cumplir el propósito de canalizar parte de los recursos hacia la cuestión urbana, se permite a los bancos, dentro de limitaciones prudentes, la adquisición de acciones de empresas que se dediquen a la urbanización de terrenos y construcción de casas o de

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

sociedades que se dediquen o se formen para la construcción o adquisición de casas de apartamentos; a adquirir predios, urbanizarlos y construir casas con el fin de colocar en el público lotes o viviendas urbanas mediante ventas o contratos de arrendamiento con promesas de venta y, además, a participar en proyectos de urbanización o construcción de casas que realice la entidad pública encargada por la ley de solucionar el problema de la vivienda. En el caso de Venezuela esta entidad sería el Banco Obrero.

Se puede pensar que las operaciones últimamente enumeradas son peligrosas, dadas las alzas y bajas que sufre el valor de los bienes raíces, que han causado la quiebra de individuos y empresas, y que tales activos serían bastante inmovilizados. En todas las operaciones hay riesgo; pero quizá hasta podría mantenerse que en esta clase de proyectos puede haber riesgo menor que en los préstamos hipotecarios corrientes, que secularmente han sido una importante forma de inversión de los recursos de las capitalizadoras y compañías de seguros. En la urbanización de terrenos y construcción de casas de valor medio, los bancos podrían lograr costos de construcción relativamente reducidos y como, preferentemente, esas casas serían para ser vendidas a los suscriptores de sus pólizas, se combinaría, con gran disminución del riesgo, un préstamo de esta naturaleza con un título de capitalización de igual vencimiento. Las ventas al contado y las amortizaciones parciales harán que los bancos vayan recuperando paulatina pero seguramente sus inversiones, que de este modo no estarían inmovilizadas en forma que no lo pueda permitir la naturaleza de sus recursos. Legislaciones como la mexicana permiten esta clase de operaciones que hacen posible la contribución de los bancos de capitalización a la solución del problema de la vivienda de las clases medias, porque no son urbanizaciones de lujo las que deberían poder hacer, que es un destino sano y reproductivo del ahorro.

En cuanto a contribuir con recursos a proyectos que realice el Banco Obrero, nadie podría estimarlos como riesgosos, a menos que

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

se considere que la garantía del Banco y del Gobierno no es segura. Los bancos podrían juntar recursos substanciales que el Banco Obreiro, encargado de dirigir la política de la vivienda en el país, pondría a trabajar de la mejor manera, logrando con la unión de potencia individual, la realización de proyectos de gran envergadura.

No obstante lo dicho, parecería prudente observar con cuidado la evolución de estas operaciones y contemplar la posibilidad de una limitación, con fines de salvaguardar la solvencia de los bancos. Con tal objeto se permite al Banco Central de Venezuela fijar el monto máximo de tales inversiones, ya sea en relación con el volumen de sus obligaciones o con su capital y reserva, siempre que en ningún caso exceda del 40 % del total de las obligaciones en favor de los ahorrantes.

Como no parece conveniente que en una ley general en que se fijan orientaciones para el funcionamiento bancario se establezcan detalles relativos a bases actuariales, cálculos de sus obligaciones y otros elementos más sujetos a cambios y mejoras, esos aspectos serían objeto de los reglamentos que emita el Ejecutivo Federal y de los planes particulares de cada serie que se someterían a la aprobación del Banco Central de Venezuela.

Operaciones de los bancos de ahorro y préstamo para la vivencia

Los bancos de ahorro y préstamo son relativamente nuevos en América Latina, pero en los países anglo-sajones, especialmente en Inglaterra y Estados Unidos, las *building societies*, las *building and loan association* y las *savings and loan associations*, han tenido una larga tradición. De pequeñas sociedades mutuales se han transformado en grandes instituciones hasta llegar a constituir uno de los más importantes factores en la construcción de casas familiares. Las instituciones de ahorro y préstamo estimulan el ahorro ante la perspectiva de un préstamo destinado a la adquisición, construcción o mejora de la vivienda familiar y los recoge mediante un contrato

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

por el cual una persona se obliga a entregar cuotas de ahorro periódicas de monto fijo y el banco se compromete a otorgarle un préstamo hipotecario para los fines indicados, una vez que el ahorrante haya acumulado una cantidad no menor del 20% del total de la suma suscrita, en un plazo que no puede ser menor de un año.

El problema de la vivienda, especialmente para la clase media modesta, cada día se agrava más y es responsabilidad de los funcionarios públicos buscarle soluciones integrales y eficaces. Esta clase de instituciones, como lo pueden probar las estadísticas de la construcción de los Estados Unidos, constituyen uno de los más poderosos medios de fomentar la construcción, al grado que en muchas partes han facilitado la edificación de casas en cantidades bastante más elevadas que todas las que ha podido fabricar el Estado con conciencia del problema y de su responsabilidad social.

Los de ahorro y préstamo son indiscutiblemente bancos de tipo hipotecario, pero especializados en una sola operación activa de carácter urbano. A esta estrecha semejanza se debe el que se haya pensado en la posibilidad de que las operaciones de ahorro y préstamo sean atendidas por los bancos hipotecarios, para no multiplicar tanto la clase y número de las instituciones. Puede que no exista diferencia fundamental en la operación activa; pero la finalidad estrictamente social, las limitaciones propias, la mentalidad funcional y hasta la organización administrativa son tan distintas, que generalmente se ha optado por mantener el principio de la especialización bancaria. Esto permitirá un crecimiento más vigoroso y una contribución más eficaz a la solución de la siempre existente necesidad de la vivienda propia, que es lo que en realidad importa.

Como no se cree que organismos únicos o de una sola índole pueden financiar plenamente la extensión y mejora de las facilidades de habitación, el anteproyecto se hace eco de la idea de dividir el trabajo para evitar, en lo posible, duplicidades y facilitar la contribución máxima de las distintas clases de instituciones al establecer copartimientos funcionales y relacionar clases de bancos con sectores

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

de población. De esta manera, los bancos hipotecarios que se organicen independientemente o como departamentos de los bancos comerciales, podrían atender las necesidades de las clases pudientes y los préstamos cuantiosos para casas de apartamentos, edificios de oficinas, urbanizaciones lujosas, construcciones industriales y otras similares; los bancos de capitalización podrían en primer término suplir recursos a los bancos hipotecarios y, después, hacer préstamos hipotecarios, invertir en urbanizaciones o adquirir acciones de casas de apartamentos; y los bancos de ahorro y préstamo se encargarían de la clase media modesta que corrientemente no tiene acceso amplio a los grandes bancos que se manejan con sentido comercial. Por último, el Estado se concentraría en la construcción de casas baratas para aquellos cuyos recursos no les permitan pensar en el financiamiento por intermedio de instituciones privadas.

Aun desde el punto de vista de las operaciones pasivas, los entendidos en estas materias mantienen que los bancos hipotecarios, los de capitalización y los de ahorro y préstamo pueden tener campos separados de acción y drenar los ahorros de diversos sectores o al menos que cada especie tiene su grupo que de no existir posiblemente no ahorraría. Los primeros, los grandes inversionistas y el ahorro institucional; los segundos, los que les gusta el juego o no pueden pensar en llegar a construir una casa; y los terceros, los que sí lo pueden. Los bancos de ahorro y préstamo, de consiguiente, no compiten necesariamente por una masa de ahorros dada, sino que crean ahorros, ya que individuos que no tienen un suficiente atractivo por el ahorro en sí, ni inclinación por el juego, estarían, por lo general, dispuestos a aumentar sus sacrificios ante la posibilidad de adquirir un hogar propio, que es aspiración familiar de primera categoría.

A estos bancos se permitiría la emisión de bonos de ahorro y de bonos hipotecarios, así como la recepción de depósitos de ahorro, tanto porque la construcción urbana es un destino apropiado para el ahorro, como porque para cumplir sus compromisos muchas veces los bancos se ven compelidos a recurrir a la emisión de valores cuan-

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

do su producción, o sea la colocación de sus contratos, no está avanzando con la esperada rapidez.

Los préstamos de los bancos tendrían un límite máximo que generalmente se fija en aquella cantidad suficiente para financiar una casa corriente de una familia medianamente acomodada. Ese límite circunscribe su campo de acción y los obliga a concretarse en el sector señalado. Como consecuencia, el riesgo total está mucho más disperso o distribuido, lo que, a su vez, permite asumir un mayor margen de riesgo en los préstamos individuales.

El préstamo directo es la operación activa esencial; pero cuando los bancos tuvieren exceso de disponibilidades, como en el período inicial de su funcionamiento en que reciben cuotas, mas no pueden todavía comenzar a otorgar préstamos o en los casos en que el monto de los contratos suscritos crece a ritmo acelerado, se les permitiría hacer colocaciones temporales para no obligarlos a renunciar a una ganancia justa.

Para ayudar a la liquidez de los bancos de ahorro y préstamo y para crear reservas que puedan hacer frente a pérdidas eventuales, otras legislaciones han creado fondos especiales de ahorro y préstamo y reservas especiales con aportes directos del capital de las mismas instituciones en un caso y con porcentajes específicos de las ganancias individuales en el otro. En los Estados Unidos creo que también se garantizan las cuotas enteradas. Quizá valdría la pena pensar en estas modalidades para incluirlas en la ley, no obstante que hubo la idea de que disposiciones de este tipo se estudiaran junto con la reforma de la ley del Banco Obrero.

A este respecto debe decirse que la estabilidad y el buen funcionamiento de los bancos de ahorro y préstamo, además de estipulaciones generales como control, inspección, coordinación entre las operaciones activas y las pasivas, necesita de los auxilios, en casos especiales, de una institución hipotecaria central que fortalezca la liquidez en todo tiempo. A esta necesidad se debe la creación de

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

los *Home Loan Banks* en los Estados Unidos y la transformación del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en México.

El Banco Obrero podría, si legalmente se le habilitase, encargarse de esta función, que es una forma práctica de garantizar los ahorros por el Estado y que supone la posibilidad de colocar obligaciones en el público en cualquier momento con mayor facilidad que un banco particular.

Finalmente, deseo aclarar que no soy entendido ni mucho menos experto en el detalle funcional ni en las complicaciones actuariales de los bancos de ahorro y préstamo o de capitalización. Si me he permitido hacer sugerencias a este respecto, se debe al hecho de haber tenido oportunidad de discutir con expertos en la materia cuando se discutía la legislación guatemalteca y porque en lo que hace a los bancos de ahorro y préstamo, me tocó también ir a México a discutir con las autoridades del Gobierno los puntos de vista que habían tenido para las disposiciones de la ley respectiva y las razones que habían prevalecido desde el amplio punto de vista del legislador.

En ambos casos se propone para Venezuela una cuestión bastante similar a la que finalmente se adoptó en Guatemala con las excepciones en otra parte especificadas. Desde luego, siempre será necesario contratar un experto que elabore los reglamentos respectivos que regularían al detalle el funcionamiento y manejo de estas instituciones.

He de agregar que en México se vieron en la necesidad de introducir en la Ley General de Instituciones de Crédito un nuevo título concerniente a los bancos de ahorro y préstamo y que sería lástima grande que en Venezuela se perdiese la oportunidad de hacerlo desde ahora. La experiencia de Argentina y la de México es suficientemente elocuente para comprender las vastas posibilidades y el gran significado social de estos bancos.

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

Funcionamiento conjunto de dos clases de bancos

El artículo 82º puntualiza el criterio de especialización bancaria y no permite la realización simultánea de operaciones pertenecientes a las distintas clases de bancos, con excepción de los bancos comerciales y bancos hipotecarios.

En realidad, cuando una sola institución se dedique a ambas actividades, lo que se permitiría es el funcionamiento de dos bancos bajo un mismo techo, una sola dirección y administración superior, con la consiguiente economía. Sus cuentas se llevarían en forma separada, el capital común se distribuirá entre los dos para los fines legales, sus recursos y sus operaciones independientes se regularían respectivamente por lo que la ley disponga sobre banca comercial e hipotecaria como si fueran instituciones distintas. No habría, pues, heterogeneidad en la función que tanto se ha criticado en el pasado y contra la cual muy justamente han reaccionado el pensamiento y la práctica bancarios.

Las ventajas estarían en la integración de funciones similares y complementarias, de manera que una sola entidad podría recoger toda clase de depósitos y emitir toda clase de títulos corrientemente bancarios y hacer, por otro lado, toda clase de préstamos e inversiones. Ello facilitaría la eficacia en el servicio y permitiría la adecuación de los plazos y la liberalización de las condiciones de crédito en el país. Además, es poco probable que se funden bancos hipotecarios independientes por ser de administración más costosa, a menos que se tratara de capital aportado por el Estado, que tiene tantas otras obligaciones de financiamiento que atender. Si no es realista esperar un sano desarrollo de la banca hipotecaria privada y si no conviene ni se puede pensar en que lo haga todo el Estado, lo lógico parece ser decidirse por la única alternativa que puede movilizar el capital privado y ponerlo a trabajar más efectivamente en beneficio de la comunidad.

Por otra parte, los bancos hipotecarios trabajan con ahorros reco-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

gidos, principalmente, mediante la colocación de bonos o cédulas hipotecarias que para ser aceptados requieren sólido prestigio del emisor y arraigamiento indiscutible en el seno de la economía nacional o local. Si se requiere que los bancos hipotecarios desempeñen su misión tendrán que trabajar con dinero del público, con ahorros legítimos con que legítimamente deben financiarse proyectos de largo plazo y esta regla se cumpliría en la actual situación del país sólo si los bancos existentes se transforman en bancos mixtos y aprovechan su nombre y solidez para emitir esas obligaciones. Parece que las características del financiamiento en Venezuela sufrirían provechosas modificaciones de inmediato.

La departamentalización en este caso tendría sólo ventajas y se ajustaría a la realidad. Si se forza al extremo la especialización puede que no haya bancos hipotecarios, salvo que los cree el Estado; mientras que en el otro caso, podrían tenerse varios bancos hipotecarios en cosa de varios meses, que, en conjunto, reunirían más recursos y harían operaciones en monto muchas veces superior al que podría hacer un banco estatal.

Parece que la tendencia en lugares todavía no muy desarrollados es hacia la departamentalización. Hay ya en el continente americano muy buena experiencia sobre el particular.

Ya que se trata de funcionamiento conjunto, sería oportuno examinar brevemente si habría compatibilidad entre los bancos hipotecarios y los de capitalización y entre estos últimos y los de ahorro y préstamo.

Entre los hipotecarios y los de capitalización hay diferencias de tan variada naturaleza que su unificación podría redundar en inconvenientes y perjuicios. Los de capitalización no son instituciones hipotecarias sino de ahorro e inversión que tienen estrecha similitud con las compañías de seguro. Su organización administrativa es completamente diferente y si los dos recogen ahorros lo hacen por métodos competitivos y distintos. No existe, de consiguiente, la

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

complementación de funciones que es una de las razones más atendibles para postergar la especialización bancaria.

Los bancos de capitalización son fuentes de recursos de los bancos hipotecarios y mientras mayor éxito tengan en la colocación de títulos, mayores posibilidades hay de un mejor mercado para los bonos o cédulas, es decir, el desarrollo de unos trae aparejado el de otros. Esta importante perspectiva puede echarse a perder con la departamentalización y más aún con la operación de los bancos de capitalización como simples secciones de los bancos hipotecarios, encargados de recoger recursos. En efecto, hay el peligro de que los bancos, gozosos por la facilidad de recoger ahorros por medio de la capitalización, despreocupen de emitir y colocar bonos hipotecarios con perjuicio para el verdadero mercado de valores, que se desarrollará con los bonos y no con los títulos de capitalización, aunque éstos sean negociables. Esta es una eventualidad no remota, que ya se ha presentado con todas sus consecuencias en un país cuyo banco hipotecario está facultado a efectuar operaciones de capitalización.

El número de títulos colocados ha aumentado en grado progresivo y muy lógicamente no se ha interesado en vender bonos hipotecarios sobre los que se tiene que reconocer una tasa más alta de interés y cuya venta implica grandes esfuerzos y contratiempos.

Si se permitiera a los bancos hipotecarios tener secciones capitalizadoras al mismo tiempo que operar con los bancos comerciales, se tendría que una sola entidad atendería tres clases de operaciones bancarias con el inevitable descuido de una o de todas las actividades.

En fin, donde las perspectivas de desarrollo vigoroso de los bancos de capitalización es tan halagüeña, no habría motivos para anexarlos a otros bancos, con lo cual se podría impedir el crecimiento natural y la atención especializada de funciones en beneficio de todos y sin perjuicio de nadie.

En cuanto a los bancos de capitalización y los de ahorro y préstamo, el principal obstáculo para el funcionamiento conjunto serían

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

aspectos de la producción. Ambos dependen de la colocación de títulos por agentes vendedores que cuando atienden a una misma institución, generalmente se inclinan por los de más fácil colocación con perjuicio de los otros. Como resultado, una actividad puede de hecho matar a la otra. Parece que en algunas partes se ha pensado o no se permite la capitalización junto con el seguro, más o menos por idénticas razones. Para ilustrar el caso, me permito referir que en un país hay un banco hipotecario nacional con un departamento de seguros y otro de capitalización. El primero es el más viejo y, sin embargo, mientras el seguro ha progresado poco el número de títulos de capitalización vendidos alcanza ya importantes cantidades. Ante los atractivos especiales, los agentes se dedican casi por entero a la colocación de los últimos.

Existen, además, para este otro caso razones dadas en contra de la unión de funciones de los hipotecarios y de capitalización, que serían aplicables.

Preceptos varios

Dentro de esta serie de disposiciones generales, posiblemente una de las más importantes es la que se refiere al porcentaje de garantía. Siguiendo la regla corriente, el monto de los préstamos no podrá exceder del 50 % del valor cuando fuere hipotecario, ni del 70 % de las garantías prendarias. En relación con los valores públicos o privados que sean susceptibles de ser adquiridos por el Banco Central de Venezuela de acuerdo con las disposiciones de su ley, se ha sido un poco más liberal al permitir que el monto de los préstamos ascienda hasta un 85 % debido a sus especiales condiciones de liquidez. También se exceptúan los títulos de crédito emitidos por los mismos bancos que podrán aceptarse en garantía de préstamos aun por porcentajes superiores. Lo más que podría llegar a suceder en el último caso es que el banco tuviese que recuperarlos si el préstamo no fuese debidamente atendido, pero la obligación que así se can-

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

celaría, representada por el bono, siempre sería mayor que la pérdida en el activo.

En cuanto a las garantías hipotecarias se hacen dos excepciones importantes. La primera es de aplicación especial a las operaciones de los bancos de ahorro y préstamo. Por ella se les permite que el monto de los préstamos que otorguen en cumplimiento de sus contratos puedan ascender hasta el 80% del valor de la propiedad a cuya adquisición, construcción y mejora se destinen. Habrá quienes estimen que semejante liberalidad podría llegar a perjudicar seriamente la solvencia de los bancos en momentos de depresión económica. Pero hay razones de carácter técnico y de sentido social que confirmados por la experiencia, servirían para desvanecer esos temores. A diferencia de los bancos hipotecarios corrientes que podrán cancelar préstamos siempre que sus disponibilidades se lo permitan, los de ahorro y préstamo no podrán hacerlo sino hasta después de transcurrido un período inicial más o menos largo según las legislaciones en todo caso no inferior de un año, durante el cual el ahorrante tiene que haber acumulado por entregas periódicas fijas no menos del 20% de la suma suscrita en el contrato.

Esto significa que a más de las investigaciones previas para averiguar la capacidad de pago del individuo, los hechos han comprobado ya la existencia de esa capacidad y la voluntad de ahorrar, que reduce el riesgo efectivo de manera considerable. Como los suscriptores son arrendatarios de casas, al tener su propia vivienda substituyen el pago de la renta por el pago de la cuota, por lo cual de hecho hasta resulta incrementada su capacidad de pago. Por otra parte, aun cuando los bancos de ahorro y préstamo dejan a sus suscriptores en completa capacidad de escoger el estilo de sus casas y los arquitectos que se las van a construir, usualmente reservan el derecho de estudiar detenidamente el plan de inversión y de constatar si los presupuestos de construcción están ajustados a los costos corrientes y a las realidades existentes.

Debe tomarse en cuenta que si el volumen de riesgos individuales

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

es elevado considerado numéricamente, el riesgo total está tan extendido y diversificado entre multitud de pequeños prestatarios que la simple comparación no resulta muy adecuada. En efecto, los bancos de ahorro y préstamo tienen un límite en sus operaciones que se fija, como se dijo, en referencia al costo de construcción de una casa para una familia media modesta. En otras partes este límite equivale a unos diez mil dólares. En Venezuela se ha considerado que éste debería ser alrededor de cuarenta mil bolívares que desde luego, podría ser modificado con mejor conocimiento del costo de construcción. En cambio, los bancos hipotecarios tienen un límite general que los obliga hasta cierto punto a la diversificación del riesgo; pero dependiendo del capital del banco hay préstamos que podrían ascender entre quinientos mil y setecientos mil bolívares en los que un banco al prestar hasta el 50 % del valor de la garantía estaría incurriendo en riesgo mucho mayor que en aquellos préstamos no superiores de cuarenta mil bolívares en que se haya concedido hasta un 80 %.

En otro orden de consideraciones, hay motivos de carácter social que obran en favor de esta excepción, ya que exigir el 50 % en todos los casos significa, realmente, poner a la mayoría de las familias de la clase media en grandes dificultades si no en la imposibilidad casi absoluta de poder obtener un préstamo para construir o adquirir su casa que tantos bienes sociales, políticos y espirituales tiene en los habitantes de una nación. El problema de la vivienda es uno de los más serios que confrontan los gobiernos del mundo con sentido moderno de su cometido, y mantener las márgenes de garantía al nivel estrictamente bancario y conservador que ha prevalecido para las operaciones hipotecarias corrientes, sería dificultar la solución de este problema y obstaculizar la función primaria de los bancos de ahorro y préstamo.

Finalmente el 80 % es un porcentaje aceptado en casi todas las legislaciones sobre la materia. Falta agregar que las instituciones de ahorro y préstamo han demostrado ser especialmente sólidas y

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

tener una capacidad para resistir los malos tiempos aun más fuerte que las instituciones bancarias corrientes.

La otra excepción consiste en los préstamos hipotecarios que las mismas instituciones de ahorro y préstamo pueden hacer a las personas que no sean suscriptores de sus contratos, los cuales podrían llegar hasta el 65 % del valor de la garantía, siempre que el préstamo no exceda del límite general. El anteproyecto contempla también la posibilidad de que los préstamos urbanos con igual límite que otorgan los bancos de capitalización puedan llegar hasta ese mismo porcentaje y no parecería que existe razón para que no se liberalicen, asimismo, los que otorguen los bancos hipotecarios en idénticas condiciones.

El artículo 88º expresa que los créditos tendrán un plazo adecuado a la naturaleza de la operación y capacidad de pago del deudor, en el ánimo de ajustar las condiciones de los mismos a las realidades de la operación. Un préstamo que se va a emplear en fines que normalmente necesitan un plazo más o menos largo para recuperar la inversión, no debe ser concedido a plazos cortos, a menos que el deudor tenga otras fuentes de recursos que la habiliten a pagar sin relación alguna al fin del préstamo mismo. Por el contrario, un préstamo de tipo comercial o de producción estacional, no tiene por qué ser concedido a plazo largo.

Relacionado con el plazo está el pago por amortizaciones periódicas cuando el vencimiento exceda de un año. Se ha demostrado que los pagos parciales obligatorios facilitan al deudor el pago de la deuda, ayudan al banco a recuperar sus fondos más prontamente y disminuyen el riesgo. Muchas personas podrían con un ligero sacrificio separar de sus entradas mensuales una cantidad suficiente para completar una amortización y probablemente acomodaría sus salidas a tales circunstancias; pero si no existe esa obligación constante que reduce desde un comienzo lo que la persona debe conceputar como disponible para sus gastos, las dificultades de reunir una fuerte cantidad al vencimiento son muchas y resultan en incumpli-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

mientos y pérdidas. Naturalmente, la disposición a este respecto no debe ser muy rígida, ya que el préstamo puede ser invertido en construcciones, compra de maquinarias, refacción de fábricas o introducción de cultivos que no comienzan a producir sino después de un período de años, y lo lógico sería que en estos casos se permite el postergamiento de la amortización hasta tanto las inversiones no hayan comenzado a producir. El préstamo se pagaría en el resto del plazo concedido, por amortizaciones periódicas adecuadas.

Los artículos 90^o y 91^o reconocen expresamente el derecho de los deudores de cancelar los préstamos en cualquier momento anterior al vencimiento y la obligación de los bancos de cargar intereses únicamente por los saldos deudores y por el tiempo que tales saldos estuvieren vigentes, a menos que se trate de operaciones de descuento, en las cuales se hace una excepción. Esta disposición pugna con el concepto tradicional de la legislación civil de que el plazo favorece a deudor y acreedor. Pero hay que tomar en cuenta que los bancos no son acreedores comunes sino negociantes de crédito que no se afectan en nada con el pago anticipado. Por otra parte, la equiparación es una ficción de la ley que ya en nuestros tiempos ha sufrido modificaciones de principios favorables a los más débiles. Con el reconocimiento de este derecho se beneficiaría al deudor y, de hecho, hasta al banco.

El artículo 92^o da al Banco Central de Venezuela la facultad de fijar, cuando lo crea conveniente, las circunstancias, requisitos y límites en que los bancos podrán conceder prórrogas o renovaciones de sus préstamos. Si los préstamos se conceden con un plazo adecuado no habrá razón para que la renovación se convierta en un procedimiento corriente. La prórroga a menudo no es más que una forma de conceder préstamos a largo plazo. Ordinariamente debe ser un expediente excepcional. El uso exagerado de la prórroga puede llegar a afectar la solvencia de un banco y contrarrestar esfuerzos monetarios por combatir una expansión, y por ello se ha creído conveniente dar al Banco Central el poder de regular las condicio-

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

nes en que se puede conceder, si surgiere la necesidad. Hay casos, desde luego, en que la prórroga no sólo es aconsejable sino indispensable, como por ejemplo, cuando un agricultor o un productor cualquiera por circunstancias ajenas a su voluntad y que no dependen de su dedicación al trabajo, incurre en pérdidas que lo imposibilitan temporalmente para cancelar el préstamo. La disposición aludida trata de ser muy amplia y puede cubrir todas las posibilidades.

El artículo 93^o se refiere a los activos extraordinarios que los bancos adquieran y que no puedan retener. En la ley vigente hay disposiciones al respecto; pero se cree que en la forma proyectada las disposiciones quedan muy claras, las obligaciones más determinadas y las excepciones más elásticas, de manera que puedan acomodarse a todas las circunstancias. La diferencia fundamental estriba en que mientras la ley actual parece permitir a los bancos conservar los inmuebles por completo, el anteproyecto los obliga a venderlos dentro de un plazo prudente o a venderlos en pública subasta, con el doble propósito de forzarlos a interesarse en la venta y de deshacerse de los inmuebles que podrán ser atractivos por las ganancias de carácter especulativo que pueden tener, pero que sustraen dinero necesario para atender las necesidades de crédito en el país. Los bancos no son compañías inmobiliarias, sino instituciones que negocian con crédito.

Finalmente el artículo 94^o tiende a conceder a los bancos los beneficios de la prenda agraria, ganadera o industrial de que actualmente goza el Banco Agrícola y Pecuario y la Corporación Venezolana de Fomento. Las reglas aplicables a la prenda de esta naturaleza han sido concebidas en beneficio del deudor y facilitan la operación de crédito en forma tan importante que no hay por qué sólo gocen de tales derechos los acreedores públicos, es decir, las instituciones de crédito del Estado. En otras partes las legislaciones civiles incluyen preceptos generales en favor de cualquier acreedor que quiera atenerse a sus principios y cumpla sus normas. Tengo enten-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

dido de que en Venezuela no existe legislación general sobre este punto y como el préstamo agrario y los préstamos industriales podrían facilitarse grandemente con esa ampliación, parecería que, de no dictarse normas específicas, al menos se podrían generalizar las que ya cubren al Banco Agrícola y Pecuario y la Corporación Venezolana de Fomento.

Casas de cambio y Consejo Bancario Nacional

En relación con las casas de cambio ya contempladas en la ley actual, la única diferencia que se introduce es habilitarlas a negociar con cheques de viajeros y giros al exterior cuando éstos no excedan de cantidades que puede fijar el Banco Central.

Los billetes los podrían vender directamente al público, pero los cheques de viajeros y los giros tendrían que ser vendidos al Banco Central, salvo en aquellos lugares del territorio de la República en donde no hubieren bancos o los servicios bancarios fueren deficientes y conviniera en consecuencia que haya alguien que pueda siquiera vender giros sobre el exterior. En este caso las casas de cambio podrían retener los cheques de viajeros para poder girar en su contra. Las operaciones de compra y venta de divisas de las casas de cambio se sujetarían a las normas que establezca el Banco Central.

En cuanto al Consejo Bancario Nacional, sólo hay dos pequeñísimas diferencias. Una es que el presidente del Banco Central de Venezuela sería el Presidente del Consejo y la otra consistente en que los representantes de los bancos extranjeros establecidos en el país no continuarían con trato discriminatorio tan excepcionalmente desfavorable, que no tiene ningún efecto ni sentido práctico.

Estos breves comentarios al anteproyecto de Ley General de Bancos de Venezuela podrán servir para conocer el pensamiento que los ha animado y ponderar lo que más convenga en materia de legislación bancaria. Gran número de las disposiciones y de las ideas

LEY GENERAL DE BANCOS DE VENEZUELA

que las han animado están inspiradas en las discusiones habidas y en los caminos adoptados en la legislación bancaria de Guatemala, en la cual contribuyó de modo tan especial el Dr. David L. Grove, de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal de los Estados Unidos.