



Academia Nacional de Ciencias Económicas

LINEAMIENTOS GENERALES PARA CORREGIR DESAJUSTES EN LA LEGISLACION FINANCIERA

OBJETIVOS Y ALCANCES DEL PRESENTE INFORME

En comunicación de fecha 28 de junio del año en curso, la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados solicitó la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Económicas sobre lineamientos para diseñar un sistema financiero moderno, con especial referencia a la Ley del Banco Central de Venezuela y la Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras, haciendo énfasis en aspectos tales como supervisión bancaria, protección a los depositantes y posibilidades de incorporar las disposiciones de la Ley de Emergencia Financiera en la última de las leyes citadas. Al respecto, esta Corporación se permite presentar el siguiente informe preliminar, con el compromiso de que seguirá estudiando la materia y gustosamente podría ampliar cualquiera de los puntos expuestos de serle requerido por esa ilustre Comisión.

ANTECEDENTES

El sistema financiero venezolano ha sido objeto de continua atención en el ámbito legislativo al experimentar distintas reformas en sus estructuras, procedimientos e instrumentos, en concordancia con los más recientes avances alcanzados en ese campo, con la idea de permitirle una ampliación y racionalización de sus operaciones e intermediación y dotarle del instrumental necesario para prestar mayor colaboración al proceso de desarrollo y diversificación de la economía. Por lo general, estas reformas han sido estudiadas de conjunto por parte de Comisiones Especializadas designadas por el Ejecutivo Nacional y sometidas a consideración del Poder Legislativo, después de amplias consultas. De especial significación fue la reforma acometida a comienzos del decenio de los años sesenta, cuando se promulgó la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito la cual consagró la especia-

lización bancaria a través de una adecuada regulación de los bancos comerciales, bancos hipotecarios, sociedades financieras y sociedades de capitalización. Con anterioridad, en 1960, se había reformada la Ley de Banco Central, entre otras razones, para ampliar y flexibilizar la asistencia crediticia del Instituto Emisor al sistema bancario, permitirle efectuar operaciones de mercado abierto con mayor amplitud y, en general, adecuar sus operaciones a las necesidades de un sistema financiero en proceso de expansión y modernización. En 1965 se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo con lo cual se profundizó el proceso de especialización y se dio cabida en nuestra legislación a instituciones que habían adquirido gran desarrollo en otros países.

En los años siguientes se continuó el proceso de modernización del sistema, adecuándolo a nuevas circunstancias y corrigiendo desajustes. Con el objeto de regular la oferta pública de acciones y obligaciones, en 1975 se promulgó la Ley de Mercado de Capitales. En 1985 se llenó un vacío existente en nuestra legislación bancaria al crearse mecanismos de protección a los depositantes mediante la promulgación del Estatuto del Fondo de Garantía de Depósito y Protección Bancaria. Como es obvio, este proceso legislativo que incorporó, además, distintas reformas parciales a las leyes mencionadas, configuró la estructura institucional de un sistema financiero bastante avanzado para su época y contó con la más amplia protección del Estado a través de subsidios indirectos, adquisición de instrumentos y régimen tributario especial, todo lo cual le permitió alcanzar un ritmo de crecimiento proporcionalmente mayor al de otras actividades del país. Por otra parte, prácticamente desde la década de los sesenta, el sistema comenzó a experimentar perturbaciones atribuibles tanto a excesos en que incurrieron algunos administradores, como a deficiencias en los mecanismos de supervisión bancaria no corregidas oportunamente.

NUEVA REFORMA INTEGRAL DE LA LEGISLACIÓN FINANCIERA

Con el objeto de subsanar las deficiencias planteadas y practicar una revisión de conjunto de nuestra legislación financiera, cónsona con la orientación de la política económica que comenzó a instrumentarse en 1989, se inició en esa oportunidad un conjunto de estudios sobre la materia, los cuales se encomendaron a una oficina de Coordinación de la Reforma Financiera creada por el Banco Central de Venezuela, bajo la dirección de un funcionario de ese Instituto y la supervisión de una Comisión integrada por el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central y el Superintendente de

Bancos. Esta Oficina realizó un importante diagnóstico del sistema financiero venezolano, destacando entre sus deficiencias fundamentales:

1. *En cuanto a supervisión, control y política monetaria*
 - a) "Un régimen de regulación y supervisión inadecuado, costoso e ineficiente que ha proyectado señales erróneas al sector financiero y no ha podido controlar el bajo nivel de solvencia de algunos intermediarios".
 - b) "Una política monetaria carente de instrumentos adecuados para controlar el volumen de circulante y corregir los desajustes originados por el sector externo y fiscal".
2. *En lo concerniente a estructura y operaciones del sistema*

Desde este punto de vista, se observaron otros elementos de perturbación en el sistema bancario imputables tanto a factores endógenos como exógenos, entre ellos:

- a) excesiva rigidez, bajos niveles de eficiencia, solvencia y escasa capacidad de adaptación a los cambios experimentados por la economía nacional.
- b) existencia de un sistema formalmente especializado bajo un régimen legal que –según se destaca en dichos estudios– había venido mostrando síntomas de agotamiento.
- c) formación de conglomerados financieros integrados por distintas instituciones especializadas: bancos comerciales, bancos hipotecarios, sociedades financieras, sociedades de capitalización y otras, los cuales operaban en la práctica como bancos múltiples y concentraban proporciones significativas del mercado.
- d) predominio de fijación administrativa de tipos de interés, situación que daba escaso margen al juego de la oferta y la demanda y a las posibilidades de competencia en este campo.

- e) control gubernamental de una parte importante del crédito mediante decisiones administrativas que obligaban a la banca a destinar porcentajes de recursos a determinadas actividades, especialmente de carácter agropecuario o viviendas de interés social;
- f) sobredimensionamiento del sector caracterizado por un elevado número de oficinas y servicios, fenómeno vinculado con la competencia existente;
- g) alta concentración de préstamos a empresas filiales y relacionadas, controladas directa o indirectamente por los bancos o sus principales directivos o accionistas;
- h) base patrimonial inadecuada, especialmente tomando en consideración el creciente volumen de operaciones y el proceso inflacionario;
- i) insuficiente provisión de reservas para contingencias.

Como resultado de este diagnóstico, se llegó a la conclusión de que el sistema financiero venezolano requería de una revisión a fondo de su normativa legal y se diseñó un proyecto de reforma integral que abarcaba los distintos segmentos de la intermediación financiera a corto, mediano y largo plazo que se llevará a cabo por etapas. Dentro de esa idea se elaboraron los varios proyectos de leyes: Un proyecto de Ley del Banco Central de Venezuela; un Proyecto de Ley de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras; un Proyecto de Ley del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, FOGADE; un Proyecto de Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras; un Proyecto de Ley de Fondo Agropecuario; un Proyecto de Ley de Crédito Industrial; un Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo; un Proyecto de Ley de Mercado de Capitales y un Proyecto de Ley de Seguros y Reaseguros. Se elaboró también un Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Crédito Público para conciliarla con la Ley del Banco Central de Venezuela en lo que concierne a operaciones de mercado abierto.

PRINCIPIOS GENERALES QUE HAN ORIENTADO LA REFORMA

La mencionada reforma del Sistema Financiero se fundamenta en una serie de principios que en su mayor parte son teóricamente inobjetables y responden a necesidades de la economía nacional, mientras que otros resultan discutibles y deben ser examinados con detenimiento. Tales principios están contenidos tanto en las Exposiciones de Motivos de los distintos proyectos de leyes, como en el documento titulado "Aspectos Relevantes del Programa de Reforma del Sistema Financiero", que fue concebido como una Exposición de Motivos para la reforma en su conjunto con el propósito de destacar la coherencia e interdependencia de cada uno de esos proyectos y la necesidad de abordarlos mediante un programa legislativo integral. Toda esta documentación fue recogida en la revista del Banco Central de Venezuela, N^o 1, volumen 7, correspondiente al primer trimestre de 1992.

Como filosofía general, la reforma se orienta hacia la liberación financiera y la apertura externa, términos que se utilizan reiteradamente en las exposiciones de motivos de los proyectos de leyes donde se consignan, además, criterios adversos a la excesiva intervención del Estado en algunos aspectos de la intermediación financiera. El objetivo que se persigue es lograr un sistema financiero moderno y flexible que permita garantizar un flujo equilibrado, eficiente y oportuno de recursos al sector productivo, para lo cual se ha propiciado una reforma basada en los siguientes principios generales: robustecimiento en la jerarquía institucional de la Superintendencia de Bancos conjuntamente con una mayor coordinación de los organismos de supervisión y control; establecimiento de un orden más competitivo con una mayor apertura externa; racionalización de los tipos de interés; incorporación del sistema de banca universal o múltiple; mayor participación de la inversión extranjera en el sector bancario; protección más efectiva a los depositantes; manejo más eficiente de las crisis bancarias; y reajuste en el aparato de intermediación financiera del sector público.

CRISIS Y EMERGENCIA FINANCIERA

Al no acometerse en forma oportuna, la reforma del sistema financiero no pudo detener la crisis bancaria que se venía gestando en el país a consecuencia de los desajustes antes mencionados. A ello se agregó un factor adicional de perturbación vinculado con el hecho de que en los últimos años —como resultado de las alzas en los tipos de interés derivadas de la política de bonos cero cupón y la consecuente

disminución de la demanda de crédito— la banca se había venido desviando de su función esencial de intermediación financiera para invertir sus recursos en este tipo de instrumentos, así como en inversiones a largo y mediano plazo altamente riesgosas y no suficientemente garantizadas. Por otra parte, los intentos de reformar la legislación financiera no encontraron, al parecer, suficiente receptividad en el Congreso de la República, donde se sancionó la Ley del Banco Central de Venezuela, postergándose otras leyes fundamentales.

Fue en el Gobierno de Transición presidido por el Dr. Ramón J. Velásquez cuando, en base a una ley habilitante, se acometió la reforma de la Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras, cuya configuración final fue estructurada por un equipo bajo la dirección del entonces Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (y no por el órgano regular del Ministerio de Hacienda), con el agravante de que el texto definitivamente aprobado se distanció en forma significativa de los proyectos originales, los cuales daban mayor jerarquía institucional a la Superintendencia de Bancos y más adecuados medios de control a esa organización. Asimismo, a través de disposiciones transitorias, se otorgaron plazos bastante liberales para adoptar decisiones fundamentales, a tal punto que no es exagerado afirmar que la mencionada ley no ha sido aplicada en plenitud.

Prácticamente en forma simultánea con la entrada en vigencia de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras (enero de 1994), se produjo el colapso del Banco Latino seguido por el de otras importantes instituciones bancarias que confrontaban problemas similares, configurándose así una crisis de graves proporciones con muy adversas e impredecibles consecuencias para la economía nacional, lo que ha obligado a tomar medidas especiales y extraordinarias para restituir la confianza, garantizar los depósitos de los pequeños y medianos ahorristas y salvaguardar los apreciables recursos del Estado que se otorgaron a la banca como auxilios financieros. En el campo jurídico, esta situación condujo a la promulgación de la Ley de Emergencia Financiera donde se incorporaron disposiciones novedosas para el manejo de las crisis bancarias generalizadas, no previstas en la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, cuyo instrumental se limitaba con preferencia a atender casos individuales de insolvencia e intervenciones bancarias. De todo lo expuesto se desprende que:

- a) En el país se ha hecho un continuo y relativamente bien orientado esfuerzo para modernizar la legislación aplicable al sistema financiero, la cual

ha resultado poco operante para prevenir problemas de solvencia o desviación de recursos, tanto por los mecanismos poco efectivos de supervisión como por el escaso grado de cumplimiento que se ha dado a la normativa jurídica.

- b) La Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras de 1994 introdujo considerables avances para regular las actividades bancarias y hacer más efectivos los mecanismos de supervisión y control, pero no pudo prevenir la crisis, básicamente por la tardanza con que fue promulgada y puesta en vigencia.
- c) La Ley de Emergencia Financiera complementa y modifica aspectos fundamentales de la Ley de Bancos anteriormente citada, todo lo cual configura un cuadro legislativo integrado que requiere sólo de reformas parciales para satisfacer las necesidades existentes al respecto.
- d) En las reformas que se practiquen deben tomarse muy en cuenta las experiencias derivadas de la crisis, cuya incidencia parece demostrar que no están dadas las condiciones para una excesiva liberalización bancaria.
- e) El uso desmedido que se ha hecho de recursos del Banco Central para asistir a los bancos con problemas de solvencia y las consecuencias negativas que se han derivado de esa situación hace pensar en la necesidad de imponer correctivos para restringir tales prácticas.
- f) Simultáneamente con estos reajustes, debe proseguirse la reforma del sistema financiero iniciada en 1989 a fin de estudiar y sancionar una serie de leyes cuyos proyectos han sido elaborados, como la Ley del Mercado de Capitales.

OBSERVACIONES SOBRE LA LEY DE BANCOS Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Promulgada en octubre de 1993, con vigencia a partir de enero de 1994, la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras incorporó en un solo texto los proyectos de Leyes de Bancos y otras Instituciones Financieras, de Superintendencia de Bancos y del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria que habían sido elaborados por la Oficina de Coordinación de la Reforma Financiera y sometidos al Congreso de la República por el Ejecutivo Nacional. Esta ley contempla un régimen de amplitud en la intermediación financiera al establecer que las instituciones por ella regidas pueden realizar todas las operaciones compatibles con su naturaleza que no le estén expresamente prohibidas (principio establecido en la Ley de Bancos de 1940) y contempla, por lo tanto, sólo prohibiciones mínimas orientadas a preservar el marco de actuación de las instituciones y a mantener su liquidez y solvencia. Por otra parte, eleva de manera significativa las exigencias patrimoniales al establecer mayores requerimientos de capital para los distintos intermediarios, incorpora la figura de la banca universal o múltiple; así como la modalidad de bancos de inversión para sustituir a las actuales sociedades financieras; simplifica normas y procedimientos; introduce mayor rigor en los procedimientos contables a fin de garantizar mayor transparencia en las operaciones, así como otros elementos para racionalizar las operaciones bancarias.

Además de los mayores requerimientos patrimoniales, resultan de especial importancia las disposiciones mediante las cuales el capital requerido se vinculará en lo sucesivo con los activos del banco y no con los pasivos. Tradicionalmente en nuestra legislación, el capital se establecía en función de las obligaciones asumidas por la institución, especialmente, con la recepción de depósitos. La nueva modalidad adoptada resulta más lógica y tiene su fundamento en el hecho de que los bancos experimentan riesgos en la medida en que colocan o invierten sus fondos. En lo que concierne al principio de que los bancos puedan realizar todas las operaciones compatibles con sus actividades que no le estén expresamente prohibidas, la reciente crisis bancaria induce a pensar en la posibilidad de revisar este concepto y volver al principio de que los intermediarios financieros puedan realizar sólo las operaciones que les permite la ley, lo cual facilita la supervisión y control y se encuentra más cónsono con el hecho de que la actividad bancaria constituye una suerte de concesión que otorga el Gobierno Nacional a los intermediarios financieros para que reciban y trabajen con recursos del público a los

cuales debe dársele la más amplia protección. Otros aspectos de la ley que deberán estudiarse con detenimiento son los siguientes:

1. *Banca Universal o Múltiple*

La incorporación del sistema de banca universal o múltiple se ha justificado, en primer lugar, por el presunto agotamiento del sistema de banca especializada al cual se le ha considerado excesivamente rígido; por la circunstancia de que en la práctica la mayoría de los consorcios financieros han venido operando como bancos múltiples, al agrupar y controlar distintos tipos de intermediarios; por la mayor flexibilidad y apreciables ventajas técnico administrativas de la banca múltiple, la cual, según se aduce, ha sido la modalidad adoptada con preferencia en la mayoría de los países y, finalmente, porque este tipo de banca armoniza más cabalmente con los objetivos de liberalización bancaria y estímulo a la competencia que ha inspirado la reforma. Debe advertirse, sin embargo, que algunos especialistas han formulado observaciones al establecimiento de la banca múltiple en Venezuela basadas en la mayor complejidad administrativa de esta última; en los más exigentes requerimientos de supervisión y en la escasa capacidad que se ha observado para supervisar la banca especializada, en cuyo caso resulta más fácil identificar las distintas operaciones y ejercer un control adecuado. La crisis del sistema financiero ha hecho resurgir estas dudas sobre dificultades de supervisión y control de la banca múltiple, como resultado de lo cual, sin desestimar las ventajas de este nuevo tipo de intermediarios, se recomienda adoptar una actitud cautelosa para su establecimiento. Como solución al problema podía establecerse una disposición transitoria en la ley donde se restrinjan las posibilidades de establecimiento de bancos múltiples por un período prudencial, hasta tanto la Superintendencia de Bancos cuente con los recursos técnicos y administrativos para asumir más cabalmente sus funciones.

2. *Apertura al Capital Extranjero*

La participación del capital extranjero en la actividad bancaria ha sido objeto de tratamientos radicalmente diferentes en el campo legislativo. De una situación de relativa apertura en las leyes tradicionales de bancos, mantenida en la Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras de 1961, se pasó a un régimen restrictivo en la reforma que se practicó a esa última ley en 1975, para cuyo cumplimiento se realizó

una progresiva conversión de sucursales de bancos extranjeros en bancos nacionales con sólo un porcentaje reducido de capital foráneo. La vigente Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras producto de la reforma que se ha venido comentando, permite de nuevo amplia participación del capital extranjero en la actividad bancaria mediante la adquisición de acciones en bancos existentes; el establecimiento de bancos y otras instituciones financieras propiedad de bancos o inversionistas extranjeros y el establecimiento de sucursales de bancos e instituciones financieras extranjeras. Esta última ley elimina, además, las restricciones a que estaban sometidas las sucursales de bancos extranjeros que operaban en el país y que no se convirtieron en bancos nacionales.

Para justificar este cambio de orientación en el tratamiento a la inversión extranjera, la Exposición de Motivos al Proyecto de Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras, así como la Exposición de Motivos a la reforma en su conjunto, enfatizan lo poco eficaz que ha sido la restricción en ese campo y señalan que la apertura será un factor positivo para intensificar la competencia, obtener reciprocidad de otros países, reforzar la solidez del sistema financiero nacional y propiciar el aflujo de capitales e incorporación de tecnologías en beneficio de la economía nacional. Tales argumentos resultan poco consistentes, especialmente si se toma en cuenta la circunstancia de que la actividad bancaria requiere sólo de capitales reducidos por cuanto trabaja básicamente con recursos que capta del público. Asimismo, resulta poco probable que la banca extranjera pueda aportar nuevas tecnologías, dado que la tecnología bancaria se encuentra bastante generalizada y la posibilidad de realizar grandes innovaciones financieras se encuentra limitada por la ley. Finalmente, resulta obvio que, en el caso de que se pueda obtener una adecuada reciprocidad de otros países, es difícil que los bancos venezolanos tengan suficiente aceptación en los mercados externos, particularmente en las naciones altamente desarrolladas, y que puedan competir exitosamente en esos mercados financieros.

Contrariamente a estas apreciaciones, la reciente crisis financiera impone algunas consideraciones adicionales que parecen favorecer la incorporación del capital extranjero en la actividad bancaria. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que el Estado ha adquirido el control de un gran número de bancos que se espera privatizar a fin de recuperar los apreciables recursos gubernamentales que se han invertido en el salvamento de estas instituciones, situación que se hace más perentoria en razón de las graves dificultades fiscales que confronta el país. En segundo lugar, resulta difícil que el

capital nacional pueda disponer a corto plazo de los recursos suficientes para la adquisición de estos intermediarios financieros y, por último, el capital extranjero podría contrarrestar el poder de grupos familiares que han venido controlando tradicionalmente la mayoría de los bancos nacionales, lo cual ha influido definitivamente en la crisis experimentada por el abuso que se ha hecho del crédito a las llamadas empresas relacionadas. El ingreso de divisas por concepto de venta de estos activos al sector foráneo tendría igualmente un efecto benéfico sobre la economía nacional.

Posiblemente, tomando en consideración estos elementos de apreciación, la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera del 6 de julio del año en curso establecido en su Artículo 10 que: "los inversionistas, bancos e instituciones financieras nacionales o extranjeras podrán adquirir parcial o totalmente las acciones de un ente que haya sido auxiliado o que sea mayoritariamente propiedad de un ente público". A este respecto se tiene conocimiento de que en la actualidad inversionistas extranjeros están gestionando crédito interno con garantía foránea para adquirir importantes paquetes accionarios de bancos venezolanos intervenidos o receptores de auxilios financieros extraordinarios, en cuyo caso no se darían los supuestos de recepción de inversión extranjera y de sus efectos favorables sobre la balanza de pagos. Por consiguiente, deben tomarse las medidas legales y administrativas necesarias a fin de garantizar que las adquisiciones de acciones de bancos nacionales por parte de residentes extranjeros se realicen con capitales que hayan ingresado efectivamente al país, registrados como inversión extranjera.

3. *Libertad para la Apertura y Cierre de Oficinas*

Un cambio de apreciable significación en la nueva legislación bancaria se relaciona con el tratamiento más liberal para el establecimiento de sucursales y agencias. La anterior Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras, en su Artículo 12 establecía que la autorización concedida por el Ejecutivo Nacional para el establecimiento de un banco no facultaba a dicha institución para abrir sucursales o agencias, cuya apertura requería de un permiso adicional, así como una serie de trámites incluyendo la opinión de la Superintendencia de Bancos sobre condiciones económicas y financieras locales y generales, dentro de la idea explícitamente contenida en ese artículo de que el Ejecutivo Nacional atenderá en forma prioritaria las necesidades de desarrollo regional y los planes de desconcentración económica. La nueva ley, en su Artículo 15, consagra que la apertura, traslado o cierre de

sucursales o agencias de bancos y otras oficinas que presten servicio al público no necesitará autorización. En el párrafo único de ese mismo Artículo se añade, sin embargo, que la Superintendencia dictará normas generales para que la apertura de oficinas, sucursales y agencias se efectúe conforme a sanas prácticas bancarias y a disposiciones aplicables en materia de seguridad. Dada la libertad excesiva contemplada en la nueva ley, así como el apreciable número de oficinas bancarias existentes en la actualidad, se recomienda mantener el requisito de autorización, hasta tanto la Superintendencia dicte las normas generales a que se hace referencia anteriormente.

4.. *Bancos de Inversión y Sociedades de Capitalización*

Uno de los aspectos positivos de la nueva ley es la transformación de las sociedades financieras en bancos de inversión, transformación que según la Exposición de Motivos deberá crear una nueva estructura de financiamiento a largo y mediano plazo para las actividades productivas, reorientando hacia esas actividades recursos que hasta ahora se canalizan con preferencia al crédito para fines de consumo. Los bancos de inversión podrán realizar la gran mayoría de las operaciones activas y pasivas que actualmente efectúen las sociedades financieras, pero les estará prohibido el financiamiento de servicios o bienes de consumo por cantidades que excedan del 20% de su cartera total de crédito. En cambio, no parece justificado haber mantenido en esta nueva ley la figura de la sociedad de capitalización, cuya eliminación se ha venido discutiendo en las distintas oportunidades en que se ha reformado la Ley de Bancos y otros Institutos de Crédito, por distintas razones, entre ellas: a) el escaso éxito que han tenido estas sociedades y la circunstancia de que no prestan ningún servicio al público que no pueda ser atendido por otras instituciones financieras; b) los numerosos fraudes que se han realizado y pueden continuar realizándose mediante los contratos de capitalización; y c) la circunstancia de que la capitalización en la forma concebida por estas instituciones e instrumentos sólo puede beneficiar al público en períodos de estabilidad monetaria, lo que no es el caso actual.

5. *Supervisión Bancaria*

La elevación de la jerarquía institucional de la Superintendencia de Bancos y la mayor autonomía financiera de esta organización mediante los pagos que debe efectuar la banca por los servicios recibidos, constituyen uno de los aspectos más positivos de la reforma, cuyas bondades en este campo

no han podido apreciarse hasta el presente, entre otras razones por la intensidad de la crisis y los conflictos y contradicciones que se han presentado entre los órganos encargados de resolverlos. Con el objeto de garantizar que el Superintendente de Bancos contase con la mayor autonomía y apoyo político, se estableció en la nueva ley que este funcionario — designado por el Presidente de la República por un período de cinco años— contase, además, con la confirmación del Senado emitida por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

En la práctica, sin embargo, esa disposición ha resultado poco operante debido a la dificultad para lograr un respaldo legislativo tan elevado, lo que ha hecho que el Presidente de la República haya recurrido a la figura del Superintendente Encargado, desvirtuándose así los sanos principios que inspiraron a la ley en esta materia. Por otra parte, se observa que el proyecto original de Ley de la Superintendencia de Bancos elaborado por la Oficina de Coordinación de la Reforma Financiera, resultaba más cónsono con las necesidades de inspección, supervisión y control al otorgar mayor poder a la Superintendencia. En el texto legal aprobado, esta organización se encuentra supeditada en la mayoría de sus decisiones a la autorización de un Consejo Superior integrado por el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central de Venezuela y el Presidente del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria. A tal Consejo el Superintendente puede asistir con derecho a voz pero no a voto. Este Capítulo de la Ley requiere por tanto de algunas revisiones. Como primera prioridad se recomienda mantener la disposición de que el nombramiento del Superintendente de Bancos sea confirmada por el Senado, pero que se reduzca la votación requerida para este propósito a una simple mayoría absoluta, dado que la mayoría calificada de las dos terceras partes resulta difícil de alcanzar. Asimismo, deben tomarse las providencias necesarias para que las disposiciones que se adopten en relación al nombramiento de este funcionario no puedan infringirse a través de la designación de un Superintendente Encargado.

6. *Protección a los Depositantes*

En el Título III de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras vigente se incorporaron las disposiciones fundamentales del Proyecto de Ley del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) elaborado por la Oficina de Coordinación de la Reforma Financiera, derogándose así el Estatuto Orgánico de ese Fondo dictado en 1985. El propósito de la reforma realizada en este

aspecto fue el de fortalecer la confianza de los ahorristas en el sistema financiero, sincerar al máximo los mecanismos a través de los cuales la mencionada institución puede conceder auxilio a los bancos y, fundamentalmente, coordinar dichos auxilios con otras medidas adoptadas por el Ejecutivo para salvaguardar la liquidez y solvencia del sistema, proteger a los depositantes y al propio patrimonio de FOGADE. En tal sentido, se estableció, por una parte, que los auxilios financieros que se otorguen se encuentren debidamente garantizados y supeditados a planes de rehabilitación que deben ser impuestos por el Ejecutivo y aceptados por los bancos solicitantes; y, por la otra, que en el caso de bancos intervenidos dichos auxilios sólo podrán concederse en caso de que se cumpla totalmente una serie de condiciones establecidas en la ley, entre las cuales se destacan, la remoción de la Junta Directiva del banco o institución intervenida, la garantía de que el auxilio financiero sea menos costoso que la liquidación de la institución y la circunstancia de que FOGADE adquiera la condición de propietario de la mayoría de acciones. No cabe duda de que todas estas previsiones son jurídica y económicamente acertadas y constituyen un tratamiento adecuado para los problemas que se aspira resolver, pero aparentemente no fueron tomadas muy en cuenta en los auxilios financieros que se otorgaron para resolver la reciente crisis, en cuyo caso se otorgaron auxilios indiscriminados sin planes de recuperación, sin intervención de las instituciones y sin la adopción de los demás requisitos establecidos en la ley.

OBSERVACIONES A LA LEY DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

1. Consideraciones Generales

Las reformas que se practicaron a la Ley del Banco Central de Venezuela promulgada en diciembre de 1992 obedecen, según la correspondiente Exposición de Motivos, a la conveniencia de adoptar una serie de disposiciones orientadas al establecimiento de condiciones que aseguren la independencia de la política monetaria y doten al Instituto de los instrumentos necesarios para ejercer sus funciones de rector del sistema financiero, en concordancia con la evolución experimentada en el país y los cambios que se espera lograr a través de la aplicación de la reforma financiera en su conjunto. La referida Exposición de Motivos enfatiza también en el objetivo de "deslastrar" al banco de un conjunto de actividades que le han venido siendo encomendadas por el Ejecutivo Nacional, o a través de leyes especiales, como activida-

des que, según los proyectistas, no son propias de la banca central y le impiden concentrarse adecuadamente en sus funciones específicas de conducción de la política monetaria. Dentro de este orden de ideas, con el fin de reforzar la autonomía del Instituto, se modifica la composición del Directorio y se establece que el nombramiento del Presidente debe ser confirmado por el Senado con una votación de las dos terceras partes. Sobre este último punto, la Academia está de acuerdo con el principio de confirmación por parte del Senado, pero considera que la mayoría calificada de dos terceras partes resulta demasiado elevada y puede obstaculizar la fluidez en el nombramiento del Presidente. Por ello, estima que resulta más práctico reducir esa mayoría a la mitad más uno, como se ha recomendado también en el caso del Superintendente de Bancos.

En lo que concierne a los instrumentos de política monetaria, la reforma se orienta a convertir las operaciones de mercado abierto en el medio más importante de ejecución de esa política, para lo cual simultáneamente con la nueva Ley del Banco Central se practica una reforma parcial a la Ley Orgánica de Crédito Público. Por otra parte, se modifican disposiciones en materia de redescuentos y anticipos con el propósito de evitar que el crédito otorgado por esa vía deje de ser un medio para prestar auxilio a bancos con problemas de solvencia o, alternativamente, un medio de financiamiento sectorial a determinadas actividades productivas, todo lo cual le ha imprimido excesiva rigidez a estos instrumentos y ha impedido que con ellos se pueda ejercer influencia adecuada sobre la liquidez en concordancia con los objetivos de política monetaria. Obviamente, el Banco Central continuará llevando a cabo sus funciones de prestamista de última instancia, pero dentro de un marco más general y flexible. El auxilio a bancos en situación de precaria liquidez corresponderá ahora a FOGADE, lo cual se hará en coordinación entre esa última institución, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central. Finalmente, dentro del proceso de liberalización trazado se limitan las facultades para que el Banco Central fije las tasas activas y pasivas del sistema financiero, con la idea de que el Instituto influya de manera indirecta sobre dichas tasas y deje mayor libertad a las fuerzas del mercado.

2. *Pérdidas originadas en la ejecución de la Política Monetaria*

Uno de los más controversiales aspectos de esta nueva Ley del Banco Central de Venezuela radica en la disposi-

ción contenida en el Artículo 60, según la cual, "en caso de que en la ejecución de la política monetaria puedan originarse pérdidas que se traduzcan en disminución del patrimonio" de dicha Institución, dichas pérdidas serán compensadas por la República, mediante la asignación de créditos en el presupuesto de gastos inmediatamente posterior al año en que se produzcan tales pérdidas, o mediante la emisión de obligaciones gubernamentales en condiciones de mercado y con vencimiento que no exceda de cinco años. Esta disposición fue incluida por los proyectistas, presumiblemente con la idea de que el Estado cubriera las significativas pérdidas que se había previsto podrían originarse mediante la aplicación de la política de bonos cero cupón, política ésta que según opinión anterior de la Academia, emitida en ocasión de una consulta que le fue formulada por el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, no solamente se tradujo en un subsidio injustificado a la banca sino que ocasionó innumerables pérdidas al Banco Central. Por consiguiente, la disposición contenida en el ya mencionado Artículo 60 debe suprimirse, tanto por el hecho de que compromete recursos públicos de manera poco previsible, además de que resulta injustificado que a través de ella puedan cargarse al Estado las pérdidas originadas por subsidios al sector financiero, máxime en momentos de dificultades fiscales como los actuales y cuando se han eliminado los subsidios a otras actividades productivas que los requieren. Tradicionalmente, las operaciones del Banco Central proporcionaban elevadas utilidades al Fisco, resultando injustificado no sólo que una institución de esa naturaleza incurra en pérdidas, sino que las mismas sean cubiertas por el Estado.

3. *La Alternativa de la Caja de Conversión*

Por último, no puede pasarse por alto que la elevada asistencia crediticia otorgada por el Banco Central a FOGADE, para que esa institución pudiese contribuir a la solución de la reciente crisis financiera, conjuntamente con la forma relativamente liberal o poco controlada con que se manejaron esos recursos, ha creado justificada preocupación en calificados sectores del país por considerar que esas emisiones de dinero inorgánico han sido la causa fundamental del proceso inflacionario actual, así como de las desmedidas presiones sobre la balanza de pagos que han intensificado la devaluación de nuestro signo monetario y deteriorado la confianza en la economía nacional. Como consecuencia de ello, se ha planteado la posibilidad de estudiar reformas legales o la creación de instituciones que impidan las presiones que se

han ejercido y puedan continuar ejerciéndose sobre el Banco Central para solucionar problemas de la naturaleza citada. Entre las alternativas que han surgido se encuentra la posibilidad de establecimiento de una Caja de Conversión, lo cual implicará una nueva reforma de la Ley del Banco Central por cuanto las operaciones fundamentales de cambio y de emisión pasarían a ser ejecutadas por la Caja de Conversión.

Como resulta evidente, los aspectos relacionados con el posible establecimiento de una Caja de Conversión en el país constituyen una materia compleja y especializada que no puede examinarse con el detenimiento necesario en un informe preliminar como el presente, en cuyo texto sólo resulta posible incorporar algunas apreciaciones generales basadas en la consideración de ideas que se han realizado en la Academia sobre tan importante tema. La Caja de Conversión, como es bien conocido, constituye un mecanismo cambiario y de emisión de dinero totalmente convertible en una moneda de reserva, a un tipo de cambio fijo o ajustable periódicamente, en donde el respaldo de la moneda nacional es de un cien por ciento en la moneda de reserva elegida. Bajo esos supuestos, proporciona un mecanismo automático de ajuste de la balanza de pagos y garantiza la libre convertibilidad. Un superávit de balanza de pagos se traduce, como es de suponer, en un aumento de reservas internacionales y en una expansión monetaria interna con su correspondiente incidencia también generalmente expansiva en los ingresos monetarios, costos, precios, salarios y demanda; mientras que en el caso de un déficit operan los fenómenos en sentido contrario. Condición esencial para el funcionamiento de esa dinámica —además de la libre convertibilidad de la moneda— es que no existan o se reduzcan al mínimo las restricciones al comercio nacional e internacional y a los movimientos de capitales y que opere una economía abierta en el más amplio sentido.

La Caja de Conversión constituyó un mecanismo normalmente utilizado en las posesiones coloniales europeas en los años anteriores a la segunda guerra mundial, cuyos principios fundamentales han tenido un resurgimiento en algunos países latinoamericanos como medio de estabilizar los tipos de cambio y combatir la inflación. Si bien esos países han alcanzado algunos logros con la utilización de ese sistema, los resultados definitivos son difíciles de evaluar y pronosticar. A pesar de la ventaja derivada de la estabilidad cambiaria y el automatismo que proporciona en cuanto al mecanismo de ajuste, el esquema de Caja de Conversión presenta numerosas deficiencias y puede plantear problemas tan graves como los que tiende a solucionar. Como limitación fundamental, su establecimiento prácticamente deja fuera de lugar la posibili-

dad de instrumentación de una política monetaria orientada a corregir desajustes internos y externos y limita también, considerablemente las posibilidades de intervención del Estado en la economía. Puede prevenir los factores monetarios que actúan sobre la inflación, pero no puede actuar sobre los factores reales que influyen sobre la misma o sobre otros desequilibrios monetarios y tiende a impedir que el Estado intervenga para corregirlos. Con su adopción, el país se haría más vulnerable a los cambios internacionales de coyuntura y no tendría mecanismos de defensa para contrarrestarlos, puesto que no podría adoptar una política de ajuste propiamente dicha, sino depender de que el ajuste se realizase de manera automática.

En síntesis, la Academia considera que la Caja de Conversión constituye un mecanismo excesivamente rígido que no da lugar a la implementación de una política monetaria capaz de contrarrestar problemas adversos de la economía interna y externa y que, por tanto, no constituye una solución cónsona con las necesidades del país. Su adopción implicaría pasar abruptamente de un sistema de extrema liberalidad y escasa disciplina monetaria al otro extremo opuesto, caracterizado por la excesiva rigidez de ese mecanismo, lo que podría traer adversas consecuencias para la economía nacional, situación totalmente desaconsejable, especialmente si se toma en cuenta que existen soluciones intermedias ya experimentadas en el país en otras oportunidades. En consecuencia, como alternativa a la implementación de esa modalidad cambiaria se sugiere la posibilidad de reformar la Ley del Banco Central para restringir su capacidad de emisión, supeditándola al mantenimiento de determinados porcentajes de activos externos netos, tal como se establecía en la Ley de 1960. Ello constituye una solución intermedia que no lleva consigo la excesiva rigidez implícita en una Caja de Conversión ni los peligros de la excesiva capacidad de emisión permitida en la legislación vigente.

OBSERVACIONES SOBRE LA LEY DE EMERGENCIA FINANCIERA

La Ley de Regulación de la Emergencia Financiera en julio de 1995, cuyo texto modifica parcialmente a la Ley Especial de Protección a los Depositantes y Regulación de Emergencias en las Instituciones Financieras de 1994, constituye un instrumento jurídico de gran amplitud para afrontar los problemas extraordinarios creados con la presente crisis bancaria. Tiene por objeto establecer las normas necesarias para proteger a los depositantes y acreedores de los bancos y otras instituciones financieras, facilitar la recuperación de sus

haber y, en general, regular la emergencia financiera. Esta Ley tiene dos características especiales: En primer lugar, según el Artículo 1º, su aplicación está sujeta a la declaración de emergencia financiera decretada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, declaración que debe hacerse cuando todo o parte del sistema de bancos y otras instituciones financieras presente problemas de liquidez, solvencia o de otra naturaleza que pongan en peligro la estabilidad del sistema y que no puedan ser resueltos por las previsiones de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras.

En segundo término, según sus artículos 2º y 3º, una vez decretada la emergencia financiera, el sistema de bancos e instituciones financieras y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo pasan a ser regidos por una Junta de Emergencia Financiera integrada por el Ministro de Hacienda (quien la preside), el Presidente del Banco Central de Venezuela y tres personas designadas por el Presidente de la República. Junta ésta que asume las funciones que corresponden al Consejo Superior de la Superintendencia de Bancos, así como otras funciones específicas que, según la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, corresponden tanto a esa Superintendencia como a la Junta Directiva de FOGADE. Las disposiciones de esta Ley son aplicables a bancos intervenidos o no, que confronten problemas de liquidez, solvencia o diere fundados motivos para suponer que pudieren incurrir en tales situaciones y causar perjuicio a los depositantes y a la economía nacional. Como instrumento para regular la Emergencia, esta Ley modifica sustancialmente a la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras en lo que respecta a protección a los depositantes, intervenciones bancarias, liquidación de bancos y empresas relacionadas, sucursales en el exterior, mesas de dinero, procedimientos especiales, así como previsiones para salvaguardar el patrimonio público cuando se trate de recursos del Estado otorgados como asistencia crediticia al sector financiero. En síntesis, constituye un esfuerzo para hacer frente a la situación planteada, para lo cual fue necesario violentar algunas normas tradicionales de nuestra legislación bancaria.

Como es obvio, la existencia de una normativa jurídica ordinaria para regular la materia concerniente a bancos e instituciones financieras, y otra de carácter extraordinario para afrontar las emergencias financieras, crea confusión y ha planteado la posibilidad de que, una vez normalizada la situación, se fundan en un solo texto las disposiciones fundamentales de la Ley de Emergencia Financiera con las de la Ley de Bancos, posiblemente en un Título especial de esta última

que podría denominarse "La Emergencia Financiera". La Academia ha comenzado a cruzar ideas sobre esta posibilidad, pero aparte de la complejidad en materia de técnica legislativa, se plantea el problema de que todavía estamos inmersos en la crisis, como lo demuestra el hecho de que al momento de elaborar este pronunciamiento se anuncian todavía problemas de iliquidez, insolvencia e intervenciones bancarias. Por consiguiente, la posibilidad de fundir ambos textos sólo debe hacerse en la medida en que se solucionen problemas fundamentales de robustecimiento del sistema financiero a través de elevación de su patrimonio y restablecimiento de la confianza, privatización de los numerosos intermediarios actualmente en poder del Estado y recuperación de los cuantiosos recursos gubernamentales que se han utilizado para resolver la crisis. Mientras esos objetivos no se logren el país permanecerá en situación de emergencia financiera.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En conclusión, la Academia Nacional de Ciencias Económicas, comparte la preocupación de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados relacionada con la necesidad de practicar una revisión de nuestra legislación financiera, para lo cual debe tomarse en cuenta que esta revisión comenzó a practicarse de conjunto y en forma relativamente bien orientada con base a los estudios y proyectos elaborados por el Ejecutivo Nacional a través de la Oficina de Coordinación de la Reforma Financiera, pero que fue interrumpida por la reciente crisis bancaria, cuya gravedad obligó a la promulgación de leyes de emergencia no contempladas en los planes originales de la reforma. En opinión de esta Corporación, la revisión que se practique debe continuar inspirada en el objetivo de dotar al país de una legislación integral que abarque todos los segmentos de la intermediación financiera tal como se había planeado. Debe, asimismo, corregir deficiencias de las leyes ya aprobadas, cuyos proyectos contenían algunas disposiciones no consonas con las realidades nacionales o se desviaron de los objetivos originalmente anunciados y, fundamentalmente, debe aprovechar las experiencias derivadas de la crisis, la cual ha demostrado que la supervisión y el control de la banca necesitan fortalecerse. Como esquema tentativo de trabajo para abordar esta situación se recomiendan las siguientes acciones legislativas y prioridades:

- a) Reforma de la Ley del Banco Central, orientada a limitar su capacidad de emisión como medio de impedir las presiones a que ha estado sometido ese instituto para dar solución a crisis financieras como la presente. A este respecto parece recomendable volver al principio de establecimiento de un encaje legal en activos externos para garantizar las emisiones, tal como existía en las leyes de Banco Central anteriores a 1974. De este modo no tendría cabida la propuesta de crear una Caja de Conversión. En dicha reforma debe suprimirse, además, la disposición según la cual las pérdidas en que incurra ese Instituto como resultado de la ejecución de la política monetaria serán asumidas por el Ejecutivo Nacional.
- b) Reforma de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras para incorporar soluciones a problemas planteados en el presente informe así como disposiciones que deben tener carácter permanente contenidas en la Ley de Emergencia Financiera. Considerar la posibilidad de dividir la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras en tres leyes separadas, es decir: una Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, una Ley de Superintendencia de Bancos y una Ley de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, tal como se contemplaba en los proyectos originalmente elaborados.
- c) Restringir la excesiva liberalidad contemplada en la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras para la inversión extranjera en la actividad bancaria. Mantener el principio de amplitud para esas inversiones contenido en la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera, cuando se trate de adquisición de acciones de bancos intervenidos, receptores de auxilios financieros o que sean propiedad de un ente público. Tomar las previsiones del caso para que esas adquisiciones se realicen con capital foráneo que haya ingresado efectivamente al país, registrado como inversión extranjera, y no a través de la modalidad de contratación de crédito interno con garantía externa.
- d) Mantener las disposiciones según las cuales los nombramientos del Presidente del Banco Central y del Superin-

tendente de Bancos deben ser confirmados por el Senado, pero limitando la votación requerida para esos propósitos a la mayoría absoluta a fin de lograr flexibilidad. Tomar previsiones para que este requisito no sea obviado mediante la figura de presidentes o superintendentes encargados.

- e) Continuación del proceso de reforma financiera iniciado en 1989 con la promulgación de las leyes que quedaron pendientes de aprobación, especialmente una Ley de Mercado de Capitales y una Ley de Seguros y Reaseguros cuyos proyectos han sido elaborados por la Oficina encargada de esta materia.
- D) Mantenimiento de la Ley de Emergencia Financiera hasta tanto se haya superado la crisis actual y desaparezcan las razones que han dado origen a esa normativa jurídica extraordinaria. Como anteriormente se ha señalado, al momento de emitir estas apreciaciones todavía se planteaban problemas relacionados con bancos intervenidos o en vías de intervención y no se perfilaba claramente la manera como el Ejecutivo Nacional recuperaría los cuantiosos recursos otorgados al sector bancario como asistencia crediticia extraordinaria.

Como acotación final debe reiterarse que estas apreciaciones tienen un carácter muy general y que podrían estudiarse con mayor detalle en base a los requerimientos adicionales que se formulen. Por último, como es obvio, se deja constancia de que la crisis financiera no puede superarse con una simple reforma legislativa, sino con una efectiva aplicación de las leyes que se adopten y con una política económica bien orientada que propenda, entre otras razones, a encarar el problema de la inflación.

Caracas, octubre de 1995.