

El encaje bancario y sus modificaciones

Sabido es que el encaje legal es la cantidad mínima de oro que debe tener disponible el Banco de la República como respaldo inmediato de los depósitos recibidos y de sus billetes en circulación, y la cantidad mínima de moneda legal que los demás bancos deben mantener en sus cajas como respaldo de los depósitos recibidos a término o a la orden.

Al referirse al encaje de los bancos distintos del de la República, la Ley 25 de 1923 establece dos categorías: la de los bancos accionistas del Banco de Emisión, y la de los no accionistas.

Para los primeros solo imponía dicha ley un encaje del 25 por 100 de los depósitos exigibles a la vista o antes de treinta días, y del 12,5 por 100 sobre los depósitos a más de treinta días, al paso que esos mismos porcentajes son para los bancos no accionistas del 50 y del 25 por 100, respectivamente.

La razón de ser de esta diferencia es obvia, pues los bancos accionistas del de la República tienen derecho a redescantar en esta institución aquella parte de su cartera que reúna las condiciones legales, con lo que están en capacidad para hacer frente a cualquier situación difícil, mientras que los bancos no accionistas carecen de ese recurso y, por lo tanto, tienen que afrontar todas las emergencias exclusivamente con sus disponibilidades. En el primer caso, la reserva en efectivo puede decirse que es solo para atender a las primeras exigencias de los clientes en el evento de un retiro excepcional de los depósitos por causa de un pánico, ya que el banco accionista que se encontrara en esas circunstancias, acudiría inmediatamente al de la República en solicitud de redescuentos. En el segundo caso, las existencias en caja serían el único recurso efectivo de que dispondría el establecimiento apremiado para la entrega de sus exigibilidades.

La Ley 17 de 1925, que consignó las primeras reformas a la ley orgánica del Banco de la República acordadas entre el gobierno y la Junta Directiva, estableció que los bancos accionistas podían reducir las cifras del encaje señalado por la Ley 25, al 15 por 100 sobre sus exigibilidades a treinta días o menos y al 5 por 100 sobre sus depósitos a término, con la única condición de que en “las operaciones a plazos no mayores de noventa días fijen un interés o descuento que no exceda en más de dos puntos la tasa cobrada por el Banco de la República”, a no ser que se trate de bancos accionistas que funcionen en ciudades

de menos de cuarenta mil habitantes y cuyo capital y fondo de reserva no excedan de doscientos mil pesos, pues dichos bancos pueden cargar en el mismo evento hasta tres puntos de diferencia.

La misión financiera, según lo hizo constar en la exposición de motivos de la Ley 25, encontró que el encaje legal exigido en Colombia hasta 1923 sobre los depósitos a la vista, que alcanzaba al 25 por 100, era demasiado bajo, si se tenían en cuenta nuestras prácticas bancarias, según las cuales los depósitos a la orden se giran casi inmediatamente después que se constituyen. Y en la realidad, según los datos recogidos por la misma misión, los bancos en aquella época, por regla general, mantenían encajes mucho más altos del límite legal. A finales de febrero de 1923 el promedio del encaje de todos los bancos del país era del 34 por 100 del total de sus depósitos.

Según estas razones, que fundamentalmente no se han modificado desde la época en que la misión Kemmerer redactó sus proyectos, puede decirse que el encaje exigido hoy a los bancos accionistas del de la República es excesivamente bajo; y que en esta materia se procedió sin reflexión a modificar la disposición original. La Junta Directiva del Banco de la República debiera haber sido la más interesada en sostener el encaje legal elevado, ya que así se hace más remota y menos amplia la necesidad de que el Banco de Emisión entre a respaldar a los bancos accionistas en situaciones de emergencia.

Pero se dirá que, existiendo la posibilidad de este respaldo, no se justifica la exigencia de un encaje elevado por los bancos accionistas, a lo cual cabe observar, en primer término, que requiriendo la operación del redescuento por el Banco de la República algún tiempo, indispensable para el estudio de la cartera presentada por el banco afiliado, a más del necesario para la contabilización, retiro y traslado de los fondos en efectivo, es casi imposible que el banco afiliado pueda con el encaje tan reducido que al presente se le exige, hacer frente entre tanto a la demanda creciente de una situación de crisis; y en segundo lugar que el recurso que para los bancos accionistas representa el redescuento queda en la práctica bastante mermado por la circunstancia de que aquellos establecimientos mantienen alrededor del 50 por 100 del total de su cartera en obligaciones no descontables por el Banco de la República, porcentaje que en la realidad será siempre mayor, ya que el Instituto Central rechaza muchas de las obligaciones que los afiliados le presentan como apropiadas para el redescuento, y que ellos tienen clasificadas en tal forma.

El pretexto con que se llevó a cabo la reforma relativa a la disminución del encaje, que fue el de que el público se beneficiara más directamente con la baja del interés, resulta injustificado, porque al Banco de Emisión no corresponde en estas materias fijar arbitrariamente el precio del alquiler del dinero, sino simplemente seguir los movimientos que en dicho campo se acentúen, y menos tratar de sostener un interés artificialmente bajo; y porque en realidad

es a los bancos accionistas a los que resulta provechoso rebajar un 10 por 100 su encaje total a cambio de no hacer una utilidad de tres, sino únicamente de dos puntos en los préstamos que haga a sus clientes y que luego redescuentan en el Banco de la República. El argumento que mejor demuestra que aquella reforma se hizo principalmente en provecho de los bancos accionistas es el de que, siendo voluntario el acogerse o no a lo dispuesto en la Ley 17 respecto del encaje, todos los bancos afiliados han hecho uso de dicha facultad.

Pero no solo en lo concerniente a la cuantía, sino también a la naturaleza del encaje puede estimarse inconveniente la reforma introducida por la Ley 17. En efecto, esta ley elevó al 25 por 100 del encaje total la cantidad que los bancos accionistas pueden mantener en monedas de plata colombianas y los autorizó para computar igualmente como encaje hasta el 2 por 100 en monedas de níquel, cosa que la Ley 25 no permitía.

Si se tiene en cuenta que el Código Fiscal, que es la ley que reglamenta el régimen monetario del país, establece de manera terminante que las monedas de plata solo tienen un “poder liberatorio limitado a diez pesos en cada transacción” y que ese mismo poder en lo relativo a las monedas de níquel está reducido a dos pesos en cada transacción, resulta evidente que la forma de encaje aceptada por la Ley 17 no es la indicada por las exigencias de que puede ser objeto un establecimiento bancario en los momentos difíciles. Efectivamente, si por una razón u otra los clientes que se presentan a retirar sus depósitos se atienen a la disposición del Código Fiscal y se niegan a recibir más de diez pesos en plata y más de dos pesos en níquel, el encaje admitido en estas especies, que alcanza al 27 por 100 del encaje total, queda prácticamente eliminado y por lo tanto reducido todavía en más de una cuarta parte el encaje del 15 y del 5 por 100 señalado a los bancos sobre sus exigibilidades.

En nuestro concepto la fórmula para el encaje de los bancos accionistas debería ser la establecida primitivamente por la Ley 25, con la modificación de reducir todavía más aun 10 por 100 tal vez la cantidad de plata admitida como encaje.

Respecto del encaje legal del Banco de la República se hacen algunas observaciones en el último informe del gerente de aquella institución y se insinúa la conveniencia de llevar a cabo las siguientes modificaciones legales en relación con él: a) Disminución del encaje legal del 60 por 100 sobre los depósitos y los billetes en circulación al 50 por 100; b) modificación de la naturaleza del encaje, en el sentido de que el correspondiente a los depósitos pueda ser en moneda legal en vez de ser en oro únicamente, como hoy sucede; y c) dejar libertad completa al Banco de la República para mantener en el exterior la cifra de sus reservas metálicas que estime conveniente.

El porcentaje de reservas metálicas exigidas a nuestro Banco de Emisión sobre los depósitos y los billetes en circulación es, sin duda, demasiado alto,

aunque se explica por las circunstancias en que aquel establecimiento se fundó y por la necesidad de rodearlo desde un principio del mayor grado de confianza posible. La misma misión financiera previó el evento de la disminución y no hay en realidad una razón poderosa que impidiera el que ese encaje pudiera ser reducido al 50 por 100. Por supuesto, como se hace notar en el informe a que nos referimos, no se trata de que el Banco de la República vaya a mantener permanentemente esa proporción, sino de dejarle una amplitud mayor para las ocasiones de emergencia. La reserva legal establecida para los Bancos de las Reservas Federales es de “no menos del 35 por 100 en oro o moneda legal sobre los depósitos, y de no menos del 40 por 100 en oro sobre sus billetes actualmente en circulación”, según lo establece la sección 16 del Federal Reserve Act; y, no obstante, como ha sucedido también en el Banco de la República, el porcentaje mantenido ordinariamente por ellos ha sido mucho mayor.

En los últimos tiempos, a pesar de la situación anormal por la que ha atravesado el mercado monetario de los Estados Unidos, el encaje total efectivo de los Bancos de las Reservas Federales no ha bajado del 67 por 100, en lo que proporcionalmente ha estado más bajo el Banco de la República, pues su reserva legal ha llegado hasta el 61,52 por 100, según el balance en 31 de marzo de 1929. Es cierto que para el Banco de la República resulta demasiado gravosa la disposición actual que determina que su encaje sobre los depósitos deba ser también en oro, pues ordinariamente esos depósitos se le hacen en moneda legal distinta del oro y él puede devolverlos en la misma forma. A los Bancos de las Reservas Federales, según antes vimos, se les permite mantener el encaje correspondiente a los depósitos “en oro o en moneda legal”. Parece conveniente que al Banco de la República se le permita mantener su encaje correspondiente a los depósitos también en oro o en moneda legal agregando la disposición que hoy rige para los demás establecimientos bancarios, según la cual “cuando se trate de depósitos en moneda especial se conservará el encaje en dicha moneda, en la misma proporción señalada”.

La tercera modificación insinuada por el gerente del Banco de la República, o sea la de conceder al Instituto la facultad de mantener en el exterior la parte de sus reservas en oro que estime conveniente, ha sido materia de discusiones desde un principio y no puede decirse que respecto de ella sea tan fácil adoptar una determinación definitiva.

Según la Ley 25, el Banco de la República puede mantener solamente hasta las dos quintas partes de su reserva legal “en forma de depósitos a la orden pagaderos en oro en bancos respetables de centros financieros del exterior”, disposición que fue modificada por la misma misión Kemmerer al redactar los proyectos de las leyes orgánicas de los bancos centrales de Chile, Ecuador y Bolivia, en el sentido de dejarles libertad completa en cuanto a la localización de sus reservas en oro.

Desde el momento en que se deje esta libertad al Banco debe dejársele necesariamente también la de cambiar sus billetes por giros sobre el exterior en cualquiera de sus oficinas y en cualquier tiempo, y no solo en las épocas de emergencia, como hoy sucede; es decir, debe adoptarse francamente el *gold standard exchange*. Ahora bien, a nuestro modo de ver, semejante procedimiento redundaría en perjuicio del Banco de la República, porque seguramente desde el momento en que el tenedor de un billete emitido por aquel lo presentara al cambio en circunstancias normales y en vez de recibir el oro correspondiente tuviera que sufrir la tramitación consiguiente a la emisión de un giro y las liquidaciones que para este caso autoriza la ley, se mermaría de modo considerable la confianza en los billetes del Banco y posiblemente sobrevendría un rechazo de ellos. Para la adopción de reformas de esta naturaleza no es posible prescindir de las condiciones especiales del medio, y no pueden perderse de vista tampoco ciertos antecedentes que justifican la desconfianza y el recelo del público. Por lo menos por un tiempo mucho mayor que el que ha transcurrido, creemos que debe conservarse la obligación de que el Banco de la República mantenga en sus cajas en oro efectivo no menos de la proporción establecida al presente sobre su encaje legal.

