

Capítulo 8

Relaciones del Banco con el gobierno

Si no puede sostenerse que los establecimientos bancarios en general pertenezcan de modo absoluto a la categoría de las entidades privadas, por la naturaleza de sus funciones, que tienen relación con los intereses generales del país, como parte integrante que son del organismo económico, y como depositarios de la confianza de los asociados, que les entregan sus haberes, motivo por el cual es más rigurosa la reglamentación y más estricta la vigilancia a que están sometidos por parte del Estado; con mayor razón se ha de convenir en que el Banco de la República, cuyas atribuciones son más amplias y de más elevada trascendencia social que las de los establecimientos particulares, tiene un carácter cuasi público, como lo declara expresamente la ley orgánica de él. Por ese motivo son múltiples sus relaciones con el gobierno, aun cuando en su organización y funcionamiento goza de una completa independencia respecto de aquel, según resulta de las disposiciones legales y contractuales a que debe su existencia, y se ha afirmado de manera irrevocable en la práctica como base de su prestigio en el país y fuera de él.

Del capital de \$10.000.000 autorizado inicialmente, suscribió y pagó el gobierno nacional acciones por valor de \$5.000.000, lo que, a más de vincularlo con un interés considerable a la marcha del Banco, constituye el aporte valioso de la nación a la obra del mejoramiento económico y monetario encomendada a la institución y desarrollada por ella en la forma satisfactoria que hemos visto. La suscripción del gobierno al capital del Banco de la República y la cuantía de ella confirman una vez más los atributos que hemos señalado a este con respecto a los intereses generales.

Por disposición imperativa de la ley, el gobierno estipuló en la escritura social las siguientes obligaciones a cargo de la nación:

- a) Permitir al Banco el libre comercio de oro, sin estar sujeto a ningún gravamen ni obstáculo por causa de la importación o exportación de él. De común acuerdo pueden el gobierno y el Banco decidir la suspensión de ese libre comercio, en caso de conmoción interior o exterior.

Esta facultad es una consecuencia natural de las medidas adoptadas y de las funciones atribuidas al establecimiento en relación con la circulación monetaria y con la estabilización del cambio exterior. El Banco debe tener la libertad necesaria para importar el oro, a fin de ajustar su encaje a las prescripciones legales; y de exportarlo para afrontar las exigencias de la demanda de giros sobre el exterior que exceda a sus provisiones habituales en los bancos extranjeros y al límite de tales depósitos computables para el encaje legal. Las circunstancias anormales de una conmoción interna o externa pueden justificar la suspensión del comercio libre de oro en defensa de las reservas del país.

b) Amonedar el oro que con tal fin le entregue el Banco, cobrándole únicamente lo que las leyes vigentes determinen. Cuando el interés público lo exija, a juicio del ministro del ramo, dará preferencia al Banco para su amonedación.

La primera parte de esta disposición es la misma que rige para los particulares, quienes pueden hacer acuñar por el gobierno el oro que deseen, pagando solo el costo de la operación. La segunda parte encierra una previsión indispensable, desde el momento en que el Banco está obligado a cambiar sus billetes por oro a la presentación, por regla general. Este motivo, que mira a la mayor confianza que deben inspirar los billetes del Banco de la República, explica el derecho de prelación consagrado.

c) No emitir papel moneda ni otros documentos que desempeñen las funciones de moneda, ni permitir que otra entidad pública o privada los emita, durante los veinte años señalados para el privilegio de emisión.

Lo relativo al papel moneda es una consecuencia de la prohibición constitucional que rige desde 1910; y lo concerniente a los otros documentos que hagan las veces de moneda tiende a evitar que una nueva invasión de sustitutos de aquella, tales como las cédulas de Tesorería y los bonos del Tesoro, y las cédulas y los bonos bancarios, trastorne el mercado monetario del país. Puesto que los billetes del Banco de la República están dotados superabundantemente de los requisitos indispensables para ser una moneda sana, y que todo concurre a encarecer el sostenimiento de la unidad de los signos de cambio, era indispensable la garantía de que el Estado no permitiría su desplazamiento por otros documentos de procedencia distinta.

d) Someterse al concepto de la Junta Directiva del Banco para las emisiones futuras de monedas de plata, níquel, cobre y demás metales, con excepción de las de oro que llenen los requisitos de la ley.

Aun cuando el Código Fiscal limita expresamente el poder liberatorio de las monedas de plata y níquel a cantidades reducidas en cada transacción; y aun cuando la emisión de las monedas de esta clase está restringida por las leyes económicas, entre nosotros se había usado de ese recurso, según vimos, en proporciones caprichosas, como arbitrio fiscal. Por otra parte, las nuevas leyes bancarias determinan la cantidad de plata y níquel que puede computarse como encaje legal. Nada más natural, por lo mismo, que las futuras emisiones de monedas fraccionarias queden sujetas al estudio de la Junta Directiva del Banco de la República, que será la entidad que se halle en mejores condiciones para apreciar las exigencias de la circulación monetaria.

e) Recibir los billetes del Banco en los pagos que se le hagan, mientras aquel los cambie en la forma ya vista.

Los billetes, según dijimos, no son de curso forzoso, pero al gobierno interesa tanto como al Banco asegurarles la mayor aceptación posible, por los beneficios que de ello resultan para la circulación monetaria, siendo desde luego muy fundada la salvedad que se hace de que la obligación de recibirlos solo subsiste mientras el Banco los cambie a su presentación por oro o por giros, pues no habría razón para que el gobierno quedara en peores condiciones que los particulares.

El Banco, por otra parte, presta al gobierno diversos e importantes servicios. En efecto, de acuerdo con la ley, es el principal depositario de los fondos públicos, de todas clases, ya sean los ordinarios de Tesorería, ya los correspondientes a cajas especiales y los judiciales. Obra también como agente fiscal del gobierno y como agente para el retiro de la circulación de todos los papeles que sirven de moneda. En virtud de un contrato especial, atiende al servicio de la deuda interna, consistente en el pago de cupones, sorteo y amortización de los papeles oficiales; y a situar oportunamente en el exterior los fondos necesarios para el servicio de la deuda externa, y está encargado del cambio de la plata y de los billetes nacionales deteriorados. A fin de que el gobierno nacional pudiera cubrir en la oportunidad debida el valor de las acciones suscritas por él en el Banco Agrícola Hipotecario, le descontó un millón de pesos, correspondientes al último contado de la indemnización americana. Siempre que el gobierno ha necesitado vender giros sobre el exterior, provenientes de la misma indemnización o de los empréstitos contratados, ha sido el Banco de la República el que se ha encargado de esta operación en forma completamente gratuita y con eficacia encomiable; y por su propia cuenta ha remesado monedas de plata en la cantidad requerida por las circunstancias a los diversos lugares donde se hacía sentir la escasez de esa moneda.

Pero quizá ninguno de estos servicios reviste para el gobierno la importancia del que le presta el Banco al recibir en todas sus dependencias del país, por cuenta de la Tesorería General, los fondos que le consignen las oficinas recaudadoras, y al hacer a esas mismas oficinas las transferencias que la Tesorería le solicite, pues en esa forma acude el gobierno rápidamente a las necesidades del servicio público y al cumplimiento de sus compromisos, en vez de soportar las dilaciones del envío de remesas; descongestiona las oficinas recaudadoras que, como las aduanas, debían almacenar antes por largo tiempo el dinero percibido; y asegura mejor, mediante un proceso más sencillo, la vigilancia de los fondos públicos en su traslado de las fuentes de producción a la Tesorería General de la República. En el solo año que terminó el 30 de junio de 1927, ascendieron las transferencias de fondos oficiales a la suma muy importante de \$31.656.115, que, de haberse cobrado al gobierno la comisión establecida para este género de operaciones, le hubiera representado un gasto de \$102.900.

Los antecedentes bancarios del país, a que ya antes hicimos alusión, determinaron el criterio de suma prudencia que guio a la misión financiera y al Congreso al reglamentar las inversiones que el Banco de la República puede llevar a cabo en obligaciones procedentes del gobierno, pues así como se desechó la idea del banco de Estado, que no hubiera tenido realización porque le hubiera faltado la confianza pública, se quiso limitar en forma estricta el monto de las responsabilidades del gobierno negociables por el Banco, a fin de eliminar toda posibilidad de que la Institución Central del país llegara a depender en su existencia y funcionamiento de la situación fiscal del Estado. La liquidez del activo del Banco es la más importante de las condiciones requeridas para este, a tal punto, dice la misión, que si “no se le puede exigir este requisito, es preferible que no se establezca”, y resulta evidente que esa liquidez desaparecería desde el momento en que se permitiera al Banco invertir cantidades ilimitadas de su capital en operaciones con el gobierno. Parece oportuno examinar cuáles son las condiciones que han de reunir los documentos oficiales que el Banco negocie con el público, con los bancos accionistas o directamente con el gobierno.

La ley establece las limitaciones a que está sometido el establecimiento para ejecutar las operaciones que le son propias, limitaciones que pueden reducirse a cuatro clases.

La primera, de carácter general, impone dos requisitos comunes a todas las obligaciones que el Banco está facultado para negociar, ya provengan ellas de los bancos accionistas o del gobierno: que consten por escrito, y que el plazo de dichas obligaciones no sea mayor de noventa días, como regla general, o de ciento ochenta días para las que sirvan de garantía a los préstamos solicitados

por los bancos accionistas, o que, estando respaldados con productos agrícolas o ganados, sean presentadas por aquellos al redescuento.

La segunda clase la constituyen las reglas que encierran prohibiciones expresas para el Banco. Tales son: la de que no puede conceder créditos flotantes ni autorizar giros en descubierto, en ninguna forma; la de que no puede negociar sus propias acciones, ni documentos asegurados por ellas o por los billetes del Banco; ni acciones de otras empresas, o documentos que las tengan como garantía. Estas disposiciones también se aplican, cualquiera que sea la entidad que las proponga, y no podrán, por tanto, llevarse a cabo ni con el gobierno ni con los bancos accionistas.

La tercera clase está formada por las disposiciones que establecen requisitos especiales para las operaciones provenientes de los bancos accionistas, que son las que determinan el número de firmas que ha de llevar el documento y la naturaleza del destino dado al valor de las obligaciones.

Y, finalmente, la cuarta clase concierne de modo exclusivo a los gobiernos nacional, departamentales y municipales, y señala un cupo fijo como límite máximo para las operaciones que se lleven a cabo con tales entidades.

Según esto, los requisitos que deben llenar las obligaciones de gobierno, ya se negocien directamente con él, ya con el público o con los bancos accionistas, son las siguientes: que tengan un término de vencimiento no mayor de noventa días; que consten por escrito y que se encuentren dentro del cupo señalado, que es el 30 % del capital pagado y las reservas del Banco.

Corresponde a la Junta Directiva estudiar cuidadosamente, en cada caso, si esas condiciones se llenan plenamente; y, por lo tanto, si el fin para el cual se destina el empréstito es de aquellos que por su misma naturaleza no pueden cumplirse y dar lugar a reintegro dentro del plazo de los noventa días, no podrá otorgarlo, como no podría, en otro orden de ideas, aceptar el redescuento de una obligación suscrita por un deudor que no reúna las condiciones de solvencia, moralidad comercial, etc., aun cuando el documento reuniera todos los requisitos legales de forma. El estudio que la Junta Directiva ha de verificar con respecto a toda obligación del gobierno cuyo negocio se le proponga, no puede reducirse, en relación con el plazo, a ver si el documento está otorgado a noventa días o si faltan esos para el vencimiento de la obligación, sino que ha de extenderse a examinar si la capacidad de reintegro dentro de ese plazo es satisfactoria. Esto hará que, prácticamente, el campo de las operaciones al gobierno se limite a los empréstitos de Tesorería que fue, sin duda, el pensamiento de la misión y del Legislador de 1923.

El comité de expertos que estudió el problema de la carestía de la vida fue de concepto que el gobierno debía buscar una inteligencia con el Banco de la República para estudiar la manera de evitar las perturbaciones monetarias y económicas que pudieran ocasionarse por la entrada al país de las sumas

cuantiosas, provenientes de los empréstitos y de la colocación de cédulas hipotecarias, llevados a cabo en el exterior por entidades públicas y privadas.

Es indudable que en ninguna materia como en esta debe existir un acuerdo entre el gobierno y el Banco, pues la anarquía originada por la diversidad de pareceres daría lugar a alteraciones sensibles y perjudiciales, tanto en lo que concierne al volumen de la circulación monetaria, que podría fácilmente alcanzar los límites de una inflación alarmante, cuyas repercusiones en el campo económico son funestas; como en lo que tiene relación con el cambio exterior, que por el aumento inconsiderado en la oferta de giros en un momento dado quedaría expuesto a oscilaciones superiores acaso a la capacidad reguladora del Banco de la República. Es natural que así como la ley dispuso que se acatara el concepto de este acerca de las emisiones futuras de moneda fraccionaria, se le atienda también en materia de suyo tan delicada como esta a que nos referimos, pues, entre otras razones, no podría el Banco satisfacer cumplidamente las funciones que le competen para la vigilancia y dirección del mercado monetario si carece de toda injerencia en la ejecución de las operaciones originadas en los préstamos externos, cuyo producto ha de ingresar al país.

Las utilidades pecuniarias que el gobierno deriva del Banco son de dos clases: las ordinarias, que están representadas por los dividendos correspondientes a sus acciones; y las extraordinarias, que son las dos terceras partes del saldo de las utilidades líquidas que quede una vez tomadas las cuotas señaladas para los fondos de Reserva y de Recompensa y Jubilación de Empleados y para el dividendo normal, y el producto del impuesto de deficiencia. Todas estas utilidades las destinó la ley al retiro de las diversas clases de papeles del gobierno que circulaban como moneda a la época de la fundación del Banco, hasta la eliminación completa de ellos, y también, si fuere necesario, a recoger las cantidades de monedas de plata que circulen en exceso, y de ahí en adelante ingresarán a los fondos comunes del Tesoro.

Hasta el 30 de junio de 1927 recibió el gobierno como dividendos por sus acciones \$1.540.000, y en esa misma fecha le correspondería el 50 % del Fondo de Reserva, o sea, \$447.972,07, incluyendo la cuota que, de acuerdo con la ley, debió tomarse de las utilidades líquidas hasta esa fecha para el fondo referido.