

La amortización del papel moneda y los dividendos del gobierno

Sabido es que el Banco Nacional, que por obra de las circunstancias asumió desde un principio el carácter de banco de Estado, fue el instrumento eficaz para establecer en nuestro país el régimen del papel moneda. Primero, dentro de ciertos límites, atendió a las necesidades impuestas al gobierno nacional por las guerras civiles y por las conmociones originadas en la transformación política que se inició en 1885; pero luego, bajo el control directo del gobierno, las emisiones de papel moneda no conocieron límite. Según la estadística formada por la Junta de Conversión al iniciar sus labores, había entonces en circulación \$1.116.962.519,20 en papel moneda y \$44.100.000 en monedas de níquel.

Los males ocasionados a la economía nacional por aquella intemperancia en la emisión de signos de cambio arbitrarios, determinaron desde un principio la reacción necesaria contra semejante procedimiento, y el mismo gobierno atendió el clamor al crear en 1901 la llamada Junta de Amortización, que debía estudiar y proponer la manera de poner fin al régimen del papel moneda. El Congreso de 1903 dio carácter legislativo a esta medida y señaló rentas especiales cuyos productos debían servir para la amortización.

Pero en 1904 las dificultades de orden fiscal llevaron al Legislador a consumir el primer atentado contra los fondos especiales de que disponía la Junta, pues por la Ley 11 de dicho año se ordenó a aquella entidad dar “en préstamo” al gobierno para atender a las necesidades del servicio público \$100.000.000 en papel moneda, en billetes de los que se habían emitido para el cambio de los deteriorados. El gobierno en seguida ordenó que los fondos que estaban en poder de la Junta, provenientes de las entradas que la ley le había asignado para la amortización del papel, ingresaran a la Tesorería General como fondos comunes. Por medio de otros decretos se convirtió la Junta en una simple dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro; y la Ley 35 de 1907 confirmó lo hecho por el gobierno, al ordenar que los fondos destinados a la amortización o conversión de los billetes siguieran aplicándose a los gastos comunes.

En esta forma lamentable terminó la primera etapa de la lucha contra el papel moneda. La reacción política de 1909 se hizo sentir también en lo referente a la amortización del papel moneda mediante la Ley 69 de aquel año, la

cual creó la Junta de Conversión, entidad a la cual se atribuyeron las funciones de regularizar el cambio sobre el exterior, cambiar los billetes deteriorados y promover la amortización del papel moneda en la forma que fuera más eficaz. La misma ley señaló las rentas que debían destinarse para la conversión indicada y estableció en forma perentoria que

los billetes nuevos destinados al reemplazo de los deteriorados estarán bajo la inmediata custodia de la Junta y no podrán ponerse en circulación en ninguna cantidad de ellos que constituya aumento de emisión, so pena de considerarse el hecho como falsificación de moneda y ser castigado como tal quien lo ejecute.

Y para impedir que los fondos destinados a la conversión pudieran invertirse otra vez en los gastos comunes, como acababa de suceder, consignó el Legislador esta disposición imperativa:

Al Fondo de Conversión no podrá dársele en ningún caso, por ningún motivo, ni por orden de autoridad alguna, inversión distinta de la prescrita en esta ley, so pena de considerarse el hecho como fraude a las rentas públicas y de ser castigados como responsables los miembros de la Junta y los empleados que ordenen la entrega y los que consientan en ella.

Parecía, pues, que el fondo destinado al retiro del papel moneda quedaba ahora sí garantizado en forma definitiva y que el saneamiento de la moneda nacional sería obra de corto tiempo. Sin embargo, el Congreso de 1914, ante las perspectivas de la crisis económica y fiscal originada en la guerra europea, creyó necesario autorizar a la Administración que en aquel año se iniciaba para disponer del Fondo de Conversión invirtiéndolo otra vez en los gastos comunes; y así fue como el gobierno, hasta el 31 de julio de 1918, tomó para los menesteres ordinarios de la administración, la suma total de \$3.584.000 en oro de los fondos de la Junta de Conversión que el Legislador de 1909 había declarado sagrados e intangibles.

La Administración Ejecutiva siguiente elevó el total de las sumas tomadas a la Junta de Conversión a \$5.467.171,77, con lo cual puede decirse que aquel fondo que hubiera bastado para retirar el 50 por 100 del papel moneda en circulación, quedó extinguido definitivamente, y una vez más burlado el país en su aspiración muy justa de tener una moneda sana.

Verdad es que por el monto de las sumas tomadas a la Junta de Conversión expidió el gobierno libranzas sobre las aduanas y las salinas de la república, “amortizables en el plazo de un año”, pero también lo es que esas libranzas, después de la entrega que de ellas hizo la Junta de acuerdo con la ley, todavía

reposan como papeles inservibles e inútiles en las cajas del Banco de la República.

Así concluyó también tristemente la segunda etapa de la campaña nacional contra el papel moneda.

Ya por aquel entonces la moneda de papel emitida por el gobierno se había aumentado en varios millones de pesos, a pesar de la garantía consignada en la reforma constitucional de 1910; de suerte que al iniciar sus labores la misión financiera presidida por Mr. Kemmerer, no solo se habían esfumado los fondos destinados por la ley para la conversión del papel moneda, sino que además se había acrecentado la cuantía de este, se habían emitido inconsideradamente monedas de plata y níquel, y se había tolerado la circulación de otros signos de cambio totalmente arbitrarios.

Diversas medidas aconsejaron la misión para eliminar todos aquellos elementos que perturbaban la normalidad de la circulación monetaria del país, y en lo relativo al papel moneda, incluyó en el proyecto de ley orgánica del Banco de la República la siguiente disposición, que es el inciso 1.º del artículo 26.º de la Ley 25:

Los dividendos que se paguen al gobierno como accionista, las cantidades que reciba por el impuesto mencionado en el artículo anterior (el impuesto por razón del derecho de emisión y de otras concesiones a favor del Banco), y las que le entren por el impuesto de deficiencia de que trata el artículo 18.º de esta ley, serán destinados inmediatamente al retiro de las diversas clases de papel del gobierno que circulan como moneda, hasta que todos ellos hayan sido retirados de la circulación, con el objeto de que sea efectivo para el Banco, en un término lo más corto posible, el derecho exclusivo de emitir billetes que circulen como moneda en Colombia. Después de retirados tales papeles entrarán aquellas sumas a los fondos comunes del Tesoro.

Acerca de lo cual dice lo que sigue la exposición de motivos de la misión:

La clase de papel moneda principalmente contemplada aquí son los billetes representativos de oro, puesto que el retiro de las cédulas de Tesorería y de los bonos del Tesoro queda establecido en el artículo 24.º de esta ley. Esto se debe hacer sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes que proveen a la formación de una garantía metálica para estos billetes representativos de oro, y en cuanto sea posible, las rentas destinadas para formar la reserva metálica especificada en el artículo 5.º de la Ley 69 de 1909, deberán emplearse aquellos billetes. No deberán hacerse nuevas emisiones de tales papeles. Los fondos destinados para garantizar los que hoy circulan, incluyendo los fondos que tiene la Junta de Conversión, deberán usarse, no como fondo de reserva, sino

para el retiro y amortización de los billetes, tan pronto como las rentas a ello destinadas le entren al gobierno. Estos billetes que no tienen ahora prácticamente garantía en oro, son un elemento peligroso a la circulación del país. Su retiro formará un vacío en la circulación monetaria nacional, el que llenarán los billetes del Banco de la República, y el gobierno, por su gran participación en el Banco y por los beneficios que obtenga del impuesto establecido en la ley, será el más favorecido con las utilidades que el Banco obtenga por este aumento en la circulación de sus billetes. [...]. Colombia deberá mirar como un ideal el tener en circulación solamente una clase de moneda de papel: los billetes del Banco de la República.

Y para garantizar la efectividad de lo dispuesto, la misión agregó en el artículo 27.º:

Los artículos 25.º y 26.º de esta ley, una vez aprobados por la Junta Directiva, constituirán un contrato entre el gobierno nacional y el Banco, que no podrá ser modificado durante la vida de la institución, o sea por veinte años, salvo que medie el consentimiento de ambas partes.

En la forma prevista por la misión se pactó entre el gobierno y el Banco, y se le ha dado hasta ahora cumplimiento estricto al nuevo proceso para eliminar definitivamente el papel moneda de la circulación monetaria de la república.

La trascendencia que a esta medida ha de atribuirse y el temor, muy fundado en vista de los antecedentes antes mencionados, de que la nación pudiera sufrir un nuevo contratiempo en su labor contra el papel moneda, explicarán la persistencia con que, desde la Junta Directiva del Banco de la República, reclamamos contra toda medida que pudiera representar una disminución de este nuevo fondo de amortización o una desviación de él hacia objetos diversos del previsto por la misión y reclamado con certero instinto por el pueblo colombiano.

Y fue la primera oportunidad al conocerse la liquidación del presupuesto nacional para 1928. Formulamos entonces una proposición que contenía varios considerandos referentes a las disposiciones legales y contractuales que obligaban al gobierno a destinar todo el monto de sus dividendos para la amortización del papel moneda, y concluía con este último que explica suficientemente lo sucedido:

Considerando que en el Decreto Ejecutivo número 1926, del 30 de noviembre de 1927, que acaba de ser publicado, y en el cual se fijan los cómputos líquidos del presupuesto de rentas y de la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1928, aparecen calculadas las utilidades del gobierno en el Banco de la República en la suma de \$430.000 y en el

artículo 913. ° (Capítulo 137) la apropiación correspondiente a la amortización de los billetes representativos de oro (papel moneda) solo monta a la cantidad de \$331.665, lo que significa que se han destinado para los gastos ordinarios \$98.335 tomados de las utilidades del gobierno en el Banco de la República, y que se disminuye en igual suma el Fondo de Amortización del papel moneda aún en circulación, resuelve: solicitar muy atentamente del gobierno nacional, por conducto del señor ministro de Hacienda y Crédito Público, que oportunamente se adicione la partida respectiva de la Ley de Apropriaciones para 1928 en la cantidad necesaria para que la amortización del papel moneda alcance exactamente al monto de las utilidades que correspondan al gobierno en el Banco de la República en el mismo año, de conformidad con las disposiciones legales y contractuales citadas.

En vista de esta proposición, que la Junta Directiva aprobó sin observación, tuvo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que adicionar la partida apropiada, como no podía menos de hacerlo.

Vinieron luego las modificaciones al impuesto sobre la renta, propuestas por el señor ministro de Hacienda, y en vista de ellas formulamos esta proposición:

La Junta Directiva, teniendo en cuenta: que la nueva reglamentación del impuesto sobre la renta, decretada por el Congreso y el gobierno, afecta considerablemente al Banco de la República; que al disminuir consecuentemente las utilidades líquidas del Banco se reducen en cantidad apreciable los dividendos que corresponden por sus acciones al gobierno nacional; que las utilidades que el gobierno derive del Banco de la República constituyen el Fondo de Amortización del papel moneda nacional, de acuerdo con la ley y con el contrato vigente al respecto, por lo cual resulta evidente que la disminución de tales utilidades reduce en una cantidad igual dicho Fondo de Amortización; y que a la nación y al Banco interesa sobre manera que ese fondo no se reduzca y que la amortización de los billetes nacionales se lleve a cabo dentro del menor tiempo posible, resuelve: en adelante el Banco cobrará sobre las transferencias de fondos nacionales, que hasta ahora han venido haciéndose gratuitamente, una comisión suficiente para compensar la suma en que se disminuyen las utilidades del gobierno en el Banco como consecuencia del pago del impuesto sobre dichas utilidades. [...]. Por la gerencia del Banco se determinará el monto de la referida comisión de transferencia, previo el estudio numérico del caso.

Buscábamos por este medio, como se ve, impedir la disminución del Fondo de Amortización del papel moneda, ya que el ministro de Hacienda, al proponer la nueva reglamentación del impuesto sobre la renta, se había cuidado de eximir de las consecuencias de ella aquel Fondo Especial; y pensamos que el

mejor camino era el indicado, de cobrar una comisión de transferencia sobre las cuantiosas movilizaciones de fondos que el gobierno verifica por conducto del Banco, y que habiendo aceptado este en un principio ejecutar en forma gratuita para las transferencias ordinarias, se hizo extensiva luego a todo género de transferencias, inclusive las extraordinarias y cuantiosas requeridas por el sostenimiento de las obras públicas en todos los sectores del país. Y como se observara que en la forma propuesta por nosotros, venía a eximirse del impuesto sobre la renta representada por los dividendos del Banco de la República no solo el Fondo Especial de Amortización, sino también a los demás accionistas, adicionamos nuestro proyecto con la especificación de que lo que el Banco cobrara al gobierno como comisiones de transferencia lo devolviera luego al mismo en forma de dividendo adicional; pero ni aun así se logró que el ministro aceptara la fórmula ideada para defensa del Fondo de Amortización ni que la Junta la aprobara.

En vista de esto y no siendo legal ni justificado que el gobierno se cobrara a sí mismo impuesto sobre las utilidades deducidas de sus acciones en el Banco de la República, modificamos la parte resolutive del proyecto en estos términos:

Al formular el denuncia de las utilidades del Banco de la República gravables con el impuesto sobre la renta, se excluirá de ellas la cuota de tales utilidades que corresponda al gobierno nacional por capitalización de ellas (Fondo de Reserva) y como dividendos por sus acciones. En este sentido se corregirá inmediatamente la declaración que se haya hecho respecto de 1927. El dividendo del gobierno nacional se calculará tomando como base el dividendo liquidado para los demás accionistas y agregando a este la diferencia entre el impuesto sobre la renta así estimado y el que debería pagar el Banco si las utilidades del gobierno se computaran para la liquidación del impuesto.

Tampoco fue posible que se adoptara esta modificación, y el Fondo de Amortización del papel moneda sufrió desde entonces, y por este medio, una merma considerable.

¿Y qué interés podía haber de parte del ministro de Hacienda en lograr esa disminución de aquel Fondo Especial? La respuesta es clara: las sumas que el gobierno reciba como dividendos por sus acciones en el Banco de la República no puede destinarlos, según la ley y el contrato vigente con el Banco, sino únicamente a la amortización del papel moneda. En cambio, lo que le entre como impuestos ingresa a los fondos comunes.

Y así parece obvio que, por el sistema usado y otros análogos, se puede fácilmente eliminar una entrada que tiene garantizada destinación especial, y por lo mismo resulta incómoda para un gobierno derrochador, y recibir en

cambio igual suma por el concepto de simples impuestos. Por este camino y en forma menos sostenible que la usada en 1904 y en 1914 se puede llegar al mismo resultado de hacer ingresar a los fondos comunes y destinar a los gastos ordinarios lo que la ley quiso que sirviera exclusivamente para la eliminación definitiva del papel moneda.

Por la misma época, el gerente del Banco Agrícola Hipotecario, en su erudito informe a la Junta Directiva de la institución, insinuó la siguiente idea: “Y aun podría pensarse también en que los dividendos que el gobierno aplica en el Banco de la República a la amortización de la suma, ya bastante mezquina, de papel moneda circulante, que funciona al igual del oro, ingresaran también al Banco Agrícola Hipotecario”. Y en apoyo de ella hizo una interesante exposición, sobre la proporción mínima que el papel moneda representa hoy en el volumen circulatorio del país; sobre el ejemplo de otros países, y las teorías, un tanto paradójicas, de varios economistas sobre la función de la moneda y el mejor uso de la riqueza por ella representada.

Desde las páginas de una revista de la capital discutimos también la insinuación anterior, no solo como impracticable dada la existencia de las disposiciones legales y contractuales a que antes hemos hecho referencia, sino como supremamente inconveniente, ya que el saldo de los billetes en circulación representa una deuda de la nación plena y conscientemente reconocida; que el papel moneda, como lo sabemos todos, y lo declaró expresamente la misión Kemmerer, constituye “un elemento peligroso en la circulación monetaria del país”; y que al prescindir ahora de su amortización definitiva, a más de contribuir al nuevo engaño que tal procedimiento constituiría para la nación, se quitaría el único freno eficaz para las nuevas emisiones de papel moneda, verificadas de manera franca o encubierta.

Los siguientes conceptos expuestos en aquella oportunidad sintetizan los motivos que, a nuestro juicio, existen para llevar hasta el fin la amortización del papel moneda nacional y para mantener intacto hasta entonces el fondo que la ley señaló para ese objeto:

Solo la experiencia deja enseñanzas contra las cuales nada pueden las teorías, y ese es el caso de nuestro país con relación al papel moneda. Durante muchos años sufrimos las perturbaciones económicas consiguientes a una moneda sin valor intrínseco ni fiduciario, cuya emisión, como sucede siempre en tales casos, no estaba regulada por las necesidades de la producción y de los negocios, sino por los gastos crecientes de un fisco desordenado y desprovisto de crédito; moneda esencialmente inelástica y cuya función no era servir de medida de los valores, sino de elemento perturbador de los mismos. Al papel moneda se atribuyó, con razón, la causa de los desórdenes fiscales y económicos que padecemos, y hasta la misma corrupción política tuvo en ese sistema

parte de su raíz y medios apropiados de desarrollo. Mientras uno solo de los billetes inconvertibles forme parte de la circulación monetaria del país, subsistirá un germen de inseguridad efectiva.

Es cierto que el papel moneda actual “funciona al igual del oro”, según la afirmación del gerente del Banco Agrícola Hipotecario; pero este hecho se debe al respaldo efectivo que hoy tienen los billetes en el fondo destinado por ley y por contrato para su amortización, y en la certidumbre que existe de que la nación está impedida legal y moralmente para desconocer la deuda a su cargo que el papel moneda representa. Pero es obvio que si se diera otra destinación a ese fondo que debemos considerar sagrado, aun cuando fuera la muy laudable de entregarlo, como se propone, al Banco Agrícola Hipotecario, la confianza en el billete nacional desaparecería completamente y sobrevendrían dificultades insalvables al producirse su rechazo, desde luego muy fundado, por parte del público.