

# ANALES DE LA UNIVERSIDAD

## LECCIONES ORALES DE LEGISLACION

POR ELIAS LASO. — Profesor en la Universidad

(Continuación. — V. el n.º 80, pág. 230)

### LECCIÓN 72

#### EMPRÉSTITOS.

Los gobiernos, lo mismo que los particulares, tienen gastos imprevistos que no pueden cubrirse con el presupuesto anual; puesto que en éste los gastos y las rentas están niveladas. Para atender á estos gastos, que á las veces son urgentísimos, como los que requiere una guerra, los gobiernos antiguos guardaban cantidades determinadas de moneda, ó indeterminadamente todos los ahorros que durante el año económico podían hacer. Los atenienses guardaban anualmente mil talentos, y castigaban con pena capital al magistrado que daba diversa inversión á esta suma, ó proponía siquiera gastarla en otra cosa: esto mismo hacían casi todos los monarcas del Oriente y del África; aún en los tiempos modernos lo han practicado algunos magistrados: Enrique IV dejó al morir un tesoro riquísimo acumulado paulatinamente por su ministro Sully: Napoleón I tenía también un tesoro considerable en las Tullerías.

Filangieri propone un medio para que los gobiernos puedan atesorar sin que la industria nacional pierda estos capitales. Todos los sobrantes ó ahorros que haga el Estado debe colocarlos á un interés moderado en mano de los nacionales, con la expresa condición de devolverlos cuando los pida el Gobierno con un prudente desahucio, ya sea por dividendos ó de una vez la suma total. Pero este método convertiría al gobierno en especulador, y los gobiernos jamás deben serlo porque quebrantarían la misión social que les ha señalado la Provi-

dencia, y la quebrantarían con grave perjuicio de la nación. Los que habían recibido el dinero lo habían empleado sin duda en la industria, y en el caso de una súbita invasión, de una calamidad pública, ó de cualesquier otro incidente que obligara al gobierno á pedirles los capitales, ó no podrían devolverlos (porque nadie tiene grandes sumas guardadas en caja) ó tendrían que hacer graves quebrantos para devolverlas, y esto produciría bancarrotas que arrastrarían á la desgracia aún á los demás capitalistas. El favoritismo y la especulación se mezclarían en los préstamos de dinero que hiciera el Estado. Los deudores se convertirían en agentes ciegos de su acreedor el Estado, y la libertad correría graves riesgos.

Tanto el método de atesorar como el propuesto por Filangieri tienen muchísimos inconvenientes, y por esto, los gobiernos, casi generalmente, apelan hoy al sistema de empréstitos.

Empréstito es un contrato por el cual los gobiernos reciben capitales de los particulares, ó á las veces de otros Gobiernos, pagando un interés estipulado, para atender á los gastos *imprevistos* del Estado.

La confianza que *inspira* un gobierno á los capitalistas se llama *crédito público*.

El crédito público se diferencia del privado en que éste termina casi siempre con la vida del deudor, y es más limitado en su cantidad que el del Gobierno, ya porque éste no muere, ya porque las rentas y recursos de un Gobierno son siempre más cuantiosos que los de un particular por rico que sea.

Antiguamente se hacían los empréstitos con la garantía del Jefe del Estado, pero estos no son verdaderos empréstitos públicos; pues no se fundan en el crédito público, sino en el que goza particularmente el magistrado que lo obtiene.

Los empréstitos públicos hánse de fundar siempre en el crédito nacional; y son de dos especies: 1.º por un término fijo; y 2.º indeterminado ó á perpetuidad; los primeros llámense *empréstitos por anticipo*; los segundos *empréstitos á perpetuidad*.

En unos se hipotecan todas las rentas ó bienes del Estado; en otros un ramo especial, ó una cierta clase de bienes; como empréstito sobre la sal: empréstito sobre terrenos baldíos, &c.

Hay, también, una tercera clase de empréstitos conocidos con el nombre de *empréstitos sobre anualidades*. Estos se subdividen en dos: *anualidades á plazo* y *anualidades vitalicias*.

En estos empréstitos el gobierno paga á los acreedores una cuota anual que comprende todos los intereses del año, y además una parte del capital: estas cuotas son más ó menos grandes según sea el plazo convenido dentro del cual ha de quedar pagado el capital—*Anualidades á plazo*—ó durante una ó dos vidas ó generaciones—*anualidades vitalicias*. Estos empréstitos están reprobados, así como están reprobadas las tontinas; y los á plazo son imprudentes; porque llegado el plazo, el gobierno, casi siempre, se ve en grandes apuros para el pago. Por esta razón se han preferido generalmente los empréstitos perpétuos.

Los empréstitos perpétuos son de dos clases: 1.<sup>a</sup> á capital real y 2.<sup>a</sup> á capital nominal. Se llaman de capital real aquellos en que el gobierno recibe ciertamente la suma prestada; y se conocen con el nombre de empréstitos á capital nominal aquellos en que el gobierno recibe una suma menor de aquella por la cual paga intereses. En los de capital real recibe efectivamente diez millones de pesos, por ejemplo, y paga por ellos el interés estipulado. En los de capital nominal recibe ocho millones de pesos en efectivo y otorga *efectos de crédito* (documentos) por diez millones, pagando en consecuencia los intereses sobre diez millones, como si los hubiera recibido cabales. Esta clase de empréstitos es ruinosa, y no tiene utilidad alguna, pues la ilusión de un interés moderado, de un 5% por ejemplo, es muy grosera ya que es fácil comprender que recibiendo tan sólo un 80% de capital en efectivo, y pagando por los ciento, el interés efectivo es de un 7%. Sin embargo casi todos los empréstitos hechos ultimamente por la Turquía y los gobiernos de la América del Sur, han sido á capital nominal.

Se llama *deuda consolidada* aquella que está inscrita en el gran libro del Estado, y por lo mismo no puede aumentarse sino en virtud de ley expresa.

La deuda consolidada se divide en *perpétua* y *temporal*: llámase perpétua aquella que proviene de empréstitos perpétuos y en los cuales el gobierno no tiene plazo fijo para el pago total; pues goza de la libertad de amortizarla cuando quiera; mas los intereses los paga exactamente en cada anualidad. Llámase temporal aquella que proviene de empréstitos con plazo fijo para la amortización, ó como suelen llamarse, por anticipo.

Inglaterra no da á sus acreedores título alguno de crédito, pues procede en esto como los bancos; pero en casi todos los otros Estados se observa un método inverso, pues la deuda está representada por *efectos de crédito*, los cuales son documentos, certificados, inscripcio-

nes ó acciones que unas veces son nominales y otras al portador. Este segundo método es más expedito; pues la trasmisión de los efectos de crédito, principalmente cuando son al portador, es muy facil y sencillo mientras que en el primer caso el acreedor tiene que ir al Tesoro y hacer la transferencia al comprador, á presencia del gerente que toma la nota respectiva y hace constar la novación de acreedor en el gran libro: en este método el Estado no se expone á la falsificación de los efectos de crédito; pero los juegos de bolsa son menos fáciles, lo mismo que la salida de los efectos de crédito á los pueblos extranjeros.

En contraposición de la deuda consolidada hay otra calificada de *flotante*.

Llámase *deuda flotante* aquella que contrae el Estado para corto tiempo, y que por lo mismo no necesita de inscripción en el gran libro ni de ley previa que la autorice.

El déficit del presupuesto anual se cubre contrayendo esta clase de deuda; pues cuando ocurre un gasto urgente y no previsto en el presupuesto; cuando el gobierno, á pesar de tener dinero en una provincia, no puede trasladarlo á aquella en que lo necesita; cuando no se llena el presupuesto ordinario, porque se ha atrasado el cobro de las contribuciones, y en otros mil casos análogos, el gobierno emite *bonos ó billetes de Tesoro* por una suma igual á la que necesita, pero sin poder pasar de la cuota señalada por la ley para este caso; estos bonos ganan un interés muy moderado, porque son reembolsables en plazo corto; pero circulan como si fueran billetes de banco ó vales de comercio, cuando el gobierno goza de buen crédito; pues cuando carece de él no le es dado este recurso. Son tan apreciados y gozan de tanto crédito estos bonos de Tesoro, que los comerciantes suelen comprarlos para conservar en ellos la suma que todo comerciante previsor mantiene en caja para hacer frente á las emergencias pequeñas, pero urgentes, pues guardando dinero ó billetes de banco no ganarían interés alguno, y con los bonos de Tesoro lo ganan aunque sea módico.

La deuda flotante se convierte á las veces en inscrita ó consolidada; pues cuando el gobierno tiene en todos los años un déficit de rentas, ó se ve obligado á disminuir el número de empleados, el de los gastos ó á elevar la cuota de las contribuciones; mas como todo esto es difícil, lo que frecuentemente sucede es que la legislatura convierte en consolidada la deuda flotante.

Los gobiernos tienen dos métodos para arreglar el pago de sus deudas; el primero es el de las *cajas de amor-*

tización, y el segundo el de aplicar á este objeto el sobrante de las rentas públicas.

Las cajas de amortización son establecimientos destinados á recibir del Estado una suma anual determinada, y además los intereses totales de la deuda que se trata de cubrir, para entregar á los acreedores lo uno y lo otro; pero pasado el primer año la caja suele colocar la suma por intereses, y á las veces la parte que recibe por capital á un interés mayor hasta que llegue el tiempo del pago; así consigue aumentar la cuota y facilitar el pago. Otras veces compra con estos fondos los efectos de crédito correspondientes á la deuda, y como los compra al precio de plaza hace también un ahorro con esta operación. Pero la principal utilidad de la caja de amortización consiste en que recibiendo anualmente del gobierno toda la suma de intereses, como si el capital fuera siempre el mismo, puede amortizar cada año una parte mayor de capital. Si el gobierno para pagar diez mil pesos que debe al 12% entrega á la caja anualmente 2.000 pesos de capital y 1.200 pesos de interés, es claro que en el segundo año no debe más que 8.000 pesos, seis en el tercero y así sucesivamente, pero como la caja recibe íntegros los intereses de 10.000 pesos paga los intereses respectivos y el sobrante de intereses lo coloca á interés moderado ó lo emplea en comprar á precio de plaza los efectos de comercio de la deuda.

Este método de amortización es utilísimo para los particulares, porque el interés compuesto lo reciben de otro individuo y no hacen gastos de administración ni da sueldo á los agentes de la caja, mas no lo es al gobierno por ser él mismo el que paga los intereses. Sin embargo este método tiene dos ventajas: 1.<sup>a</sup> inspirar más confianza á los acreedores por ser la ley la que señala el fondo de amortización; por ser este invariable y conocido, y finalmente, por ser un tercero el administrador de los fondos destinados al pago; pues los gobiernos en sus constantes necesidades gastan las sumas con que pudieran pagar, lo cual no sucede cuando estas sumas están ya en poder del Gerente de la caja de amortización: 2.<sup>a</sup> cuando el capital y los intereses se pagan con regularidad y en dividendos fijos, conocidos y determinados, el precio de los efectos de crédito se cotiza con mucha regularidad y no da lugar á las especulaciones de bolsa, que arruinan á tantos imprudentes.

El 2.<sup>o</sup> método es el más económico y expedito cuando el gobierno es honrado y económico: no dá lugar á complicaciones, á gastos de amortización, ni á especulaciones infames. Las deudas enormes contraídas por el

Gobierno General de los Estados Unidos del Norte para sostener la guerra última, y en ella el principio justo y salvador de la soberanía nacional en contraposición de la de los Estados, está ya pagada con este método.

Hay, además, un medio de disminuir algún tanto las deudas públicas, pues bien así como los particulares abren un crédito á menor interés para cancelar otro igual á mayor tipo; así mismo les es dado á los gobiernos aprovechar de las épocas favorables en que se encuentra dinero á bajo interés para decir á sus acreedores: «el Estado paga á US. un nueve por ciento de interés anual; ó rebajan á US. los intereses al 6 % ó reciben su capital»; si lo primero ha ahorrado el gobierno un 3% anual en los intereses, y si los acreedores prefieren recibir los capitales, el gobierno toma éste al 6% de otros prestamistas y lo entrega á los primeros, haciendo siempre un ahorro del 3% anual en el pago de los intereses. Esta operación es legítima y se conoce con el nombre de *conversión de rentas*. La deuda proveniente de esta conversión se llama *deuda diferida*. El Sr. Flores, Presidente del Ecuador, hizo la conversión de una gran parte de la deuda interna que pagaba del 12 al 10% ó sólo al 6% con grande provecho para el Estado.

En el Ecuador se ha señalado como uno de los fondos de amortización los terrenos baldíos; pero la dificultad de abrir caminos ha anulado esta fuente. Las leyes sobre terrenos baldíos se han multiplicado y diversificado mucho, pues casi no hay legislatura que haya cerrado sus sesiones sin dar alguna disposición inconsulta é inútil.

Las condiciones esenciales del crédito público enumeradas tan acertadamente por el Sr. Pástor son las siguientes:

1ª. Puntualidad religiosa en el cumplimiento de las obligaciones públicas, sin consideración á la época, á lo constitución política ni á las personas encargadas del Gobierno bajo el cual se han estipulado, porque no se contrata con tal ó cual ministro, con tal ó cual poder, sino con el Estado, que no muere nunca. La base de la Hacienda de todos los imperios, decía Casimiro Perier es la economía; la fuente del crédito es la fidelidad en respetar todos sus compromisos. Así es que en vano se buscarán señales de crédito allí donde los diversos gobiernos que se suceden acostumbra, por interés ó por pasión política, á negar las deudas contraídas por sus antecesores, donde una autoridad despótica ó dictatorial se considera con facultades, no sólo para arreglar el porvenir, sino también para anular ó modificar el pasado. Por

el contrario, en los países regidos constitucionalmente, que afectan fondos especiales á la extinción de sus deudas y se imponen el deber escrupuloso de no distraerlos de su objeto, el Estado encuentra siempre en el crédito fáciles y abundantes recursos.

2ª. Seguridad personal y respeto á la propiedad. Estas son garantías sin las cuales no puede haber confianza, y por consiguiente indispensables para la existencia del crédito, ya sea público ó privado. No se manda á los capitales, y sólo la amenaza de hacerlo basta para asestar un golpe terrible á la industria y al crédito público: porque los capitalistas, disminuyendo sus consumos, ocultando su fortuna, escondiendo sus riquezas en el seno de la tierra ó llevándolas al extranjero, arrebatan á la producción, á la par que al Gobierno, los recursos que de otro modo les hubieran facilitado.

3ª. Nivelación de los presupuestos, esto es, equilibrio entre los gastos y los ingresos, de modo que el producto de las contribuciones sea suficiente á cubrir las atenciones ordinarias del Estado. La existencia de un déficit permanente revela una de dos cosas, ó una mala administración, ó un vicio orgánico en las instituciones políticas, y cualquiera de ellas basta para alejar la confianza; porque ¿cómo tenerla en un Gobierno que disipa los intereses que le están encomendados, ó en leyes abusivas que á la larga han de dar origen á una revolución más ó menos violenta?

4ª. Publicidad en las operaciones del Tesoro; porque en efecto, cuando estas operaciones son conocidas, cada cual puede formarse una idea exacta de la situación de la Hacienda y juzgar del grado de solidez que ofrecen las estipulaciones de la misma. No haya temor de que el conocimiento de la verdad perjudique al crédito del Estado, aun cuando se halle en circunstancias apuradísimas; por mucho que éstas lo sean, siempre las abulta la imaginación cuando se ocultan ó disimulan. Hacen muy mal los gobiernos que, al ver á la Hacienda en una situación difícil, se encierran en la más profunda reserva, creyendo así engañar á sus acreedores y prestar al país un servicio; el misterio crea ó aumenta la desconfianza, lejos de alejarla ó disminuirla.

Finalmente diremos con el Sr. Zorobabel Rodríguez en su Tratado de Economía Política:

Aun cuando el Estado debe vivir de sus contribuciones, como el particular de sus rentas, buscando en ellas como en única fuente los fondos que necesite para la marcha normal, ordenada y progresiva de la administración, suelen presentarse casos en que, por necesidad y

por justicia, debe, cual suelen los particulares también, pedir al crédito los recursos cuantiosos y extraordinarios que haya menester, ya para atender con prontitud y eficacia á la defensa del honor ó de la independencianacional y otros altísimos intereses, ya para llevar á efecto empresas ó construir obras de utilidad manifiesta, de grande aliento y de muy subido costo.

En estos casos, accidental y extraordinariamente, los gobiernos pueden y aun deben recurrir á los empréstitos, *que son préstamos hechos al Estado por los particulares, y una que otra vez también por otro Gobierno.*

El empréstito,—no hay que olvidarlo,—es una carga legada á las generaciones venideras, un anticipo pedido por de pronto á prestamistas, las más veces extranjeros; pero que á la larga y con sus respectivos intereses, deberá ser pagado hasta el último centavo por los contribuyentes. En otros términos, el empréstito se resuelve en el impuesto, que es en definitiva la fuente más copiosa y permanente de recursos para el Estado.

De lo expuesto se sigue que, con el producto de las contribuciones, deben atender los Gobiernos á todos los gastos normales de la administración pública, y que, cuando éstos alcanzan á una suma superior al rendimiento de aquellas, hay que proceder á reducir los gastos ó á aumentar las entradas, recargando las contribuciones establecidas ó estableciendo alguna nueva para restablecer el equilibrio.

No es indiferente, sin embargo, optar por uno de los dos términos de esta disyuntiva; porque sólo será lícito, recurrir al arbitrio,—siempre fácil para los legisladores aunque siempre duro para los contribuyentes,—de reagravar las cargas públicas, cuando se haya purgado cuidadosamente el presupuesto de gastos, de todos aquellos que no sean indispensables para que el Gobierno pueda cumplir de una manera satisfactoria con los fines primordiales, legítimos, y benéficos de su institución. Antes de pensar en imponer al pueblo nuevas cargas, gravando *su presente con el impuesto* ó *su porvenir con el empréstito*, debe el legislador suprimir con firme mano todos aquellos gastos que no respondan á esos fines, y aun recortar todos aquellos que, correspondiendo á ellos por su naturaleza, pudieran estimarse como exajerados ó excesivos.

Los casos de aumentos plenamente justificados de las cargas públicas son muy raros en la historia económica de los pueblos modernos, por más que ella nos revele que siguen de año en año en casi todos los países del

mundo una constante progresión. Y no se diga, para justificarlo, que ella es una consecuencia del incremento constante también de la población y de la riqueza privada; porque es claro que si se recurre á nuevos impuestos, es porque los gastos aumentan con mayor rapidez que la población y la riqueza, y el consiguiente rendimiento de las contribuciones ya establecidas.

Sea de ello, empero, lo que fuere, hay que reconocer que aun en la vida de los pueblos más juiciosos y económicamente administrados, se presentan casos en que los Gobiernos, por razón de necesidad ó por razones de justicia se ven forzados á recurrir al empréstito.

En razón de la necesidad, debe recurrirse al empréstito para rechazar una agresión, para mantener la honra y la independencia nacional, para libertar el territorio de una ocupación extranjera, para reparar alguna gran catástrofe, ó para llenar un déficit legado por gobernantes anteriores, de esos que gastan sin contar diciendo en sus adentros: Después de mí, el diluvio!—déficit tan considerable que no pudiera ser llenado ni con el auxilio de las economías, ni con fondos provenientes de las contribuciones.

En razón de justicia, el empréstito debe contratarse para suprimir alguna grande iniquidad, como la esclavitud, ó para ejecutar obras muy costosas de larga duración y de necesidad ó utilidad evidentes; porque sería injusto echar el peso de tales obras sólo sobre la *generación presente, estando ellas destinadas á servir á la presente y á las venideras*. Pos esto es que, aun los Gobiernos más discretos y parsimoniosos, no temen pedir al crédito los fondos que han menester para construir ferrocarriles, para abrir caminos y canales, para dotar á los puertos de obras de seguridad ó de defensa, para ejecutar grandes trabajos de salubridad é higiene, y otros objetos análogos.

Fuera de estos casos, y tratándose, por ejemplo, de arbitrar fondos para cubrir los gastos ordinarios de la administración ó saldar los déficits anuales de un presupuesto desequilibrado, ó los que demande la de protección y favoritismo, el empréstito es un arbitrio que debe considerarse como absolutamente vedado.

*Amortizar una deuda es pagarla gradualmente por medio de cuotas por lo común periódicas.*

En los empréstitos se llama *amortización* la cuota que el deudor se obliga á entregar anualmente á sus acreedores en parte de pago del capital de que se dió por recibido. Así si se contrata un empréstito de 1.000,000 de pesos con un  $\frac{1}{2}\%$  de amortización, el deudor tendrá

que pagar todos los años por esta causa la cantidad de 5,000 pesos.

Antes de exponer la forma actualmente adoptada para el pago de los empréstitos, no estará demás advertir que ella es relativamente moderna.

Hasta fines del siglo pasado los Gobiernos, para atender al pago de las deudas públicas, afectaban á este servicio una parte de sus rentas ordinarias y dictaban las medidas conducentes á la acumulación de fuertes sumas de dinero ó de metales preciosos con que efectuar, al vencimiento del plazo, el pago del capital.

Más tarde, y cuando el mecanismo y la potencia progresiva del interés compuesto fueron popularizados por las publicaciones del Dr. Price, hacia el año de 1786, se establecieron con aquel objeto (*cajas de amortización*, á las cuales se confiaban los fondos destinados á pagar las deudas públicas, á fin de que éstos fueran incrementándose en ellas mediante la capitalización de los intereses.

Pero este sistema no surtió los efectos que de él se esperaban,—porque para que el capital sea productivo es preciso que esté empleado,—ya porque las Cajas de Amortización no lograban emplearlo sin exponerlo á graves riesgos de pérdida parcial ó completa, ya porque los Gobiernos en apuros echaban mano de los recursos acumulados, para hacer la guerra, ó llenar el déficit de sus presupuestos ú otros fines igualmente diversos de los contemplados al depositarse en dichas Cajas.

En la actualidad el procedimiento común es otro. El consiste en que el Estado deudor consulte todos los años en el presupuesto de sus gastos ordinarios la cantidad necesaria para pagar, ó *servir*, como suele decirse, los intereses de sus deudas, y la parte del capital que, al contraerlas, se obligó á amortizar anualmente.

A este intento no se procede repartiendo la suma que debe amortizarse entre todos los tenedores de los bonos, sino recogiendo y pagando tantos de ellos cuantos sean bastantes al entero de aquella.

La compra ó pago de los bonos debe hacerse á *la par* ó *al precio corriente*; según lo estipulado al verificarse la emisión.

Se amortiza á la par cuando se paga al tenedor del bono amortizado, en dinero, una cantidad igual á la que expresa el título: mil pesos oro por un bono de mil pesos.

Se amortiza al precio corriente, cuando las obligaciones se redimen pagándolas según el precio que tengan en el mercado: ochocientos pesos por un bono de mil,

que se cotiza en la bolsa al 80 por ciento, ó sea con 20 por ciento de descuento.

En cada uno de estos casos se procede de un modo distinto á la elección de las obligaciones que deben amortizarse. Cuandose amortiza á la par,—como estando el precio por debajo de ella, la amortización implica una ganancia para los tenedores de los bonos y todos solicitarían ser preferidos,—se eligen por sorteo los que han de recogerse y pagarse; cuando se amortiza al precio corriente, se piden propuestas y se amortizan, hasta enterar la cantidad necesaria, aquellos bonos que se ofrezcan á más bajo precio.



Continuará.

ÁREA HISTÓRICA

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL