

## La primera ley sobre remesas de la historia: Legge 24 de 1901<sup>1</sup>

Por Iñigo Moré

**Hoy las remesas están reguladas en casi todos los países del mundo. Pero en muy pocos casos esta regulación es explícita, con una Ley de remesas que recoja y garantice los derechos de los emigrantes en este terreno. Este artículo analiza la primera Ley sobre remesas de la historia, que es también la primera aplicación concreta de conceptos como la transparencia o la bancarización. Conceptos muy citados en el contexto de las remesas aunque quienes los esgrimen muy a menudo ignoren que estas soluciones llevan más de un siglo entre nosotros con tantas luces como sombras.**

La primera Ley sobre remesas de la que tenemos noticia es la Legge nº 24 del 1 de febrero de 1901 “per la tutela delle rimesse e dei risparmi degli emigrati italiani all'estero”. Esta norma italiana, con 108 años de edad, es el primer intento conocido de una política sobre remesas. Es por ello el primer caso de un Estado asumiendo responsabilidades frente a su diáspora en este terreno. Un Estado que por primera vez intenta dar transparencia a un mercado y que utiliza como herramienta la bancarización. Desgraciadamente, también es el primer intento de gravar las remesas con impuestos. Como todo primer intento, no fue del todo eficaz en primera instancia, al menos esa fue la opinión del Gobierno Italiano, que aprobó cuatro reglamentos diferentes para su aplicación entre 1901 y 1909. Con todo, la Legge 24 es de análisis obligatorio para cualquiera que se plantee una acción política sobre las remesas, ya sea desde el punto de vista del desarrollo o simplemente financiero.

**Antecedentes.** Cabe considerar esta Ley como una “pieza separada” del sumario de superior envergadura de la Ley 23 del mismo año “sulla emigrazione”. Con ella el Reino de Italia intentaba amparar a los emigrantes, que en la época ya eran una inmensa avalancha humana, atraída principalmente hacia el sueño americano del que muchos se despertarían violentamente tras darse cuenta de que las condiciones prometidas por las agencias de emigración no se cumplían. Entre los años 1876-1900 emigraron 5.257.911 italianos, mientras que en el periodo 1901-1915 lo hicieron 8.769.749<sup>1</sup> (Se calcula que un total de 24 millones de italianos emigraron entre 1876 y 1976, lo que se puede considerar como el mayor éxodo de la historia)



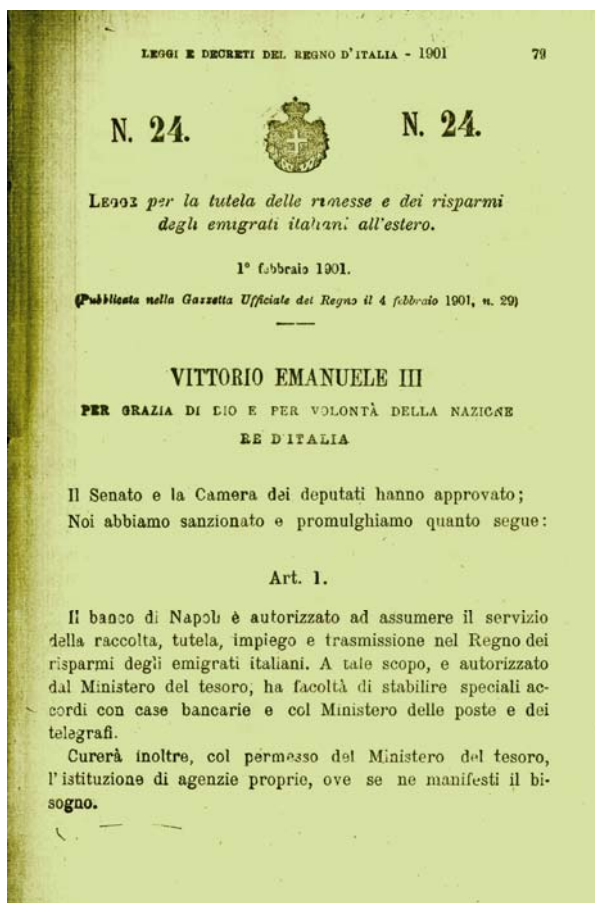
Muy a menudo estos emigrantes abandonaban el país sin ningún tipo de amparo oficial ni asistencia, de lo que nacían innumerables estafas y fraudes. El gobierno italiano intentó poner orden en esa situación con la

<sup>1</sup> Se agradece la inestimable colaboración de Maria Giuseppina Marotta, del Ufficio Centrale e per la Gestione dei Fondi Speciali de la Biblioteca del Senato della Repubblica así como la diligente asistencia recibida de Donatella Danzi y del servicio bibliográfico de la Biblioteca Nazionale Braidense.

Ley de emigración de 1888, pero este esfuerzo resultó insuficiente por lo que no tuvo más remedio que revisarla en 1901 con Legge 23. Su principal aportación fue la institucionalización de la emigración, con la creación de un Comisariado de Emigración dentro del Ministerio de Affari Esteri, que se encargaría en lo sucesivo de atender los problemas de los emigrantes. Por otro lado, la ley limitó severamente el derecho a emigrar al exigir un permiso previo para los aspirantes a dejar el país, sobre todo si estaba en edad militar (art. 1), así como un pasaporte (art. 19). Por último, reguló las agencias de emigración, llamadas vettori, prohibiéndolas “eccitare públicamente ad emigrare” (art. 17) y penando con seis meses de cárcel a los que “favoriscano l’emigrazione contro le prescrizione delle leggi” (Art. 31). Las mayores penas, de un año de cárcel, se aplicarían a los que abandonasen a menores de 17 años en el extranjero para que trabajasen (art 4). Estos vettori quedaban obligados a pagar un cánon de ocho liras por emigrante que dotaría un “fondo per l’emigrazione” que gestionaría el Comisariado (art. 28). Este Fondo se destinaba a pagar los gastos ordinarios del Comisariado de Emigración y estaba bajo la vigilancia del Ministro de Asuntos Exteriores, así como de tres diputados y tres senadores. Al Gobierno no le pareció que los emigrantes tuvieran que estar presentes en el reparto de este Fondo.

Quizá se calculó que las aportaciones serían insuficientes para pagar todos los gastos, porque engrosarlo con sería uno de los objetivos de la Legge 24 de Remesas.

**La Legge 24.** El antecedente de esta norma está en los trabajos preparatorios de la Ley de



emigración. Por ejemplo, las remesas estaban presentes en los primeros escritos de la Ley de Emigración, apareciendo en la Relazione al disegno di legge per l’Emigrazione, presentada al parlamento en febrero de 1899 por el congresista Pantano. Por cierto que esta Relazione se proponía otorgar esa tutela tanto al Banco de Napoli como al de Sicilia<sup>ii</sup>. Pero las remesas fueron dejadas de lado, aunque bajo la mirada atenta del Gobierno. El objetivo era aprobar la norma general de emigración cuanto antes, sin dejar por ello desatendidas las cuestiones particulares que continuaban su proceso en un segundo plano. Así el 31 de enero de 1901 se aprobó la Ley 23 sobre emigración, y solo un día después, el 1º de febrero de 1901, se aprobaba la Ley 24 “per la tutela delle rimesse”. Ambas leyes fueron tramitadas por la misma Comisión y tuvieron el mismo relator, el onorevole Pantano<sup>iii</sup>.

Antes de analizar la ley de remesas, es importante detenerse en el contexto que dio origen a esta norma. En la época ningún país del mundo elaboraba una balanza de pagos y por tanto se carecía de información estadística sobre las dimensiones de

estos flujos. Esto significa que el problema que se intentaba resolver nada tenía que ver con el tamaño de estas remesas, cuyo detalle se ignoraba. Y si no había referencia a la dimensión total, tampoco a los problemas asociados, como la posibilidad de que afectaran a la estabilidad macroeconómica del país, o los posibles beneficios, por ejemplo en términos de desarrollo, un concepto que en la época no se utilizaba con el sentido actual. El objetivo de esta norma está claro en su nombre: “tutela” en el sentido de protección. Una tutela que, para ser efectiva, ha de tener un tutor, en este caso el Banco de Nápoles, entidad de titularidad pública a la que se autoriza “ad assumere el servizio della raccolta, tutela, impiego e trasmissione nel Regno del risparmio degli emigrati italiani” (art. 1). Hay que señalar que el Banco de Nápoles era una institución de gran envergadura, que hasta 1926 tuvo capacidad legal para emitir moneda, pasando entonces esta responsabilidad al Banco de Italia.

Se trata por tanto de un intento de bancarizar las remesas de los emigrantes, y de hacerlo por medio de una entidad de titularidad estatal.

Hasta el momento los emigrantes italianos disponían de múltiples medios para el envío de remesas, pero muchos eran informales en el sentido que eran ajenos a la regulación y carecían de protección oficial. El primero era sin duda el envío de cantidades en metálico en el bolsillo del emigrante retornado, o por medio de amigos o conocidos. Le seguía el uso del correo, bien ordinario o asegurado, por el procedimiento de disimular unos billetes entre las hojas de una carta. Desde luego que los giros postales tenían su importancia así como las transferencias bancarias y cabe pensar que los emigrantes italianos usaban las letras de cambio en la misma medida que sus homólogos españoles<sup>2</sup>. Pero estos sistemas organizados solo estaban a disposición de una minoría de los emigrantes debido a que su diseño original que respondía a operaciones de comercio internacional, así como a la escasa capilaridad de los sistemas financieros en la época. Con todo, el sistema más difundido era el de los banqueros informales, o “banchisti”. Se trataba de “banqueros espontáneos” cuya actividad original siempre estaba centrada en los emigrantes italianos y podía ser tan diversa como la de notario, comerciante de alimentos o escribiente.



Como actividad adicional realizaban la de financiero, tomando el dinero de los emigrantes y enviándolo a Italia para que un financiero local pagase los giros. Este a su vez remitía por correo al emisor el comprobante del pago de la remesa que garantizaba al emigrante el buen fin de la operación<sup>iv</sup>. Los Banchisti, muy a menudo terminaban haciendo de la banca su actividad principal. Una banca que hoy llamaríamos “étnica” pues se dirigía en exclusiva a ciertos grupos de emigrantes. Por ejemplo, la Prisco State Bank se

dedicaba especialmente a los emigrantes italianos.

<sup>2</sup> Para una descripción detallada del sistema utilizado por los emigrantes utilizado por lo emigrantes españoles en la misma época véase José Ramón García López “Las remesas de los emigrantes españoles en América, siglos XIX y XX” ed. Jucar 1992

Todos estos mecanismos tenían un grado de funcionalidad notable para la época, lo que les había permitido lograr la confianza de los emigrantes. Un ejemplo de ello es la remesa adjunta, de 5.000 liras enviada en 1926 desde Washington al pueblo de Colosimi, en la provincia de Cosenza (Calabria).



No obstante, el Gobierno italiano entendió que un mecanismo bancario formal y con la garantía del estado podría dinamizar el envío de remesas. Quizá introducir competencia en este mercado y, sin duda, prestar un servicio a la diáspora italiana. Por ello, la terminología de “tutela” fue excesiva pues la norma no obliga a que los italianos utilizaran este nuevo

sistema. Simplemente lo ponía en el mercado. O para ser exactos, ordenaba que se pusiera, autorizando al Banco de Nápoles a crear una red de corresponsales en el exterior que captasen las remesas. En ellos comenzaba un sistema de giros redimibles en las oficinas postales o cualquier otro banco italiano. Estas remesas, llamados “vaglia cambiario estero” (no confundir con el vaglia simple que equivale al giro español) tenían la forma de un impreso, semejante a un cheque, y su montante máximo era de 10.000 liras. Se trataba de un documento que se cumplimentaba por duplicado, entregando el original al emigrante que enviaba la remesa y quedándose el banco con la copia. En los documentos aparecía el nombre del emisor, montante, el nombre del destinatario así como la plaza de cobro y otros datos. El corresponsal tenía que indicar diariamente al Banco de Nápoles el número de vaglia realizados para que el Banco diese las oportunas indicaciones para su pago. A su vez, el Banco ordena el pago en la plaza prevista sin que fuera posible modificar este punto. El vaglia se podía cobrar en cualquier sucursal del Banco de Nápoles y de cualquier otro banco italiano y, sobre todo, en las oficinas de correos, que por su mayor capilaridad fueron el verdadero eje de este sistema.

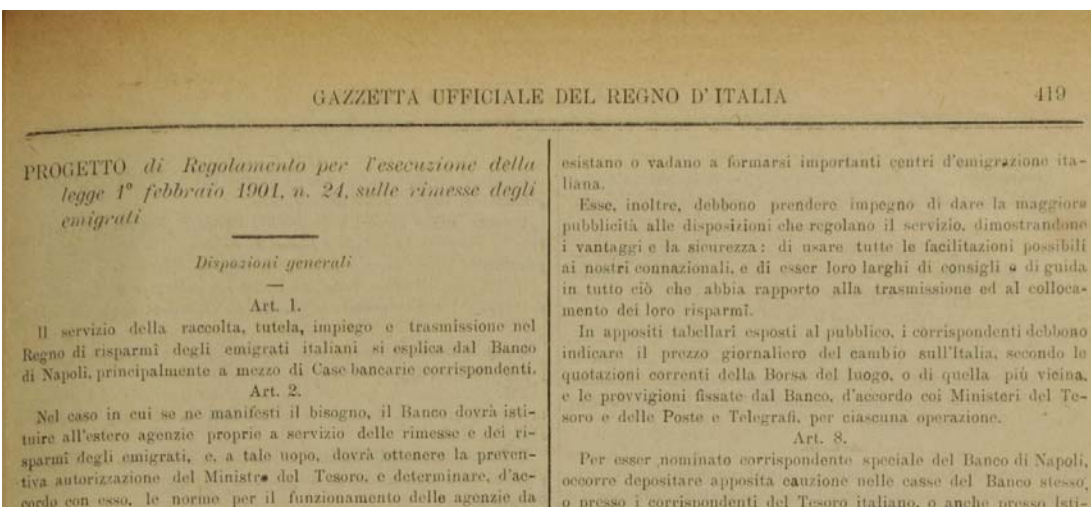
**La Filosofía de la Legge 24.** Con esta ley, por tanto, no se trataba de poner bajo tutela a los emigrantes, que mantenían su capacidad para elegir el mecanismo de remesa que prefirieran. Y tampoco el objetivo fue la creación de un monopolio para el Banco de Nápoles. En realidad la gestión del sistema fue encomendada al Banco de Nápoles por el desinterés de las otras entidades estatales. El propio ministro del Tesoro Rubini afirma que el Banco de Nápoles preguntó por carta en 1899 a los directores de los otros dos institutos oficiales, el Banco de Italia y el de Sicilia, si deseaban participar en el servicio de envío de remesas. Según el ministro, el Banco de Italia declinó la invitación, mientras que el de Sicilia “mostró ninguna propensión a quererlo”<sup>vi</sup> lo que quizá hay que entender como que no respondió. Finalmente, la Legge 24 no impedía que este sistema del vaglia cambiario estero conviviera con otros.

Hay que señalar que su popularidad fue notable, quizá haciendo de él el sistema más utilizado de todos los disponibles, pero sin por ello imponerse en el mercado. Su cuota de mercado se estima en solo un 16% de las remesas en el periodo de entre 1914-1925<sup>vi</sup>.

El motivo de esta reducida cuota radica en los elevados costes del sistema. Costes creados por la propia regulación, un efecto que hoy en día encontramos en muchos mercados de remesas. La Legge 24 “autoriza” al Banco de Nápoles a disponer de dos millones de liras para capitalizar este servicio (art

1). El beneficio que obtuviera el Banco sería destinado por mitad a restituir esos dos millones de liras del balance y a dotar el Fondo para la Emigración creado en la Ley 23. Una vez reintegrados los citados dos millones tendrá que ingresar en el Fondo para la emigración dos tercios del beneficio. Esto es, la Ley de Remesas italiana de 1901 llevaba implícito un impuesto. Ciertamente era una tasa indefinida, pero de la norma se desprendía que el Banco de Nápoles tenía que realizar estas operaciones buscando un beneficio, primero para no descapitalizarse y, simultáneamente, para ingresárselo al Estado. Por emitir el *vaglia*, el Banco de Nápoles cobraba una cantidad variable según las circunstancias y la localidad, que era fijada por el Ministerio del Tesoro y Correos (art. 2 Ley 24). De media esta cantidad oscilaba entre 0,8 y 1,5 liras por el envío de hasta 1.000 liras<sup>vii</sup>. Esto significa un mínimo del 0,15%. Y también cobraban todas las demás partes implicadas en la operativa, los pagadores de estas remesas y los captadores. Su actividad aparece regulada en el “Regolamento per l'esecuzione della legge 1ª de febbraio 1901, nº 24 de 29 de diciembre de 1901”.

Por redimir el *Vaglia* Correos cobraba un derecho de la mitad de los *vaglia* internos (art. 27 Regolamento 1901). En él se dice que las oficinas de correos cobrarán un derecho por cada remesa que paguen. Su montante irá desde un porcentaje máximo del 0,5% (cinco céntimos hasta 10 liras), con un precio medio de 40 céntimos por cada cien liras, esto es, un 0,4%. Hasta un 0,1% para el *vaglia* máximo de 10.000 liras (art. 27 Regolamento 1901). Este derecho se pagaba en sellos. Mucho más onerosas habían de ser las condiciones de los captadores de estas remesas. El Regolamento de 1901 establece unas condiciones para su participación increíblemente costosas, sin pensar en que luego el



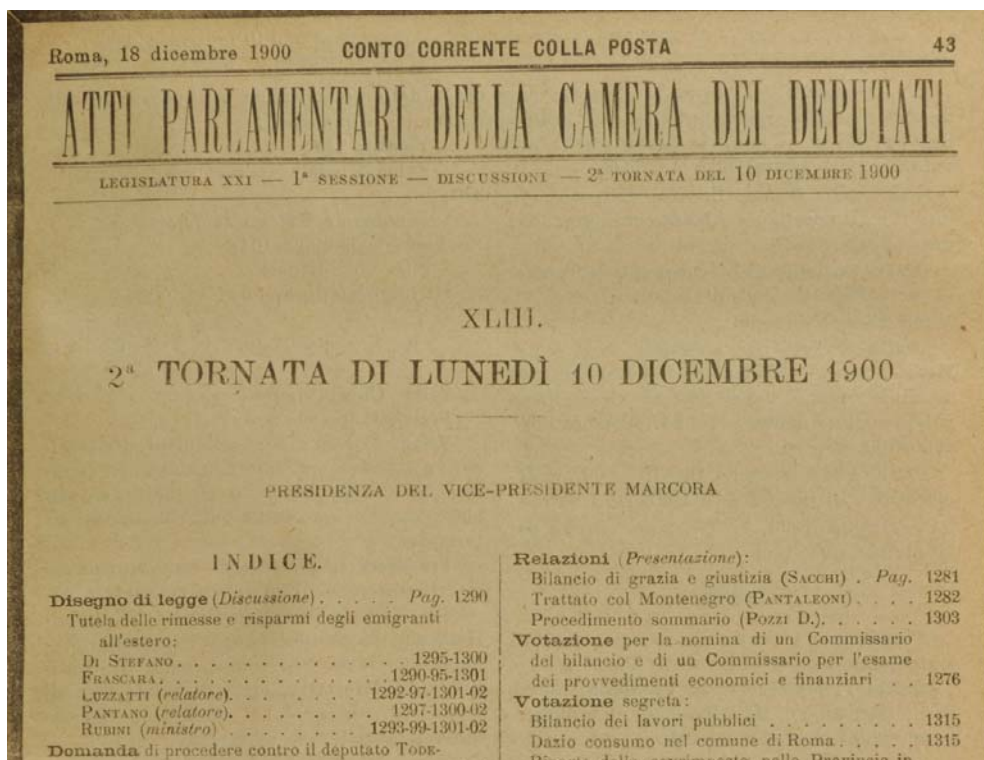
cliente tendría que soportar la repercusión de estos costes. Y es que para ser nombrado corresponsal era necesario prestar una caución como

garantía depositada en las arcas del Tesoro Italiano de una suma no inferior al número máximo de *vaglias* suministrados al corresponsal” (art 8 Regolamento 1901). Esta garantía se podría depositar tanto en efectivo como en Títulos de deuda (Art. 9 Regolamento 1901).

Estas condiciones convertían la actividad de los corresponsales en intensiva en capital obligándoles a disponer de miles de liras que debían inmovilizar. Esto en la práctica les obligaba a actuar con un margen de beneficio, superior al 5%. De otro modo su negocio sería ruinoso pues el interés de mercado, que podrían obtener con solo con depositar esa cantidad en su propio país podría estimarse en un 5%. Por ese motivo el Banco de Napoli apenas fue capaz de contar con casas de banca como

corresponsales. Y esto sin contar con que el Regolamentoo de 1901 establece a lo largo de diez artículos las condiciones más peregrinas para ser corresponsal. Por ejemplo, las entidades corresponsales del Banco de Nápoles en el extranjero que captaban las remesas están obligadas a “far disengenare tale servizio da personale di nazionalita italiana o che abbia perfecta conozcenza dell’idioma italiano” (art 7 Regolamentoo 1901). El detalle de estas normas es asombroso pensando que se refiere a entidades no italianas, que operan fuera de Italia y sobre las que una normativa italiana carece de cualquier fuerza obligatoria.

No disponemos de estadísticas sobre el precio que cargaban los corresponsales por iniciar los giros, pero se añaden a lo que cobraba Correos por pagar los vaglia, y al margen de beneficio del propio Banco de Nápoles. Se trataba sin duda de unas condiciones mucho más caras que las de los “banchisti” y que hay que imputar al escaso conocimiento del mercado por parte del Tesoro italiano. Algo que por otro lado los diputados no corregían con sus comentarios, en ocasiones sorprendentemente ingenuos, en el trámite legislativo, recogidos en las Atti Parlamentari.



Por ejemplo, uno llega a alarmarse (el onorevole Frascara) por el riesgo de cambio en el que va a incurrir el Banco de Nápoles ya que las remesas se entregan en una divisa y se pagan en liras<sup>viii</sup>. Hay que señalar que este riesgo de cambio es algo natural en cualquier transacción internacional y que los comerciantes italianos, inventores de la mayor parte de las instituciones financieras modernas, comenzando por la

letra de cambio, habían aprendido a mitigar ya siglos atrás por medio de seguros y otros mecanismos. El caso es que el Regolamentoo de 1901 fue revisado por el Real Decreto del 26 de mayo de 1904, posteriormente fue modificado por el Real Decreto de 22 de febrero de 1906, y luego por el de 15 de julio de 1909. Todo este trámite de una idea de la escasa satisfacción del Tesoro italiano con la aplicación del sistema propuesto por la Legge 24.

**Otros aspectos.** Cabe reseñar que esta norma no solo es el primer ejemplo de una política sobre bancarización. También aporta un ejemplo de preocupación por la transparencia, otro concepto que

no es precisamente un invento reciente. Esta transparencia se predicaba sobre las tarifas y precios obligando a los corresponsales a exhibir el tipo de cambio frente a la lira de la bolsa del lugar (“o di quella piu vicina”) así como las tarifas cargadas por el Banco de Napoli (art. 7 Reg. 1901) Pero también se extendía a la gestión del Banco de Nápoles, que anualmente debía presentar una relación al parlamento, por medio del Ministro del Tesoro, sobre la marcha del servicio. (art. 4 Ley 24). Por último, hay que subrayar el mecanismo fiscal que contenía esta Ley, por el que el Banco de Napoli tenía que ingresar la mitad de sus beneficios al fondo de Emigración previsto en la Ley 23. Ciertamente se trata de una tasa indefinida pues su existencia dependía de la gestión de la entidad. Pero tasa al fin y al cabo, cuyos montantes reales esta investigación no ha podido determinar. Es cierto que este impuesto no parece muy razonable en la medida en que gravaba las rentas de los receptores, posiblemente pertenecientes a las capas más precarias de la sociedad. Y también cabe pensar que se trataba de un caso de doble tributación en la medida en que las remesas tenían su origen en rentas salariales de los emigrantes, ya tasadas en origen. Pero cabe decir en su descargo que al menos tenía como destino ofrecer servicios a la comunidad emigrante por medio de su ingreso en el Fondo de Emigración previsto por la Legge 23.

**En conclusión.** Los gobiernos hablan por sus leyes. Al gobierno italiano de 1901 le importaban las remesas y por ello aprobó la Legge 24, el primer intento conocido de realizar una política sobre remesas. El mecanismo aplicado fue la bancarización de estos flujos por medio del Banco de Nápoles. Desde luego que la Legge 24 no logró prestar tutela a las remesas y ahorro de todos los emigrantes. Pero esta entidad logró obtener una respetable cuota de mercado del 16% del total, lo que significa que un número importante de emigrantes encontraron su oferta atractiva y por ello, que existía en el mercado la necesidad de sus servicios. Ciertamente la Ley contenía un impuesto indirecto contra las remesas y su reglamento estaba redactado por personas ignorantes del mercado de las remesas e incluso de los conceptos financieros más simples. Motivo por el cual se revisó en cuatro ocasiones en los siete años siguientes.

Lo más relevante de esta norma no es su contenido, que sin duda respondía a la muy particular realidad de la Italia de hace más de un siglo. Lo más importante es que su existencia nos revela la actitud de un Estado que se enfrenta a los retos de la emigración con las herramientas que le son propias, las Leyes. Y que al hacerlo de este modo se somete al escrutinio público, aún hoy, más de un siglo después. Esto nos permite analizar su iniciativa y enjuiciarla separando las luces de las sombras. Este mensaje de responsabilidad institucional es el que por encima de todo prevalece al analizar esta normativa. Un mensaje del que deberían de tomar nota los países que hoy encuentran en las remesas uno de los pilares de sus economías. Un pilar que se sostiene, en la mayor parte de los casos, sin ningún marco legal específico. Por tanto, que no se gobierna ni tampoco se gestiona más que con medidas de corto alcance y escasa transparencia; sin ofrecer al emigrante un catálogo preciso de sus derechos como usuario. Y es aquí donde la Italia de hace más de un siglo se nos revela como un Estado responsable y eficiente, quizá no muy exitoso, pero que se enfrenta a la realidad y a sus problemas con los mecanismos que le son propios. El mensaje, por tanto, no es tanto el resultado como la ética de esta iniciativa, ejemplar y de urgente aplicación en todos los países que sufran situaciones semejantes.

- 
- <sup>i</sup> Relaboración de datos del Istat por Gianfausto Rosoli, Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976, Roma, Cser, 1978
- <sup>ii</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1° Sessione, P. 1296
- <sup>iii</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1° Sessione, P. 1297
- <sup>iv</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, Sessione 1900, documenti, disegni di legge e relazioni, P. 15-17
- <sup>v</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1° Sessione, P. 1299
- <sup>vi</sup> Francesco Balletta, Il Banco de Napoli e le rimesse degli emigrati (1914-1925). IIHB, Napoli 1972, pag. 170
- <sup>vii</sup> Banco de Napoli, DG relazione sul servizio de raccolta 1905 p 46
- <sup>viii</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1° Sessione, P. 1291