

ALGUNOS ANTECEDENTES DEL MARCO DE POLÍTICAS
DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA

La historia reciente de nuestro país en los últimos
cuarenta años muestra un proceso de cambio
significativo.

En este período, la estructura de ingresos de
Colombia correspondió a las normas del sistema

de recaudación de impuestos de carácter
general, con un sistema de impuestos
directos y un sistema de impuestos indirectos.

En esta línea, el sistema de impuestos
directos se caracterizó por ser un sistema
de impuestos de carácter general y de
carácter personal.

En el ámbito de los impuestos indirectos, el
sistema de recaudación se caracterizó por ser
un sistema de impuestos de carácter general
y de carácter personal.

IX
VARIOS

A.—ALGUNOS ANTECEDENTES DEL MANEJO DE MONEDAS INTERNACIONALES EN COLOMBIA

La historia cambiaria de nuestro país en los últimos cuarenta años (1923-1963), podría dividirse en cuatro etapas:

I. LIBERTAD ABSOLUTA (1923-1931)

1. En este período, la organización de la moneda en Colombia correspondía a las normas clásicas del patrón oro.
2. En consecuencia, las transacciones comerciales, internas y externas, se efectuaban con base en términos de monedas de oro, de un determinado peso.
3. Existía libre circulación del oro, libre comercio del oro interno y externo (aun los particulares podían importar y exportar libremente el metal, sin intervención del Gobierno).
4. Los billetes del Banco de la República eran documentos representativos de oro y estos documentos eran convertibles plenamente a metal físico, o a giros sobre el exterior, a su presentación.

5. Era libre el comercio de monedas extranjeras. Los particulares podían poseer oro, monedas de oro extranjeras, billetes representativos de estas últimas y giros o letras por especies de otras nacionalidades. Con estos efectos se podía comerciar libremente dentro del país, o se podía exportarlos o importarlos libremente al exterior, sin intervención del Gobierno. Por tanto, había absoluta libertad para el movimiento de capitales colombianos al exterior o extranjeros a Colombia sin ningún obstáculo o control para efectuar pagos al exterior en cualquier moneda o recibir pagos en ellas.

6. La libertad de importaciones era absoluta. No era necesario ningún permiso, licencia o registro del Gobierno para entrar mercancías a Colombia.

7. La libertad de exportaciones era igualmente absoluta. No era necesario ningún registro o permiso para enviar mercancías al exterior y era legal conservar el valor de las exportaciones fuera del país.

8. No era obligatorio entregar el valor o producto de las exportaciones a ninguna autoridad de Colombia. Esta característica es fundamental dentro de un sistema absolutamente libre.

9. En síntesis, era completamente libre el movimiento de ingreso y egresos de monedas extranjeras.

10. Existía un solo mercado de cambios: el mercado libre.

11. Legislación importante, Ley 25 de 1923.

II. RIGIDO CONTROL DE CAMBIOS (1931-1951)

1. La crisis mundial de 1931 fue el derrumbamiento del patrón oro. Todos los países lo abandonaron, pronto o tarde, e implantaron controles en una u otra forma para los cambios internacionales.

2. Colombia, a semejanza de casi todos los países del mundo, después de que Inglaterra lo había hecho y siguiendo, en las leyes fundamentales que lo establecieron, el ejemplo de Chile, creó un rígido Control de Cambios desde 1931 (Decreto 1683 de 24 de septiembre de 1931).

3. Como primera providencia, se prohibió el comercio de oro, interior y exterior. La única entidad que podía poseer

el metal, importarlo y exportarlo, era el Banco de la República. A los particulares les estaba prohibido poseer oro, comprarlo, venderlo y naturalmente importarlo o exportarlo. Como principio general para este período, el oro en poder de particulares debía entregarse al Banco de la República.

4. El billete del Banco de la República dejó de ser convertible. Es decir, no existía por parte del Emisor la obligación de cambiarlo por oro, por monedas extranjeras o por giros sobre el exterior. Se operó la independencia entre el sistema monetario interno del país y el sistema monetario internacional, principio totalmente diferente al que rigió durante el período de 1923-1931.

5. Prohibición del comercio interior o exterior de monedas externas. A los particulares, como principio general, les quedó prohibido poseer, comprar o vender monedas extranjeras o giros representativos de éstas. El Banco de la República, como dice el artículo 5º del Decreto 1683 de 1931, será "la única entidad que puede comprar y a la cual se puede vender cambios internacionales". Todas las monedas extranjeras debían entregarse al Banco de la República y éste era el único que podría venderlas. Era el monopolio de las reservas totales del país en poder del Banco, quien a su vez sería el único que las podía vender. Terminó así el libre movimiento de capitales y la libertad de pagos que existió entre 1923-1931.

Conviene explicar un poco más este aspecto, que es esencial, en la configuración de un control de cambios. Al Gobierno, o a un delegado suyo, que para el caso de Colombia fue el Banco de la República, en un régimen de estricto control de cambios, es necesario entregar la totalidad de las divisas extranjeras que haya en el país y que éste produzca. Así, a partir de 1931 y hasta 1951, todas las ganancias en divisas extranjeras que hicieran los habitantes del país debían entregarlas al Banco, para que éste las convirtiera en pesos colombianos y las depositara en sus reservas. Las divisas extranjeras producidas por las exportaciones, por importación de capitales, las comisiones que ganaran los colombianos en dólares, el pago por las compañías extranjeras aseguradoras de siniestros ocurridos en Colombia y que se pagaran en dólares, los dólares u otras divisas extranjeras que se recibieran por cualquier concepto del exterior, aun por donación, etc., tenían que entregarse en un plazo no superior a setenta

y dos horas al Banco de la República. Poseerlas por más tiempo constituía infracción a las leyes.

El Banco de la República podía venderlos a los particulares para sus pagos al exterior, siempre que se exhibiera un permiso previo y escrito de la Oficina de Control de Cambios, entidad que con diversos nombres vino operando desde 1931. Esta Oficina de Control no expedía ese permiso sino cuando los interesados le demostraran que el pago al exterior se requería "para fines económicamente necesarios". Desde un comienzo, la labor de la Oficina de Control consistió en clasificar cuáles eran los fines económicamente necesarios y ya para 1938, por Decreto 326 de ese año, se enumeraron cuáles eran ellos. En 1951, podía autorizarse por la Oficina de Control, la venta de divisas extranjeras, que haría el Banco de la República, para los siguientes conceptos:

1. Importación de mercancías.
2. Estudiantes en el exterior.
3. Residentes en el exterior.
4. Gastos para tratamientos médicos en el exterior.
5. Pago de sueldos y pasajes del personal extranjero al servicio de entidades establecidas en Colombia.
6. Pago de estudios por correspondencia.
7. Dividendos y utilidades sobre capitales extranjeros en el país.
8. Regalías por el uso de marcas de fábrica, patentes de invención, nombres comerciales y explotación de películas.
9. Gastos bancarios.
10. Reexportación de capitales extranjeros.
11. Pago de servicios oficiales en el exterior y pago de deuda pública.
12. Primas de seguros y reaseguros.
13. Recaudos consulares de gobiernos extranjeros y giros por cuenta de diplomáticos acreditados en Colombia.
14. Giros adicionales a diplomáticos colombianos en el exterior.
15. Pago de servicios particulares en el exterior.
16. Ventas de oro para usos industriales y profesionales.
17. Suscripciones a revistas y periódicos extranjeros.
18. Importación de libros para uso personal.

19. Cuotas por afiliación en sociedades del exterior.
20. Devoluciones por excedentes en pago de exportaciones.
21. Pago de fletes por importaciones y exportaciones.
22. Reembolso por venta de pasajes internacionales cobrados en moneda colombiana dentro del país.
23. Remesa de compañías mineras productoras de oro, plata y platino.
24. Honorarios de compañías de teatro, circos y similares, extranjeros, y remuneración de concertistas y deportistas extranjeros.

6. Control de importaciones. Antes de formular cualquier pedido de mercancías al exterior, era necesario obtener un permiso del Gobierno, que se conoció como licencia de importación. Sin esta licencia, los cónsules no podían visar las facturas, ni las aduanas nacionalizar la mercancía. El Gobierno, a través de la Oficina de Control, podía otorgar o negar la licencia. La concesión de licencias estaba determinada por la necesidad de la mercancía que tuviera el país y por las condiciones de la balanza. Estos criterios eran diametralmente opuestos a la libertad de importaciones que rigió entre 1923 y 1931.

A menudo se confunde lo que es el control de importaciones con el control de cambios. Puede existir control de importaciones sin que haya control de cambios. El requisito de la licencia de importación se estableció porque cada pedido de mercancía daría lugar, más tarde, a una licencia de cambio, o, lo que es lo mismo, a una venta de moneda extranjera por el Banco de la República que reducía las reservas del país. Desde un principio los pagos por concepto de compra de mercancías fueron autorizados por la Oficina de Control de Cambios, como una de las operaciones que constituyen fin económicamente necesario.

7. A excepción del oro, en este período, subsistió la libertad de exportaciones de productos colombianos al exterior. Aparecieron sin embargo dos nuevas modalidades reglamentarias: 1. La licencia de exportación, y 2. La obligación del exportador de entregar la moneda extranjera resultante de la exportación, al Banco de la República.

El artículo 8º del Decreto 2092 de 1931 estatuyó lo siguiente: "ninguna exportación de mercancías podrá hacerse de Colombia sin que el presunto exportador haya obtenido

el permiso de la Oficina de Control o de sus agentes, permiso que sólo se concederá cuando a la Oficina respectiva se le dé la seguridad de que el producto en moneda extranjera proveniente de tal exportación se pondrá a disposición del Banco de la República para que éste lo compre”.

Esta libertad de exportaciones, como se ve, fue diferente a la que existió para el período 1923-1931. En estos años no era necesaria licencia de exportación de ninguna autoridad y, lo que es más esencial, no era obligatorio traer al país el producto de la exportación. El exportador, entonces, tenía libertad de dejar los dólares resultantes de la exportación en el exterior.

8. Como se ha indicado, era obligatorio entregar al Banco de la República la moneda extranjera proveniente de exportaciones. Este requisito de la entrega de las monedas extranjeras a una sola autoridad es característica esencial de todo régimen de control de cambios. Pero no era sólo el producto de las exportaciones el que debía de entregarse al Banco de la República. Dentro del sistema de estricto control de cambios que rigió en el país entre 1931-1951, todos los ingresos en monedas extranjeras que pudieran recibir los habitantes de Colombia, tenían obligación de entregarse al Banco de la República. Así, como ya hemos visto, los pagos de comisiones en dólares, los pagos de siniestros, los dólares que trajeran los turistas, las importaciones de capital, etc., era obligatorio entregarlos al Banco.

9. En síntesis, existía absoluto control de los ingresos y egresos de divisas de Colombia y del movimiento de capitales. El Banco de la República recibía todas las divisas, y esta entidad no podía venderlas sino cuando su venta había sido autorizada, para hacer un pago al exterior, por la Oficina de Control de Cambios.

10. Existió un solo mercado de cambios, que lo era el oficial.

Los ingresos a este mercado provenían del producto de las exportaciones que eran vendidas al Banco y de las demás entregas de monedas extranjeras que se le hacían por otros conceptos.

Las salidas o egresos de este mercado estaban constituidas por las ventas de monedas extranjeras que hacía el Banco, únicamente con autorización previa y escrita de la

Oficina de Control de Cambios. Los conceptos de estas salidas están enumerados en el punto II-5.

Además de este mercado único, oficial y legal, siempre existió otro mercado ilegal y clandestino llamado mercado negro. A este mercado entraban todos los dólares que no se entregaban al Banco de la República, burlando la obligación legal de hacerlo, y salían divisas extranjeras para fines que no eran legítimos. Las entradas estaban constituidas por dólares provenientes de sobrefacturaciones en las importaciones, subfacturaciones en las exportaciones, ingresos de dólares a colombianos, no denunciados, importaciones de capital con fines de especulación, etc. Las salidas principales estaban formadas por las fugas de capitales, turismo, contrabando, etc.

11. Comentarios. El estricto control de cambios entre 1931 y 1951 que se ha descrito en sus notas esenciales, existió en Colombia dentro de una situación general en el mundo de sistemas semejantes. Ya se ha visto cómo casi todos los países lo adoptaron en 1931 y este sistema rigió, sin solución de continuidad, en casi todos los países, hasta después de terminada la segunda guerra mundial, ya que no sólo recurrieron a él los países productores de materias primas, sino las naciones beligerantes que adoptaron o reforzaron el control de cambios para acomodar sus economías a la situación de guerra. Al finalizar ésta, el comercio mundial se caracterizaba por los controles de importaciones y de cambios y el Fondo Monetario Internacional fue creado para atenuar o eliminar estos obstáculos que, se entendía, eran contrarios a un flujo más amplio del comercio entre las naciones.

En Colombia, el control de cambios e importaciones cumplió para este período finalidades benéficas. Contribuyó a la sustitución de importaciones y al fortalecimiento de la industria nacional. Se mantuvo rígido en todos estos años dentro de las más diversas alternativas provocadas por las variaciones de los precios del café, la contracción del comercio mundial en los primeros años posteriores a la crisis de 1931; durante la gran afluencia de monedas extranjeras y escasez de importaciones por motivo de la segunda guerra mundial y en los que el país vivió varias devaluaciones de su peso (1933, 1938 y 1948) y varias crisis de pagos.

La legislación paulatinamente fue perfeccionándose, y para 1950 se tenía un completo estatuto legal que, aunque

disperso, contenía normas para que un estricto control de cambios operara. Existía una Junta Directiva de la Oficina de Control de Cambios con poderes muy amplios para autorizar pagos al exterior y desde 1938 hubo necesidad de establecer una Prefectura de Control de Cambios, con atribuciones policivas, para sancionar las infracciones a esas normas. Este cuerpo, lo mismo que normas que sancionen las infracciones al régimen de control, son necesarios en todos los sistemas que lo establecen. Sin detallar las ventajas que, desde el punto de vista económico este sistema trajo al país, ni las desventajas que tiene, se llama la atención sobre los problemas que en la administración de un control de cambios se presentan por el surgimiento inevitable de los mercados negros de divisas, la sobrefacturación de mercancías importadas y subfacturación de exportaciones, las importaciones ficticias de capital y la autorización individual de la totalidad de los pagos que los habitantes del país deben hacer al exterior.

12. Legislación importante. Decretos 1683 de 1931, 2092 de 1931, 326 de 1938, 1045 de 1938 y Ley 90 de 1948.

III. RELATIVA ATENUACION DEL CONTROL DE CAMBIOS 1951 - 1957

1. El 20 de marzo de 1951 el peso colombiano sufrió otra devaluación que lo llevó a \$ 2.50 por cada dólar. Simultáneamente se dictaron normas (Decreto legislativo número 637) para atenuar el control de cambios e importaciones. Se entendía que una cotización más realista del peso permitía eliminar controles. Fue así como se creó la Oficina de Registro de Cambios y desapareció la antigua Oficina de Control de Cambios. No era un simple cambio de nombre. La Oficina de Registro de Cambios no tendría las facultades discrecionales de la antigua Oficina de Control. Todas las operaciones que llenaran determinados requisitos darían prácticamente derecho a un registro o permiso suyo, tanto para la autorización de importaciones, como para la autorización de venta de divisas por el Banco de la República.

2. Subsistió inicialmente la prohibición de comerciar en oro. Aunque este punto ya no tenía mayor importancia después de que por veinte años el mundo había abandonado el oro como ordinario medio de pago. El billete del Banco continúa siendo inconvertible.

3. Permaneció en el principio el control de las monedas extranjeras. Todas debían entregarse al Banco de la República como se ha explicado para el período 1931-1951 (véase II-5 y 8). El Banco continúa teniendo el monopolio de todas las monedas extranjeras que produce el país y únicamente podía venderlas con la presentación del registro de cambio autorizado por la Oficina de Registro de Cambios. Este mercado único de cambios que existió desde 1931 desapareció en 1953. Por Decreto 1901, el producto de las exportaciones de oro fue convertido prácticamente en dólares libres. Es decir, no había obligación de entregarlos al Banco de la República, podían dejarse en el exterior o podían emplearse en gastos o pagos que no hubieren sido autorizados por la Oficina de Registro de Cambios. Más tarde, por Decreto 1372 de 1955, a este mercado libre se sumaron otros ingresos, productos de ciertos capitales extranjeros y de otras exportaciones.

4. Como ocurría en el período 1931 a 1951, antes de formular pedidos al exterior era necesario obtener una licencia de importación, que desde 1951 se conoce con el nombre de Registro de Importación. Las mercancías se dividen en dos grupos: de libre y de prohibida importación. Si se presentaba a la Oficina de Registro de Cambios una solicitud para mercancía incluida en la lista libre, esta oficina autorizaba el registro de la importación, registro que servía para la legalización y despacho en los consulados y para la nacionalización en las aduanas. El control rígido de importaciones se atenuó considerablemente por Decreto 513 de 1954 que prácticamente abolió dicha lista, para volver a severidad mayor en los años de 1955, 1956 y 1957. Pero siempre subsistió el requisito de registro previo de importación.

5. Las exportaciones continuaban siendo libres, y durante todo el período se mantuvo la formalidad de obtener previamente una licencia o registro de exportación. De 1951 a 1953 el producto de todas las exportaciones debía entregarse al Banco de la República. Desde 1953, al abrirse el mercado libre de divisas con el producto de ciertas exportaciones, para algunas de ellas (oro, productos industriales, etc.), no era obligatoria la entrega de estos valores al Banco de la República.

6. Como se ha relatado, entre 1931 y 1951 el producto de todas las exportaciones y de todos los ingresos debía en-

tregarse al Banco de la República. Esta situación continuó entre 1951 y 1953. De allí en adelante, no era obligación entregar el producto de algunas exportaciones al Banco de la República. Los demás ingresos de dólares (comisiones, pago de siniestros, importación de capital, etc.), debían ser entregados al Banco hasta 1953. Con la creación del mercado libre, algunos de ellos (capitales sin derecho a reembolso y servicios varios), no tenían que ser entregados al Banco.

7. Hasta 1953 existió el mismo control de los ingresos de divisas que se ha descrito para el período de 1931-1951. De 1953 en adelante, algunos ingresos no estaban controlados por el Gobierno. Simultáneamente, al crearse el mercado libre, algunos pagos se podían hacer a través de este mercado, legalmente, sin que fuera necesaria una autorización previa de la Oficina de Registro de Cambios y sin que ellos disminuyeran las reservas del Banco de la República. Pero para todas las ventas de cambio por el Banco de la República, era necesario exhibir un registro de cambio.

8. Desde 1953 existieron dos mercados legales de cambio, uno oficial y otro libre.

9. Comentario. La explicación de este período 1951-1957, puede dar la idea de que los dos mercados de cambio, el oficial y el libre, fueron igualmente importantes. La realidad es completamente diferente. Puede estimarse que al mercado oficial entraba aproximadamente el 95% de los ingresos totales de divisas del país y que al mercado libre iba únicamente un 5%.

Lo que quiere hacerse notar, es cómo la rigidez clásica del control de cambios sufrió modificación en 1953.

En efecto, el mercado oficial tenía en 1957 las siguientes entradas y salidas:

<i>Entradas:</i>	<i>Salidas:</i>
Producto de exportaciones mayores	Pago de mercancías de los grupos preferencial y primero.
Importación de capitales para la industria del petróleo	Gastos consulares.
Importación de otros capitales con derecho a registro	Fletes (50%).
	Servicios del Gobierno.
	Pago de cuotas por servicio de empréstitos al Gobierno y particulares. Reembolso de capitales registrados y pago de dividendos. Estudiantes y enfermos.

Y el mercado libre tenía las siguientes:

Entradas:

Producto de exportaciones de oro
y otras menores

Salidas:

Todos los pagos que no podían
hacerse por el mercado oficial
(viajeros, regalías, recaudos
consulares en Colombia, seguros,
etc.).

Esta atenuación del control de cambios a la que puede atribuirse, en parte al menos, el desbordamiento de importaciones y la crisis de pagos que vivió el país entre 1956-1957, correspondió también a una situación general en el mundo, de debilitamiento de los controles y, para el caso de Colombia, a pronósticos muy optimistas sobre la permanencia de precios altos para el café y la posibilidad de incrementar exportaciones con subsidios cambiarios.

10. Legislación importante. Decretos 637 de 1951, 1901 de 1953 y 1372 de 1955.

IV. INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN MERCADO LIBRE DE CAMBIOS
Y SUBSISTENCIA DEL CONTROL DE CAMBIOS PARA EL MERCADO
OFICIAL (1957 - 1963)

1. El 17 de junio de 1957, nuevamente el peso colombiano sufrió una devaluación que inicialmente lo llevó a la cotización de 4.80 por cada dólar, para después estabilizarse a 6.40 y más tarde a 6.70. Simultáneamente, se dictó el Decreto legislativo 107 de 1957 que estatuyó el nuevo sistema de cambios e importaciones.

En cuanto a la cotización de los dólares, que debía vender el Banco para los fines que autorizara la Oficina de Registro de Cambios, y únicamente para los propósitos señalados en el artículo 6º del Decreto 107 de 1957 y 39 de la Ley 1ª de 1959, no era fija, como fue la tradición casi ininterrumpida desde 1931. Se estableció un sistema de remates públicos por el Banco de la República para vender los dólares de sus reservas, contra presentación de registros de cambio, paralelamente al mercado oficial, cuyo funcionamiento se explica adelante. Subsistió un mercado libre de cambio, en

el cual la cotización del dólar dependería de las circunstancias del mercado.

2. La composición de los dos mercados se configuró así:

Al mercado oficial, entran: 1. El producto de todas las exportaciones; y 2. Los dólares que las compañías petroleras importen para sus gastos en Colombia. Estos dólares deben venderse obligatoriamente al Banco de la República, quien con ellos aumenta sus reservas. Las salidas de este mercado están constituídas por las ventas de dólares por el Banco de la República, contra autorización de la Oficina de Registro de Cambios y únicamente para los propósitos señalados en el artículo 39 de la Ley 1ª de 1959.

Al mercado libre, llegan todos los demás ingresos en dólares a Colombia, distintos a los provenientes de exportaciones y dólares petroleros, cuya entrega es obligatoria al Banco. Y salen por este mercado todos los pagos en moneda extranjera distintos a los que puede autorizar la Oficina de Registro de Cambios.

3. Importaciones. Continúa en este período la exigencia vigente desde 1931, de que antes del despacho de las mercancías del exterior, se debe obtener una licencia o registro de importación, necesaria para que los cónsules legalicen los despachos y las aduanas autoricen la nacionalización.

El artículo 6º de la Ley 1ª de 1959 dice: "Las mercancías no comprendidas en las listas de que tratan los artículos anteriores son de libre importación; pero tanto éstas, como las mencionadas por dichos artículos, requieren el registro ante la Oficina de Registro de Cambios aceptado con anterioridad a la fecha del despacho. La comprobación de haber efectuado el registro es requisito indispensable para la legalización del despacho de las mercancías correspondientes ante los consulados de la República y para la nacionalización en las aduanas".

En materia de control de importaciones, el Decreto 107 de 1957 estableció la división conservada en la Ley 1ª de 1959 de las mercancías de arancel en 3 categorías: Importaciones prohibidas, de licencia previa y de libre importación. Para importar estas últimas, quiso eliminarse todo género de trabas administrativas, exigiendo únicamente su registro ante la Oficina de Registro de Cambios; y para el manejo

de la lista de licencia previa, se creó la Superintendencia Nacional de Importaciones con facultades de aprobar, aplazar o negar las solicitudes de importación.

Se supuso que con tipo de cambio realista, un sistema de depósitos previos diferentes según la índole de las mercancías y un arancel, que se reajustó en 1959, la lista de licencias previas debería incluir exclusivamente materias primas para la industria de transformación y maquinarias y equipos, para que a la Superintendencia le correspondiera en cierta medida la responsabilidad del desarrollo industrial del país. Y que para las demás mercancías, o sean las de libre importación, podrían otorgarse registros de importación sin mayor deliberación, entregando su manejo a la Oficina de Registro de Cambios.

4. Exportaciones. El Decreto 107 de 1957 y la Ley 1ª de 1959 —uno de cuyos méritos principales fue el de codificar la legislación existente sobre la materia que hasta 1957 era dispersa y contradictoria—, en materia de exportaciones, mantuvieron el principio tradicional de la libertad. El artículo 29 de la Ley 1ª de 1959 facultó al Gobierno Nacional para celebrar con el Banco de la República un contrato en virtud del cual éste se comprometía a entregar al Fondo Nacional del Café, con destino a las operaciones de que trata el artículo 27, las sumas en moneda legal, provenientes de la venta de los dólares que recibiría del Export-Import Bank de Washington, conforme al Convenio autorizado por el Decreto legislativo número 185 de 4 de junio de 1958, hasta el monto anual que el Gobierno considere necesario en acuerdo con la Federación Nacional de Cafeteros.

El sobrante en moneda legal, de la venta de los dólares mencionados, se dedicaría por el Gobierno a la rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia.

Este contrato sólo requería para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros.

Permanecieron, sin embargo, vigentes las dos modalidades establecidas desde la fundación del control de cambios. Esto es, que para toda exportación era necesaria la obtención de una licencia o registro previo a su embarque al exterior; y la obligación por parte del exportador de entregar ínte-

gramente el producto en dólares de su venta, al Banco de la República, para que éste lo convirtiera en pesos colombianos y las divisas extranjeras vinieran a incrementar sus reservas.

Se establecieron dos tipos distintos de cambio para la compra del producto de las exportaciones: un tipo especial para la compra de los dólares provenientes de las exportaciones mayores, o sea aquellas en que el país mostraba amplio desarrollo: café, banano, cueros crudos de res y metales preciosos. Y para la compra de los dólares provenientes de las demás exportaciones, un tipo de cambio más alto, equivalente a la cotización del dólar libre en la semana anterior, con el fin de incrementarlas.

La Ley 83 de 1962 dejó al café y al oro exclusivamente, la liquidación al tipo bajo de cambio y todas las demás exportaciones se liquidarán en pesos al tipo de cambio del mercado libre. Se observa que aun cuando hay diferencia en cuanto a la liquidación en pesos de los dólares producto de las exportaciones, subsistió inmodificable la obligación de entregar todo el producto al Banco de la República.

5. Como se ha visto, dentro del actual sistema cambiario el producto de todas las exportaciones debe entregarse al Banco de la República. Existe diferencia para su tratamiento en cuanto a la tasa de liquidación de los dólares en pesos.

Los capitales con destino a la explotación y exploración del petróleo también se entregan al Banco de la República. Para todas las demás entradas (capitales extranjeros, comisiones ganadas en Colombia, turismo, etc.), no es obligatoria la entrega al Banco y su producto viene a engrosar el mercado libre de divisas. Las ventas de divisas por este mercado son libres; no existe ningún control o registro de la operación.

6. Todas las salidas de divisas del Banco de la República, al vender certificados de cambio, deben hacerse contra presentación de registros de cambio aprobados por la Oficina de Registro de Cambios o por los Bancos autorizados.

Los únicos conceptos por los cuales pueden autorizarse registros de cambio, están establecidos y determinados en el artículo 39 de la Ley 1ª de 1959. Por consiguiente no puede venderse cambio por el Banco de la República, en remate

de certificados, para conceptos tales como gastos de residentes, regalías, compra de pasajes aéreos, turistas, etc. (Esto último acontecía entre 1931 y 1951). Pero lo contrario no ocurre. Es decir, que quien teniendo derecho de concurrir al remate para comprar cambio por uno de los conceptos estatuidos en el artículo 39 de la Ley 1ª de 1959, puede hacer el pago, no por el mercado de certificados, sino por el mercado libre.

7. Subsisten los mercados de cambio: uno oficial y otro libre, o libérrimo.

8. Legislación importante. Decreto 107 de 1957, Decreto 80 de 1958; Ley 1ª de 1959 y Ley 83 de 1963.

En la Ley 21 del presente año se incluyó una autorización, que estará vigente hasta el 20 de julio de 1964, para introducir modificaciones en la Ley 1ª de 1959. El Gobierno tendrá un especial cuidado en el ejercicio de esta parte de las autorizaciones. La Ley 1ª de 1959 tiene una estructura de gran importancia y solidez técnicas y, posiblemente, si el país hubiera podido utilizarla desde sus comienzos con la totalidad de los procedimientos que en ella se indican, no se habrían presentado algunas de las dificultades cambiarias de los últimos tiempos.

La Ley Primera estableció el remate de certificados de cambio, con la idea, lógicamente, de que las variaciones de los precios en el dólar certificado, automáticamente, reflejaran las variaciones en las necesidades del comercio exterior. Sin embargo, dicho procedimiento de la Ley no fue utilizado en su integridad. Por distintas causas, entonces como ahora, el Gobierno se ha visto obligado a mantener estabilidad y rigidez en la tasa de cambio oficial. Los remates, en realidad, no han tenido lugar dentro del mecanismo de la Ley. El Banco de la República saca a remate las sumas que los Bancos solicitan y en consecuencia no existe, en su esencia, el remate.

Por ahora el Gobierno no piensa establecer ninguna variación fundamental en la Ley Primera y en el futuro dependerá del resultado del pacto del café y de las posibilidades del crédito internacional, lo que deba hacerse. Sin embargo, el Gobierno confía en poder introducir algunas variaciones adjetivas, pero importantes, tales como la fijación de un



término para utilizar el derecho a pagar con certificados de cambio: permitir la cancelación de registros de importación cuando se trate de casos claramente especulativos, etc.

B.—COMENTARIOS

En relación con los relatos hechos en los Capítulos anteriores, me parece conveniente anotar algunas observaciones sobre las actividades del Ministerio de Hacienda, en estos meses, así:

1ª Al encontrar una diferencia grande entre los arbitrios fiscales de que el Gobierno dispone y los gastos esenciales del Estado, el Gobierno presentó a la consideración del Parlamento algunos proyectos de ley, tendientes a modificar esa situación. Salvo uno, relacionado con los fiscos departamentales (Totogol, Cinco y Seis, Loterías y Cervezas) y el de la distribución del diferencial cambiario, ninguno ha sido convertido en ley de la República. En consecuencia el déficit fiscal para el año de 1963 continúa en aumento.

2ª El Gobierno encontró déficit fiscales importantes, producidos en 1961 y 1962, lo mismo que deudas flotantes de consideración. Para compensar esos déficit, el Congreso aprobó dos leyes; se hicieron las operaciones de crédito correspondientes y se pagó la mayoría de las cuentas pendientes.

3ª Las presiones inflacionarias, originadas en esas emisiones, obligaron al Gobierno a tomar medidas cambiarias y en materias monetarias y crediticias. Sin embargo, como el Gobierno no dispone de mecanismos adecuados para tales controles, la situación inflacionaria continuó aguda durante los meses de enero, febrero y marzo. Fue peligrosamente estimulada por la ola de especulación a que me referí atrás.

4ª Las medidas del Gobierno han comenzado a dar resultados y la línea de aumentos de los precios ha tenido una modificación moderadora, aun cuando no totalmente satisfactoria. El ciclo inflacionario ha sido, en buena parte, dominado.

5ª El Gobierno ha iniciado y continuará sustentando una política de austeridad en los gastos públicos, para evitar,

hasta donde ello sea posible, la utilización de crédito público para atender al déficit fiscal de 1963.

6ª Insistirá con el Congreso en el estudio de las reformas tributarias.

7ª Obtuvo la cooperación de una importante misión de la OEA para estudiar una reforma tributaria completa, a fin de corregir los errores del sistema actual. Esa misión que ha trabajado ya cerca de seis meses, terminó un informe preliminar que está al estudio del Consejo Económico y Social de la OEA. Dentro de algún tiempo serán conocidas las conclusiones de orden fiscal y podrá presentarse al estudio del Parlamento un proyecto de reforma completa, para los niveles municipal, departamental y nacional, tendiente especialmente a corregir las fallas del sistema actual. Los proyectos que lleguen a presentarse al Congreso, emanados de estos estudios, pretenden evitar las evasiones legales de impuestos.

8ª Otra misión, importante también, que lleva aproximadamente dos meses de trabajo, estudia los sistemas para evitar las fugas ilegales que surgen de las fallas administrativas, de las deficiencias del control, de la complicación de las declaraciones, de la falta de honestidad en algunos ciudadanos, que utilizan sistemas ilegales para engañar al fisco nacional, etc. Los primeros pasos de la Comisión han estado dedicados a complementar los estudios que ha venido adelantando la Comisión Nacional de Organización de la Administración Pública, para la tecnificación del kárdex, archivo, sección de impuestos, cobros, etc.

9ª Ha avanzado ya algunas recomendaciones que han movido al Gobierno a decidir la mecanización completa de kárdex, liquidaciones, etc., por medio de un cerebro electrónico, que quizás pueda ponerse al servicio en el año entrante. Comisiones locales adoptan ya los métodos de preparación del material que debe alimentar el cerebro electrónico.

10. Esta comisión continuará los estudios, adicionada con nuevo personal técnico, ya solicitado.

Debo informar a ustedes que estas dos comisiones, que han hecho hasta ahora un excelente trabajo, no han costado al país, ya que han sido pagadas por la AID y dirigidas por el CIES.

11. El Ministerio de Hacienda solicitó la cooperación de una tercera comisión técnica destinada a estudiar las formas de acelerar, para fines fiscales inicialmente, los avalúos catastrales y en general el censo catastral de toda la Nación. Esa comisión ha rendido ya sus primeros informes; presentó un estudio para la aceleración de los avalúos de la tierra, desde luego por conducto del Instituto Agustín Codazzi, que de años atrás viene desarrollando una excelente labor y es mucho ya el trabajo preparatorio que tiene adelantado. Si el Gobierno puede coordinar el programa de aceleración, —para que se inicie en pocas semanas—, probablemente podría completar la primera fase de los avalúos catastrales en el país, destinada especialmente a fines fiscales, en un término de dos a tres años, con lo que se mejorarían los ingresos municipales, se evitarían injusticias que hoy pueden cometerse en el pago de las expropiaciones y en los pagos de impuestos municipales. Como consecuencia, mejoraría el ingreso fiscal de la Nación, por el aumento del impuesto de patrimonio.

La Ley 21 del presente año que creó algunos impuestos y dio autorizaciones de carácter tributario y para la organización administrativa, permitirá al Gobierno una modificación favorable de la situación deficitaria nacional y la reorganización de algunos sectores administrativos que no dan la eficiencia que el país reclama, o donde existe duplicación de funciones.

En un futuro relativamente cercano podrá el Gobierno presentar al estudio de las Cámaras proyectos de transformación fiscal y administrativa en los niveles municipal, departamental y nacional, con base en los estudios de las comisiones a que me he referido.

C.—ALGUNAS SUGERENCIAS

El país tiene un sistema económico y social de libertad, movido por el dinamismo de lo que se llama en general “libre empresa”.

Este sistema es compatible con la intervención del Estado, acogida por la Constitución para impedir los abusos de los monopolios, defender a las clases menos favorecidas en su calidad de trabajadores y de consumidores, y, en general, para promover el desarrollo nacional en todos los sectores

que requieran la inversión y la acción públicas y, para la redistribución del ingreso nacional en beneficio, especialmente, de las clases pobres.

En muchos casos es útil y necesaria la intervención del Estado para promover nuevas empresas que no estén al alcance, o no determinen la voluntad de acción, de la industria privada.

La organización y la filosofía del Instituto de Fomento Industrial tuvo precisamente ese origen y ha dado algunos resultados satisfactorios como la industria siderúrgica y su desarrollo a través de Paz del Río. Otro ejemplo de la misma política es la Planta de Soda, promovida a través del Banco de la República.

Como en estos próximos 10 años Colombia tendrá que hacer un vigoroso esfuerzo de desenvolvimiento; como los capitales de que dispone para la inversión son escasos; como el ahorro público para las inversiones del Estado es también insuficiente, en alguna ocasión expresé la idea, para que sea discutida ampliamente en el país antes de que el Gobierno tome la decisión de presentar proyectos en ese sentido, de que se hiciera un estudio de las industrias y empresas que hoy forman parte del patrimonio nacional, de los Departamentos o de los Municipios que podrían ser susceptibles, sin perjuicio para los consumidores y con ventajas para la sociedad colombiana, de pasar a la industria privada en la forma de una o varias corporaciones, cuyas acciones llegaran a todos los colombianos que pagan impuestos o trabajan y reciben sueldos o salarios por medio de un sistema de ahorro forzoso.

En los últimos años y por diversas causas, el Estado ha creado y ha desarrollado empresas no incluidas dentro de los "monopolios naturales", es decir, que no constituyen empresas de servicio público de transportes, de acueductos, de alcantarillados, de energía eléctrica, de vías de comunicación, etc. Se trata de empresas que eventualmente podrían ser adquiridas y explotadas por capital privado colombiano, salvo unas pocas respecto de las cuales, altas y especiales consideraciones de política nacional, aconsejen que el Estado mantenga su propiedad.

En el campo fiscal, la administración, sostenimiento y eventual ampliación de empresas de esta naturaleza demandan cuantiosas inversiones de dineros públicos. Pocas veces

esas inversiones se ven compensadas con ingresos al erario, provenientes de utilidades de las mismas.

La administración por el Gobierno de empresas tipo comercial es generalmente ineficiente. Su estructura, señalada por normas legales y administrativas que deben cumplirse necesariamente, no es adecuada a la finalidad económica de dichas empresas, que exige flexibilidad. El funcionamiento de las empresas está limitado y se hace difícil por disposiciones que señalan trámites y procedimientos propios de la Administración. Además, en el desarrollo de sus labores, las empresas en referencia se encuentran sujetas a interferencias de distinta índole, que no son aconsejables para el éxito de su gestión.

Cuando en el año de 1940 el Gobierno Nacional dictó normas sobre la estructura y funcionamiento del Instituto de Fomento Industrial, el entonces Ministro de Hacienda, doctor Carlos Lleras Restrepo, expuso en su Memoria conceptos precisos respecto de los puntos mencionados, que conviene recordar:

Para el establecimiento de industrias nuevas, no siempre es posible hacer un llamamiento directo al público para que suministre el capital por la suscripción de acciones. Aquí, como en todas partes, es necesario el apoyo directo de los bancos que, colaborando en el empuje inicial, den tiempo a que la empresa se consolide en el ánimo público. Pero además es bien sabido que ninguna empresa industrial podría aspirar a desarrollarse tomando prestado todo el capital que debe inmovilizar en su instalación y utilaje; la carga del servicio de intereses y amortización de la deuda será demasiado gravosa. Entonces surge la conveniencia de que haya entidades capaces de suscribir acciones para la iniciación de la empresa, no propiamente con el objeto de conservarlas, sino con el de venderlas más tarde, cuando asegurada ya la marcha normal de la industria, esos papeles empiecen a cotizarse en el mercado y a convertirse en inversión atractiva para el ahorro creador.

Entre nosotros, un establecimiento de esa índole es más necesario que en cualquiera otra parte, porque la inexperiencia nacional se refleja en timidez para las inversiones y porque falta en grado sumo el hábito de adquirir papeles industriales en la mayor parte de la población.

Si estas ideas resultaren interesantes para los colombianos, el Estado podría enajenar aquellas empresas de tipo comercial, con exclusión de las empresas de servicios públicos y de aquellas que por altas consideraciones de interés nacional deba mantener. Con todo o parte de dichas empresas

podría constituirse un consorcio nacional. No sería necesario transferir al consorcio, desde el comienzo, la totalidad de las empresas. Podrían aportarse algunas de ellas que se consideren más apropiadas para tal fin. Por ejemplo: compañía de cementos; compañía nacional de navegación de cabotaje; explotación de las minas de esmeraldas; industria de la soda; remanente de las acciones que tiene el Estado en Paz del Río; acciones del Estado en ciertos bancos, los hoteles de turismo, líneas comerciales de aviación, industrias del cloro, destilerías, si los Departamentos estuvieren interesados en recuperar el capital invertido y continuar con las rentas por medio de estampillas de consumo; plantas de fertilizantes, compañías de seguros, talleres de reparación y manufactura de partes, plantas lavadoras y procesadoras de carbón, etc.

Del consorcio serían accionistas todos los colombianos, con el objeto de lograr una verdadera socialización y de fomentar en el público el espíritu de inversión, indispensable para el desarrollo del país.

Para evitar que empresas tan importantes pudieran pasar a manos de compañías extranjeras, podría limitarse el derecho de ser titular de acciones en el consorcio.

Las acciones del consorcio se absorberían paulatinamente por el público, a través de un impuesto adicional al de la renta y complementarios, compensable con la demostración de que se han adquirido acciones, en forma similar al sistema empleado para Acerías Paz del Río. Y con un ahorro obligatorio para los colombianos que reciban sueldos o salarios en el país.

Podrían establecerse facilidades especiales para que con los ahorros de las clases obrera y campesina, a través de sindicatos, federaciones obreras y cooperativas, se puedan adquirir en forma preferencial acciones del consorcio, a plazos, y a precios especiales.

En esta forma entrarían al erario público sumas considerables en el curso de los próximos años, para dedicarlas enteramente a los programas de desarrollo económico; se lograría una mejor administración de las empresas industriales, al llegar a los canales privados y se convertirían en accionistas de las empresas, todos los ciudadanos colombianos que paguen impuestos o reciban sueldo o salario. Se fomentaría el ahorro individual y los accionistas comenzarían a recibir dividendos desde los meses inmediatamente posteriores a la adquisición de las primeras acciones. Sería un programa de

ahorro obligatorio, para contribuir al desarrollo económico.

Al concluir este primer volumen del Informe, señores Senadores y Representantes, quiero reiterarles mi fe en el porvenir de nuestro país. Colombia atraviesa una etapa compleja porque precisamente está en la iniciación de su vigoroso desarrollo industrial. Si las nuevas generaciones consolidan esa fe común en la Nación, en sus posibilidades, en la capacidad de sus hombres para promover y realizar el desarrollo nacional y se obtiene la solidaridad nacional para la justa redistribución, por procedimientos democráticos, del ingreso nacional, en breve término —quizá en pocos años—, la Nación habrá salido de la etapa de violencia, inherente, en todas las naciones del mundo, a períodos iniciales de desarrollo; se habrán explotado mejor las riquezas naturales; estará mejor distribuída la tierra; habrá menor desigualdad entre los diversos grupos sociales; se habrá avanzado en la educación y en la cultura; los agricultores y ganaderos habrán disminuído en número y aumentado en productividad y técnica y la industria habrá absorbido al personal sobrante de los campos. Todo esto no es una ilusión sino una realidad, si los colombianos lo quieren así, lo deciden así, y lo realizan así.

Atentamente,

CARLOS SANZ de SANTAMARIA,
Ministro de Hacienda.

Julio de 1963.