

LA CONSOLIDACION DE LA APERTURA

Hernando José Gómez R.¹

Deseo agradecer la invitación de Fenalco, y en particular de su presidente, doctor Sabas Pretelt de la Vega, a participar en su Congreso Anual. El tema que nos ocupa es de suma importancia para el desarrollo económico del país y celebro que haya sido incluido en la agenda de discusión de este congreso y tener la oportunidad de compartir con ustedes algunas ideas al respecto.

La consolidación de la apertura es un tema amplio que no pienso agotar en esta intervención. Por ello me limitaré a aquellos que son de directa competencia del Banco de la República. En particular, la nueva reglamentación del régimen cambiario y la política macroeconómica. Otros temas como el aduanero, y el de infraestructura que son vitales no están incluidos en mi presentación.

Los últimos tres años son de los más interesantes y de decisiones más fundamentales que ha vivido el país en las recientes décadas. De una parte, era fundamental abrir nuevos espacios políticos y modernizar las instituciones para que estuvieran más acordes con la situación social y de orden público del país. Esta preocupación se materializó en la nueva constitución. A su vez, era indispensable sacar a la economía del marasmo en que se encontraba y evitar que los acontecimientos en el ámbito internacional dejaran condenado al país a un atraso permanente y aún más grave, relativo a los demás países del área. Con este propósito se adelantó un agresivo plan de apertura e internacionalización de la economía que tiene su apoyo interno en el importante bloque legislativo de 1990 y 1991, que incluye el nuevo régimen cambiario, la reforma al sector financiero, de comercio exterior, tributaria y laboral. Esto debe complementarse, ojalá, con una adecuada reforma al régimen de seguridad social.

Naturalmente, no todo son éxitos. Ocurren equivocaciones que se deben rectificar, reformas que se deben aplicar más ágilmente y otras que no se desarrollan legalmente con la prontitud deseada. Por otra parte, el proceso de internacionalización es de por sí traumático para los sectores que secularmente estaban excesivamente protegidos. Estos han tenido que enfrentarse a la severa competencia internacional, que obliga a una rápida modernización, no sólo de la maquinaria y equipo, sino del manejo integral de la empresa y de su capacidad de absorción y adecuación de tecnología. No obstante, estamos convencidos de que se debe mantener el curso actual con pulso firme, fortaleciendo los mecanismos de control que eviten las prácticas desleales de comercio, acelerando la modernización de la infraestructura del país y manteniendo un adecuado balance macroeconómico, especialmente en lo que se refiere a la estabilidad de las finanzas públicas y mejora en la eficiencia del gasto gubernamental.

I. ¿De dónde venimos? ¿dónde estamos?

Hasta finales de los años ochenta la gran mayoría de colombianos parecía sentirse cómoda o al menos resignada a vivir en un país sobrerregulado, sobreprotegido, muy provinciano, con escaso contacto empresarial con el resto del mundo y donde los tecnócratas, si bien eran prudentes en el manejo de la economía, tenían la odiosa costumbre de pensar que ellos, mediante todo tipo de reglamentaciones, podían controlarlo y orientarlo todo hacia lo que consideraban que era mejor para todos los colombianos. En es-

¹ Codirector de la Junta Directiva del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas solamente comprometen a su autor.

tas circunstancias, la posibilidad de extraer rentas vía el ejercicio de actividades ilegales como el contrabando o de obtención de privilegios especiales del Estado, se volvían una forma segura de enriquecerse. El espíritu empresarial, marcado por la toma de riesgos, la franca competencia y la exigencia de reglas transparentes pasaba a un segundo plano, favoreciendo la ganancia fácil y la ilegalidad.

No es de extrañar entonces que una vez se coparan los espacios y sectores de fácil sustitución de importaciones, la economía rápidamente se estancara tendiendo a crecer a la tasa de expansión demográfica y ocasionalmente, producto de las bonanzas cafeteras, por uno o dos años un par de puntos más. Por su parte, las exportaciones encontraban un sesgo en su contra, fruto de una estructura arancelaria y para-arancelaria que encarecía las materias primas y los bienes de capital. Lo anterior se agravaba aún más con la existencia de un régimen cambiario diseñado para situaciones de crisis de balanza de pagos, donde el resultado era un severo entramamiento para el manejo de operaciones y activos en moneda extranjera. Todo ello, no podía ser compensado con un sistema de subsidios directos y a través del crédito a las exportaciones. Por el contrario, representaba una severa carga fiscal y estimulaba prácticas como las ventas ficticias al exterior para el cobro del CERT.

Con el proceso de Apertura y las decisiones de política económica que la acompañaron, buena parte de estos sesgos en contra de la inversión, la innovación y las exportaciones se eliminaron. Así, por ejemplo, el costo del uso del capital en las empresas es hoy en día el más bajo en las últimas dos décadas. Lo anterior gracias a un tratamiento tributario más favorable a la compra de maquinaria y equipo y a las menores tasas de interés, lo cual se refleja en tasas de crecimiento de la inversión y de importaciones de bienes de capital extremadamente elevadas desde el año anterior. Así, la inversión creció en 1992 18.3% y este año se estima en 19%. En cuanto a las importaciones de bienes de capital, en el primer semestre de 1993 éstas ascendieron a US\$ 2.186.5 millones, 115.4% más que en el mismo período del año anterior².

Otro ejemplo ilustrativo fue el desmonte de las licencias previas. Sólo en 1989 el 60.1% de las posiciones arancelarias estaban en régimen de licencia previa, para junio de 1991 sólo quedaba el 0.1% en esa situación. En el Cuadro 1 se comparan los trámites de importación y exportación antes y después de la apertura. Es claro cómo se ha eliminado tramitología, simplificado procedimientos y formularios, suprimido garantías y depósitos previos que implicaban onerosos sobrecostos.

En conclusión, es claro que tenemos mucho camino por recorrer y será necesario fortalecer los mecanismos de control del Estado, especialmente en lo que se refiere a las prácticas comerciales. Pero es indudable que el progreso es palpable y que se ha logrado revitalizar el espíritu empresarial de los colombianos e iniciado en firme la modernización de las instituciones económicas y gubernamentales del país.

II. Dos elementos para consolidar la apertura

1. Reglamentación del Régimen Cambiario

Con la expedición de la Resolución 21 de 1993 de la Junta Directiva del Banco de la República se modificó en forma importante la regulación del régimen cambiario. En esta resolución se profundiza la orientación que se había iniciado con la Resolución 57 de 1991. Con la nueva regulación se simplifican y facilitan al máximo las transacciones corrientes de los colombianos con el exterior y en particular, se eliminan las restricciones que innecesariamente dificultaban la salida de divisas del país. Al propio tiempo, se fortaleció el control a los movimientos de capital de corto plazo, que en los últimos años ha sido uno de los factores con mayor incidencia en la excesiva acumulación de reservas internacionales y por ende, de la presión revaluacionista sobre la tasa de cambio.

² Véase Olivera, Mauricio "El costo del uso del capital en Colombia". En *Archivos de Macroeconomía*. Departamento Nacional de Planeación, diciembre de 1992.

Una de las preocupaciones de la opinión pública y que siempre ha compartido la Junta Directiva del Banco de la República es la de minimizar las posibilidades de blanqueo de dólares provenientes de actividades ilegales en el mercado cambiario.

Por ello, a la vez que la Junta ha querido entregarle a todos los agentes económicos del país una regulación en materia cambiaria moderna, simple y libre de tramitología, que se constituya en una fuente de competitividad del aparato productivo en los mercados internacionales, también se esmeró en colocar suficientes controles a los llamados dólares negros.

Con la nueva regulación se creó la Declaración de Cambio que deberá acompañar todas las operaciones realizadas a través del mercado cambiario y los demás agentes autorizados para realizar operaciones de compra y venta de dólares de manera profesional. Dicha declaración compromete legalmente a la persona natural o jurídica que realiza la operación. De esta manera, la veracidad de la información respecto a monto, características y demás condiciones podrá ser verificada en cualquier momento por las autoridades de control. En particular, en lo que respecta a las exportaciones e importaciones de bienes y servicios este control estará en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales del Ministerio de Hacienda. Debe anotarse que esta labor será ahora mucho más eficiente porque habrá un triple cruce de información entre la Dirección de Cambios, de Impuestos y de Aduanas. Así, la posibilidad de subfacturar importaciones o realizar exportaciones ficticias para el cobro de CERT, entre otros, será ahora mucho más fácil de detectar y por ende, se espera que este tipo de prácticas disminuyan significativamente.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional mantuvo como operaciones del mercado cambiario las exportaciones e importaciones de bienes, con lo cual todo reintegro o giro por estos conceptos deberá realizarse a través de un intermediario financiero o utilizando las cuentas de compensación. Estas cuentas deberán registrarse en el Emisor y su movimiento y todas sus operaciones deberán reportarse mensualmente al Banco de la República. Así mismo, deberá informarse sobre las inversiones de sus saldos y el origen de los dólares consignados no provenientes del mercado cambiario.

Con ello, estamos convencidos que se está recolectando toda la información necesaria para que las autoridades pertinentes puedan efectuar controles aleatorios y abrir investigaciones efectivas y concluyentes en casos de violación a las regulaciones en materia cambiaria.

Otra fuente de preocupación es el llamado mercado libre, el cual no debe confundirse con el de divisas producto de actividades ilegales. En efecto, el legislador mediante la Ley 9a. de 1991 quiso que las divisas producto de las exportaciones de servicios estuvieran exceptuadas de la obligación de ser transferidas o negociadas a través del mercado cambiario. Sin embargo, con el propósito de evitar en lo posible el lavado de dólares en este mercado se han adoptado variados controles. En primer lugar, se mantuvo la retención del 10% para la venta de estas divisas. De esta manera, quien efectúe una venta de divisas proveniente de una operación legal podrá utilizar esta retención en la fuente para el pago de sus impuestos en el año siguiente. En este caso entonces, el costo para el usuario de las divisas tan sólo será el costo de oportunidad de los recursos entre el momento en que ocurre la retención en la fuente y el pago efectivo de los impuestos (2% a 3%). Por el contrario, la mencionada retención se convertirá en un costo del 10% para quien no declare impuestos.

Adicionalmente, para la adquisición de divisas a turistas se deberá exigir la identificación plena de la persona con la cual se realiza la transacción. Incluso los hoteles y agencias de turismo en el momento de vender sus divisas a un intermediario autorizado deberán presentar certificación del Contador Público o Revisor Fiscal del respectivo establecimiento donde conste que se dio cumplimiento a este requisito. Cuando las ventas de divisas de una misma persona sean muy elevadas se podrá cruzar con la declaración de aduanas, que ahora se exige a todos los residentes y extranjeros que ingresen al país con divisas en efectivo o títulos representativos de las mismas por un monto superior a US\$ 7.000 o su equivalente en otras monedas. Con ello, se podrá controlar a aquellas personas que lleguen al país contratados exclusivamente para vender divisas de dudoso origen.

Otra severa limitación que tiene el mercado libre de divisas, es que para aquellas ventas que se efectúen a los intermediarios del mercado cambiario y los demás agentes autorizados para realizar operaciones de compra y venta de divisas de manera profesional superiores a los US\$ 10.000, éstas deberán ser pagadas en cheque girado a nombre del beneficiario de las divisas con cláusula que restrinja su libre negociabilidad y "para abono en cuenta". Con ello la verificación de operaciones de elevada cuantía se facilita enormemente y creemos que se disuade en forma efectiva las operaciones de lavado de dólares por esta vía.

En la Resolución 21 también se adoptaron importantes medidas que regularizan y formalizan las operaciones de las casas de cambio. Acogiendo las recomendaciones de la Superintendencia Bancaria, quien es la responsable de su control, se exige a las casas de cambio que se constituyan como sociedades anónimas, posean un capital mínimo de \$ 300 millones, deberán contar con un Revisor Fiscal y disponer de una infraestructura tal que permita su adecuado manejo y debido control del conjunto de sus operaciones por parte de la Superintendencia Bancaria. Además, deberán identificar plenamente a cualquier persona que realice transacciones individuales o acumuladas en el año superiores a los US\$ 10.000. Todos estos controles muestran la decisión de la Junta de atacar decididamente el problema del llamado lavado de divisas y se exige en forma ineludible la modernización y cumplimiento estricto de la ley por parte de las casas de cambio.

Otra medida que ha suscitado algunos comentarios es la decisión de permitir la utilización del peso en las operaciones de comercio exterior. En efecto, muchos empresarios que vienen desarrollando una importante y creciente actividad comercial con los países vecinos habían expresado la conveniencia de aceptar el uso del peso, el bolívar y el sucre en el pago de importaciones y exportaciones de bienes. Esto, naturalmente, creará un mercado de pesos en el exterior que podrán ser vendidos por los no residentes a los intermediarios del mercado cambiario. Ahora bien, para asegurar que por esta vía no se facilite el blanqueo de divisas se exige que todas estas operaciones sean canalizadas a través de intermediarios del mercado cambiario, por

lo cual no habrá movimiento físico de efectivo. De esta forma, las operaciones en pesos también deberán completar las respectivas Declaraciones de Cambio que podrán ser utilizadas en las investigaciones que adelante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales del Ministerio de Hacienda.

Con todo lo anterior creo que es claro que la intervención de la Junta Directiva del Banco de la República en cuanto a la canalización de divisas producto de actividades ilegales sea lo más difícil posible, pero a su vez, sin entorpecer innecesariamente el manejo de los cambios internacionales, el cual es uno de los instrumentos fundamentales en el éxito del proceso de internacionalización y modernización de la economía colombiana. Con la Resolución 21 se ha querido obtener toda la información necesaria que permita a las autoridades de control, en una forma ágil y eficaz, examinar la veracidad de las operaciones de cambio. Este será el gran reto que deberán enfrentar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Superintendencia Bancaria como entidades de control, para lo cual contarán con toda la colaboración del Banco de la República en cuanto a sus obligaciones legales se refiere.

2. Política macroeconómica

En cuanto a la política macroeconómica, ésta se complementa mutuamente con el proceso de apertura. En particular, uno de los temores que han expresado los empresarios frente a la apertura, era el de un acelerado ingreso de capitales que pudiera revaluar significativamente la tasa de cambio, generando una presión competitiva inmanejable en el corto plazo para el sector productivo. Estos temores no se volvieron realidad ya que en los dos años anteriores, gracias principalmente a una política macroeconómica balanceada, se logró coordinar con el Gobierno Nacional las políticas monetaria, cambiaria y fiscal.

De esta manera, gracias al equilibrio fiscal alcanzado por el Gobierno y a una activa política de OMA que pudo hacerse consistente con una significativa reducción en las tasas de interés, fue posible acumular reservas internacionales por US\$ 1.876 millones en 1991 y US\$ 1.476 millones en 1992, sin mayores traumatismos. Por su parte, la tasa de cambio real

medida con el índice de precios al productor o el índice de precios al consumidor se ha podido mantener relativamente estable en los últimos dos años, a la vez que se redujo en unos diez puntos la tasa de inflación.

Con la reducción en las tasas de interés, especialmente las de captación, se ha disminuido sustancialmente el diferencial de las tasas internas y externas haciendo menos atractivo el ingreso de capitales especulativos. No obstante, debe reconocerse que el diferencial de las tasas de interés activas es todavía elevado y por ello, los empresarios aún mantienen un gran atractivo para endeudarse en el exterior.

Al iniciarse 1993 se preveía un incremento de reservas de US\$ 800 millones. Esta situación era preocupante ya que el Banco de la República había agotado casi por completo su capacidad de acumulación de reservas, lo cual se reflejaba a comienzos del año en una proyección de pérdidas del Emisor que ascendía a una cifra no inferior a los \$ 70.000 millones en 1993. En estas circunstancias, la presión sobre la tasa de cambio se volvía aún mayor, a menos que se efectuara un ajuste fiscal superior al previsto inicialmente. No obstante, y para fortuna de la política macroeconómica, las importaciones reaccionaron y se espera que su crecimiento para el final del año sea alrededor del 45% en dólares. Lo anterior unido a los prepagos de deuda pública permiten estimar una acumulación de reservas en este año que de ninguna manera será superior a los US\$ 200 millones.

Así, podemos afirmar que si bien en 1991 y 1992 la coordinación de la política macroeconómica había permitido hacer viable un proceso de apertura sin traumatismos, en 1993 la apertura vino en res-

cate de la política macroeconómica, haciendo viable en el corto plazo mantener tasas de cambio reales estables y financiable un moderado déficit fiscal de un 1% del PIB.

En el futuro, la complementariedad entre la apertura y la estabilidad de la política macroeconómica se volverá cada vez más fuerte. En efecto, en la medida en que comiencen en firme las exportaciones de petróleo de Cusiana y Cupiagua, además de mantener un indispensable equilibrio fiscal y una moderación en el crecimiento del gasto público, el nivel de importaciones como proporción del PIB deberá estabilizarse en uno o dos puntos superior al actual, que se estima en 23.5%.

De cumplirse estas metas, será posible mantener una tendencia decreciente de la inflación y a la vez evitar presiones inmoderadas sobre la tasa de cambio. En este marco de estabilidad, estamos seguros que se harán viables tasas de crecimiento del producto muy superiores a las observadas actualmente, ya que se mantendría el actual dinamismo de la inversión privada y la generación de ahorro interno y el acceso al ahorro externo necesarios para su financiación.

Estoy convencido que de lograrse una política macroeconómica consistente con tasas decrecientes de inflación, la actual regulación del régimen cambiario, unido con la resolución de los problemas que afectan actualmente las prácticas en el comercio exterior y una aceleración de las obras de infraestructura que requiere el país, se garantizará la consolidación del proceso de apertura e internacionalización de la economía y le permitirá al país recoger los frutos de esta estrategia.