

a la demanda. El esfuerzo del país en este campo es novedoso y al mismo tiempo fundamental, ya que la información privada de capital resulta apremiante, pues no debe recaer su mayor peso únicamente en el sector público.

En cuanto a la política monetaria ya se dijo que se mantuvo bajo estricto control durante 1972, no obstante el impacto de las mayores reservas internacionales. Recientemente se ha acelerado la expansión monetaria por los aumentos adicionales de reservas y su manejo ha obligado a tomar diferentes medidas, tanto en el frente primario, donde se ha impedido todo crédito adicional del Banco Central, como en el secundario, sobre el cual se ha actuado a base de elevar la reserva exigida al sistema bancario. Para complementar las disposiciones propiamente monetarias se ha trabajado en el frente del crédito bancario utilizando guías a su crecimiento con el empleo del sistema de tasas máximas permitidas.

Finalmente, en lo que se refiere a las políticas del sector externo, deseamos reiterar la voluntad del Gobierno de perseverar en el empeño de diversificación de su comercio exterior, fomentando las exportaciones menores, para lo cual se mantendrán los estímulos actuales del CAT y la tasa de cambio flexible. En lo que se refiere a importaciones, se seguirá ampliando nuestro comercio, en busca de mejorar el abastecimiento interno y la modernización de nuestros equipos industriales.

Señor presidente: la situación económica de Colombia exhibe múltiples y elocuentes índices de consolidación y de mejoramiento. Tenemos una política seria de desarrollo económico y social, que ya ha comenzado a dar satisfactorios resultados; una base política sólida; una infraestructura socio-económica creciente; unas instituciones aptas para asegurar y estimular la modernización y, sobre todo, un pueblo unido decidido a comprometerse en las grandes empresas del desarrollo. Somos conscientes de los retos estructurales que nos plantean el crecimiento, la pobreza y las expectativas de nuestra población, las desigualdades sociales, cada vez menos aceptadas en el mundo de hoy. Nos preocupa la amenaza que la inflación ha colocado sobre nuestros logros y nuestras perspectivas. Pero vemos también con lucidez y decisión nuestros recursos y nuestras oportunidades. Seguimos cumpliendo, y aun aumentando, los esfuerzos y los sacrificios necesarios para nuestro desenvolvimiento. Por eso creemos merecer la ayuda que, a través de la crítica constructiva, el buen consejo y la adecuada cooperación financiera y técnica, pueden darnos las naciones y los organismos participantes en este foro de la solidaridad internacional de nuestro tiempo, consciente de sus responsabilidades en la creación del mundo de mañana. Ayuda y cooperación que me es muy grato reconocer y agradecer, por anticipado.

EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MENORES Y EL SISTEMA DE FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES EN COLOMBIA

POR JOSE D. TEIGEIRO Y R. A. ELSON

Este documento aparecerá próximamente en la publicación "Staff Papers" del Fondo Monetario Internacional.

I. INTRODUCCION

El café ha sido tradicionalmente la fuente principal de ingresos de divisas de Colombia. El desplome del mercado internacional del café colombiano durante el período 1957-60, indicó claramente los problemas de la dependencia con respecto a un solo producto. El precio mundial del café colombiano descendió de un promedio anual de 74 centavos de dólar

por libra en 1956 (casi un record) a 64 centavos de dólar por libra en 1957 y a 45 centavos de dólar por libra en 1960. Aun cuando el descenso de casi 40% en el precio fue compensado en parte por un aumento del volumen, produjo una reducción de un tercio aproximadamente en el valor de las exportaciones de café, esto es de un máximo de US\$ 487 millones en 1955 a US\$ 332 millones en 1960 (véase cuadro 1). Dada la gran importancia del café en la composición de las exportaciones colombianas, el descenso del precio resultó también en una caída sustancial del ingreso total por exportaciones de

bienes, aun cuando no en la misma medida. Sin embargo, desde 1960, el crecimiento de las llamadas exportaciones menores, o no tradicionales, permitió amortiguar las pérdidas en los ingresos por exportaciones de café (1). Durante la pasada década las exportaciones menores crecieron a una tasa promedio anual de 14,5% y, como resultado, su participación en el ingreso total por exportaciones de bienes aumentó de 11,3% en 1960 a un porcentaje estimado de 34,1% en 1971. En el mismo período de tiempo, la participación del café descendió de 71,5% a 58,4%.

CUADRO 1

COLOMBIA: ESTRUCTURA DE LA IMPORTACION

(Datos de aduanas)

Años	Millones de dólares				Porcentajes			
	Café	Petróleo	Otros	Total	Café	Petróleo	Otros	Total
1905	4,6	—	7,2	11,8	39,0	—	61,0	100,0
1925	65,5	—	28,0	93,5	78,4	—	21,6	100,0
1945	103,9	22,2	14,4	140,5	74,0	15,8	10,2	100,0
1955	487,4	61,5	47,8	596,7	81,7	10,3	8,0	100,0
1960	332,2	80,0	52,4	464,6	71,5	17,2	11,3	100,0
1965	343,9	83,2	107,0	539,1	63,8	16,4	19,8	100,0
1967	322,4	61,2	126,3	509,9	63,2	12,0	24,8	100,0
1968	351,4	36,3	170,5	558,2	63,0	6,5	30,5	100,0
1969	343,9	56,7	206,9	607,5	56,6	9,3	34,1	100,0
1970	468,8	62,5	202,3	723,6	63,4	8,6	28,0	100,0
1971*	399,7	51,2	233,0	683,9	58,4	7,5	34,1	100,0

Fuente: Banco de la República. * Cifras preliminares.

En este estudio se hará un intento de explicar el crecimiento de las exportaciones menores durante los últimos veinte años a la luz de las políticas colombianas de fomento de las exportaciones. El esfuerzo de fomento de las exportaciones menores se inició a base de aproximaciones sucesivas en las cuales varió con frecuencia la definición de las exportaciones menores y las políticas algunas veces cambiaron de un año a otro. Sin embargo, en años recientes, el fomento de las exportaciones menores se manejó en una forma más sistemática usando un conjunto comprensivo de políticas que incluían tipo de cambio, incentivos fiscales, programas de importación y exportación, facilidades especiales de crédito, acuerdos comerciales regionales y otros acuerdos institucionales. De acuerdo con ello, en este estudio se sostiene la hipótesis de que el fuerte crecimiento de las exportaciones menores en años recientes se debió en gran medida a estas políticas.

Como antecedentes del cuerpo principal del estudio, la Sección II establece con cierto detalle una descripción de los diversos componentes del sistema de fomento de las exportaciones y explica su evolución hasta el momento presente. En esta parte del

estudio, se desarrolla una medición del tipo de cambio efectivo con el propósito de captar los efectos de las más importantes políticas de fomento de las exportaciones. Después, en la sección III, se discute con más detalle el crecimiento de las exportaciones menores y se formula un modelo estadístico simple con el propósito de medir la sensibilidad del crecimiento de las exportaciones menores a las variaciones en el tipo de cambio efectivo, tal y como se define en la sección II. También se considera la importancia relativa de los diversos componentes del sistema de fomento de exportaciones. En la sección IV, se examinan los efectos que la política de fomento de la exportación aplicada en Colombia tiene sobre la asignación de recursos, midiendo indirectamente dichos efectos a través del costo fiscal del sistema de fomento de la exportación. Este costo se estima con base en los ingresos que el gobierno central deja de percibir. Finalmente en la sección V, se discuten las conclusiones y las implicaciones futuras de política económica.

II. EL SISTEMA DE FOMENTO DE LA EXPORTACION

Durante el período de posguerra, el sistema de fomento de la exportación en Colombia se desarrolló en una forma ad-hoc. Al principio, los incentivos de exportación se establecieron permanentemente a través del sistema de cambio por medio de tipos de cambio múltiples. Luego, desde 1960, se crearon ciertos incentivos fiscales bajo la forma de exenciones al impuesto sobre la renta. Estos beneficios fueron amplificados en 1967 por medio de un sistema de certificados de abono tributario (CAT). Junto con el establecimiento de los incentivos fiscales, se dio un tratamiento especial a las exportaciones de los bienes manufacturados, bajo el llamado Plan Vallejo, en forma de exención del requisito de licencia previa, de los depósitos previos y de los derechos de aduanas sobre insumos importados. A principios de la década de los sesenta se establecieron facilidades especiales de crédito para exportaciones no tradicionales en forma de prefinanciamiento de exportaciones, las cuales estaban libres de riesgo cambiario. Aun cuando cada uno de estos instrumentos operó a lo largo de los sesenta, solo en la última parte de la década se logró una coordinación efectiva y una utilización amplia de los mismos.

En el resto de esta sección cada uno de estos instrumentos de política se discutirá por separado. Luego se hará un intento de medir su significado e im-

(1) Aun cuando la definición de exportaciones menores cambió en el tiempo, en años recientes se han definido incluyendo todas las exportaciones excepto café, petróleo y cueros sin curtir.

pacto conjunto en el cálculo de un tipo de cambio efectivo para las exportaciones menores. Finalmente, se harán algunas observaciones sobre comercio regional y otros arreglos institucionales que han beneficiado a las exportaciones menores.

1. El tipo de cambio

La política de tipo de cambio a través de todo el período de posguerra estuvo gobernada muy directamente por las fluctuaciones del café. Como resultado de ello, el tipo de cambio considerado apropiado por las autoridades colombianas para el sector cafetero no siempre ha sido el adecuado desde el punto de vista del fomento de las exportaciones menores. Durante el período de la posguerra, esta situación condujo al uso de tipos de cambios múltiples,

ya sea explícitamente en términos de tipos específicos o implícitamente en forma de impuestos de exportación, con el propósito de lograr diferentes objetivos económicos. El dominio del café ayuda a explicar no solo la estructura del sistema, sino también su inflexibilidad en el tiempo. Esta última característica es la que frecuentemente resultó en tipos de cambio perjudiciales a las exportaciones menores y en la necesidad de controles administrativos elaborados sobre las importaciones. En el cuadro 2 se da una cronología de los cambios en el tipo de cambio básico para las exportaciones no tradicionales. Con él se intenta resumir la historia de la política cambiaria en la posguerra para la promoción de las exportaciones menores. El cuadro 3 muestra el tipo de cambio básico aplicable a la mayoría de las exportaciones no tradicionales para el período 1948-71.

CUADRO 2

COLOMBIA. CRONOLOGIA DE LAS VARIACIONES DEL TIPO DE CAMBIO BASICO
PARA LA MAYORIA DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

Período de tiempo	Clase de tipo de cambio	Cotización inicial/final (1)
I—Junio 1948-marzo 1951	Tipo de cambio fluctuante de los certificados (2)	1,75/2,50
II—Marzo 1951-julio 1952	Tipo de cambio fijo oficial (3)	2,50/2,50
III—Agosto 1952-mayo 1955	Tipo de cambio libre de comprobantes de exportación (4)	3,50(5)/4,00
IV—Mayo 1955-noviembre 1956	Tipo de cambio libre (6)	4,00/6,62
V—Diciembre 1956-junio 1957	Tipo de cambio libre de los certificados (7)	6,86/6,96
VI—Junio 1957-marzo 1958	Tipo de cambio fluctuante de los certificados (8)	5,96/6,10
VII—Marzo 1958-enero 1959	Tipo de cambio fijo (9)	6,10/8,12
VIII—Enero 1959-junio 1965	Tipo de cambio preferencial fluctuante (10)	8,12/18,75
IX—Julio 1965-marzo 1967	Tipo de cambio fijo (11)	13,50/13,50
X—Marzo 1967 a la fecha	Tipo de cambio fluctuante de los certificados (12)	13,50/22,32(13)

Fuente: FMI, *Annual Report on Exchange Restrictions and International Financial Statistics* (varios números). (1) Datos de compra a fin de mes durante 1959. Después, tipo de cambio promedio mensual. (2) Este tipo de cambio se introdujo el 19 de junio de 1948 y se aplicó a todas las exportaciones excepto el café, el petróleo, el plátano y los cueros sin curtir. (3) Este tipo de cambio se introdujo el 20 de marzo de 1951 y se aplicó a todas las exportaciones. (4) Este tipo de cambio se introdujo el 19 de agosto de 1952 y se aplicó a la mayoría de las exportaciones agrícolas (excepto café y plátano) a la sal, los cueros curtidors, las manufacturas de cuero, los textiles mencionados, el cemento, la cerveza, el azúcar, el azufre, el tabaco, los metales no preciosos, las sustancias minerales no metálicas, y las manufacturas de oro. El oro se incluyó también durante el período agosto 1952-agosto 1953, después del cual se introdujo un tipo de cambio especial del mercado del oro. (5) Durante el período agosto-diciembre de 1952, no hay cotizaciones directas disponibles de este tipo de cambio. Sin embargo, es sabido que la bonificación en este mercado era aproximadamente de \$ Col. 1,00 sobre el tipo de cambio oficial de 2,50 pesos colombianos por dólar. (6) Este tipo de cambio se introdujo el 13 de mayo de 1955 y se aplicó a todas las exportaciones. (7) Este tipo de cambio se introdujo el 30 de noviembre de 1956 y se aplicó a todas las exportaciones. (8) Este tipo de cambio se introdujo el 17 de junio de 1957 y se aplicó a todas las exportaciones. Además se aplicó un impuesto del 15% a todas las exportaciones, el cual se redujo a 2% en septiembre de 1957 para todas las exportaciones, excepto el café, los plátanos, los cueros sin curtir y los metales preciosos. La tasa impositiva del 2% se redujo a 1/8% en marzo 7 de 1961 y fue eliminada totalmente el 24 de octubre de 1962. (9) Este tipo de cambio se introdujo el 26 de marzo de 1958 y se aplicó a todas las exportaciones antes del impuesto de exportación. (10) Este tipo de cambio se introdujo el 16 de enero de 1959 y se basó en un nivel promedio del tipo de cambio de compra en el mercado libre para la semana precedente. Inicialmente, se aplicó a todas las exportaciones excepto el café, el plátano, los cueros sin curtir y los metales preciosos. Después del 19 de agosto de 1959, las exportaciones de bienes manufacturados con un contenido de importación de más del 40% también se excluyeron. El 7 de marzo de 1961, este límite se elevó al 50%. Desde el 11 de enero de 1963 hasta el 25 de octubre de 1964, este tipo de cambio se dejó fijo en 9,88 pesos colombianos por dólar. (11) Este tipo de cambio se introdujo el 30 de junio de 1965. Después del 21 de agosto de 1966, este tipo de cambio se aplicó también a todas las exportaciones de bienes manufacturados. (12) Este tipo de cambio se introdujo el 22 de marzo de 1967 y se aplicó a todas las exportaciones. (13) Septiembre de 1972.

CUADRO 3

COLOMBIA. TIPO DE CAMBIO BASICO APLICABLE A LA MAYORIA DE LAS EXPORTACIONES MENORES (1)

(En pesos colombianos por dólar)

1948	2,36
1949	3,02
1950	3,11
1951	2,53
1952	2,92
1953	3,47
1954	3,49
1955	4,15
1956	5,09
1957	6,18
1958	6,32
1959	7,64
1960	6,90
1961	8,28
1962	9,11
1963	10,00
1964	10,41
1965	14,76
1966	13,50
1967	14,51
1968	16,30
1969	17,35
1970	18,49
1971	20,00

Fuentes: Banco de la República; y FMI, *International Financial Statistics* (diversos números). (1) Promedio anual de cotizaciones a fin de mes para los años 1948-58, y promedio anual de cotizaciones mensuales medias para 1959-70 (compra).

El comienzo de la política colombiana de fomento de las exportaciones menores durante el período de posguerra puede fijarse a partir del 9 de junio de 1948 cuando se expidió el Decreto N° 1949 con el propósito de establecer un tipo de cambio "certificado" de mercado libre con el propósito expreso de promover las exportaciones menores (2). Durante los últimos siete meses de 1948, este tipo de cambio libre fluctuó alrededor de un nivel promedio de 2,738 pesos colombianos por dólar en comparación con el tipo de cambio "básico" por exportaciones de 1,745 pesos colombianos por dólar. El 16 de diciembre de 1948 se estableció una nueva paridad de 1,95 pesos colombianos por dólar y el mercado libre de certificados continuó operando hasta el 20 de marzo de 1951, fecha en la cual se modificó el tipo de cambio. La máxima cotización mensual registrada durante este periodo de tiempo fue de 3,447 pesos colombianos por dólar a fines de marzo de 1950. Durante esta primera experiencia en la promoción de las exportaciones menores, las exportaciones no tradicionales fueron definidas incluyendo todos los productos excepto café, cueros sin curtir, plátanos y petróleo. Para propósitos del sistema de tipos de cambio, esta definición prevaleció en general hasta el 26 de diciembre de 1962. En ciertas ocasiones durante este período, también se incluyeron los metales preciosos dentro de las exportaciones mayores.

Después de esta fecha, las exportaciones menores fueron definidas tal y como lo son en la actualidad, esto es como todas las exportaciones distintas del café, el petróleo y los cueros sin curtir.

Desde el 20 de marzo de 1951 al 1° de agosto de 1952, los ingresos de divisas por exportaciones menores fueron convertidos al tipo de cambio de exportación básico de 2,50 pesos colombianos por dólar. Este ajuste en el tipo de cambio representó una apreciación significativa en el tipo aplicable a las exportaciones menores con respecto al nivel promedio de los dos años precedentes. Sin embargo, en agosto de 1952 se introdujo en el sistema cambiario un segundo instrumento de fomento de la exportación, en forma de un sistema de "comprobantes de exportación". De acuerdo con este arreglo, previa entrega de las divisas se entregaban comprobantes de exportación en el caso de ciertas exportaciones menores (3) que le daban al exportador el derecho de importar cierta cantidad de bienes incluidos en la lista prohibida. Estos comprobantes eran negociables y se vendían con premio en el mercado libre. Mientras este sistema operó de agosto de 1952 hasta mayo de 1955, la prima cambiaria promedio de los comprobantes de exportación era de cerca de un peso colombiano sobre el tipo de cambio básico para exportaciones de 2,50 pesos colombianos por dólar.

El 13 de mayo de 1955, el sistema de comprobantes de exportación fue discontinuado y reemplazado por uno de mercado libre para las exportaciones menores que existió, bajo diversos nombres, hasta mediados de 1965, excepto durante un período de nueve meses. Durante estos diez años, el mercado mundial del café, que había permanecido muy boyante durante el periodo de posguerra hasta mediados de los cincuenta, con precios anuales promedios que alcanzaron un punto máximo de casi 80 centavos de dólar por libra, se debilitó considerablemente. Con el continuo descenso de los precios mundiales del café que tuvo lugar hasta 1964, Colombia pasó por una serie de crisis cambiarias. Como resultado, las autoridades colombianas experimentaron con una serie de sistemas cambiarios durante este tiempo. En pri-

(2) Cf. Banco de la República, *XXV Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva* (19 de julio de 1947 a 30 de junio de 1948), páginas 60-61.

(3) Aun cuando la lista de exportaciones menores elegibles se definió en términos de mercancías específicas, y no en términos de todas excepto las cuatro fundamentales (esto es café, plátano, petróleo y cueros sin curtir), como en el sistema anterior, parece que, de hecho, el grueso de las exportaciones menores fue incluido en la definición y por esta razón, puede tomarse como coincidente con la anterior. Para la lista de mercancías cubiertas por el sistema de comprobantes de exportación, cf. FMI, *Annual Report of Exchange Restrictions*, 1953 (páginas relativas a Colombia).

mer lugar, se creó un mercado libre para las exportaciones menores, el cual fue subsecuentemente modificado por la imposición de un impuesto a la exportación del 15% durante la segunda mitad de 1957. Inicialmente, a partir del 17 de junio de 1957, la tasa impositiva del 15% se aplicó a todas las exportaciones, pero fue reducida al 2% el 25 de septiembre de 1957 para todas las exportaciones excepto el café, el plátano y los metales preciosos. Este impuesto fue mantenido hasta 1962. Posteriormente, el 27 de marzo de 1958, se aplicó a todas las exportaciones un tipo de cambio fijo de compra de 6,10 pesos colombianos por dólar. Sin embargo, este tipo de cambio se mantuvo solo hasta el fin del año. El 18 de enero de 1959, se aplicó a las exportaciones menores un tipo de cambio "preferencial" basado en el nivel promedio del tipo de cambio de compra en el mercado libre para la semana anterior, en tanto se aplicaba un tipo de cambio fijo de certificados de 6,10 pesos colombianos por dólar en las exportaciones mayores. Al principio, el tipo de cambio fijo de certificados se aplicó al café, al plátano y a los metales preciosos. Sin embargo, después del 19 de agosto de 1959, los bienes manufacturados con un contenido de importaciones del 40% o más también fueron sujetos a este tipo de cambio. Debido a las dificultades administrativas relacionadas con el control del contenido de importaciones de las exportaciones de manufacturas, el 7 de marzo de 1961 se elevó este límite al 50%.

El mercado libre para las exportaciones menores fue continuado con aumentos periódicos en el tipo de cambio principal de las exportaciones, hasta el 11 de enero de 1963, cuando el tipo de cambio de mercado libre se estableció a 9,98 pesos colombianos por dólar. El 24 de octubre de 1964, el Banco de la República se retiró del mercado y el tipo de cambio de exportaciones menores quedó liberado una vez más hasta mediados de 1965. Durante este período, el tipo de cambio alcanzó un punto máximo de 18,75 pesos colombianos por dólar a finales de junio. Sin embargo, el 30 de junio de 1965 se fijó de nuevo el tipo de cambio de las exportaciones menores en 13,50 pesos colombianos por dólar y este tipo de cambio se mantuvo en vigor hasta la gran reforma cambiaria de marzo de 1967, cuando el sistema de tipos de cambio presente se puso en práctica. Poco tiempo antes de esta reforma, el 21 de agosto de 1966, se le aplicó a todas las exportaciones de manufacturas, independientemente de su componente importado, el tipo de cambio de exportaciones menores de 13,50 pesos colombianos por dólar, quitándolas del tipo de cambio prevaeciente para las

exportaciones mayores, de 9,00 pesos colombianos por dólar.

El sistema cambiario en operación desde principios de 1967 se caracteriza por un tipo de cambio unificado para todas las exportaciones, excepto petróleo, ajustado por impuestos en el caso del café y subsidios en el de las exportaciones menores. El tipo de cambio llamado de mercado de certificados se ha ajustado periódicamente, frecuentemente a diario, fundamentalmente con el propósito de reflejar los movimientos de los costos internos. Esta práctica ha significado en efecto una depreciación anual promedio del peso colombiano de 7,3% en el período de 1967-71 (4).

2. Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales para las exportaciones menores se introdujeron en 1960 con la Ley 81, la cual entró en vigor en 1961. Entre otras cosas, esta ley eximió del pago del impuesto sobre la renta a las utilidades en actividades de exportación, bajo el presupuesto de que dichas utilidades eran equivalentes al 40% del valor bruto de las exportaciones, y permitió la deducción de las utilidades por exportación, del resto de las utilidades para propósitos de impuesto sobre la renta. Esta ley excluyó de estos beneficios no solo al café y al petróleo, sino también al plátano y a los cueros sin curtir.

La intención original de los incentivos a las exportaciones contenidas en la Ley 81 de 1960 era estimular el uso de la capacidad productiva excedente. Sin embargo, pronto se reconoció en ella un poderoso incentivo para la promoción de las exportaciones no tradicionales. Con un impuesto sobre la renta promedio de 36%, el subsidio fiscal a las exportaciones no tradicionales implicado en la ley equivalente al 14,4% del valor bruto de las exportaciones.

Mientras daba fuertes incentivos a la exportación, este subsidio creó ciertas distorsiones debido a que fue usado para reducir o incluso eliminar las obligaciones del impuesto sobre la renta derivadas de actividades totalmente ajenas al negocio de exportación. Además, el subsidio era mayor cuanto más alto fuera el nivel del impuesto sobre la renta que debía pagar el exportador. Así, un grupo de grandes corporaciones, tales como bancos comerciales, se iniciaron en el negocio de exportación con el resultado de que el subsidio fiscal a las exportaciones no tradicionales tendió a beneficiar fundamentalmente a las grandes corporaciones.

(4) En este estudio, la depreciación o revaluación de una moneda se mide en variación porcentual de su tipo de cambio en términos de pesos colombianos por dólar.

La existencia de estas distorsiones se reconoció en el momento de la reforma cambiaria de marzo de 1967 y la exención al impuesto sobre la renta establecida por la Ley 81 de 1960 como incentivo a la exportación fue reemplazada por el Decreto-Ley 444 de 1967 (Art. 165) por un certificado de abono tributario (CAT). Desde entonces, los CAT se emiten por el 15% del valor de venta para todas las exportaciones excepto solamente el café, el petróleo y los cueros sin curtir. Los CAT se emiten al portador y se pueden usar para pagar en términos de su valor nominal, el impuesto sobre la renta, a las ventas y a la importación, un año después de ser emitidos. Una característica adicional importante de los CAT es que están exentos de impuestos. El Gobierno retuvo el derecho de cambiar la tasa de 15% del CAT o el término para aceptarlos en pago de impuestos.

La distorsión notada arriba en el funcionamiento de la Ley 81 fue corregida en parte a través del sistema de los CAT. Mientras bajo el sistema establecido de acuerdo con la Ley 81 de 1960, el exportador necesitaba tener utilidades sustanciales en otras actividades antes de poder beneficiarse del subsidio, el sistema de los CAT dio un incentivo importante en efectivo a cualquier exportador independientemente de su situación impositiva. Una firma sin ninguna obligación impositiva puede vender los CAT a otros contribuyentes. De hecho, cantidades sustanciales de CAT se compran y venden en las bolsas de valores de Bogotá y Medellín. Después de iniciadas estas transacciones en octubre de 1967, el 17% de los CAT emitidos en el último trimestre de ese año fueron vendidos, aumentando este porcentaje hasta un nivel entre 60% y 95% en los años subsecuentes. Sin embargo, el sistema de CAT adolece de ciertas fallas debido a que la exención de impuesto implica un mayor subsidio al exportador cuyas obligaciones impositivas son mayores (esto es, cuando su tasa impositiva marginal es mayor) (5).

Con el propósito de aumentar el subsidio a las exportaciones no tradicionales involucrado en los CAT, en 1970 las autoridades redujeron el período para redimir los CAT de 12 a 9 meses, y a finales de 1971 este período fue reducido hasta tres meses para exportaciones de bienes procesados y a seis meses para todas las demás exportaciones no tradicionales. La línea de demarcación entre estos dos conceptos, tal y como se muestra en la reglamentación correspondiente, es algo arbitraria puesto que los textiles y varios productos químicos están clasificados como productos no procesados.

Así como el subsidio a la exportación establecido por la Ley 81 de 1960 puede cuantificarse fácilmente como el 14,4% del valor bruto de las exportaciones no tradicionales, la cuantificación del subsidio efectivo dado por los CAT es algo más complicada. Esto se debe a que los CAT dan un subsidio diferente dependiendo de si el exportador los retiene hasta el momento de rescate o los vende inmediatamente en la Bolsa de Valores. En el apéndice A se trata de estimar el subsidio efectivo real dado por los CAT. En la práctica, este subsidio ha variado del 13,7% al 18,3% del valor de las exportaciones con un subsidio siempre superior a 15% en los últimos años. El costo fiscal implicado en este subsidio se discute en la sección posterior a este trabajo.

3. Sistemas de exportación e importación

El Decreto-Ley 1 de 1959 (art. 55) estableció un programa de importación y exportación conocido con el nombre de Plan Vallejo (PV), cuyo objetivo era promover la utilización de la capacidad excedente en el sector manufacturero. Al igual que en el caso de la exención del impuesto a la renta fijada por la Ley 81, pronto se puso en evidencia que el Plan Vallejo era un poderoso instrumento para la promoción de las exportaciones no tradicionales y fue definido como tal en la reforma cambiaria de marzo de 1967. Las principales disposiciones del Plan Vallejo son las siguientes: se pueden importar materias primas, productos intermedios y equipo de capital para elaboración de productos destinados a mercados externos con exención de licencia previa, de depósito previo de importación y de derechos de aduana. Las condiciones para beneficiarse del Plan Vallejo son muy estrictas. Se requiere un contrato entre el exportador y el Instituto de Comercio Exterior (INCOMEX), que es una dependencia gubernamental, en el cual se especifica que el exportador debe demostrar que las importaciones son financiadas tal y como se prescribe en las reglamentaciones correspondientes, presentar una garantía de entrega de divisas, así como a una garantía que cubra el doble de la cantidad de los derechos arancelarios que de otra manera tendría que pagar, comprometerse a llevar una contabilidad por separado para registrar todas las transacciones realizadas de acuerdo con estos contratos, y comprometerse a dar a INCOMEX informes especiales sobre cómo se está desarrollando su contrato.

(5) Para una discusión más amplia de este y otros puntos relacionados, véase el Informe Musgrave, titulado *Bases para una Reforma Tributaria en Colombia*, Biblioteca Banco Popular, Ediciones Tercer Mundo, mayo de 1969.

El Plan Vallejo es muy atractivo a pesar de estos requisitos. En primer lugar, al no requerir licencia de importación, reduce, sobre la base del proceso administrativo normal de INCOMEX, de cerca de veinte días a dos o tres el tiempo requerido para obtener un permiso de importación. Esta característica es muy importante en vista del hecho de que, desde 1956, en Colombia solo ha sido posible importar mercancías libres de restricciones durante unos pocos meses. En segundo lugar, el Plan Vallejo tiene un valor financiero sustancial para el exportador debido a la exención de los depósitos previos de importación, y de los derechos aduaneros. Este valor financiero o efecto de subsidio del Plan Vallejo ha sido estimado entre 10% y 12% del valor bruto de las exportaciones no tradicionales (apéndice A). Posteriormente discutiremos al costo del subsidio para el Gobierno del Plan Vallejo a través de la exención de los derechos aduaneros.

En Colombia ha habido numerosas quejas sobre el Plan Vallejo, relacionadas con la complejidad del contrato requerido, lo cual hace inaccesible el sistema para la mayoría de los industriales medianos y pequeños. También se alegaba que otra deficiencia de este Plan es que, debido a las dificultades inherentes para hacer contratos firmes de exportación a mercados nuevos y, por tanto, para dar la garantía de entrega de divisas requerida, el Plan Vallejo no está al alcance de exportadores que tratan de penetrar mercados nuevos. Además, los exportadores que se benefician del Plan Vallejo reciben un subsidio doble como resultado del efecto combinado de los CAT con el Plan Vallejo. Finalmente, el Plan Vallejo no está disponible para las exportaciones menores de bienes no manufacturados.

En respuesta a estas quejas y deficiencias, las autoridades colombianas crearon en 1967 dos sistemas alternativos de importación y exportación: el Plan Vallejo Jr. ofrece los mismos incentivos del Plan Vallejo, esto es, no tiene requisito de licencia previa y exime de depósitos previos a la importación y de derechos arancelarios, pero funciona sobre una base *ex post*. Después de que un exportador ha realizado una exportación, puede reclamar los beneficios del Plan Vallejo Jr. para su siguiente importación. La "devolución" es un sistema para la restitución parcial de los derechos aduaneros, dependiendo la cantidad devuelta del valor agregado del producto exportado. El Decreto-Ley 444 que creó la "devolución", estableció que esta solo se haría efectiva hasta un año después de la fecha de importación.

De los tres sistemas de importación-exportación, solo el Plan Vallejo se usa ampliamente. El sistema de la "devolución" todavía no es funcional, puesto

que el gobierno no ha emitido las reglamentaciones que lo implementan. Más aún, el Plan Vallejo Jr. no atrajo muchos usuarios en parte debido a la falta de conocimiento y en parte debido a que implica dar más información de la que algunos exportadores desean dar. Durante la última década, el comercio exterior con Plan Vallejo aumentó muy rápido. Las importaciones crecieron de menos de 1 millón de dólares en 1962 a 26 millones de dólares en 1971, y las exportaciones pasaron de menos de 1 millón de dólares antes de 1962 a más de 65 millones de dólares en 1971 (véase cuadro 4). En qué medida el crecimiento de estas exportaciones desde 1967 es resultado parcial del subsidio del CAT, es difícil de saber.

CUADRO 4

COLOMBIA. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES REALIZADAS DE ACUERDO CON EL PLAN VALLEJO

(En millones de dólares)

Años	Exportación	Importación	Importación como % de la exportación
1960	0,1	0,1	100,0
1961	0,2	0,2	100,0
1962	0,8	0,2	25,0
1963	5,8	2,2	37,9
1964	12,9	5,1	39,5
1965	26,1	9,8	37,5
1966	45,9	12,0	26,1
1967	41,9	17,0	40,6
1968	52,0	17,9	34,4
1969	61,5	13,7	22,3
1970	58,1	24,7	42,5
1971	64,9	26,0	40,1

Fuentes: INCOMEX, *Análisis sobre el Desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación y Exportación, 1971*; y Banco de la República, para las cifras de 1971.

Los tres sistemas de importación-exportación descritos anteriormente, especialmente el Plan Vallejo, han sido criticados con frecuencia alegándose que no promueven una asignación eficiente de recursos. Se afirma que estos programas favorecen industrias con un alto componente importado y que tiende a maximizar la intensidad de importaciones de cierto grupo de exportaciones, reduciendo con ello el valor agregado interno y los ingresos netos de divisas obtenidos (6). Sujetos a importantes limitaciones debido a la falta de datos para demostrar cabalmente

(6) Este argumento fue presentado en el contexto de los problemas de desempleo de Colombia en un informe especial de la OIT titulado *Hacia el pleno empleo, Un Programa para Colombia*, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1970.

esta argumentación, Urdinola y Mallon (7), han comprobado cuantitativamente que, por lo menos en los casos de la madera, el papel, los productos químicos, los productos alimenticios, el vestido y las manufacturas diversas (correspondientes al grupo 32 de acuerdo con la clasificación de Naciones Unidas de dos dígitos de la industria por ramos), el alto contenido importado de las exportaciones se debe más bien a la intensidad de importación relativamente mayor de las mercancías exportadas por el Plan Vallejo que a la sustitución de insumos importados por insumos internos. Los grupos industriales mencionados suman más de una tercera parte de las exportaciones no tradicionales amparadas por el Plan Vallejo.

4. Facilidades especiales de crédito

El principal sistema especial de crédito para las exportaciones no tradicionales usado por los exportadores colombianos se refleja en la técnica de reintegros anticipados bajo este sistema, los exportadores potenciales prestan en una moneda extranjera, por períodos que fluctúan entre unos pocos meses a más de un año, y pagan con el producto de sus eventuales exportaciones. Antes de enero de 1973, el riesgo de cambio para el exportador resultante de la devaluación del peso en el período durante el cual el préstamo estaba vigente, era absorbido por el Banco de la República, debido a que la cancelación del préstamo era hecha a la tasa de cambio existente en el día del reintegro anticipado. Este sistema es usado casi exclusivamente por exportadores ya establecidos en sus mercados para obtener financiamiento para el capital de trabajo hasta por el valor total del contrato de venta de exportación, a tasas de interés sustancialmente inferiores a las ofrecidas por los bancos comerciales colombianos. La principal fuente de este tipo de financiamiento son las líneas de crédito obtenidas por los bancos comerciales colombianos con sus corresponsales extranjeros. En algunos casos, este tipo de crédito también es extendido directamente por bancos comerciales extranjeros con sucursales en Colombia, o, en el caso de filiales colombianas de firmas extranjeras, se obtiene a través de las casas matrices ubicadas en el extranjero.

Este sistema de prefinanciamiento de exportaciones estuvo disponible durante toda la última década. Pero su uso se difundió ampliamente solo después de 1964, cuando se eliminó la incertidumbre de la política cambiaria. Esto se debió al hecho de que hasta mayo de 1972, cuando se cambiaron las reglamentaciones en este tipo de financiamiento, la

liquidación final en pesos se hacía al tipo de cambio prevaleciente en la fecha definitiva del reintegro. Cualquier exportador usuario de este sistema tenía derecho a cancelar su reintegro anticipado devolviendo al Banco de la República, total o parcialmente, la cantidad de pesos equivalente a su endeudamiento externo, al mismo tipo de cambio prevaleciente el día de entrega del reintegro anticipado. Así pues, el riesgo cambiario solo existía si era cancelada la orden de exportación a cuenta de la cual había hecho el reintegro y si al mismo tiempo el peso colombiano se hubiera apreciado. De acuerdo con el sistema de cambios introducido en marzo de 1967, este riesgo fue virtualmente eliminado en tal forma que se hizo amplio uso de este sistema. Como resultado, más de dos terceras partes de las divisas entregadas al Banco de la República en 1970 y 1971 para las exportaciones, fueron entregadas en la forma de reintegros anticipados (véase cuadro 5). La proporción real de anticipo respecto a la entrega total de divisas puede ser incluso mayor que la mostrada por las estadísticas del Banco de la República por estar basadas en datos trimestrales y por mostrar la situación de los reintegros anticipados al final del trimestre sin contabilizar los reintegros anticipados cancelados dentro del mismo período de tiempo. En mayo de 1972, se introdujo un cierto elemento de riesgo cambiario al sistema, estableciendo que en el caso de cancelación de las exportaciones, la liquidación final del contrato se haría al tipo de cambio prevaleciente en el momento, en vez del correspondiente al momento de la entrega original de divisas.

El subsidio a la exportación dado por este tipo de prefinanciamiento de exportaciones, tal y como se indica anteriormente, resulta equivalente a la diferencia entre las tasas de interés existentes en los bancos colombianos y los extranjeros. Después de tomar en cuenta una comisión por servicio de 1,5% cobrada por los bancos comerciales locales, la diferencia entre estas tasas de interés se estima entre 4% y 8% (apéndice A). Este sistema no tiene costo fiscal, pero ha sido responsable en gran parte de un incremento sustancial en los pasivos extranjeros a corto plazo del sistema bancario colombiano, cuyo saldo neto a fines de 1971 se estimó en unos 194 millones de dólares. En un intento de reemplazar algunos de sus financiamientos extranjeros con recursos internos, el gobierno estableció en marzo de 1967 el Fondo de Promoción de Exportaciones,

(7) A. Urdinola y R. Mallon, *Policies to Promote Colombian Export of Manufactures* (Economic Development Report N° 75, Center for International Affairs, Harvard University, septiembre 1967).

PROEXPO, cuyos recursos proceden de una sobretasa del 1,5% sobre las importaciones y se destinan a financiar capital de trabajo a bajas tasas de interés, así como también gastos relacionados con la promoción y la publicidad en el exterior y otras actividades relacionadas con las exportaciones (8). Sin embargo, el crecimiento del prefinanciamiento externo de las exportaciones continuó sin disminución durante el primer trimestre de 1972, cuando se abrieron ciertas facilidades especiales de redescuento en el Banco de la República a PROEXPO por un equivalente de 30 millones de dólares y fue autorizado para reducir sus tasas de interés para hacerlas competitivas con las existentes en el exterior (9).

CUADRO 5

COLOMBIA. EXPORTACIONES NO TRADICIONALES, REINTEGROS ANTICIPADOS DE DIVISAS Y REINTEGROS NORMALES

Años	Entrega total de divisas	Reintegros anticipados	Reintegros normales	Reintegros anticipados como % del total
1966	95,7	33,1	62,6	34,6
1967	117,1	66,7	50,4	57,0
1968	178,4	99,6	78,8	55,8
1969	207,2	116,5	90,7	56,2
1970	237,0	160,2	76,8	67,6
1971	297,8	204,2	93,6	68,6

Fuente: Banco de la República.

5. El tipo de cambio efectivo para las exportaciones no tradicionales

El término "tipo de cambio efectivo" para las exportaciones no tradicionales se usa en este estudio en su sentido más amplio, incluyendo cualquier medida financiera oficial que afecte positiva o negativamente al ingreso en pesos del exportador colombiano. Definido en esta forma, cualquier intento de cuantificar el tipo de cambio efectivo para las exportaciones no tradicionales en Colombia durante el período de posguerra, no solo debe tomar en cuenta los impuestos aplicados a las exportaciones durante parte de este período, sino también el valor financiero del sistema de incentivos descrito en las subsecciones 1-4 anteriores. Los cálculos detallados del valor financiero de cada uno de estos incentivos son presentados en el apéndice A. El cuadro 6 resume los resultados de esos cálculos correspondientes a los años de 1960-71 mostrando la diferencia entre el tipo de cambio real del mercado de certificados y el tipo de cambio efectivo para las exportaciones manufacturadas y las demás exportaciones no tradicionales, así como la estructura del tipo de cambio efectivo. Por ejemplo, en 1971, el tipo de cambio real

promedio en el mercado de certificados fue de veinte pesos colombianos por dólar, mientras el tipo de cambio efectivo para la mayoría de las exportaciones no tradicionales fue de 23,89 pesos colombianos por dólar, esto es, el tipo de cambio efectivo era un 20% mayor que el tipo de cambio real. Sin embargo, el tipo de cambio efectivo aplicado a las exportaciones de manufacturas cubiertas por el Plan Vallejo era incluso mayor, 26,17 pesos colombianos por dólar. Antes de 1961, la existencia de impuestos de exportación y la ausencia de incentivos de exportación significó que el rendimiento efectivo para los exportadores fue menos que el tipo de cambio real. En 1961, esta diferencia se tornó positiva y entre ese año y 1964 el tipo de cambio efectivo para la mayoría de las exportaciones no tradicionales fue casi 14% mayor que el tipo de cambio en el mercado de certificados. De 1965 a 1971, la diferencia promedio entre estas dos tasas aumentó hasta cerca de 18% con una tendencia creciente en los últimos tres años, originada fundamentalmente en las reducciones progresivas en el período de amortización de los CAT. Desde la eliminación de los impuestos de exportación en 1962 y el inicio del prefinanciamiento de exportaciones en 1964, la estructura del tipo de cambio efectivo permaneció invariable con solo algunas pequeñas variaciones en la importancia relativa de los diferentes componentes.

6. Cambios institucionales

Además de sus esfuerzos por promover las exportaciones no tradicionales por medio de incentivos financieros, las autoridades colombianas también hicieron algunos cambios institucionales dirigidos a impulsar los objetivos de la promoción de exportaciones. Los más importantes de ellos fueron el ya mencionado establecimiento de PROEXPO, la creación de un seguro a las exportaciones, el ingreso a la ALALC, al grupo Andino y negociaciones para ingresar en el Área de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), el establecimiento de puertos libres dentro de Colombia, la simplificación de procedimientos administrativos para el comercio exterior y el mejoramiento de las instalaciones portuarias y de otras facilidades infraestructurales.

(8) Hasta fines de 1970, carecía relativamente de importancia el uso de estas facilidades. A fines de 1971, el crédito total de PROEXPO al sector privado, que incluye más que prefinanciamiento de las exportaciones, llegó hasta cerca de 16 millones de dólares en contraposición a los pasivos a corto plazo brutos en circulación de los bancos comerciales de cerca de 120 millones de dólares.

(9) Como las facilidades para prefinanciamiento de exportaciones a través de PROEXPO, solo se han utilizado limitadamente, no se han realizado intentos de tomarlas en cuenta en el cálculo de tipos de cambio efectivos en el apéndice A.

COLOMBIA. TIPO DE CAMBIO EFECTIVO PARA EXPORTACIONES NO TRADICIONALES 1960-1971

(En pesos colombianos por dólar)

(Promedios mensuales)

Tipo de cambio	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Tipo de cambio efectivo para las exportaciones de manufacturas	6,76	10,34	11,36	12,36	12,91	18,83	17,25	19,12	20,96	21,92	23,76	26,17
Plan Vallejo (PV)	—	0,91	0,95	0,92	0,93	1,55	1,52	1,55	1,68	1,83	2,00	2,28
Tipo de cambio efectivo para otras exportaciones no tradicionales	6,76	9,43	10,41	11,44	11,98	17,28	15,73	17,57	19,31	20,09	21,76	23,89
Tipo de cambio básico	6,90	8,28	9,11	10,00	10,41	14,76	13,50	14,51	16,30	17,35	18,49	20,00
Impuestos	-0,14	-0,04	-0,01	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Certificados de abono tributario (CAT)	—	1,19	1,31	1,44	1,50	2,13	1,94	2,48	2,45	2,48	2,76	3,08
Facilidades especiales de crédito	—	—	—	—	0,07	0,39	0,29	0,58	0,55	0,26	0,51	0,81
En porcentaje												
Tipo de cambio efectivo para las exportaciones de manufacturas	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Plan Vallejo (PV)	—	9	8	7	7	8	9	8	8	8	8	9
Tipo de cambio efectivo para otras exportaciones no tradicionales	100	91	92	93	93	92	91	92	92	92	92	91
Tipo de cambio básico	102	80	80	81	81	79	78	76	77	80	78	76
Impuestos	-2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Certificados de abono tributario (CAT)	—	11	12	12	11	11	11	13	12	11	12	12
Facilidades especiales de crédito	—	—	—	—	1	2	2	3	3	1	2	3

Fuente: cuadro 5 del apéndice A.

Además de las operaciones de crédito, PROEXPO está encargado de otras actividades de promoción de exportaciones tales como dar información a los exportadores sobre los mercados extranjeros, asistencia técnica relacionada con el transporte, el empaque, la publicidad, etc. PROEXPO también organiza cursos de exportación para gerentes y es responsable de las actividades de los agregados comerciales estacionados en el exterior. Finalmente, está encargado de organizar ferias en Colombia y en el exterior, y de administrar el seguro de exportación creado recientemente que protege contra riesgos políticos y otros riesgos no comerciales.

PROEXPO ha dado una amplia interpretación a sus responsabilidades. Empezó la tarea de crear una mentalidad exportadora en los empresarios colombianos, que estaban acostumbrados a pensar en términos del mercado interno. Busca lograr su objetivo por varios medios, los cuales van desde simples

carteles (exportar es el mejor negocio de Colombia) hasta preparar, con participación del sector privado, planes cuatrienales de exportación.

Los esfuerzos colombianos de integración regional y de promoción de zonas de libre comercio regionales y subregionales también parecen tener buen éxito. El cuadro 7 presenta las exportaciones no tradicionales colombianas por grupos regionales en los cuales participa el país como miembro. Esta expansión dio lugar a que la participación global de las exportaciones no tradicionales creciera de cerca de 20% en 1958 hasta cerca de 30% en 1971. Dentro de esos grupos, el Grupo Andino emerge como el más dinámico, con las exportaciones colombianas más que triplicándose en un período de cuatro años.

Las autoridades colombianas también establecieron puertos libres en San Andrés, Barranquilla y Cartagena. Aun cuando la experiencia de estos puertos libres no es clara todavía y, por tanto, no se puede

dar la última palabra sobre ellos, hay planes para establecer uno o dos puertos libres adicionales en un futuro cercano.

Un aspecto en el cual se ha logrado un mejoramiento institucional notable, especialmente desde 1967, es en la administración de las exportaciones. Por lo general, un exportador debe tratar con tres instituciones gubernamentales, mientras antes de 1967 era normal que tratara hasta con veinticuatro. Se cree posible mejorar más todavía en este aspecto y se estudian planes para la creación de un ministerio de comercio exterior que eliminaría dos de las tres dependencias restantes relacionadas en el proceso de exportación.

Finalmente, los objetivos de la promoción de exportaciones constituyen una importante consideración dentro de los programas de inversión pública. Así, se amplió mucho la capacidad de los cuatro principales puertos marítimos (Buenaventura, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta). Hay programas, para los cuales ya se obtuvo financiamiento de instituciones financieras internacionales, para ampliarlos más aún. Estos programas de expansión, relacionados no solo con la capacidad de los muelles, sino también con las facilidades para la estiba de carga, están coordinados con inversiones en carreteras para mejorar el acceso a los puertos marítimos. Los más importantes planes viales son el proyecto para la carretera Cali-Buenaventura y el programa para completar las conexiones por carretera pavimentada entre Bogotá y Medellín con los puertos de mar localizados en la costa caribeña.

CUADRO 7

COLOMBIA. REGISTRO DE IMPORTACIONES MENORES POR CUPOS REGIONALES (1)

(En millones de dólares)

Grupos regionales	1968	1969	1970	1971
Total mundial	154,2	203,6	203,4	233,8
Total grupos regionales	29,5	44,5	52,8	70,0
Grupo Andino	15,9	28,3	37,9	49,4
Bolivia	(0,3)	(0,5)	(0,7)	(1,1)
Chile	(3,5)	(3,8)	(6,8)	(8,5)
Ecuador	(6,5)	(9,1)	(9,0)	(12,7)
Perú	(5,6)	(14,9)	(21,4)	(27,1)
Otros países de la ALALC	13,0	14,4	13,5	18,4
CARIFTA	0,6	1,8	1,4	2,2
Grupos regionales como porcentaje del total mundial..	19,1	21,9	26,0	29,9

Fuente: INCOMEX. (1) Incluye grupos regionales de que Colombia es miembro.

III. CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MENORES EN COLOMBIA

En Colombia, las exportaciones menores se definen comúnmente como todas las exportaciones excepto café, petróleo y cueros sin curtir. Tal y como se nota en la sección anterior, esta definición varió de tiempo en tiempo para ciertos propósitos legales. Sin embargo, para la discusión de los efectos económicos en esta sección, se aplicará uniformemente. Definidas en esta forma, las exportaciones menores pueden medirse con tres bases diferentes que corresponden a etapas distintas del proceso de exportación. En primer lugar, puede usarse el registro de las exportaciones menores. Este registro corresponde al anuncio por el exportador al Instituto de Comercio Exterior de que va a hacer ventas de exportación sobre la base del cual se obtienen las licencias de exportación. En segundo lugar, se pueden medir exportaciones menores sobre la base del reintegro de divisas, el cual surge de la entrega de divisas al Banco de la República por parte del exportador, ya sea por adelantado o al mismo tiempo de la venta de exportación. Finalmente, las exportaciones menores pueden medirse en términos más convencionales, por movimiento de aduanas, los cuales corresponden a los embarques de bienes. Estos datos son informados con cierto retraso por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

1. Valor de las exportaciones menores

En el cuadro 8 se presentan datos sobre las exportaciones menores en el período 1960-71 de acuerdo con cada una de las fuentes anteriormente mencionadas. Las cifras mostradas por las tres se mueven en el mismo sentido generalmente, aun cuando en el período desde 1967, el valor de las exportaciones menores medido por el reintegro de divisas creció más rápido que los valores medidos por los registros de divisas y los flujos de aduanas. Esta divergencia creciente refleja fundamentalmente el amplio uso del prefinanciamiento de las exportaciones alentado en 1967 por las medidas de reforma cambiaria examinadas en la sección II. Lo que no se refleja en ninguno de estos datos es el contrabando o el comercio fronterizo no registrado de exportaciones menores. Para propósitos del cálculo de balanza de pagos, esta categoría de comercio en exportaciones menores se estimó en un promedio de unos 33 millones de dólares durante los cinco últimos años. Probablemente, el artículo no registrado más importante del comercio exterior es el ganado vendido ilegalmente a Venezuela. Sin embargo, en este estudio solo se usan los datos sobre las exportaciones me-

nores registradas. Más aún, tanto el reintegro de divisas como los datos de aduana se usan en nuestro análisis debido a su disponibilidad mensual desde principios de los sesenta.

CUADRO 8

COLOMBIA. EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

(En millones de dólares)

Años	Entregas de divisas	Registros	Datos de Aduana
1960	30,3	32,9	52,3
1961	36,8	44,8	58,4
1962	54,0	52,6	70,8
1963	45,2	48,6	66,6
1964	73,2	71,2	78,9
1965	98,8	113,4	107,1
1966	95,7	105,7	107,7
1967	117,1	119,2	126,3
1968	178,4	154,2	170,5
1969	207,2	203,6	206,9
1970	237,0	203,4	202,3
1971	237,8	233,3	233,0(1)

Fuentes: INCOMEX, DANE y Banco de la República. (1) Datos preliminares.

En el contexto de la balanza de pagos colombiana, el crecimiento de las exportaciones menores fue un fenómeno importante porque redujo la avasalladora dependencia del país respecto a los ingresos por exportaciones de café. Por ejemplo, desde principios de la década de 1950, la cuenta comercial de Colombia reveló grandes variaciones estrechamente asociadas con cambios en el precio internacional del café colombiano. Estos precios fluctuaron dentro de niveles ampliamente separados, desde un punto máximo de cerca de 80 centavos de dólar por libra de café en 1954 hasta un mínimo de 40 centavos de dólar la libra en 1963 (10). Sin embargo, en el curso del tiempo, la importancia de los cambios en los precios mundiales del café para la situación de la balanza de pagos de Colombia declinó debido a la creciente porción de las exportaciones menores en el total de los ingresos por exportaciones. En el período de cuatro años que va de 1950 a 1953, las exportaciones de café (datos de aduanas) alcanzaron a ser el 78% del total de las exportaciones totales de mercancías, mientras las exportaciones menores apenas alcanzaban el 7% (véase cuadro 9). Para el período 1966-1969, la proporción del café descendió a 62%, mientras la correspondiente a las exportaciones menores aumentó al 28%. En 1971, se estima que la proporción de las exportaciones menores se había elevado a 34% mientras la de las exportaciones de café en las exportaciones totales bajaba a 58%. También vale la pena mencionar que en 1971,

por primera vez en la historia moderna de Colombia, el crecimiento de las exportaciones menores (datos de reintegro de divisas) compensó con creces el descenso de los ingresos de divisas procedentes de las ventas de café, baja debida al agudo descenso de los precios mundiales del café en ese año.

Durante el período de posguerra, el mayor crecimiento de las exportaciones menores se presentó en la década de los sesenta. Este hecho no es sorprendente en vista de los cambios en el sistema de promoción de exportaciones que se describieron en la sección anterior. Del período de 1958-61 al de 1966-69, las exportaciones menores aumentaron a una tasa anual promedio de cerca de 16% comparado con un aumento de menos del 4% en los ocho años anteriores (véase cuadro 9). Dentro de la década de los sesenta, el crecimiento de las exportaciones menores fue ligeramente mayor en la segunda mitad respecto a la primera. De nuevo este resultado no es sorprendente en vista de los importantes cambios introducidos de acuerdo con el Decreto Ley 444 de 1967.

2. Composición por bienes y por destino de las exportaciones menores

Tal y como se muestra en el cuadro 9, la composición de bienes que integran las exportaciones menores cubre una amplia gama de productos agrícolas industriales y mineros. Sin embargo, en años recientes, seis productos suman mucho más de la mitad de ese total: el plátano, el algodón, combustibles de petróleo, el azúcar, los textiles y el tabaco. Los productos agrícolas aportan el grueso del valor de las exportaciones menores, pero las exportaciones de bienes industriales crecieron a una tasa significativamente mayor durante las últimas dos décadas. En el área de las mercancías agrícolas, los artículos más importantes son el plátano, el algodón, el azúcar y el tabaco, aun cuando en años recientes, las exportaciones de ganado, mariscos y maderas registraron importantes aumentos. En el caso de los bienes industriales, la mayor parte del crecimiento anterior a 1960 se explica por los aumentos en las exportaciones de combustible de petróleo, mientras en el período posterior, las cajas de cartón, los textiles, los productos farmacéuticos, las máquinas metálicas y los impresos han sido los artículos industriales más importantes exportados. Las exportaciones de minerales fueron las menos importantes de las tres clases de exportaciones menores y su variación en el tiempo resultó dominada por cambios en las exportaciones de oro y esmeraldas.

(10) Cotización mensual promedio del precio en plaza para el café colombiano en Nueva York.

COLOMBIA. EXPORTACION DE PRODUCTOS BÁSICOS, 1950-1969

(Con base en manifiestos de aduana)

Productos básicos	1950-53	1954-57	1958-61	1962-65	1966-69	1950-53 1966-69	1958-61 1966-69	1950-53 1966-69	1950-53	1966-69
	En miles de dólares					Tasa de crecimiento anual			En porcentaje del total	
Total	491.461	582.124	458.191	499.335	545.814	-0,9	2,2	0,7	100,0	100,0
Exportaciones principales.....	455.902	536.718	410.984	499.517	392.972	-1,3	-0,6	-0,9	92,8	72,0
Café	284.472	459.848	338.959	343.289	336.498	-1,6	-0,1	-0,8	78,3	61,7
Petróleo	71.430	70.870	72.025	75.228	56.474	0,1	-3,1	-1,5	14,5	10,3
Exportaciones menores	35.559	51.406	47.207	80.818	152.842	3,6	15,8	9,5	7,2	28,0
Agrícolas	15.329	26.721	27.749	46.834	81.616	7,7	14,5	11,0	3,1	15,0
Algodón	(—)	(1)	(5.830)	(9.867)	(19.613)	...	(16,4)	...	(—)	(3,6)
Azúcar	(—)	(206)	(5.302)	(5.933)	(13.042)	...	(33,8)	...	(—)	(2,4)
Plátano	(9.502)	(21.093)	(14.391)	(13.732)	(22.356)	(5,3)	(5,7)	(5,5)	(1,9)	(4,1)
Ganado	(1.049)	(—)	(—)	(1.691)	(3.642)	(—)	...	(8,1)	(0,2)	(0,7)
Tabaco	(2.072)	(2.626)	(2.599)	(7.375)	(5.525)	(2,6)	(9,9)	(6,3)	(0,4)	(1,0)
Otros	(2.706)	(2.795)	(3.627)	(8.236)	(17.488)	(3,7)	(21,6)	(12,3)	(0,6)	(3,2)
Industriales	3.599	7.899	13.550	26.554	58.810	18,0	20,2	19,1	0,7	10,8
Aceites combustibles.....	(19)	(2.998)	(7.724)	(7.404)	(14.972)	...	(8,6)	(50,3)	(—)	(2,7)
Cajas de cartón.....	(—)	(1)	(13)	(291)	(7.809)	...	...	...	(—)	(1,4)
Textiles	(277)	(825)	(457)	(7.236)	(10.856)	(5,5)	(48,5)	(25,7)	(0,1)	(2,0)
Cemento Portland	(415)	(722)	(1.957)	(2.023)	(2.338)	(21,5)	(2,3)	(11,4)	(0,1)	(0,4)
Productos farmacéuticos.....	(243)	(308)	(384)	(1.350)	(2.298)	(5,9)	(25,2)	(15,1)	(—)	(0,4)
Otras	(2.645)	(3.045)	(3.015)	(8.250)	(20.537)	(1,6)	(27,2)	(13,7)	(0,5)	(3,3)
Minerales	11.789	11.935	965	1.535	5.605	-36,8	24,5	-4,8	2,4	1,0
Otros	4.832	4.851	4.943	5.895	6.811	0,3	4,1	2,2	1,0	1,2

Fuente: Banco de la República y Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

El rápido crecimiento de las exportaciones menores en años recientes se acompañó por cambios en la importancia relativa de los diversos mercados internacionales. A diferencia del caso de los dos artículos fundamentales de exportación, el café y el petróleo, cuyas ventas externas se destinan en más de la mitad a Estados Unidos, las exportaciones menores se distribuyeron entre muchos mercados, registrándose el aumento más notable en la región latinoamericana. Tal y como se muestra en el cuadro 10, a lo largo de la década de los sesenta, Europa occidental, especialmente el Mercado Común Europeo y Estados Unidos fueron los principales mercados para las exportaciones menores colombianas. Sin embargo, la importancia relativa del mercado europeo declinó significativamente frente al fuerte crecimiento de las exportaciones menores a la región de la ALALC especialmente el Mercado Común Andino (Grupo Andino). Aun cuando no se dispone de un desglose detallado de las exportaciones menores para después de 1968 con base en datos de aduanas, se puede notar una continuación de estas tendencias desde 1969 en los datos de registro de exportaciones por país de destino (véase cuadro 11). Para el pe-

ríodo de tres años que va de 1969 a 1971, la importancia relativa del mercado de ALALC fue incluso mayor que la de Estados Unidos y para el año de 1971, casi tan importante como el Mercado Común Europeo. En general parece que en tanto los mercados norteamericano y europeo occidental constituyen los centros más poderosos de demanda de las exportaciones menores "tradicionales", tales como el algodón, el plátano y el azúcar, la región latinoamericana ha sido un mercado importante para las exportaciones menores nuevas, tales como los textiles, los productos metálicos, los aparatos eléctricos, la maquinaria y los productos químicos.

En marcado contraste con la situación de la demanda de café, se puede decir que la demanda extranjera para la mayoría de las exportaciones menores colombianas es bastante elástica en cuanto a precios. Así por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones menores está gobernado más por las condiciones de la oferta interna que por la demanda mundial. Las condiciones de la oferta interna tienden a ser algo diferentes para las exportaciones agrícolas e industriales. En el caso de las mercancías agrícolas importantes, la producción interna se orien-

ta hacia el mercado de exportación, mientras en el caso de la mayor parte de los bienes industriales es muy pequeña la proporción de la producción interna correspondiente a exportaciones. Para los cuatro principales productos agrícolas, esto es el plátano, el algodón, el tabaco y el azúcar, las ventas al exterior suman cuando menos 25% del volumen de la producción interna en el período 1966-70 y en el caso del plátano esta proporción alcanzó a ser hasta el 43% (véase cuadro 12). Más aún, en el caso de cada uno de estos productos, excepto algodón, la relación entre exportación y producción interna permaneció constante. Finalmente el aumento del volumen de exportación ha sido muy fuerte desde 1964, tal y como lo sugiere el índice compuesto de volumen de las exportaciones de los cuatro productos presentados en el cuadro 12. El volumen de exportación de acuerdo con esta medida era en 1970 cerca de tres veces su nivel en 1964, mientras los valores unitarios de exportación mostraron un descenso de 10% durante el mismo periodo con una variación máxima del 22% en el período en su conjunto. En la mayoría del resto de las exportaciones menores, tales como el ganado y los bienes industriales, parece que las ventas al exterior representan una proporción bastante menor de la producción interna aun cuando no se dispone de datos adecuados para hacer un cálculo preciso.

CUADRO 10

COLOMBIA. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES MENORES

(Basado en las aduanas)

Agrupaciones regionales y países	Promedio			
	1960-62	1967-69	1960-62	1967-69
	En miles de dólares		En porcentaje del total	
Total	60.510	167.906	100,0	100,0
Estados Unidos	14.769	44.604	24,4	26,6
Canadá	771	3.432	1,3	2,0
MCCA	1.492	4.184	2,5	2,5
ALALC	7.010	29.385	11,6	17,5
Chile	(748)	(3.421)	(1,2)	(2,0)
Ecuador	(1.030)	(7.017)	(1,7)	(4,2)
Perú	(3.663)	(7.778)	(6,0)	(4,6)
Bolivia	(14)	(310)	(0,2)	(0,2)
Venezuela	(1.239)	(5.756)	(2,0)	(3,5)
Otros	(316)	(5.103)	(0,5)	(3,0)
Resto del continente americano	4.607	13.752	7,6	8,2
Europa occidental ...	28.463	62.091	47,0	37,0
Holanda	(4.916)	(21.462)	(8,1)	(12,8)
Gran Bretaña	(6.021)	(13.726)	(10,0)	(8,2)
Alemania	(13.390)	(12.790)	(22,1)	(7,6)
Otros	(4.136)	(14.113)	(6,8)	(8,4)
Resto del mundo	3.398	10.458	5,6	6,2

Fuente: DANE y Banco de la República.

CUADRO 11

COLOMBIA. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES MENORES

(Datos de registros)

Agrupaciones regionales y países	1968	1969	1970	1971	1968	1969	1970	1971	Promedio 1969-71
	En millones de dólares				En porcentaje del total				
Total	154,2	203,6	203,4	233,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estados Unidos	43,1	46,3	50,7	50,0	28,0	22,7	24,9	21,4	23,0
Canadá	3,1	4,5	5,2	6,8	2,0	2,2	2,6	2,9	2,6
MCCA	4,7	5,2	8,7	8,4	3,0	2,6	4,3	3,6	3,5
ALALC	28,6	42,2	50,7	66,7	18,5	20,7	24,9	28,5	24,7
Chile	(3,5)	(3,8)	(6,8)	(8,5)	(2,3)	(1,9)	(3,3)	(3,5)	(2,9)
Ecuador	(6,5)	(9,1)	(9,0)	(12,7)	(4,2)	(4,5)	(4,4)	(5,4)	(4,8)
Perú	(5,6)	(14,9)	(21,4)	(27,1)	(3,6)	(7,2)	(10,6)	(11,5)	(9,8)
Venezuela	(5,6)	(8,3)	(5,3)	(7,4)	(4,3)	(4,1)	(3,1)	(3,2)	(3,5)
Otros	(6,4)	(6,1)	(7,2)	(11,0)	(4,1)	(3,0)	(3,5)	(4,7)	(3,7)
Resto del continente americano..	11,3	19,4	21,4	24,5	7,3	9,5	10,5	10,5	10,2
Europa occidental	55,0	70,6	63,3	68,0	35,7	34,7	31,1	29,1	31,6
Holanda	(16,0)	(18,2)	(11,3)	(5,4)	(10,4)	(8,9)	(5,6)	(2,3)	(5,6)
Gran Bretaña	(14,9)	(13,9)	(12,4)	(9,6)	(9,7)	(6,8)	(6,1)	(4,1)	(5,7)
Alemania	(8,2)	(9,2)	(13,2)	(18,0)	(5,3)	(4,5)	(6,5)	(7,7)	(6,2)
Otros	(15,9)	(29,3)	(26,4)	(35,0)	(10,3)	(14,5)	(12,9)	(15,0)	(14,1)
Resto del mundo	8,4	15,4	3,4	9,4	5,5	7,6	1,7	4,0	4,4

Fuente: INCOMEX.

3. Algunas anotaciones teóricas sobre la sensibilidad de las exportaciones menores a la variación del tipo de cambio

Tal y como se apuntó en la sección I, la principal intención de este estudio es determinar la medida en la cual el notable crecimiento de las exportaciones menores durante los últimos cinco o diez años puede explicarse por el sistema de promoción de exportaciones desarrollado desde de 1960. La discusión de la sección II mostró que la política de tipo de cambio ha sido el componente primario de este sistema complementado con el uso de certificados de abono tributario, sistemas de importación-exportación libres de impuestos y facilidades especiales de crédito.

En el análisis subsecuente, se consideran tres factores principales en la determinación del efecto del sistema de promoción de exportaciones sobre las exportaciones menores. En primer lugar, el tipo de cambio efectivo, calculado en la sección anterior se usó como medida del ingreso "verdadero" en pesos producido por un dólar exportado. Sin embargo, tomando en cuenta que este ingreso resultante de vender en el mercado extranjero debe compararse con el ingreso correspondiente de vender en el mercado interno, el tipo de cambio efectivo fue deflacionado por medio de un índice de precios al por mayor en Colombia. Este índice de precios al por mayor, considerado por las autoridades colombianas como el mejor indicador de cambios en los costos internos, fue deflacionado a su vez por un índice de precios de exportación en los Estados Unidos con el propósito de reflejar cambios de la competitividad de Colombia respecto a los mercados exteriores. Ese modelo puede expresarse en la siguiente forma funcional.

$$Ex = f \left(\frac{ER}{P} \right)$$

Donde,

Ex = exportaciones menores medidas en datos de aduanas en dólares norteamericanos, FOB.

ER = tipo de cambio efectivo en pesos colombianos por dólar norteamericano.

P = relación entre el índice de precios al por mayor excluyendo alimentos en Colombia respecto al índice de precios de exportaciones de Estados Unidos.

Un supuesto implícito importante en la formulación de este modelo es que la demanda externa de ex-

portaciones menores colombianas es perfectamente elástica en cuanto a los precios, lo cual implica que los precios mundiales de exportación están determinados exógenamente. Este supuesto parece justificado en el caso de las exportaciones menores colombianas a la luz de la relativa poca importancia en el comercio mundial de cualquiera de ellas. A diferencia del caso del café, en el cual Colombia suma casi el 15% del comercio mundial de ese producto en términos de dólares, las exportaciones agrícolas menores tales como el algodón, el azúcar y el tabaco, tienen una proporción de menos del 1% del comercio mundial de esos productos. Solo en el caso del plátano esta proporción es algo mayor, 4,3% calculada para el período 1966-70 (11).

(11) FAO, Trade Yearbook (Vol. 24), 1971.

CUADRO 12

COLOMBIA. EXPORTACIONES MENORES EN RELACION CON LA PRODUCCION INTERNA DE COLOMBIA

	1966	1967	1968	1969	1970	Promedio 1966-70	
En miles de toneladas							
Volumen de exportación							
Plátano	310,6	325,6	401,6	334,5	261,9	326,8	
Algodón	4,5	30,0	46,6	58,8	60,1	40,0	
Tabaco	13,1	11,9	8,7	13,0	12,7	11,9	
Azúcar	113,9	176,5	236,8	145,3	142,6	163,0	
Producción interna							
Plátano	721,3	749,1	833,9	780,7	722,4	761,5	
Algodón	75,4	96,6	120,2	125,3	127,8	109,1	
Tabaco	42,5	38,2	42,0	42,2	42,3	41,4	
Azúcar	537,4	596,6	663,3	708,9	672,3	635,7	
En porcentaje							
Proporción de la producción interna exportada							
Plátano	43,1	43,5	48,2	42,8	36,3	42,9	
Algodón ..	6,0	31,1	38,8	46,9	47,0	36,7	
Tabaco	30,8	31,2	20,7	30,8	30,0	28,7	
Azúcar	21,2	29,6	35,7	20,5	21,2	25,6	
En porcentaje							
	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Índice del volumen de exportación (1)	100,0	132,5	113,7	211,3	279,1	282,3	281,2
Índice del valor unitario (2)	100,0	88,8	79,1	75,2	89,0	98,0	90,6

Fuente: DANE.

(1) Promedio ponderado del plátano, el algodón, el tabaco y el azúcar, utilizando los valores unitarios medios de 1964-70 como ponderación. (2) Promedio ponderado del plátano, el algodón, el tabaco y el azúcar, utilizando el volumen promedio de 1964-70 como ponderación.

Obviamente, este modelo no puede presentar una explicación completa del crecimiento de las exportaciones menores, especialmente a largo plazo. Para un análisis así, sería necesario tomar en cuenta diversos factores, tales como variaciones climáticas, cambios tecnológicos, cambios en los patrones de consumo interno, para no mencionar sino unos pocos. Por falta de medidas convenientes de muchas de estas variables en este estudio nos concentramos en el sistema de promoción de exportaciones por considerar que se presta más adecuadamente para un análisis sistemático. Podría argumentarse también que, como una función de oferta, el modelo debería incluir en alguna forma una medida de restricción por parte de la capacidad de producción. Sin embargo, en la mayor parte del período de estudio se supone que tal limitación no existió en vista del Decreto Ley 1º de 1959 y de la Ley 81 de 1960, los cuales fueron diseñados específicamente para promover la utilización de la capacidad productiva excedente. Finalmente los datos de valor para las exportaciones menores se prefirieron a algunos índices de volumen debido a la carencia de una medida adecuada de *quantum* o de un buen índice que permitiera deflacionar las exportaciones menores colombianas.

En general el modelo formulado aquí es similar al usado por Sheahan y Clark, Urdinola y Mallon, y Johnson para el crecimiento de las exportaciones menores colombianas (12). Sin embargo, se encuentran diferencias significativas entre este trabajo y estudios previos, en cuanto al cálculo del tipo de cambio efectivo, en el cual no solo se toman en cuenta los certificados de abono tributario, sino también los beneficios del Plan Vallejo, y las facilidades especiales de crédito. Además, en este estudio se hizo un intento de diferenciar el efecto de las variaciones del tipo de cambio en el caso tanto de las exportaciones menores agrícolas como de las industriales, y de evaluar la importancia relativa de los diversos componentes del sistema de promoción de exportaciones sobre el comportamiento de las exportaciones menores.

4. Algunos resultados empíricos de la sensibilidad de las exportaciones menores a la variación del tipo de cambio.

El modelo teórico trazado anteriormente fue probado empíricamente con datos anuales correspondientes a los años del período 1948-71 y con datos trimestrales de los años del período 1960-1971. Las exportaciones menores fueron medidas sobre la base de datos aduaneros anuales y datos de reintegro de

divisas. Todos los datos fueron transformados en logaritmos naturales y las estimaciones se derivaron con base en la técnica de mínimos cuadrados (13).

El modelo fue probado con datos anuales con la variable tipo de cambio real efectivo como único regresor, produciendo los siguientes resultados: (14)

$$1948-71: \quad Ex = 0,494 + \frac{2,649}{(0,887)} \frac{ER}{P}$$

$$R^2 = 0,651 \quad DW = 1,065$$

Tal como indican las estadísticas, la variable tipo de cambio por sí sola tiene un alto grado de poder explicativo. Sin embargo, probablemente la significación estadística del coeficiente de regresión tiende a ser sobreestimada, como lo sugiere el bajo valor de la correlación de series estadísticas DW. También es muy probable que el coeficiente de regresión mismo esté sobrevaluado debido a una posible falla en la especificación del modelo a causa de que otras variables explicatorias importantes han sido excluidas. En cualquier forma, el tamaño del coeficiente sugiere cierto grado de sensibilidad de las exportaciones menores a las variaciones en el tipo de cambio real efectivo, tal y como está medido en este estudio (15).

En un esfuerzo por mejorar los resultados de la primera prueba, se intentó una segunda incorporando una variable fingida para reflejar la influencia de la ALALC en el crecimiento de las exportaciones menores. El papel de este mercado regional se describió en la sección II en páginas anteriores. Como medida de esta variable, se usó la proporción de las exportaciones colombianas a la región de la

(12) John Sheahan y Sara Clark, *The Response of Colombian Exports to Variations in Effective Exchange Rates* (Research Memorandum N° 11, Center for Economic Development, Williams College, Junio de 1967); Antonio Urdinola y Richard Mallon, *Policies to Promote Colombian Export of Manufacturers* (Economic Development Report N° 75, Center for International Affairs, Harvard University, Septiembre de 1967); Leland L. Johnson, *The Question of Greater Exchange Rate Flexibility in Colombia* (Research Memorandum N° 5545, U. S. AID, Agosto de 1968).

(13) La transformación logarítmica de los datos implica que los coeficientes de regresión pueden interpretarse como elasticidades.

(14) Al presentar los resultados empíricos, se usan las siguientes estadísticas: R^2 es el coeficiente de determinación ajustado por los grados de libertad, y DW es la estadística Durbin Watson de correlación de series. Los coeficientes en paréntesis mostrados debajo de los coeficientes de regresión son las estadísticas "t".

(15) Debe notarse que en las pruebas presentadas, el tipo de cambio efectivo se mide aparte del componente para el Plan Vallejo, pues esta característica del sistema de promoción de la exportación solo se aplica a los bienes manufacturados.

ALALC. Esta variable tiene un valor de cero para los años 1948-61 y se eleva de 1,6% en 1962 hasta un nivel estimado de 10,2% en 1971. Los resultados de esta prueba representan una mejora sustancial sobre los anteriores, como se muestra en seguida:

$$1948-71: Ex = 1,983 + 1,336 \frac{ER}{P} + 0,535 ALALC$$

(5,189) (4,516) (6,896)

$$\bar{R}^2 = 0,888 \quad DW = 1,769$$

Con la inclusión de esta variable, la capacidad explicatoria total de la regresión aumenta sustancialmente (esto es un \bar{R}^2 más alto). Este resultado probablemente da una medida más precisa de la elasticidad de las exportaciones menores respecto al

$$1948-71: Ex = 2,243 + 1,162 ER - 0,951 P + 0,430 ALALC$$

(4,598) (2,536) (1,474) (3,354)

$$\bar{R}^2 = 0,876 \quad DW = 1,514$$

Resulta notable que el signo de la variable P sea negativo tal y como debía esperarse, aun cuando su significación estadística es en cierta forma débil. También, el coeficiente estimado de la variable ER indica que la elasticidad de las exportaciones menores respecto al tipo de cambio efectivo exclusivamente es de cerca de 1,2, la cual es ligeramente menor que la estimada para el tipo de cambio real efectivo indicado anteriormente.

Como un refinamiento más las exportaciones menores también se definieron excluyendo el plátano,

$$948-71: EXX = 0,928 + 1,831 ER + 0,696 ALALC$$

(2,056) (4,824) (7,303)

$$\bar{R}^2 = 0,914 \quad DW = 1,483$$

Se aplicó una prueba final a los datos anuales en un esfuerzo para medir la importancia relativa de los diversos componentes del tipo de cambio efectivo presentados en el cuadro 4 de la sección II, sobre las exportaciones menores. En esta prueba, cada uno de los componentes del tipo de cambio efectivo (excepto el del Plan Vallejo) fue usado como una variable independiente en el análisis de regresión

$$1948-71: Ex = 1,937 + 1,496 \frac{ERT}{P} - 0,250 \frac{CAT}{P} + 0,003 \frac{SCF}{P} + 0,553 ALALC$$

(3,785) (3,330) (0,873) (0,029) (4,397)

$$\bar{R}^2 = 0,866 \quad DW = 1,691$$

tipo de cambio efectivo real que en la ecuación previa debido al mejoramiento de la estadística DW. Es notable que esta elasticidad sea mayor que la unidad, lo cual sugiere que una variación positiva de 1% en el tipo de cambio efectivo corregido con los cambios en los precios relativos, resulta en un cambio de 1,3% (del mismo signo) en las exportaciones menores.

También se hizo un intento de probar ER y P por separado como regresores en el modelo en un esfuerzo por distinguir entre los efectos del tipo de cambio efectivo por sí solo y la relación entre los precios internos y los externos. A pesar de que estos resultados no se vieron claros por problemas de multicolinealidad, sí muestran que el tipo de cambio efectivo fue significativamente la más importante de las dos variables:

debido a que esta mercancía estuvo excluida de los beneficios del sistema de promoción de la exportación durante gran parte del período en estudio, y el oro, puesto que movimientos muy erráticos de esta mercancía estaban más relacionados con fenómenos tecnológicos o accidentales que con cambios en la política de promoción de la exportación. La elasticidad de las exportaciones menores ajustadas es sustancialmente mayor que antes, como se muestra en los siguientes resultados:

para explicar la variación de las exportaciones menores. En el mejor de los casos esta es una prueba imperfecta. Sin embargo se esperaba que este procedimiento diera algún indicio del peso relativo de los distintos componentes del sistema de promoción de exportaciones sobre el crecimiento de las exportaciones menores. Los resultados fueron los siguientes:

En donde ERT = tipo de cambio nominal aplicado a las exportaciones menores, incluyendo los impuestos de exportación.

CAT = valor financiero de los incentivos fiscales medido en el equivalente de tipo de cambio.

SCF = valor financiero de las facilidades especiales de crédito, medido en equivalentes del tipo de cambio.

$$ER = ERT + CAT + SCF$$

ALALC = proporción correspondiente a ALALC en las exportaciones totales de Colombia.

P = igual que antes.

En esta prueba, el tipo de cambio mismo resulta ser con mucho la variable explicatoria más importante en términos de su significación estadística. Parecería que estos resultados darían el mismo apoyo tentativo a la noción de que el uso de un ajuste

de tipo de cambio, a diferencia de otros elementos del sistema de promoción de exportaciones, ha sido la influencia más importante sobre el crecimiento de las exportaciones colombianas.

Las pruebas descritas anteriormente también fueron realizadas con observaciones trimestrales para los años del periodo 1960-1971. De manera general se confirmaron los resultados mostrados anteriormente. Sin embargo, dentro del periodo de tiempo escogido, ocurrieron marcadas diferencias en el análisis de regresión usando datos de antes y después de 1967. Esta fecha fue seleccionada precisamente debido a los importantes cambios introducidos al principio de ese año en el sistema de promoción de la exportación. También se mostraron importantes diferencias dependiendo de qué medida de las exportaciones menores se usa. Los mejores resultados surgieron de la medida dada por el reintegro de divisas a las exportaciones menores:

$$\begin{aligned} \text{I Q 1960 - IV Q 1966: ES} &= 7,914 + 0,901 \frac{ER}{(15,48)} + 0,575 \frac{ALALC}{(6,403)} \\ \bar{R}^2 &= 0,701 \quad DW = 2,020 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{I Q 1967 - IV Q 1971: ES} &= 4,030 + 3,824 \frac{ER}{(2,961)} + 0,551 \frac{ALALC}{(2,836)} \\ \bar{R}^2 &= 0,808 \quad DW = 2,146 \end{aligned}$$

Resulta significativo notar un gran salto de un periodo a otro en el valor del coeficiente de regresión de la variable tipo de cambio junto con un mejoramiento en el grado de significación estadística. Este resultado sugeriría una respuesta mucho mayor de parte de las exportaciones menores al funcionamiento del sistema de promoción de exportaciones desde 1967 respecto a los instrumentos usados anteriormente. También son notables los factores de comercio regional medidos por la variable ALALC,

los cuales tienen un peso importante en la explicación del crecimiento de las exportaciones menores durante los dos periodos.

Cuando cada uno de los componentes del tipo de cambio efectivo fue probado por separado como una variable independiente, los resultados mostraron de nuevo la importancia relativa de la variable tipo de cambio. Los resultados de la prueba para el segundo periodo fueron muy superiores a los del primero:

$$\begin{aligned} \text{I 60 - IV 66: ES} &= 8,017 + 0,767 \frac{ERT}{(1,289)} - 0,415 \frac{CAT}{(1,708)} - 0,165 \frac{SCF}{(1,446)} + 0,29 \frac{ALALC}{(1,350)} \\ \bar{R}^2 &= 0,702 \quad DW = 2,050 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{I 67 - IV 71: ES} &= 4,486 + 4,574 \frac{ERT}{(2,525)} + 0,698 \frac{CAT}{(1,214)} - 0,043 \frac{SCF}{(0,424)} + 0,295 \frac{ALALC}{(0,979)} \\ \bar{R}^2 &= 0,808 \quad DW = 2,083 \end{aligned}$$

Finalmente, se probó la sensibilidad de cada uno de los subgrupos fundamentales de las exportaciones menores agrícolas e industriales a los movimientos del tipo de cambio real efectivo. En el caso de

las exportaciones manufacturadas, el tipo de cambio efectivo (ER*) se definió incluyendo el componente correspondiente al Plan Vallejo que no estaba disponible para exportación de bienes no manufactura-

dos. El análisis fue realizado con datos trimestrales sobre la base de reintegro de divisas para todo el

período en el cual se dispone de desgloses trimestrales de los años:

$$I\ 66 - IV\ 71: ESAGR = \frac{2,005}{(1,64)} + \frac{5,098}{(5,039)} \frac{ER}{P} + \frac{0,349}{(1,565)} ALALC$$

$$\bar{R}^2 = 0,766 \quad DW = 1,569$$

$$I\ 66 - IV\ 71: ESMAN = \frac{0,513}{(0,352)} + \frac{5,428}{(4,771)} \frac{ER}{P} + \frac{0,302}{(1,183)} ALALC$$

$$\bar{R}^2 = 0,741 \quad DW = 2,039$$

Como era de esperar, el tipo de cambio real efectivo tiene un fuerte grado de capacidad explicativa para los dos grupos de exportaciones menores. Sorprende que la variable ALALC no es tan importante como en el caso general, pero esta falla se explica en cierta medida por los problemas de multicolinealidad. Dada la importancia de ALALC para las exportaciones colombianas de bienes manufacturados era de esperarse una contribución mucho más significativa de esta variable.

Sobre la base de estas regresiones podemos concluir que las exportaciones menores han sido bastante sensitivas a las variaciones en el tipo de cambio efectivo real, especialmente en el período posterior a las profundas reformas monetarias de 1967. Más aún, las pruebas aplicadas sugieren que el tipo de cambio mismo fue el instrumento más importante en el sistema de promoción de exportaciones a diferencia de los otros componentes del sistema, tales como los CAT o las facilidades especiales de crédito. Sin embargo, para tener una concepción más redondeada del sistema de promoción de la exportación, los beneficios en términos de crecimiento de exportaciones menores deben verse en comparación de los costos de operación del sistema. Los costos fiscales del sistema se consideran en la siguiente sección.

IV. COSTO FISCAL DEL SISTEMA DE INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

1. El caso general

La necesidad de promover el crecimiento y diversificación de la exportación surge generalmente de un desequilibrio fundamental de la balanza de pagos, ya sea corriente o proyectado. En solo unos pocos casos se inició un programa de promoción y diversificación de la exportación teniendo presentes solo objetivos internos tales como el empleo. La forma más simple de corregir un desequilibrio fundamen-

tal en la balanza de pagos es por medio de un ajuste en el tipo de cambio. Sin embargo, en la práctica, algunos países escogieron combinar el efecto de un ajuste del tipo de cambio con otros incentivos financieros, o usaron los últimos exclusivamente. Por lo tanto, hay tres posibles combinaciones de políticas diferentes: 1) un ajuste en el tipo de cambio sin la introducción de otros incentivos a la exportación; 2) un ajuste en el tipo de cambio combinado con la introducción de otros incentivos; y 3) la introducción de otros incentivos a la exportación sin ningún ajuste al tipo de cambio.

Si no cambian otras políticas, un ajuste en el tipo de cambio, al mismo tiempo que mejora la relación de precios internacionales y contribuye a la promoción y diversificación de la exportación, aumentará el costo de las importaciones, tendiendo por tanto a reducir la demanda de bienes importados y a equilibrar la balanza de pagos. Este resultado es usualmente un efecto muy importante de una devaluación, pues acelera la corrección del desequilibrio de la balanza de pagos. Sin embargo, la promoción de las exportaciones por medio de una combinación del ajuste del tipo de cambio con la introducción de otros incentivos financieros usualmente necesita complementarse, por lo menos en las etapas iniciales, con medidas que reduzcan la demanda de las importaciones a través de otros medios distintos al efecto precio de la devaluación. Hasta el momento en el cual el esfuerzo de promoción de las exportaciones comienza a fructificar, la necesidad de reconciliar la demanda de importaciones con la disponibilidad de divisas bajo esta combinación de políticas, forzará a las autoridades del país en cuestión a hacer uso de restricciones cuantitativas y controles administrativos. Esto implica una dirección manual del proceso de asignación de recursos en vez del uso del mecanismo de mercado. Además de la probabilidad de introducir distorsiones sustanciales a la asignación de recursos, esta alternativa requiere la existencia de amplios recursos internos, usualmente de

tipo presupuestario, para financiar el costo del sistema de incentivos financieros. En ausencia de estos recursos, el sistema de incentivos financieros requerirá recurrir al crédito del banco central o al financiamiento externo, resultando de lo segundo un aumento de la carga por servicio de la deuda exterior o interna, o alternativamente una posposición de gasto interno necesario.

La tercera alternativa, prescindir totalmente de un ajuste del tipo de cambio, para promover exportaciones exclusivamente con otros incentivos financieros, significa ampliar la necesidad de recurrir a restricciones cuantitativas para controlar la demanda de importaciones y de movilizar recursos internos para financiar el costo de los incentivos.

2. La experiencia colombiana

Desde 1960, Colombia ha escogido la segunda alternativa, esto es la combinación de una política activa de tipo de cambio con la introducción de otros incentivos financieros, principalmente de naturaleza fiscal, con pequeñas variaciones en el sistema para mejorar gradualmente su efectividad. Especialmente desde 1967, en vez de intentar alcanzar un tipo de cambio suficiente para promover las exportaciones no tradicionales y controlar la demanda de importaciones, Colombia siguió una política de ajuste gradual del tipo de cambio complementada por grandes subsidios fiscales, a través del CAT, del PV y de otros derechos aduaneros no percibidos, y combinada con un uso sustancial de restricciones cuantitativas y controles administrativos para reconciliar la demanda de importaciones con la disponibilidad de divisas. Una vez decidida esta política, su administración tuvo mucho éxito, como se ve en las secciones precedentes. En efecto, las exportaciones no tradicionales, en términos de reintegro de divisas, crecieron a una tasa anual muy satisfactoria de 21% en promedio de 1960 a 1971. Durante este mismo período, la oferta de importaciones aumentó a niveles que permitieron una aceleración en el crecimiento del PIB a fines de los sesentas y principios de los setentas, de una tasa promedio de menos de 5% en términos reales entre 1950 y 1967 a cerca de 6% en 1968-69 y a cerca de 7% entre 1970 y 1972. Finalmente, las reservas netas internacionales en poder del Banco de la República cambiaron de una posición negativa promedio de cerca de 130 millones de dólares, durante la primera mitad de los sesentas, a una situación positiva de aproximadamente 170 millones a fines de 1971 para una ganancia acumulativa de 300 millones. A fines de 1971, esta cantidad equivalía aproximadamente a los pagos por

importaciones durante tres meses. Sin embargo, estos indicadores de éxito, no revelan los costos económicos reales del sistema. Esos costos se deberían expresar idealmente en términos de la asignación de recursos en la economía. Aun cuando es casi imposible medir los efectos reales de la asignación de recursos del sistema de incentivos financieros a la exportación y de los controles de importación se puede hacer un intento indirecto de cuantificar estos efectos en términos del costo fiscal del sistema de incentivos de exportación. En este ejercicio, el costo fiscal del sistema de incentivos a la exportación puede dividirse en un componente directo y otro indirecto (16). El costo directo del sistema está representado por los ingresos tributarios no recibidos por el efecto de la exención de impuestos de la Ley 81 de 1960 o de la emisión de certificados de abono tributario (CAT) y por los derechos de aduana sacrificados a través del Plan Vallejo, calculados a los tipos de cambio prevalecientes. Estos cálculos se muestran en el cuadro 13. En el caso de los CAT, el costo fiscal está representado simplemente por la cantidad de certificados de abono tributario recibidos en pago de impuestos por el Ministerio de Hacienda. Para los años anteriores a 1968, el valor de las exenciones de impuestos de acuerdo con la Ley 81 de 1960 se estimó aplicando un subsidio fiscal efectivo de 14,4% implícito en las disposiciones de la ley, como se indicó antes y en el apéndice A, respecto al valor bruto de las exportaciones convertido en pesos al tipo de cambio promedio anual aplicable a las exportaciones menores (17). También se toma en cuenta un retraso de un año para considerar el retraso normal en el pago de impuestos de renta de las sociedades anónimas.

Los costos indirectos se supone que surgen de las diferencias entre los tipos de cambio nominal y efectivo para las exportaciones no tradicionales. Por ejemplo, en el caso del Plan Vallejo, se estiman los costos indirectos aplicando a las importaciones del PV el tipo de cambio efectivo para exportaciones no tradicionales, en vez del tipo de cambio nominal, como se hizo al estimar los costos directos. Un

(16) Con el propósito de simplificar el análisis se supone, en el espíritu de análisis de equilibrio parcial, que "todo lo demás permanece igual", independientemente de los cambios que puedan haber sucedido en el sistema de promoción de la exportación. Por supuesto, en la realidad este no es el caso. Sin embargo, un intento de trazar todos los efectos directos e indirectos de los cambios en el sistema de promoción de exportaciones sobre la economía solo se podría hacer en el contexto de un elaborado modelo econométrico de un sistema de equilibrio general. Tal tarea cae más allá del alcance de este estudio.

(17) Para los propósitos de esta ley, las exportaciones menores excluyen café, petróleo, plátano y cueros sin curtir.

cálculo similar se hizo también en el caso de los derechos de aduana para derivar una estimación del ingreso sacrificado en general, en el uso de un tipo de cambio más alto que el tipo de cambio efectivo.

En estos cálculos del costo fiscal indirecto de los incentivos de exportación se supone implícitamente que el nivel de importaciones, bajo el Plan Vallejo y sujeto a derechos de aduana, sería el mismo a un tipo de cambio más depreciado que el tipo que realmente prevaleció. La plausibilidad de este supuesto a su vez, descansa en el juicio de si el efecto restrictivo del tipo de cambio efectivo para las exportaciones no tradicionales sobre las importaciones sería o no el mismo que el del sistema de control de importaciones tal y como actualmente opera. Desgraciadamente, es muy difícil llegar a una conclusión firme sobre esta cuestión pues durante la década pasada no hubo ningún período importante durante el cual una proporción suficiente de importaciones hubiera estado libre de restricciones cuantitativas y controles administrativos, en tal forma que pudiera hacerse una estimación de la elasticidad de la demanda de importaciones respecto a las variaciones en el tipo de cambio (18). De todas maneras, a pesar de esta dificultad, el supuesto anterior ha sido aceptado en el entendido de que los efectos estimados pueden en cierta manera sobrestimar los costos reales indirectos del sistema de incentivos a la exportación.

3. Costo global e impacto del sistema de incentivos fiscales

El cuadro 13 muestra los resultados del cálculo del costo fiscal del sistema colombiano de incentivos a las exportaciones bajo las suposiciones formuladas anteriormente. En la consideración de esos resultados, deben tenerse en cuenta dos puntos adicionales. El primero es que este trabajo no se ha tratado de estimar los beneficios económicos derivados del programa de promoción de exportaciones —en términos del ingreso adicional del sector exportador y su efecto multiplicador sobre el resto de la economía aumento de la capacidad importadora, mejor utilización de la capacidad instalada, oportunidades adicionales de empleo, inversiones inducidas, etc.— porque ya están dentro del sistema y sus efectos, por lo tanto, están ya reflejados en las operaciones fiscales propias del gobierno. El segundo supuesto es que el método seguido subestima el costo fiscal real al no tomar en consideración el ingreso adicional, proveniente de impuestos de renta que debería haber recibido el gobierno si los CAT no hubieran estado exentos de impuesto o la base mayor para

la aplicación del impuesto a las ventas que podría haber resultado de una tasa de cambio más alta.

Los resultados contenidos en el cuadro 13 muestran claramente que el sistema de incentivos fiscales para la promoción de la exportación tuvo un costo fiscal sustancial y que esta carga aumenta su peso en la medida en que tenga éxito el esfuerzo de promoción de las exportaciones en el logro de sus objetivos. Más aún, el cuadro muestra que el mayor costo fiscal está relacionado con el componente indirecto, que implica que la máxima carga fiscal del sistema de promoción de la exportación no está relacionada de ninguna manera con el objetivo mismo de promoción de la exportación. Sin embargo, desde 1968, después de la introducción de los CAT, los costos directos han estado creciendo continuamente. En 1972, debido a la reducción del período de redención de los CAT, se estimó que el costo fiscal directo y el indirecto eran casi iguales.

El impacto del costo fiscal sobre los incentivos de exportación quizá puede apreciarse mejor en el contexto de las operaciones efectivas del gobierno central. Esto se hace en el cuadro 14, el cual muestra las operaciones efectivas del gobierno central durante los doce últimos años con estimaciones para 1972. Excepto para 1960 y 1966, las operaciones efectivas del gobierno mostraron grandes déficit en forma sistemática que fueron financiados casi exclusivamente con préstamos externos de desarrollo, excepto en algunos años en los cuales el gobierno hubo de recurrir al financiamiento del banco central. El impacto de los incentivos de exportación sobre las operaciones fiscales del gobierno puede analizarse desde tres perspectivas diferentes.

En primer lugar si el gobierno hubiere decidido promover exportaciones eliminando la sobrevaluación del peso, su posición financiera habría sido radicalmente diferente, especialmente desde 1966. Ciertamente, desde ese año, en vez de registrar grandes déficit, las operaciones en efectivo del gobierno central habrían estado prácticamente en equilibrio a través de 1971 con superávit sustanciales en 1966, 1967 y 1972. Esto habría permitido al gobierno, o bien sacrificar su pesada y creciente dependencia en préstamos extranjeros o alternativamente haber satisfecho una parte sustancial de las necesidades de desarrollo económico y social que no puede cubrir en condiciones normales.

(18) Lo menos que se puede decir es que un tipo de cambio mayor que el prevaleciente en el pasado, hubiera sido requerido para poder eliminar la necesidad de controles de importación, dado que la autoridad de importación (INCOMEX) ha tenido que rechazar, en promedio, entre el 10% y el 30% de las solicitudes de licencias de importación recibidas.

CUADRO 13

COLOMBIA. CALCULO DEL COSTO FISCAL DE LOS INCENTIVOS DE EXPORTACION

Costo	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	Calculado 1972
En millones de pesos colombianos, salvo indicación en contrario													
I—Costo total de los incentivos de exportación (II+III)	11	344	398	293	347	730	743	543	626	847	1.261	1.643	2.825
II—Costos directos (1+2+3)	—	24	36	66	61	97	186	187	194	379	522	670	1.360
1. Exención del impuesto sobre la renta (Ley 81/60) (1)	—	24	36	63	54	78	148	133	—	—	—	—	—
2. Impuestos pagados con CAT...	—	24	36	63	—	—	—	—	138	331	424	545	1.200
3. Derechos arancelarios no percibidos en virtud del Plan Vallejo (PV) (b) x (c)	—	—	—	3	7	19	38	54	56	48	98	125	160
a. Importaciones de acuerdo con el PV en millones de dólares	—	0,2	0,2	2,2	5,1	9,8	12,0	17,0	17,9	13,7	24,7	26,0	28,0
b. Importaciones de acuerdo con el PV en millones de pesos colombianos al tipo de cambio efectivo de importación (2)	—	1	1	19	46	96	154	251	295	240	458	520	614
c. Tasa promedio del derecho arancelario (porcentaje) (3)	21,0	20,8	18,4	16,1	15,9	20,2	24,4	21,4	19,0	20,1	21,4	24,0	26,0
III—Costos indirectos (1+2)	11	320	362	227	286	633	557	356	432	468	739	973	1.465
1. Otros derechos arancelarios no percibidos en virtud del PV (c) x (d)	—	—	—	1	3	17	13	16	15	12	27	39	54
a. Tipo de cambio efectivo para las exportaciones no tradicionales (4)	6,76	10,34	11,36	12,36	12,91	18,83	17,25	19,12	20,99	21,92	23,76	26,17	29,34
b. Tipo de cambio efectivo de importación (2)	6,60	6,70	6,82	8,80	9,00	9,81	12,84	14,79	16,46	17,59	18,55	20,00	21,94
c. Diferencial del tipo de cambio (a—b) + (b)	0,02	0,54	0,67	0,40	0,43	0,92(5)	0,34	0,29	0,27	0,25	0,28	0,31	0,34
d. Costos directos del PV (II.3)	—	—	—	3	7	19	38	54	56	48	98	125	160
2. Otros derechos arancelarios no percibidos (a) x (b)	11	320	362	226	283	616	544	340	417	456	712	984	1.411
a. Recaudación real de derechos de aduana	550	592	540	565	659	670	1.600	1.173	1.543	1.825	2.544	3.013	4.150
b. Diferencial del tipo de cambio (III.1.c.)	0,02	0,54	0,67	0,40	0,43	0,92	0,34	0,29	0,27	0,25	0,28	0,31	0,34
En porcentaje													
IV—Costo fiscal total de los incentivos fiscales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Costos directos	—	7	9	23	18	13	25	34	31	45	42	41	48
a. Exención del impuesto sobre la renta	(—)	(7)	(9)	(22)	(15)	(10)	(20)	(24)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)
b. Impuestos pagados con CAT	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(22)	(39)	(34)	(33)	(43)
c. Derechos de aduana no percibidos en virtud del PV...	(—)	(—)	(—)	(1)	(2)	(3)	(5)	(10)	(9)	(6)	(8)	(8)	(5)
2. Costos indirectos	100	93	91	77	82	87	75	66	69	55	58	59	52
a. Otros derechos de aduana no percibidos en virtud del PV	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(2)	(2)	(3)	(2)	(1)	(2)	(2)	(2)
b. Otros impuestos aduaneros no percibidos	(100)	(93)	(91)	(77)	(82)	(85)	(73)	(63)	(67)	(54)	(56)	(57)	(50)

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Banco de la República. (1) Calculada en 14,4% del valor de las exportaciones menores (excluyendo café, petróleo, plátano y cueros crudos) en el año anterior, convertida al tipo de cambio básico aplicable a la mayoría de las exportaciones no tradicionales tal y como se muestran en el texto y en el apéndice A. (2) Desde 1967, el tipo de cambio de los certificados en venta. Antes de 1967, la tasa implícita de exportación calculada dividiendo la importación total en pesos por la importación total en dólares. (3) Como se indican en el cuadro 2 (Apéndice A). (4) Como se muestran en el cuadro 4 (Sección II). (5) El diferencial de cambio extremadamente grande para este año refleja el hecho de que hubo tipos de cambio múltiples fijos para importaciones, mientras el tipo de cambio de exportación fluctuó durante la mayor parte del año junto con el tipo de cambio del mercado de capitales.

En segundo lugar, visto en términos del ingreso real del gobierno central, los incentivos han sido un factor importante que ha contribuido a la baja elasticidad del sistema a pesar de las sustanciales medidas impositivas de años crecientes en forma de nuevos impuestos, mayores tasas impositivas y mejoramiento administrativo. Ciertamente, como proporción del PIB, el ingreso del gobierno central aumentó de 8% en 1960 a solo 9,6% en 1971. Es notable que el último coeficiente habría sido 10,7% si los incentivos fiscales hubieran ingresado a la Tesorería en vez de ser pagados como subsidios a la exportación y a la importación.

El efecto fiscal del sistema de incentivos de exportación también puede medirse como una proporción del ingreso del gobierno central. Este cálculo también se muestra en el cuadro 14. En el período 1961-66, la proporción de los incentivos fiscales a la exportación respecto al ingreso total fluctuó dentro de una amplia gama de 9% a 19%, reflejando fundamentalmente cambios en los costos indirectos de los incentivos de exportación. Sin embargo, desde 1967, esta proporción se elevó sistemáticamente de 9% a

18% en la medida del aumento del peso de los costos directos. La alta cifra correspondiente a 1972, refleja principalmente el incremento del costo fiscal implícito en la reducción del período de amortización de los CAT realizado a fines de 1971. La conclusión inevitable es que de continuar progresando satisfactoriamente el esfuerzo de promoción de las exportaciones no tradicionales (y los indicadores recientes sugieren que incluso gana impulso) continuará aumentando la proporción del ingreso del gobierno central absorbido por los incentivos fiscales de exportación.

Finalmente, cuando el costo del sistema de incentivos de exportación se compara con el superávit en cuenta corriente del gobierno central, el creciente costo fiscal del sistema de incentivos de exportación significa que entre 1966 y 1971 cerca del 30% de los ahorros disponibles del gobierno para financiar el gasto de inversión fueron absorbidos por los incentivos a la exportación. Más aún, después de 1972, será la mitad o más del ahorro del gobierno lo que se gastará en los subsidios a la exportación en vez de inversión.

CUADRO 14

COLOMBIA. IMPACTO FISCAL DE LOS INCENTIVOS A LA EXPORTACION

(En millones de pesos colombianos)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	Calculado 1972
Operaciones en efectivo del gobierno central													
Ingreso total incluyendo los CAT..	2.132	2.215	2.148	3.107	3.882	4.007	6.139	6.788	8.195	9.801	12.374	14.961	16.956
Impuestos pagados por medio de la redención de los CAT (1)	—	24	36	63	54	78	148	133	138	331	424	545	930
Ingreso corriente total	2.132	2.191	2.112	3.044	3.828	3.929	5.991	6.655	8.057	9.470	11.950	14.416	16.026
Gasto corriente	1.412	1.515	1.914	2.509	2.878	3.010	4.070	4.091	4.902	6.198	7.919	9.796	11.330
Superávit en cuenta corriente....	720	676	198	535	950	919	1.921	2.564	3.155	3.272	4.031	4.620	4.695
Gasto de inversión	-683	1.532	1.243	1.296	1.563	1.830	1.302	2.828	3.866	4.344	5.442	6.282	7.395
Superávit o déficit (-) globales..	37	-56	-1.045	-761	-613	-411	19	-264	-711	-1.072	-1.411	-1.662	-2.700
Impacto de los incentivos a la exportación													
Costo total de los incentivos a la exportación	11	344	309	293	347	730	743	543	626	847	1.261	1.643	2.825
Superávit o déficit después de los incentivos a la exportación	48	-512	-647	-468	-266	319	762	279	-85	-225	-150	-19	125
Incentivos a la exportación como porcentaje de ingreso corriente...	1	16	19	10	9	19	12	8	8	9	11	11	18
Incentivos a la exportación como porcentaje del superávit en cuenta corriente	2	51	201	55	37	79	39	21	20	26	31	36	60

Fuente: Banco de la República y estimaciones del personal del FMI. (1) Las cifras para 1961-67 reflejan un cálculo de la exención del impuesto sobre la renta.

Desde el comienzo de la última década, Colombia logró un impresionante crecimiento de las exportaciones no tradicionales, de aproximadamente 15% de promedio anual. Este comportamiento aumentó la participación de las exportaciones no tradicionales de 11% en 1960 a una cifra estimada de 34% en 1971. En 1972, de acuerdo con estimaciones preliminares, esta porción fue incluso mayor. Durante el mismo período de tiempo, las autoridades colombianas desarrollaron gradualmente un sistema comprensivo de incentivos a la exportación, implementados fundamentalmente a través de la política de tipos de cambio, pero en los cuales se incluían también incentivos fiscales, acuerdos especiales de importación-exportación y facilidades especiales de crédito. El origen de este sistema, por lo menos en cuanto a la política de tipo de cambio concierne, puede trazarse hasta los primeros años de posguerra. Sin embargo, el sistema no se desarrolló completamente hasta la aprobación del Decreto-Ley 444 en 1967. Este decreto-ley estableció las bases legales para un sistema de tipo de cambio "ajustable" y los certificados de abono tributario (CAT), que es el que actualmente está en operación.

En este estudio, se hizo un intento de estimar cuantitativamente el impacto del sistema de promoción de las exportaciones calculando un tipo de cambio efectivo para las exportaciones no tradicionales que tome en cuenta el valor financiero de cada uno de los diversos componentes del sistema. Durante el período de 1961-71, este tipo de cambio efectivo para la mayoría de las exportaciones no tradicionales superó en un promedio de 17% el tipo de cambio nominal, aun cuando esta diferencia varió en la medida que se hicieron cambios en los instrumentos del sistema de promoción de la exportación.

Como resultado de las pruebas estadísticas basadas en el análisis de regresión, el tipo de cambio efectivo real resultó ser muy importante para explicar la variación de las exportaciones no tradicionales con muestras de datos tanto anuales como trimestrales. Más aún, cuando cada uno de los componentes del tipo de cambio real efectivo se consideró por separado en el análisis de regresión como variables explicativas explícitas, el tipo de cambio nominal (ajustado por los impuestos de exportación) resultó el regresor más importante.

Los efectos de la política de promoción de la exportación en cuanto a asignación de recursos fueron examinados en términos de ingreso presupuestarios que el presupuesto del gobierno central deja de

recibir. Mientras los costos directos del sistema, especialmente en el uso de los CAT han estado creciendo marcadamente en años recientes junto con el rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales, la carga fiscal más pesada del sistema surge de los efectos indirectos de los derechos de importación perdidos por la aplicación de un tipo de cambio que sobrevaluaba el peso en relación al tipo de cambio efectivo implícito en el sistema de promoción de la exportación. En los últimos tres años, los costos combinados directos e indirectos del sistema alcanzaron a ser en promedio alrededor del 10% de los ingresos del gobierno central y de un 30% del superávit en cuenta corriente en efectivo. Tan solo en 1972, el costo fiscal total del sistema de promoción de las exportaciones se estimó en cerca de 2.800 millones de pesos colombianos estimado para ese año.

Las conclusiones de este estudio plantean importantes cuestiones sobre el futuro del sistema de promoción de exportaciones en Colombia. En vista del costo fiscal creciente y sustancial del sistema y de las perspectivas futuras de crecimiento de las exportaciones menores, tal y como se sugiere en el reciente plan cuatrienal del gobierno para 1972-75 (19), deberá encontrarse alguna manera de aliviar la carga del sistema sobre el presupuesto del gobierno central en tal forma de liberar recursos para el logro de otros objetivos de desarrollo económico y social. La solución más efectiva a este problema parecería ser el recurrir de manera creciente en el futuro a ajustes del tipo de cambio como principal instrumento de promoción de la exportación. Esta recomendación parecería especialmente apropiada en vista de algunos de los resultados estadísticos de la sección III. Aumentando la tasa de depreciación de la moneda, las autoridades colombianas podrían reducir el papel de otros instrumentos en el sistema de promoción de la exportación sin reducir el valor financiero global del sistema para los exportadores de los bienes no tradicionales. Por supuesto, un aumento inmediato en la tasa de depreciación monetaria y simultáneo con la eliminación de los otros instrumentos de promoción de la exportación podría no ser factible a corto plazo. Sin embargo, el cambio podría introducirse gradualmente en el curso del tiempo. Por ejemplo, una forma en la cual se podría comenzar sería la reducción gradual del valor de los CAT de 15% a 12% y de ahí a 10%, etc., compensando cada ajuste en el valor

(19) cf. PROEXPO, Plan Cuatrienal de Exportaciones (Bogotá, 1971).

financiero de los CAT con una aceleración en la tasa de depreciación de la moneda en tal forma que el ingreso efectivo en pesos para los exportadores menores no cambie. Un subproducto conveniente de este tipo de política sería la reducción de la dependencia de los mecanismos directos del control de la importación con el aumento en el ajuste del tipo de cambio, pues un mayor valor del tipo de cambio crearía su propia restricción financiera sobre las importaciones.

Con el uso cada vez más intensivo del ajuste del tipo de cambio para la promoción de las exportaciones menores, las autoridades colombianas podrían reducir el costo fiscal actual del sistema de promoción de las exportaciones sin castigar el crecimiento de las exportaciones menores, logrando al mismo tiempo una simplificación del sistema de tipo de cambio. Las exigencias de una asignación balanceada y eficiente de recursos indican que se debería tratar de lograr ambos objetivos.

APENDICE A

Cálculo del tipo de cambio efectivo para las exportaciones menores

El tipo de cambio efectivo para las exportaciones menores, discutido anteriormente en la sección II, puede definirse en la siguiente forma:

$$ER^* = ER (1 + e + f + p + c).$$

En donde

ER^* = tipo de cambio efectivo para las exportaciones menores en pesos colombianos por dólar.

ER = tipo de cambio nominal para las exportaciones menores, en pesos colombianos por dólar.

e = impuestos a las exportaciones menores, en porcentaje.

f = valor financiero de los incentivos fiscales de acuerdo con el Decreto-Ley 81 (1960) de exportación, esto es 15%.

p = valor financiero del Plan Vallejo, en porcentaje.

c = valor financiero de las facilidades especiales de crédito, en porcentaje.

El cálculo de cada uno de estos parámetros, e , f , p , y c se considerará por separado.

1. Impuesto a la exportación (e)

La estimación del parámetro e no requiere cálculo especial dado que las tasas son establecidas directamente por ley. Desde el 17 de junio de 1957 hasta el 25 de septiembre de 1957, se aplicó una tasa de 15% a todas las exportaciones tanto mayores como menores. Después del 25 de septiembre de 1957, esta tasa se redujo a 2% para todas las exportaciones distintas al café, el plátano y los metales preciosos. El 7 de marzo de 1961 la tasa de impuesto de 2% se redujo a $\frac{1}{8}$ %, y el 24 de octubre de 1962 fue eliminada totalmente.

2. Cálculo de los incentivos fiscales (f)

El valor financiero de los incentivos fiscales establecido por la Ley 81 de 1960 puede calcularse en forma bastante directa, como discutimos anteriormente, aplicando una tasa impositiva marginal de 36% (20) a la relación entre las utilidades en exportación y el valor bruto de las exportaciones supuesto en la ley, que es de 40%. Este cálculo produce un subsidio fiscal efectivo de 14,4% del valor bruto de las exportaciones.

En el caso de los CAT, el cálculo del valor financiero de los incentivos fiscales requiere la consideración de dos casos: uno para los exportadores que decidan mantener el CAT hasta el final de su período de redención, y el otro para los exportadores que decidan vender el CAT en las bolsas de valores. En el primer caso, el incentivo fiscal f_1 puede definirse como:

$$f_1 = CAT \left(1 + t - \frac{nr}{12} \right)$$

En donde

CAT = valor financiero del certificado de abono tributario como porcentaje del valor de exportación, esto es 15%.

t = tasa marginal de impuesto sobre la renta, en porcentaje.

n = número de meses que se mantiene el CAT antes de su redención.

r = tasa de interés prevaleciente o costo de oportunidad de mantener saldos en efectivo.

Calculado en esta forma, el valor financiero de los CAT en el caso uno está positivamente correlacionado con los incrementos en la tasa impositiva

(20) Esta es la tasa marginal predominante del impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas colombianas, especificada en el Decreto-Ley 81 (1960).

t, y negativamente correlacionado con los incrementos en los períodos de redención n y el tipo de interés, r.

En el segundo caso, el de un exportador que vende su CAT en la bolsa, el incentivo fiscal f_2 puede definirse como:

$$f_2 = \text{CAT} (1-d)$$

En donde

CAT = lo mismo que antes.

d = tasa efectiva de descuento en transacciones con CAT de diferentes vencimientos, en porcentaje.

Por tanto, el valor financiero de los CAT negociados en bolsa para el exportador, es solo de 15% de la tasa básica menos el descuento al que se vendan los CAT. En beneficio de esta exención de impuestos sobre la renta no lo recibe el exportador, sino más bien quien adquiere en el mercado el certificado de abono tributario.

Como resultado de ello, el cálculo del valor financiero efectivo de los CAT, f, es equivalente al promedio ponderado del valor financiero de los CAT en los dos casos descritos anteriormente, f_1 y f_2 . Las ponderaciones usadas son las cantidades de CAT vendidas en las bolsas de valores y las mantenidas por el exportador. Este cálculo se hace en el cuadro 1. Durante 1967, cuando las ventas de los CAT en el mercado eran mínimas, el valor financiero efectivo de los CAT excedió sustancialmente a su valor nominal de 15% debido al fuerte efecto de la exención de impuestos. Desde la primera mitad de 1968 hasta la primera mitad de 1970, la combinación de un largo período de redención con una alta proporción de ventas en el mercado redujo el valor financiero efectivo de los CAT a un 14%. Cuando las autoridades comenzaron a reducir el período de redención de los CAT en 1970 y 1971, el valor financiero efectivo ponderado de los CAT de nuevo excedió el valor nominal de 15%.

APENDICE A

CUADRO 1

COLOMBIA. CALCULO DEL VALOR FINANCIERO EFECTIVO DE LOS CAT PARA EL EXPORTADOR

	1967				1968				1969				1970				1971				1972
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
En millones de pesos colombianos																					
CAT emitidos..	—	37,1	63,7	58,9	77,9	90,4	79,0	84,9	85,4	114,4	132,4	112,4	108,8	136,0	126,2	136,8	133,7	206,5	206,7	159,8	177,0
Vendidos en la Bolsa	—	—	—	10,3	33,9	50,2	61,2	75,0	80,1	87,8	128,5	83,4	107,6	121,2	79,6	93,3	110,9	126,5	150,3	133,5	173,4
En manos del exportador ..	—	37,1	63,7	48,6	44,0	40,2	37,8	9,9	5,3	27,1	3,9	29,0	1,2	13,8	46,6	43,5	22,8	80,0	56,4	26,3	3,6
Como porcentaje de los CAT emitidos																					
CAT vendidos..	—	—	—	17	43	55	77	88	94	76	97	74	99	90	63	68	83	61	75	83	98
CAT en cartera	—	100	100	83	57	45	23	12	6	24	3	26	1	10	37	32	17	39	27	17	2
Precio promedio de los CAT vendidos (%)	—	—	—	80,11	89,68	87,53	89,00	90,00	90,35	90,40	90,55	90,63	92,90	93,09	92,38	93,24	94,30	91,69	95,33	95,43	96,29
Como porcentaje del valor de exportación																					
Valor financiero efectivo de los CAT vendidos por el exportador	—	—	—	12,0	13,5	13,1	13,4	13,5	13,5	13,6	13,6	13,6	13,9	14,0	13,9	14,0	14,1	13,8	14,3	14,3	14,4
Valor financiero efectivo de los CAT en manos del exportador	—	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,3	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8	19,5
Promedio ponderado del valor financiero efectivo de los CAT para el exportador ..	—	18,3	18,3	17,2	16,2	15,4	14,5	14,1	13,8	14,7	13,7	14,8	13,9	14,4	15,7	15,5	14,9	15,8	15,5	15,2	14,5

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y estimaciones del personal del Fondo.

3. Valor financiero del Plan Vallejo

Un exportador que use el programa del Plan Vallejo tiene derecho a obtener previa solicitud, licencias automáticas de importación y exención tanto del pago de los derechos de aduana como de los depósitos previos de importación. Algebráicamente, el valor financiero resultante de estas exenciones se puede expresar en la siguiente forma:

$$p = \mu \left(\delta + \pi \frac{nr}{12} \right)$$

En donde

μ = componente importado promedio de las exportaciones manufacturadas de acuerdo con el Plan Vallejo.

δ = derecho efectivo promedio de importación, en porcentaje.

π = tasa promedio efectiva de los depósitos previos de importación, en porcentaje.

n = número promedio de meses durante los cuales los depósitos previos de importación se mantienen en el Banco de la República.

r = tasa prevaleciente de interés o costo de oportunidad de los saldos en efectivo mantenidos.

Como estimación μ , el componente importado de las exportaciones manufacturadas de acuerdo con el Plan Vallejo, se tomó la razón promedio de importaciones respecto a las exportaciones de acuerdo con el Plan Vallejo durante los diez últimos años.

Estas estadísticas se presentan en el cuadro 2 (sección II) y arrojan una razón promedio de 0,35. El derecho efectivo promedio de importación, delta, fue calculado con base en las estadísticas anuales de importación y derechos de importación, tal y como se muestra en el cuadro 2. Estos cálculos muestran que el derecho de importación efectivo promedio de importación en Colombia ha fluctuado alrededor de 21%. La tasa promedio de depósitos previos de importación, π , fue computada como promedio ponderado de los depósitos existentes en el Banco de la República. Estos cálculos se muestran en el cuadro 3. El período de estos depósitos en meses, n se consideró de alrededor de diez meses sobre la base de la información relacionada con los arreglos administrativos actuales relacionados con la operación del requerimiento del depósito previo de importación (21). El valor financiero del Plan Vallejo surgido de la exención de los derechos de importación y de los depósitos previos de importación, p , se calcula en el cuadro 4. Durante el período 1960-1971, el valor financiero promedio del Plan Vallejo fue de alrededor de 10,5%.

(21) Cuando un fabricante desea importar materias primas o productos intermedios, tiene que hacer un depósito previo de importación por un porcentaje del total dependiente del tipo de mercancía antes de que pueda obtener su licencia de importación. El Banco de la República mantiene este depósito hasta 90 días después de que la mercancía importada ha pasado por la aduana. En efecto, esto significa un período de unos nueve o diez meses: de 15 días a un mes para obtener la licencia de importación o el registro, de cinco a seis meses como tiempo promedio entre obtención de la licencia y el paso de la aduana, y tres meses para la retención prescrita por el Banco de la República.

APENDICE A

CUADRO 2

CALCULO DEL DERECHO DE IMPORTACION PROMEDIO

Años	Millones de US\$ Importación (FOB)	Tipo de cambio	Millones de \$ Col. Importación (FOB)	Millones de \$ Col. Importaciones gravables (80 por ciento) (1)	Millones de \$ Col. Derechos re- caudados	Porcentaje efectivo medio de derechos de importación
1960	496,4	6,60	3.276	2.620	550	21,0
1961	530,8	6,70	3.556	2.845	592	20,8
1962	536,9	6,82	3.662	2.930	540	18,4
1963	497,5	8,80	4.378	3.500	565	16,1
1964	575,4	9,00	5.179	4.143	659	15,9
1965	423,5	9,81	4.154	3.323	670	20,2
1966	638,9	12,84	8.204	6.563	1.500(2)	24,4(3)
1967	464,3	14,79	6.867	5.494	1.173(4)	21,4(3)
1968	615,1	16,46	10.125	8.100	1.543(4)	19,0
1969	647,9	17,50	11.338	9.070	1.825(4)	20,1
1970	802,0	18,53	14.861	11.888	2.544(4)	21,4
1971	784,0	20,04	15.711	12.569	3.013(4)	24,0

Fuente: Banco de la República.

(1) Un estudio sobre las importaciones exentas de derechos aduaneros en los años 1967 y 1968, realizado en 1969 por el Departamento de Planeación Nacional demostró que estas importaciones alcanzaban a ser un poco menos del 20% de la importación total. Dentro de las importaciones exentas de derechos aduaneros estaban las amparadas por el Plan Vallejo, las de instituciones del sector público, importaciones financiadas con ayudas y créditos internacionales a largo plazo, y las importaciones hechas por diplomáticos. (2) Excluye unos 300 millones de pesos colombianos recaudados por concepto de derechos sobre automóviles. (3) Refleja los aumentos temporales de derecho en relación con el programa de liberalización de las importaciones. (4) Incluye los derechos aduaneros pagados con CAT y la sobretasa de importación del 3%

APENDICE A

CUADRO 3

COLOMBIA. CALCULO DE LA TASA PROMEDIO PONDERADA DE LOS DEPOSITOS PREVIOS DE IMPORTACION

(En millones de pesos colombianos)

Tasa	1960		1961		1962		1963		1964	1965		1966			
	I	II	III	IV	III	IV	I	IV	IV	III	IV	I	II	III	IV
1	5,4	6,2	5,8	8,3	9,0	7,8	8,5	8,7	11,1	20,0	20,0	20,0	19,0	14,0	13,0
5	3,4	4,4	5,0	9,0	3,4	1,6	1,0	0,2	1,9	—	—	—	—	—	—
10	—	—	—	—	6,7	15,1	24,6	40,8	46,5	31,0	24,0	20,0	17,0	10,0	7,0
15	—	—	—	—	5,9	5,2	4,1	0,6	0,4	—	—	—	—	—	—
20	144,7	155,2	153,3	145,8	52,0	20,4	10,5	1,9	2,5	—	—	—	—	—	—
30	—	—	—	—	71,6	104,4	168,2	294,7	334,9	319,0	239,0	173,0	116,0	40,0	24,0
40	—	—	—	—	40,8	29,5	14,8	0,5	—	—	—	—	—	—	—
50	—	—	—	40,2	107,0	38,6	14,8	0,3	0,1	—	—	—	—	—	—
65	—	39,0	59,8	4,5	21,3	41,1	68,0	80,9	74,6	74,0	37,0	15,0	4,0	1,0	—
70	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
75	—	—	—	8,5	1,8	0,3	0,3	—	—	—	—	—	—	—	—
90	—	—	—	—	21,6	19,9	16,6	11,2	14,2	—	—	—	—	—	—
100	6,4	2,1	9,5	384,3	64,1	19,6	13,5	2,5	2,3	—	—	—	—	—	—
110	—	—	—	—	21,6	11,6	4,3	—	—	—	—	—	—	—	—
120	—	—	—	—	109,3	216,6	400,9	573,1	554,7	628,4	483,0	323,0	176,0	41,0	22,0
130	740,7	589,8	565,1	50,0	5,5	1,2	1,1	0,6	0,5	—	—	—	—	—	—
150	—	—	—	—	142,3	81,6	23,0	0,8	0,5	—	—	—	—	—	—
170	—	—	—	—	111,1	68,4	24,6	0,7	0,1	—	—	—	—	—	—
180	—	—	—	—	3,3	0,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—
200	—	—	—	—	188,8	64,1	19,8	0,9	0,1	—	—	—	—	—	—
Total	900,6	795,7	798,5	650,6	1.072,8	747,7	818,5	1.018,4	1.044,4	1.072,4	803,0	551,0	332,0	106,0	66,0
Tasa promedio ponderada	110,9	102,6	101,9	78,1	107,2	103,8	91,0	83,6	80,1	84,4	84,0	81,9	72,0	59,4	53,2

COLOMBIA. CALCULO DE LA TASA PROMEDIO PONDERADA DE LOS DEPOSITOS PREVIOS DE IMPORTACION

(En millones de pesos colombianos)

Tasa	1967	1968	1969				1970				1971			
	IV	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	15,1	117,1	16,9	17,9	19,2	19,6	21,3	25,4	33,5	36,6	39,0	41,8	45,1	45,0
5	9,7	26,4	21,6	22,0	19,5	21,4	22,8	26,5	26,1	32,4	29,5	30,0	13,1	26,4
10	20,3	31,7	36,4	40,2	43,5	46,6	43,1	44,0	64,4	60,6	59,7	69,2	89,8	107,5
15	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
20	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
30	212,7	320,8	332,9	369,2	386,5	421,8	454,2	484,3	701,6	708,6	765,3	790,7	867,3	702,0
40	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
50	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12,3	37,4	55,1
65	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
70	29,9	50,2	64,9	85,9	103,3	105,2	113,4	117,4	162,2	142,1	132,6	111,6	71,0	35,0
75	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
90	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8,8	102,2	338,4	467,7
110	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
120	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
130	294,4	617,3	642,2	653,5	644,7	647,0	700,5	758,2	964,9	925,1	967,6	830,3	501,5	217,2
150	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
170	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
180	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
200	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	782,1	1.163,5	1.114,9	1.188,7	1.216,7	1.261,6	1.355,3	1.455,8	1.952,7	1.905,4	2.002,5	1.876,5	1.863,6	1.655,9
Tasa promedio ponderada	93,4	80,8	88,4	86,3	84,8	83,0	83,5	83,7	80,5	79,9	79,7	80,6	69,7	61,9

Fuente: Banco de la República.

4. Valor financiero de las facilidades especiales de crédito

Desde fines de 1964, cuando el riesgo de cambio fue eliminado del sistema de reintegros anticipados de divisas, los exportadores colombianos han recurrido extensamente al endeudamiento externo con el propósito de obtener financiamiento previo a la exportación en cantidades hasta del 100% del valor de sus exportaciones. Hasta muy recientemente, cuando PROEXPO creó las facilidades especiales de crédito, el atractivo financiero de usar financiamiento extranjero previo a las exportaciones, surgió de la gran diferencia entre las tasas de interés colombianas y de los bancos extranjeros. Los bancos colombianos generalmente servían como intermediarios financieros en esas operaciones cargando una comisión por servicios de un 1,5%. De acuerdo con ello, el

valor financiero de estas facilidades especiales de crédito puede definirse en la siguiente forma:

$$c = \alpha\beta[r^h - (r^f + \rho)]$$

En donde

α = proporción prefinanciada de la exportación total.

β = porcentaje prefinanciamiento del valor de la exportación.

r^h = tasa de interés local por financiamiento de preexportación.

r^f = tasa de interés extranjera para financiamiento de preexportación.

ρ = comisión de los intermediarios financieros colombianos.

APENDICE A

CUADRO 4

COLOMBIA: CALCULO DEL VALOR FINANCIERO DE LA EXENCION DE ACUERDO CON EL PLAN VALLEJO (PV). DATOS DE DERECHOS ADUANEROS Y DEPOSITOS PREVIOS DE IMPORTACION

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
1. Componente importado promedio	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
2. Derecho efectivo de importación promedio (porcentaje)	21,0	20,8	18,4	16,1	15,9	20,2	24,4	21,4	19,0	20,1	21,4	24,0
3. Valor financiero de la exención de derechos aduaneros de acuerdo con el Plan Vallejo (1x2)	7,35	7,28	6,44	5,64	5,57	7,07	8,54	7,49	6,65	7,04	7,49	8,40
4. Tasa promedio ponderada de los depósitos previos de importación (1)	105,0	89,8	99,0	87,3	81,4	83,2	66,6	78,1	85,5	85,7	81,9	80,5
Primer trimestre	110,9	101,9	(88,0)	91,0	(82,6)	(81,5)	81,9	(63,0)	(90,3)	88,4	83,5	79,7
Segundo trimestre	103,6	(93,0)	(97,0)	(88,5)	(81,8)	(82,8)	72,0	(73,0)	(87,0)	86,4	83,7	80,6
Tercer trimestre	(103,0)	(86,0)	107,2	(86,0)	(81,0)	84,0	59,4	(83,0)	(84,0)	84,8	80,5	69,7
Cuarto trimestre	(102,5)	78,1	103,8	83,6	80,1	84,4	53,2	93,4	80,8	83,0	79,9	61,9
5. Tasa de interés anual (14%) durante 10 meses $\frac{nr}{12}$	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167	0,1167
6. (4x5)	12,25	10,48	11,55	10,19	9,50	9,71	7,77	9,11	9,98	10,00	9,56	9,39
Primer trimestre	12,94	11,89	10,27	10,62	9,64	9,51	9,56	7,35	10,54	10,32	9,74	9,30
Segundo trimestre	12,09	10,85	11,32	10,33	9,55	9,66	8,40	8,52	10,15	10,08	9,77	9,41
Tercer trimestre	12,02	10,04	12,51	10,04	9,45	9,80	6,93	9,69	9,80	9,90	9,39	8,13
Cuarto trimestre	11,96	9,11	12,11	9,76	9,35	9,85	6,21	10,90	9,43	9,69	9,32	7,22
7. Valor financiero de la exención de los depósitos previos de importación (6x1)	4,29	3,67	4,04	3,56	3,32	3,40	2,72	3,19	3,49	3,50	3,35	2,98
Primer trimestre	4,53	4,16	3,29	3,72	3,37	3,33	3,35	2,57	3,69	3,61	3,41	3,26
Segundo trimestre	4,23	3,80	3,96	3,61	3,34	3,38	2,94	2,98	3,55	3,52	3,42	3,29
Tercer trimestre	4,21	3,51	4,38	3,51	3,31	3,43	2,43	3,39	3,43	3,46	3,29	2,85
Cuarto trimestre	4,19	3,19	4,24	3,41	3,27	3,45	2,17	3,81	3,30	3,39	3,26	2,53
8. Valor financiero total del PV (3+7)	11,64	10,95	10,48	9,20	8,89	10,47	11,26	10,68	10,14	10,54	10,84	11,38
Primer trimestre	11,88	11,44	10,03	9,36	8,94	10,40	11,89	10,06	10,34	10,65	10,90	11,66
Segundo trimestre	11,58	11,08	10,40	9,25	8,91	10,45	11,48	10,47	10,20	10,55	10,91	11,69
Tercer trimestre	11,56	10,79	10,82	9,15	8,88	10,50	10,97	10,88	10,08	10,50	10,78	11,25
Cuarto trimestre	11,54	10,47	10,68	9,05	8,84	10,52	10,71	11,30	9,95	10,43	10,75	10,93

Fuentes: Banco de la República y cuadros 2 y 3. Las cifras entre paréntesis son interpolaciones

Como medida de las exportaciones totales prefinanciada, se usó α , la proporción del reintegro adelantado respecto a la entrega total de divisas. Las estadísticas anuales de esta medida se dan en el cuadro 3 (sección II) para los años 1966-1971. Antes de 1966 se supuso que el valor era el mismo que en 1966. El porcentaje del valor de la exportación prefinanciado se considera en 100% suponiendo que los exportadores se aprovechan del límite total de las facilidades especiales de crédito. La tasa local de interés, r^h , se supone 14% igual que en cálculos anteriores. Como medida de las tasas de interés extranjeras, r^f se tomó la tasa de interés del eurodólar en Londres. Finalmente, ρ se supone que la comisión de los intermediarios financieros colombianos es 1,5% (22).

En el cuadro 5, se muestra el cálculo del valor financiero de las facilidades especiales de crédito.

En el cuadro 6 se presenta el cálculo de la tasa efectiva de cambio incorporando todos los elementos. Los resultados se dan en forma trimestral y de promedios anuales para el período 1960-1971.

(22) Definido en esta forma el cálculo del valor financiero de las facilidades especiales de crédito puede estar algo sobrestimado, pues supone implícitamente que el período de endeudamiento externo para el financiamiento previo a la exportación es de un año. Aun cuando no hay datos sobre los cuales se pudiera llegar a una conclusión firme parece que el período promedio de este endeudamiento es probablemente menor de un año. Sin embargo, cualquier sobrestimación por este concepto puede compensarse parcial o totalmente por el hecho de que no se ha hecho estimación del valor que le representa al exportador la ausencia de riesgo cambiario inherente a la operación del sistema, especialmente desde principios de 1967. Antes de 1967, el riesgo cambiario era sustancial, dadas las grandes variaciones de la política de tipo de cambio.

APENDICE A

CUADRO 5

COLOMBIA. CALCULO DEL VALOR FINANCIERO DE LAS FACILIDADES ESPECIALES DE CREDITO

Periodos	Tasa de interés colombiana (1)	Tasa del eurodólar en Londres (2)	Comisión de los bancos colombianos (3)	Diferencia de tasas de interés (4) = (1) - (2+3)	Porción de exportaciones pre-financiadas (5)	Valor financiero de las facilidades especiales de crédito (b) = (5) x (4)
1964	3,50	1,18	0,38	1,95	0,346	0,67
Cuarto trimestre	14,00	4,70	1,50	7,80	0,346	2,70
1965	14,00	4,92	1,50	7,58	0,346	2,62
Primer trimestre	14,00	4,69	1,50	7,81	0,346	2,70
Segundo trimestre	14,00	5,04	1,50	7,46	0,346	2,58
Tercer trimestre	14,00	4,73	1,50	7,77	0,346	2,69
Cuarto trimestre	14,00	5,23	1,50	7,27	0,346	2,52
1966	14,00	6,28	1,50	6,22	0,346	2,15
Primer trimestre	14,00	5,53	1,50	6,97	0,310	2,16
Segundo trimestre	14,00	5,90	1,50	6,60	0,271	1,79
Tercer trimestre	14,00	6,78	1,50	5,72	0,327	1,87
Cuarto trimestre	14,00	6,92	1,50	5,58	0,462	2,58
1967	14,00	5,54	1,50	6,97	0,570	3,97
Primer trimestre	14,00	5,54	1,50	6,96	0,452	3,15
Segundo trimestre	14,00	5,07	1,50	7,43	0,465	3,45
Tercer trimestre	14,00	5,31	1,50	7,19	0,531	3,82
Cuarto trimestre	14,00	6,22	1,50	6,28	0,778	4,89
1968	14,00	6,47	1,50	6,04	0,558	3,37
Primer trimestre	14,00	5,83	1,50	6,67	0,607	4,05
Segundo trimestre	14,00	6,90	1,50	5,60	0,521	2,92
Tercer trimestre	14,00	6,24	1,50	6,26	0,596	3,73
Cuarto trimestre	14,00	6,89	1,50	5,61	0,530	2,97
1969	14,00	9,87	1,50	2,63	0,562	1,48
Primer trimestre	14,00	8,24	1,50	4,26	0,528	2,25
Segundo trimestre	14,00	9,89	1,50	2,61	0,600	1,57
Tercer trimestre	14,00	11,00	1,50	1,50	0,610	0,92
Cuarto trimestre	14,00	10,35	1,50	2,15	0,500	1,09
1970	14,00	8,45	1,50	4,06	0,676	2,74
Primer trimestre	14,00	9,22	1,50	3,28	0,734	2,41
Segundo trimestre	14,00	8,98	1,50	3,52	0,649	2,28
Tercer trimestre	14,00	8,33	1,50	4,17	0,610	2,54
Cuarto trimestre	14,00	7,25	1,50	5,25	0,696	3,65
1971	14,00	6,57	1,50	5,93	0,686	4,07
Primer trimestre	14,00	5,53	1,50	6,97	0,680	4,74
Segundo trimestre	14,00	6,79	1,50	5,71	0,658	3,76
Tercer trimestre	14,00	7,87	1,50	4,63	0,672	3,11
Cuarto trimestre	14,00	6,10	1,50	6,40	0,718	4,60
1972	.....	.....	.....	.....	.....	.....
Primer trimestre	14,00	5,19	1,50	7,31	0,718	5,26

Fuente: Banco de la República y Banco de Inglaterra, *Quarterly Bulletin*.

APENDICE A

CUADRO 6

COLOMBIA. TIPO DE CAMBIO EFECTIVO PARA LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES.
1960-71

(En millones de pesos por dólar)

Períodos	A	B	C	D	E	Total A+B+C+D	Total A+B+C +D+E
1960	6,90	-0,14	—	—	—	6,76	6,76
Primer trimestre..	6,79	-0,14	—	—	—	6,65	6,65
Segundo trimestre..	6,89	-0,14	—	—	—	6,66	6,66
Tercer trimestre..	6,90	-0,14	—	—	—	6,76	6,76
Cuarto trimestre..	7,10	-0,14	—	—	—	6,96	6,96
1961	8,28	-0,04	1,19	—	0,91	9,43	10,34
Primer trimestre..	7,53	-0,10	1,08	—	0,86	8,51	9,37
Segundo trimestre..	8,21	-0,01	1,18	—	0,91	9,38	10,29
Tercer trimestre..	8,61	-0,01	1,24	—	0,93	9,84	10,77
Cuarto trimestre..	8,75	-0,01	1,26	—	0,92	10,00	10,92
1962	9,11	-0,01	1,31	—	0,95	10,41	11,36
Primer trimestre..	8,78	-0,01	1,26	—	0,88	10,02	10,90
Segundo trimestre..	8,89	-0,01	1,28	—	0,92	10,16	11,08
Tercer trimestre..	8,59	-0,01	1,24	—	0,93	9,82	10,75
Cuarto trimestre..	10,17	—	1,46	—	1,09	11,63	12,72
1963	10,00	—	1,44	—	0,92	11,44	12,36
Primer trimestre..	10,07	—	1,45	—	0,94	11,52	12,46
Segundo trimestre..	9,97	—	1,44	—	0,91	11,41	12,32
Tercer trimestre..	9,97	—	1,44	—	0,91	11,41	12,32
Cuarto trimestre..	9,97	—	1,44	—	0,90	11,41	12,31
1964	10,41	—	1,50	0,07	0,93	11,98	12,91
Primer trimestre..	9,97	—	1,44	—	0,89	11,41	12,30
Segundo trimestre..	9,97	—	1,44	—	0,89	11,41	12,30
Tercer trimestre..	9,97	—	1,44	—	0,89	11,41	12,30
Cuarto trimestre..	9,97	—	1,69	0,32	1,04	13,73	14,77
1965	14,76	—	2,13	0,39	1,55	17,28	18,83
Primer trimestre..	13,55	—	1,95	0,37	1,41	15,87	17,28
Segundo trimestre..	16,61	—	2,39	0,43	1,74	19,43	21,17
Tercer trimestre..	15,37	—	2,21	0,41	1,61	17,99	19,60
Cuarto trimestre..	13,50	—	1,94	0,34	1,42	15,78	17,20
1966	13,50	—	1,94	0,29	1,52	15,73	17,25
Primer trimestre..	13,50	—	1,94	0,29	1,61	15,73	17,34
Segundo trimestre..	13,50	—	1,94	0,24	1,55	15,68	17,23
Tercer trimestre..	13,50	—	1,94	0,25	1,48	15,69	17,17
Cuarto trimestre..	13,50	—	1,94	0,35	1,45	15,79	17,24
1967	14,51	—	2,48	0,58	1,55	17,57	19,12
Primer trimestre..	13,51	—	1,95	0,43	1,36	15,89	17,25
Segundo trimestre..	14,08	—	2,58	0,49	1,47	17,15	18,62
Tercer trimestre..	14,86	—	2,72	0,57	1,62	18,15	19,77
Cuarto trimestre..	15,60	—	2,68	0,76	1,76	19,04	20,80
1968	16,30	—	2,46	0,55	1,65	19,31	20,96
Primer trimestre..	15,86	—	2,57	0,64	1,64	19,07	20,71
Segundo trimestre..	16,18	—	2,49	0,47	1,65	19,14	20,79
Tercer trimestre..	16,40	—	2,38	0,61	1,65	19,39	21,04
Cuarto trimestre..	16,75	—	2,36	0,50	1,67	19,61	21,28
1969	17,35	—	2,48	0,23	1,83	20,09	21,92
Primer trimestre..	16,99	—	2,34	0,38	1,81	19,71	21,52
Segundo trimestre..	17,20	—	2,53	0,27	1,82	20,00	21,82
Tercer trimestre..	17,46	—	2,39	0,16	1,83	20,01	21,84
Cuarto trimestre..	17,74	—	2,63	0,19	1,85	20,56	22,41
1970	18,49	—	2,76	0,51	2,00	21,76	23,76
Primer trimestre..	18,04	—	2,51	0,43	1,97	20,98	22,95
Segundo trimestre..	18,31	—	2,64	0,42	1,97	21,37	23,34
Tercer trimestre..	18,62	—	2,92	0,47	2,01	22,01	24,02
Cuarto trimestre..	18,97	—	2,94	0,69	2,04	22,60	24,64
1971	20,00	—	3,08	0,81	2,28	23,89	26,17
Primer trimestre..	19,34	—	2,88	0,92	2,26	23,14	25,40
Segundo trimestre..	19,74	—	3,12	0,74	2,31	23,60	25,91
Tercer trimestre..	20,22	—	3,13	0,63	2,27	23,98	26,25
Cuarto trimestre..	20,71	—	3,15	0,95	2,26	24,81	27,07

Fuentes: Banco de la República; y Cuadros 1, 2, 3, 4 y 5. A = Tipo de cambio básico para exportaciones no tradicionales. B = Impuestos de exportación en equivalente del tipo de cambio. C = Valor financiero de los CAT en equivalente del tipo de cambio. D = Valor financiero de las facilidades especiales de crédito en equivalente del tipo de cambio. E = Valor financiero del PV en equivalente del tipo de cambio.