

# El control a la inversión extranjera en Colombia: antecedentes y perspectivas.

*Alfredo Fuentes Hernández\**

## A. Introducción

El tema del control a la inversión extranjera ha vuelto a ponerse de moda en Colombia. Esta vez como resultado no sólo del denominado proyecto de "colombianización" de la banca extranjera, desarrollo opcional de la Decisión 24 del Grupo Andino, sino más importante aun, por estar siendo estudiado, a nivel gubernamental, el proyecto de "Bases para la Reglamentación de la Decisión 24", que tiene como origen la Junta del Acuerdo de Cartagena<sup>1</sup>.

Este Informe Especial tiene como objetivo central discutir el segundo de estos temas, esto es, el proyecto de reglamentación del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, más conocido como la Decisión 24. Sin embargo, se ha considerado importante incluir como marco de referencia para

analizar los cambios propuestos en el proyecto de reglamentación de la Junta, los principales antecedentes que dieron lugar a la negociación de la Decisión 24, con especial énfasis en la posición adoptada en ese entonces por Colombia.

## B. Antecedentes a la decisión 24

Como paso previo a la discusión y negociación de la Decisión 24, la Junta del Acuerdo de Cartagena, al igual que en el caso presente relativo a su reglamentación, sometió a consideración de los países miembros un documento de trabajo titulado "Propuesta sobre un Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros"<sup>2</sup>. El documento, como se explicará a continuación, presentaba en forma detallada, artículo por artículo, la propuesta andina de control a la inversión extranjera.

\* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Roberto Junguito.

<sup>1</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, *Bases para un Reglamento de la Decisión 24*, septiembre de 1975.

<sup>2</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, *Propuesta sobre un Régimen Común para el Tratamiento a los Capitales Extranjeros*, noviembre 1970.

## 1. La propuesta de Lima y el Decreto 444

Al comparar el régimen propuesto con el entonces vigente en Colombia, Decreto-Ley 444 de 1967, se identificaba que si bien la propuesta de la Junta se había inspirado en el sistema de control colombiano, existían diferencias de fondo en la filosofía implícita del control, lo que naturalmente se reflejaba en el articulado de la propuesta. Puede afirmarse que mientras el objetivo central en el Decreto 444 era el de aceptar la inversión extranjera siempre y cuando ésta tuviera un impacto favorable en el empleo, la producción, la balanza de pagos y constituyera un aporte tecnológico real, en el régimen entonces propuesto el énfasis era buscar “la adquisición progresiva de las empresas extranjeras por parte del capital nacional”. La participación del capital nacional era entonces en Colombia apenas uno y no el más importante de los criterios para la aceptación de inversiones extranjeras. Tal vez, en ese entonces, el criterio de balanza de pagos era el más fundamental. De ahí la razón para haber establecido en el régimen colombiano un tope a la remesa de utilidades y un severo control a todo lo relativo a pagos por transferencia de tecnología, tales como regalías. Por su parte y entre otros aspectos, en el régimen propuesto se eliminaba el tope a las remesas y se establecía, más bien, uno sobre las reinversiones con derecho a giro. Además, se proponía la obligación por parte de las empresas extranjeras de poner en venta no menos del 51% de sus acciones para su adquisición por inversionistas nacionales, obligación que se debería cumplir en menos de diez años para la mayoría de los productos y hasta quince para bienes con destino exclusivo de exportación a terceros. Finalmente, el régimen proponía normas especiales por sectores entre las cuales sobresalían las disposiciones que prohibían el estable-

cimiento de nuevas empresas extranjeras en algunas ramas industriales tales como los sectores de servicios públicos, productos básicos, comunicaciones y el sector financiero.

## 2. Posición del Gobierno Nacional ante la propuesta

La discusión en Colombia del nuevo régimen propuesto se llevó a cabo principalmente a través del Consejo Directivo de Comercio Exterior, CDCE, en varias sesiones y aun del Consejo Nacional de Política Económica y Social. La posición de Colombia aparecía como flexible, aunque mostraba cierta preferencia por un sistema de control más inspirado por el Decreto 444. Específicamente, el análisis de la Propuesta de Lima presentado a consideración del CDCE por el grupo gubernamental coordinado por Planeación Nacional recomendaba los siguientes cambios a la Propuesta de la Junta<sup>3</sup>: primero, dentro de las definiciones de inversión extranjera recomendaba que no se aceptara como tal los intangibles, ni las materias primas por la dificultad de su valoración y posible sobrefacturación. También se observaba que de aceptar la inclusión de materias primas y productos intermedios que aumentaban la base de giro, se hacían artificialmente baratos los insumos importados, disminuyendo así el contenido nacional. Ambos factores implicaban un impacto negativo en la balanza de pagos y en el uso de recursos nacionales.

En lo que hace relación a la propuesta de no fijar un tope a la remesa de utilidades, se argumentó que tal iniciativa podría eventualmente significar un alto costo en divisas, pues si bien era cierto que hasta ese entonces los inversionistas

<sup>3</sup> DNP, *Análisis de la Propuesta sobre el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros*. Documento VEIA.663, noviembre de 1970.

extranjeros no habían girado el 14% permitido por el Decreto 444, esto mismo sugería que se había registrado una alta reinversión de utilidades y que, por tanto, las utilidades por girarse en el futuro podrían ser aún mayores ya que de otro modo no se habría reinvertido. La apreciación de los altos niveles de reinversión de utilidades parecen fundadas, ya que a fines de 1970, se calculaba que el 27% de las inversiones registradas correspondían a superávit ganado<sup>4</sup>.

La posición del gobierno respecto al control sobre la reinversión de utilidades, aspecto no incluido en el Decreto 444, era la de aceptar la Propuesta de la Junta. Se consideraba que dicho control constituía una protección al inversionista nacional pues “no siempre coinciden las funciones objetivas de los inversionistas extranjeros y sus socios colombianos. Es decir que la rentabilidad para el extranjero depende de los dólares que pueda remitir, mientras para el colombiano se limita a su participación de las utilidades en pesos. Es decir, que mientras exista la posibilidad de sobrefacturar o se le esté pagando regalías (y permitiendo remitir) al socio extranjero, a este le puede salir rentable ensanchar la empresa, mientras al colombiano no, de tal forma que poco a poco va aumentando la participación extranjera en la empresa”<sup>5</sup>.

En el tema del control al crédito externo, la posición gubernamental era la de aceptar la Propuesta de Lima que proponía una severa vigilancia, mientras que, su opinión ante la idea de prohibir

el acceso de los inversionistas al crédito interno fue la de modificar la propuesta de la Junta y contraponer, más bien, el libre acceso de las empresas extranjeras y mixtas al crédito de corto plazo y ejercer una prohibición sólo sobre el crédito de largo plazo, el cual al fin y al cabo implicaba dedicar los recursos de ahorro interno hacia tales actividades.

Del análisis del documento en referencia no aparece bien clara la posición colombiana relativa a las normas especiales por sectores según las cuales se proponía el “marchitamiento” o prohibición de la inversión extranjera nueva en los sectores de productos básicos, servicios públicos, seguros, banca comercial y demás instituciones financieras y empresas de comercialización interna y transporte. Sin embargo, ha sido recientemente anotado que fue precisamente por iniciativa de Colombia que se dejó la ampliación de estas normas a opción de cada país<sup>6</sup>.

Finalmente, cabe destacar que la norma de formación de empresas mixtas mediante la cual se *obligaba* a las empresas extranjeras a “poner en venta no menos del 51% del total de sus acciones para su adquisición por inversionistas nacionales, lo que distinguía fundamentalmente el régimen de Lima del Decreto 444, no resultó aparentemente del agrado de Colombia, quien parecía identificarse más con una colombianización voluntaria. Sin embargo, no hubo oposición abierta a la fórmula obligatoria.

En síntesis, puede afirmarse que Colombia buscó que el régimen común sobre capital extranjero a nivel del Grupo Andino no tuviese efectos adversos sobre balanza de pagos y protegiera al inversionista nacional.

<sup>4</sup> Se calculaba la inversión extranjera total (excluyendo petróleo) registrada en US\$ 467.9 millones, de la cual el superávit ganado era US\$ 126.4. INCOMEX, *Nuevos Planteamientos sobre el Régimen Común para el Tratamiento de los Capitales Extranjeros con el Grupo Andino*, CDCE, Comité, 072, 1970.

<sup>5</sup> DNP, *Análisis de la Propuesta . . .*, op. cit., pág. 12.

<sup>6</sup> EL TIEMPO, diciembre 5 de 1975, en columna económica internacional de Antonio Oviedo.

### 3. *Características de la Decisión 24*

La actitud de los países en torno a la inversión extranjera depende, principalmente, de la filosofía política de cada gobierno aunque, hoy en día, es indudable que todos los países consideran necesario ejercer un estricto control a dicha actividad económica. En la época en que se negoció la Decisión 24, los gobiernos de Chile, Perú y Bolivia consideraron la Propuesta de la Junta insuficiente, mientras que Ecuador y Colombia la encontraron más fuerte y exigente que sus regímenes nacionales.

En su estado final, la propuesta de la Junta sufrió modificaciones importantes, en especial como resultado de las sugerencias de Colombia. Se optó por establecer un tope a las remesas de utilidades; autorizar el crédito interno de corto plazo para capital de trabajo de las empresas extranjeras; excluir las materias primas, productos intermedios e intangibles de la definición de inversión extranjera. Se mantuvo, así mismo, el principio de controlar el acceso al crédito externo lo mismo que al tope de la reinversión.

Quedó, sin embargo, un vacío en el tratamiento que se daría a la empresa mixta para la cual Colombia, además de proponer libre acceso al crédito interno, sugería la aceptación de deducciones tributarias por sumas pagadas por concepto de marcas, patentes y regalías; la autorización de mayores porcentajes de giro de utilidades y el otorgamiento de líneas de crédito para el fomento de las exportaciones dentro del Grupo Andino.

Debe anotarse además, que el adoptarse un tope al giro de utilidades junto con el límite de la reinversión, se crearon en la práctica los llamados "capitales en el limbo" o sea aquellas utilidades de la empresas que no pueden ser giradas por haberse ya utilizando el límite del 14%,

ni reinvertidos como capital con derecho a giro y reexportación, en razón del límite del 5% de reinversión que permite la Decisión 24 o porque el organismo nacional competente no ha autorizado un porcentaje mayor.

Estos y otros problemas que han quedado latentes con la Adopción del Régimen Común ya sea por sus vacíos o por la difícil aplicación de sus disposiciones, deben remediarse con la reglamentación que será próximamente adoptada por los países del grupo, pero sin que en forma alguna se desvirtue la filosofía inicial de control que se decidió acoger para la subregión. La visión que ha encomendado a la Junta en el Artículo 52 de la Decisión 24 es precisamente la de proponer reglas que permitan desarrollar adecuadamente el régimen adoptado.

### C. *Propuesta de Reglamentación de la Decisión 24*

La Junta del Acuerdo de Cartagena en cumplimiento de la obligación de proponer a la Comisión las medidas y los reglamentos necesarios para la mejor aplicación del régimen común sobre inversiones extranjeras, elaboró el documento mencionado anteriormente con el fin de que fuese considerado y estudiado por el Comité Consultivo de los países miembros en noviembre de este año. Un análisis del mencionado documento señala cómo no se tuvieron algunos aspectos en cuenta que plantean dificultades de interpretación para la aplicación efectiva del régimen en los diversos países del Grupo Andino y, que la pretendida reglamentación introduce sin lugar a dudas variaciones de fondo en la Decisión 24. A continuación se incluyen algunos comentarios a la propuesta de reglamentación.

### *1. Definición de inversión e inversionista y ámbito de aplicación del Régimen Común*

En el capítulo primero del documento en referencia se introduce una modificación en la definición de inversión extranjera directa, la que ha sido ampliada por la inclusión de "equipos nuevos o reacondicionados, materias primas, productos intermedios, partes y piezas, repuestos y productos finales". El hecho de que se acepten como inversión extranjera los equipos reacondicionados plantea el problema de su valorización real, ya que aquella que se adopte determinará la base para calcular el derecho a giro de utilidades. Por lo demás, la especificación del tipo de equipos aceptables como inversión extranjera tiene un carácter de estricta reglamentación.

En lo que respecta a la inclusión de "productos finales", cabe destacar que esto puede llevar a ambigüedades en su interpretación, debido a que puede considerarse como tal tanto al producto final de la empresa como a los bienes de capital que se utilizan en la producción.

La variación de fondo respecto a la Decisión 24 se presenta con la inclusión de materias primas, productos intermedios, partes y piezas y repuestos, la cual claramente permitiría ampliar la base de capital registrado con derecho a giro y reexportación. El posible impacto negativo en balanza de pagos que surgiera en este caso sería de gran importancia si se tiene en cuenta la tendencia a la sobrefacturación en aportes de esta naturaleza. Se estaría además desfavoreciendo a la industria nacional, en vista de que el inversionista preferirá incorporar insumos provenientes del exterior que le permitan ampliar su capital de inversión con derecho a giro antes que usar material nacional sin el mencionado beneficio. Los incentivos serían entonces para aquellas empresas intensivas en importación.

No se encuentran zonas justificables para ampliar la definición en la forma propuesta dado que las ventajas que el empresario extranjero recibiría por la contabilización de productos intermedios y materias primas como inversión extranjera directa, serían adicionales a las que percibe al utilizar esas materias primas en el proceso normal de producción. La adopción de esta disposición induciría en forma permanente la demanda de materias primas importadas, e incluso haría rentable la acumulación de existencias por encima de los niveles adecuados para el funcionamiento de la empresa.

En lo referente a repuestos, partes y piezas, su carácter de inversión extranjera equivaldría a sobrevaluar el valor del registro de aquellas maquinarias o bienes de capital inicialmente aportados, ya que si bien es cierto que la maquinaria se deprecia, con el registro en dólares no sucede lo mismo. Los gastos en que el inversionista tiene que incurrir para mantener la maquinaria en funcionamiento no incrementan su valor real inicial, sino que, en el mejor de los casos, lo mantienen. Por lo tanto, no debería aceptarse un aumento en la inversión por este concepto.

Respecto a la definición de inversionista extranjero, cabe destacar que tanto la Decisión 24 como la propuesta de reglamentación permiten deducir que aquellas personas naturales extranjeras que no hubieren renunciado debidamente al derecho de reexportar el capital y a transferir utilidades al exterior serán consideradas como inversionistas extranjeros. Este procedimiento puede resultar inconveniente y de difícil aplicación. Parece más indicado seguir un sistema similar al colombiano por medio del cual todos aquellos extranjeros interesados en hacer efectivo su derecho de remitir utilidades y reexportar su capital tienen la

obligación de registrarse ante el organismo nacional competente, para lo cual se podría otorgar un plazo determinado.

Otra situación de interés se relaciona con el ámbito de aplicación de la Decisión 24 a inversiones extranjeras directa y no directas. En el artículo 34 de la propuesta se establece que las disposiciones del régimen común deben aplicarse a todas las inversiones y empresas extranjeras. Este artículo, que no se había hecho explícito en la Decisión original, puede prestarse a confusiones, ya que si bien el tratamiento al capital extranjero cubre a toda empresa e inversión extranjera, las no directas son reguladas únicamente en lo relacionado a su obligación de presentar solicitud de inversión ante el organismo nacional competente. Dicho requerimiento, claramente delimitado por el artículo segundo de la Decisión 24 contrasta con los artículos 5 y siguiente del mismo estatuto, de los cuales se deduce que los derechos concedidos en forma común al capital extranjero se hacen extensivos únicamente a la inversión directa. Hay que concluir entonces que se dejó a las partes contratantes la facultad de regular, en forma individual, aquellos aspectos referentes a los aportes provenientes del exterior que no se vinculan al capital de una empresa receptora, y lo mismo que las inversiones e instituciones o actividades organizadas sin ánimo de lucro, o sea, inversiones extranjeras de carácter no directo. Valdría la pena aclarar en la reglamentación que el control a este tipo de inversión puede ser desarrollado independientemente por cada país miembro.

## *2. Reinversión de utilidades*

Las normas de la propuesta en relación con la reinversión de utilidades presentan algunas inquietudes de importan-

cia. En primer lugar, no se da una solución satisfactoria al problema que se ha venido presentando en la determinación de la base sobre la cual se calcula el tope de reinversión de utilidades autorizado por la Decisión 24. En Colombia esta base corresponde a la participación de los inversionistas extranjeros en el capital social, o sea el capital registrado con derecho a giro. En los demás países la base utilizada corresponde al capital total de la empresa. No se requiere mayor explicación para observar que el régimen de tratamiento común se desvirtúa por el hecho de estar dándose un tratamiento más favorable al inversionista que reinviere sobre la base del capital social de la empresa con el consiguiente impacto en balanza de pagos y asignación de recursos en la subregión. Una reglamentación debe precisamente tratar de unificar criterios y evitar que se interprete el estatuto básico en forma desigual.

En segundo lugar, el artículo 6 de la propuesta modifica sustancialmente la Decisión 24 al considerar como componente de la base de capital con derecho a giro las llamadas reservas obligatorias que se establecen por norma de derecho interno. Ello implica, por ejemplo, que las reservas del 10% sobre las utilidades obtenidas en cada ejercicio por sociedades anónimas en Colombia, hasta llegar al 50% del capital suscrito se considerarían reinversión autorizada que aumentaría la base de cálculo para la remisión de utilidades del inversionista. Con ello se amplía efectivamente el 5% de libre reinversión en forma dispar no sólo a nivel de países sino dentro de cada uno de ellos, dependiendo de los requerimientos legales de reservas obligatorias para cada tipo de sociedad o persona jurídica. Sería entonces más atractivo invertir en aquellas sociedades que exijan mayores reservas a sus socios. La reforma introducida claramente afecta la noción de tratamiento común y podría eventual-

mente tener una incidencia negativa en la balanza de pagos.

Finalmente, la propuesta introdujo, mediante el artículo 14, una nueva modalidad a la Decisión 24, al obligar a las empresas extranjeras a distribuir a los accionistas cualquier utilidad no reinvertida. La norma pretende, sin duda, evitar que las empresas reinviertan sin control alguno dentro de los países miembros aquellas utilidades que se han quedado sin posibilidad de reinversión con derecho a giro, o de ser directamente giradas al exterior debido a las limitaciones explícitas de la Decisión 24. En esta situación las empresas tienen la alternativa de repartir a los inversionistas o reinvertir directamente pero sin aumentar la base de capital con derecho a giro en ambos casos. No parece que la distribución obligatoria de dichas utilidades a los accionistas solucione el problema de las reinversiones sin control y es factible que lo agrave, ya que se hace difícil la identificación del destino de dichos recursos.

Las reinversiones que se pretenden controlar son grandes en el caso de Colombia e importantes en términos de ahorro interno. Sería más bien deseable tratar de canalizar dichos recursos en forma eficiente por parte de cada Estado miembro hacia sectores que requieran de ese ahorro. Un sistema de captación de fondos desde la empresa hacia papeles especiales, o por medio de ciertas empresas con incentivos razonables que inclusive permitieran, luego de cierto período de tiempo, la posibilidad de girar al exterior, sería atractivo para el inversionista, serviría de mecanismo de ahorro y permitiría un control adecuado por parte de los diferentes países.

### 3. Crédito externo e interno

Los aspectos de la reglamentación relativos al acceso al crédito por parte de

las empresas extranjeras merecen especial atención, debido a la especificación de las definiciones de crédito externo, e interno a corto plazo. Al definirse el crédito interno a corto plazo como el proveniente de alguna institución del sistema financiero de un país que debe restituirse en un plazo no superior a un año, y, el externo como aquel que surge cuando existe una relación directa entre el acreedor extranjero y el deudor local, o cuando la responsabilidad del intermediario es una simple fianza o garantía, puede deducirse que la Junta, para efectos de determinar el origen del crédito, ha optado por incorporar un criterio subjetivo, que hace referencia a las relaciones jurídicas personales entre los participantes en la operación de crédito. Dicho criterio contrasta con otro de carácter objetivo, que permitiría definir la naturaleza del préstamo según tenga o no una incidencia causal en la balanza de pagos del país. De acuerdo con este criterio se entendería por crédito interno aquel que, por el hecho de concederse, no afecta directa o indirectamente la balanza de pagos, y que proviene del ahorro nacional, de las operaciones de crédito con cupos de redescuento del Banco Central o de las apropiaciones del presupuesto nacional aprobadas en favor de las instituciones nacionales de crédito, si ellas se hicieran con base en los recaudos ordinarios del gobierno.

Las consideraciones de tipo objetivo llevarían a concluir que los llamados préstamos de fomento que los organismos internacionales u otras entidades de crédito extranjeras otorgan para financiamiento del desarrollo económico y que cada gobierno canaliza hacia las empresas mediante entidades de crédito sectorial o regional son de carácter externo. Sin embargo de acuerdo con el criterio subjetivo podría considerarse que tales créditos, sea que se otorguen a empresas nacionales o extranjeras, son de carácter

interno, ya que el estricto control que ejerce el gobierno a través de entidades financieras en que tenga participación le da a los intermediarios un papel diferente al de simples garantes o fiadores. En tal caso, son los intermediarios financieros quienes reciben el crédito externo en forma de mutuo por parte del Banco Central, mientras que las empresas en el país reciben los recursos, luego de una asignación de los fondos por parte de los intermediarios. Esta operación es básicamente una contratación a nivel interno cuyas obligaciones se desarrollan independientemente de la relación jurídica entre el Banco Central, deudor principal, y el acreedor extranjero.

La interpretación de tipo subjetivo, cuya implicación más importante sería la de que la empresa extranjera no tendría acceso a los créditos de largo plazo financiados a través de líneas externas manejadas por entidades nacionales, parece la más acorde con el propósito de favorecer a los capitales y empresas nacionales. En este sentido es de conveniencia mantener las definiciones de crédito externo e interno propuestas por la Junta. Para el caso colombiano esta interpretación podría tener un impacto favorable en el financiamiento de la industria nacional. Basta observar los resultados de estudios sobre financiamiento de la industria manufacturera con inversión extranjera directa, de los que se deduce que existe una gran concentración del crédito tanto interno como externo en las sociedades extranjeras, representadas por firmas grandes e intensivas en capital<sup>7</sup>.

En materia de crédito interno a corto plazo, la propuesta de la Junta ha incluido también una serie de pautas que reglamentan su utilización por parte de las empresas extranjeras. Dentro de estas

normas sobresalen aquella que limita el endeudamiento a una cantidad no mayor a una y media veces el monto del capital reexportable de la empresa, y otra que establece sanciones hasta una cantidad equivalente a la mitad del crédito concedido cuando se otorgue en exceso del límite autorizado.

Parece adecuada la iniciativa de la Junta de fijar un límite o tope al monto de crédito interno de corto plazo que pueden adquirir las empresas extranjeras pues de lo contrario, podría desvirtuarse la disposición de la Decisión 24 de no autorizar créditos internos de largo plazo para dichas empresas. En efecto, elevados montos de crédito interno de corto plazo que puedan refinanciarse en forma permanente equivalen a un crédito de largo plazo.

Sin embargo, no aparece claro el criterio utilizado de fijar una cifra tope de 1.5 veces el capital reexportable. Por un lado, las necesidades de crédito de corto plazo dependen del tipo de actividad económica que se desarrolle. Por otro, el criterio sugerido por la Junta actúa como desincentivo a la nacionalización de las empresas, si se tiene en cuenta que las necesidades de capital de trabajo son independientes de la participación del capital nacional. En tal circunstancia, la adquisición por nacionales de parte de capital de una empresa extranjera puede conducir a sobrepasar el límite por encima del cual se le prohíbe el acceso al crédito interno.

Para captar a cabalidad las implicaciones de esta propuesta basta considerar un ejemplo basado en las cifras colombianas. En promedio, durante el período 1969-1972 la relación crédito interno-capital social de las empresas con capital extranjero alcanzó cerca del 50%<sup>8</sup>. Si se

<sup>7</sup> Banco de la República, *Financiamiento de la Industria Manufacturera con Inversión Extranjera Directa*, Bogotá, abril de 1974.

<sup>8</sup> Banco de la República, *Financiamiento de la Industria Manufacturera con Inversión Extranjera Directa*, op. cit., pag. 20.

transforma una empresa 100% extranjera en 30% extranjera, la relación anotada medida como porcentaje del capital reexportable pasa a 1.67 o sea que supera el límite anotado, castigándose así a una empresa por el simple hecho de "colombianizarse".

En resumen, debe fijarse un límite al monto de crédito interno de corto plazo. Sin embargo, los topes fijados deben variar según la actividad económica de la empresa y no deben estar basadas en el capital reexportable sino, en el capital total pues de lo contrario actuaría en contra de la nacionalización de las empresas.

#### 4. Giro de utilidades

En torno al giro de utilidades al exterior no se proponen cambiar explícitamente al tope del 14% establecido en la Decisión 24. Sin embargo, en el artículo 35 de la Base se menciona la posibilidad de establecer un artículo único, que sería adoptado por los países miembros próximamente. A este respecto cabría esperar una presión encaminada a ampliar el límite al giro de utilidades, en vista de la coyuntura actual de la subregión, y en especial la de Chile. Ante esta eventualidad surgen varios interrogantes. En primer lugar, aceptar la liberación total de giros de utilidades sería desvertebrar la Decisión 24 en una de sus formas centrales de control a la inversión extranjera e implicaría el olvido de principios básicos del análisis costo-beneficio de esta inversión, especialmente en su efecto sobre la balanza de pagos.

El hecho de que en Colombia no se haya hecho un uso extensivo del límite legalmente autorizado, llevaría a inferir que para Colombia sería indiferente elevar ese tope. En el largo plazo, sin embargo, el inversionista que ha estado sacrificando el giro de utilidades lo ha

hecho precisamente por encontrar más rentable la reinversión del capital en Colombia<sup>9</sup>. En tales circunstancias, podría esperarse un alto monto de utilidades susceptibles de ser remitidas en el futuro con impactos negativos en balanza de pagos, razones estas que recomiendan mantener un control estricto sobre el tope de remesas.

De otra parte, es probable que el giro de utilidades en cuantía inferior al tope autorizado no refleje la realidad, ya que hay otra serie de pagos que permiten sacar divisas al exterior y que son independientes del monto que legalmente se le autoriza al inversionista. En este sentido, sería inefectivo y contraproducente el pretender cortar dichas salidas mediante una mayor liberalidad en la reglamentación de giros. En efecto, el envío de divisas por medios como la sobrefacturación es en general más atractivo que el sistema de remisión de utilidades, dado que bajo este último sistema existe un impuesto de giros, y además la empresa debe someterse al régimen nacional de impuesto a la renta.

Finalmente, es preciso destacar que cualquier decisión tendiente a subir el porcentaje de remisión autorizado debe fundamentarse en razones de carácter económico de acuerdo con rentabilidades internacionales comparadas con las subregionales, de manera tal que el inversionista derive ganancias razonables pero en ninguna forma excesivas.

#### 5. Empresas mixtas

La reglamentación no soluciona en forma alguna el vacío dejado por la De-

<sup>9</sup> El bajo porcentaje de remesa de utilidades puede estar explicado también por el sistema impositivo de los Estados Unidos, principal exportador de capital a la subregión, el cual difiere los impuestos sobre las utilidades de cada ejercicio hasta el momento en que el inversionista decide enviarlas a su país de origen.

cisión 24 en cuanto a estimular a la transformación de empresas extranjeras. La empresa mixta debería recibir un tratamiento especial que, sin ser discriminatorio, estimule la decisión de conversión por parte del inversionista extranjero. Es conveniente, por ejemplo, permitir el acceso a todo tipo de crédito interno a aquellas empresas que pacten su transformación y cumplan con los términos del convenio. En general se les debería facilitar su operación, ya que serían empresas que tarde o temprano pertenecerán a inversionistas nacionales.

#### D. Conclusiones

Del análisis anterior relativo al documento "Bases para una reglamentación de la Decisión 24" puede concluirse que la Junta del Acuerdo de Cartagena ha ido en su propuesta mucho más allá de la simple función de reglamentación que le había sido encomendada. Las "Bases" llegan aun a modificar la Decisión original en aspectos tales como la definición

de inversión extranjera directa y las reglas relativas a la reinversión de utilidades. Así mismo, presenta soluciones incompletas o inconvenientes en los campos de remesas de utilidades, determinación de la base de capital con derecho a giro, obligatoriedad de reportación de utilidades, conformación de empresas mixtas, y definiciones y control del crédito interno.

A manera de resumen, cabría destacar que mientras Colombia desde 1967 se ha preocupado por el control de la inversión extranjera y ha buscado que su canalización conduzca a impactos favorables en la balanza de pagos y a estimular la "colombianización" gradual de las empresas, la propuesta de reglamentación de la Junta no parece haberse orientado hacia estos fines. La posición tradicional de Colombia como líder en el proceso de integración andina le exige adoptar una actitud, respecto a la reglamentación que permita preservar el espíritu fundamental contenido en la Decisión 24.