Se entenderá que hay vinculación de dos o más sociedades cuando existan intereses económicos, financieros o administrativos entre ellas, comunes o recíprocos, así como cualquier situación de control o dependencia...".

Lo anterior no obsta para que las entidades del sector financiero continúen realizando las inversiones autorizadas por disposiciones especiales.

Las prohibiciones contempladas en el proyecto no comprenden las empresas industriales y comerciales del Estado ni las sociedades de economía mixta que expresamente sean excluidas por acto del Superintendente Bancario; cuando se establezca su interés público o social o el control administrativo o financiero del Estado. Por cuanto las corporaciones financieras están facultadas para promover empresas, tales entidades bien pueden detentar el control de otras sociedades por el término de quince años, al cabo de los cuales podrán persistir en la inversión que no les confiera dicho control lo cual conduce a que su tarea sea verdaderamente de fomento y promoción.

En el artículo 4º se faculta al Superintendente Bancario para que, previo concepto favorable de la comisión creada por el Decreto 2333 de 9 de noviembre de 1976, imponga multas a las entidades infractoras. Dichas multas pueden ser sucesivas y de libre graduación sin que cada una de ellas exceda el doble del valor de la respectiva operación. De esta manera se garantiza que el concepto de la comisión asesora brinde claros fundamentos a la determinación que aplicará el Superintendente Bancario y las sanciones que éste imponga por el hecho de ser sucesivas, desestimulen la perseverancia en la infracción.

El Gobierno Nacional tiene certeza de que este estatuto por lo sencillo y eficaz permitirá desvanecer la tendencia a la concentración del poder económico.

Honorables Senadores,

Rodrigo Botero Montoya

POLITICA ENERGETICA

El problema energético en Colombia no es sinónimo de déficit de petróleo. El potencial de energía hidroeléctrica se calcula en unos 30.000 megavatios y la capacidad de generación instalada es de unos 3.500 megavatios, de la cual el 70% corresponde a fuentes hidráulicas. Existen además yacimientos de gas y petróleo.

Sector Petrolero

Colombia había sido tradicionalmente un país exportador de petróleo y sus derivados, pero en 1975 se hizo necesario importar petróleo y gasolina para el consumo interno. La deficiencia de la producción se debe a la baja exploración y explotación durante los últimos años y, en menor grado, al aumento del consumo.

La crisis energética coincidió con el proceso de debilitamiento de la posición petrolera del país. La política petrolera en Colombia de los últimos 15 años había estado montada en base de subsidios a la venta de los derivados del petróleo. El dólar petrolero se había mantenido rezagado con relación al dólar oficial; los precios de los crudos no habían tenido mayo-

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

res modificaciones, a pesar de los aumentos de los costos de producción; y los precios de los derivados del petróleo no guardaban ninguna relación con los precios internacionales.

Como consecuencia, la producción había venido declinando, el consumo aumentado y los subsidios creciendo. Tal estructura llevaba implícitos enormes costos sociales. Esta situación había podido manejarse en el pasado, pero para el futuro el panorama exigía enormes esfuerzos y sacrificios. La crisis energética había elevado en más de tres veces los costos sociales de mantener la estructura de precios del pasado.

De acuerdo al régimen vigente en materia petrolera, señalado en el Decreto-Ley 444 de 1967, las compañías petroleras venden el 25% de su producción a la tasa del dólar petrolero (10), para satisfacer parte de la demanda de las refinerías. El resto de la demanda se cubre, de una parte, con la producción de ECOPETROL, que se liquida en su totalidad a la tasa del dólar petrolero, y de otra, con las ventas de las compañías privadas a las refinerías con dólares obtenidos en el Banco de la República a la misma tasa del dólar petrolero.

Las compañías petroleras obtienen entonces la totalidad de sus necesidades de crudo, a la tasa del dólar petrolero. La diferencia entre esta tasa y la oficial determinaba un subsidio que se origina en distintas formas. La compra de dólares por parte de las refinerías implicaba una pérdida para la Cuenta Especial de Cambio; y las ventas en pesos de las compañías particulares y de ECOPETROL implican costos fiscales, en el sentido de que el Estado y ECOPETROL dejan de obtener ingresos que en condiciones normales debrían percibir.

El subsidio de mantener la tasa de cambio petrolera en $ 20 se estimaba para 1975 en $ 1.191 millones y el costo social (costo de oportunidad) en $ 7.200 millones.

De otra parte, para atender la demanda de derivados, las refinerías compran la proporción que excede el 25% de la producción de las compañías privadas en dólares. En esta forma, el país importaba parte de su propio petróleo. Las divisas destinadas para tal propósito representan una cuantía significativa de los ingresos de la balanza cambiaria. Estas habían venido aumentando en la medida en que crecía la demanda para refinación. En 1974 significaron pagos por US$ 67.5 millones. Para 1975, y en adelante, la situación era menos clara, porque la producción de crudo había llegado a un nivel insuficiente para atender las necesidades internas. La deficiencia tendría que ser llenada mediante importaciones de crudo o sus derivados a precios del mercado internacional.

Las importaciones aludidas implicaban enormes subsidios para el Estado. Los precios de los derivados del petróleo estaban fijados sobre la

(10) La tasa del dólar petrolero estaba fijada en $ 20.00 desde 1971.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

base de un precio promedio del crudo de US$ 1.65 por barril y una tasa de cambio de $ 20 por dólar, en tanto que las importaciones por efectuarse eran de US$ 11 por barril de crudo y US$ 12 por barril de gasolina (a una tasa de cambio de $ 35 por dólar, el subsidio involucrado era entonces del orden de $ 2.400 millones).

Las importaciones de crudo y gasolina por parte de ECOPETROL en 1975 eran inevitables. Si bien a esa situación se había llegado como consecuencia de la política petrolera de los últimos años, la solución no debía reducirse a facilitar la operación. Era necesario considerar otras medidas que permitieran corregir la tendencia y afrontar las dificultades del futuro.

Las importaciones de crudo y gasolina por parte de ECOPETROL en gada con la política de precios. Esta situación fue parcialmente solucionada mediante la Resolución 30 de 1974 de la Comisión de Precios de Petróleo, que autorizó un precio de US$ 4 por barril para la producción de nuevos yacimientos. También, se elevó el precio de la gasolina de alto octanage en 86% y el de los derivados del petróleo distintos de la gasolina y el gas propano, en 15%. Adicionalmente, mediante los Decretos-Leyes 1978 y 1999 de septiembre de 1974 se dio al gas natural no asociado al petróleo el mismo tratamiento cambiario y de comercio exterior del petróleo crudo estipulado en el Decreto-Ley 444 de 1967, a fin de favorecer la exploración y explotación del gas. Con la nueva reglamentación se crearon estímulos para la exploración y explotación del gas natural de la Guajira, lo que permitiría regularizar el abastecimiento de combustibles de la Costa Atlántica y sustituir otras fuentes energéticas, tales como el fuel-oil, por gas natural.

La rentabilidad de los campos en producción podía elevarse, bien aumentando el precio del crudo, o bien aumentando el dólar petrolero. La primera afectaba negativamente la balanza de pagos y la Cuenta Especial de Cambio, porque aumentaba el valor de la producción de las compañías particulares que debe ser adquirida en dólares por las refinerías. No sucedía lo mismo con la segunda. La diferencia entre el dólar oficial y el dólar petrolero ocasionaba pérdida a la Cuenta Especial de Cambio y la modificación de este último no tenía incidencia sobre la balanza cambiaria.

Desde el punto de vista fiscal, esta última alternativa era más conveniente. Aumentaba los ingresos del gobierno y los de ECOPETROL y el ingreso por concepto del impuesto ad-valorem.

Cualquiera de las dos alternativas implicaba un aumento en el precio de los derivados. Desde luego, un aumento en el precio de los derivados afectaba el índice de precios, en especial por su incidencia sobre el transporte colectivo. El hecho de que este servicio constituye uno de los elementos más importantes en la canasta de consumo de los grupos de bajos ingresos justificaba plenamente la existencia del subsidio. Lo que se buscaba era un mecanismo más eficiente que permitiera orientarlo hacia los grupos que realmente lo necesitan.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

Por los motivos anotados anteriormente se comenzaron a adoptar una serie de medidas tendientes a solucionar el problema petrolero. Inicialmente, la Resolución 33 de julio de 1975 de la Junta Monetaria eliminó la tasa de cambio petrolera para las compras de gas natural no asociado que se procese en el país, proveniente de explotaciones que se iniciaron dentro de la vigencia del Decreto 1973 de 1974.

Posteriormente, por medio de la Resolución 47 de agosto 20 de 1975, se estableció que a partir del primero de septiembre de ese mismo año la tasa de cambio petrolera, fijada en $ 20 desde 1971, sería de $ 22. De ahí en adelante se iría elevando a razón de un peso mensual. En abril de 1976, ésta había alcanzado $ 29 y con la Resolución 23 se eliminó definitivamente el diferencial cambiario, al estipular que a partir del primero de mayo la tasa petrolera se ajustaría a los movimientos del certificado de cambio. Con ello se eliminó el llamado dólar petrolero. En la gráfica se puede observar la evolución del dólar petrolero en relación con el certificado de cambio desde julio de 1974 hasta diciembre de 1976. El efecto de la eliminación del diferencial cambiario fue un menor costo para la Cuenta Especial de Cambio de $ 605 millones en 1976. Si el diferencial hubiera entrado en vigencia desde comienzos del año, el ahorro por este concepto habría sido del orden de $ 900 millones.

Esta medida formaba parte de un conjunto de decisiones adoptadas en materia de política petrolera. Se elevó el precio de la gasolina, que estaba fijado en $ 3.42 el galón desde 1971, a $ 4.00, y se estableció un mecanismo de incremento mensual en dicho precio; se ajustaron las primas de transporte de combustibles por oleoductos; se estableció una nueva estructura de precios para todos los combustibles; se dieron mayores márgenes de utilidad de los distribuidores; y se aumentó el subsidio al transporte.

Las medidas necesarias para solucionar el problema petrolero no se adoptaron a comienzos de la administración López Michelsen, a fin de evitar su impacto sobre el costo de vida, ya que había sido necesario liberar los precios represados de una serie de productos que estaban afectando la producción de los mismos.

En septiembre de 1975, cuando el crecimiento de los precios mostraba una clara tendencia a la baja, se consideró que era el momento oportuno para continuar con la política encaminada a lograr precios realistas y sustituir los subsidios generalizados por otros orientados exclusivamente a grupos que realmente los necesitan. Por este motivo, en forma simultánea con el reajuste del precio de la gasolina, se reajustó el subsidio del transporte colectivo. No se modificó el precio de la gasolina blanca, por ser utilizada en su mayor parte como combustible doméstico.

A mediados de 1976 fue reajustado nuevamente el precio del transporte colectivo. Sin embargo, debido a que para esa época se venían registrando aumentos de alguna magnitud en los precios de los distintos com-

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

ponentes de la canasta de consumo, en agosto se consideró conveniente suspender temporalmente las futuras alzas adicionales que se tenían programadas en los precios de la gasolina y del transporte.

En resumen, desde septiembre de 1975, cuando se iniciaron dichos ajustes, hasta mediados de agosto de 1976, en que se efectuó el último de ese año, el precio de la gasolina había aumentado en 149%, al pasar de $ 3.42 a $ 8.50, y el del transporte en 20%, al pasar de $ 1.00 a $ 1.20. Como medida adicional, y con el fin de proteger el poder de compra de los sectores de más bajos ingresos, se había decretado un aumento de 102% en el subsidio al transporte que las empresas deben pagar a sus empleados. Asimismo, se había eliminado el dólar petrolero.

Financiamiento del Sector Eléctrico

El país está en la necesidad de duplicar su capacidad instalada de generación eléctrica en el curso de los próximos 7 años, lo que equivale a hacer en ese corto período un esfuerzo igual al realizado en toda su historia. Esto implica unos costos que pueden llegar a la suma de 3.300 millones de dólares.

En el corto plazo, para los años 1976, 1977 y 1978 se estimaba que los requerimientos del sector eléctrico ascenderían a una suma cercana a los $ 12.000 millones. Parte correspondiente a necesidades de crédito externo y parte a crédito interno.

Con base en los resultados favorables de la balanza cambiaria en 1976, se consideró conveniente que las obligaciones externas se financiaran con recursos internos no inflacionarios, en lugar de seguir contratando empréstitos en el exterior. Paralelamente con la continuación del aumento tarifario trazado y un manejo austero en materia de gastos de funcionamiento por parte de las empresas vinculadas al sector, era necesario explorar fuentes alternativas de financiamiento interno, diferentes al redescuento.

Dados los cuantiosos recursos de crédito requeridos para el desarrollo del sector eléctrico, la Junta Monetaria en su reunión del 25 de agosto de 1976 creó el "Fondo de Desarrollo Eléctrico", con recursos provenientes de bonos que para tal efecto emitiría el Banco de la República, nominativos y con tasa de interés del 18% anual.

Se autorizó al Banco de la República para redescontar con cargo a los recursos del Fondo, y hasta por el 90% de su valor, los préstamos que otorguen los establecimientos bancarios a las entidades del sector eléctrico, para la compra de giros en moneda extranjera, para atender el servicio de la deuda externa con vencimiento anterior al 31 de diciembre de 1977. Para tal efecto, se fijó una tasa de interés del 20% anual, una tasa de redescuento del 19% y un plazo máximo de cinco años. La Resolución 70 del mismo año redujo la tasa de redescuento a 18.5% anual, a fin de hacer la operación más atractiva para los bancos. Adicionalmente,

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

la Junta Monetaria, mediante la Resolución 75 del 7 de diciembre facultó al Banco de la República para atender, con cargo al Fondo, las solicitudes de los intermediarios financieros para efectuar los giros al exterior de las entidades del sector. El valor en pesos de tales giros debería cubrirse con cargo a la suscripción de bonos prevista para dotar de recursos al Fondo.

En el XXXV Congreso Cafetero celebrado en noviembre de 1976 se acordó destinar la parte correspondiente del impuesto ad-valorem a la exportación de café que recibe el Fondo Nacional del Café, es decir 3.2% del valor de las ventas del grano en el exterior, a la inversión en bonos del Fondo de Desarrollo Eléctrico. Estos recursos para el año 1977 se estimaba que ascenderían a cerca de $ 1.500 millones.

Por último, a finales de 1976 el gobierno presentó un proyecto de ley por el cual se crea el Fondo Eléctrico Nacional, cuya función es la de captar recursos para financiar los ensanches del sector eléctrico.

Para captar los recursos que permitan las expansiones necesarias del sector y que ayuden, así sea parcialmente, a absorber el déficit proyectado, que en 1980 puede llegar a $ 20.000 millones, se planteó la creación de un gravamen del 25% al consumo de energía en todo el país, de cuyo pago quedaría excluido el sector más pobre de la población colombiana, representado por los consumidores de menos de 200 kilovatios-hora-mes, que componen más del 40% de los usuarios del servicio.

También se dispuso en el proyecto de Ley que una quinta parte del producido del gravamen fuera destinado a la electrificación rural, paso indispensable para acelerar el desarrollo del campo colombiano y para reducir la migración de sus habitantes hacia las grandes urbes.

De esta manera, el mecanismo que se propuso buscó un principio de solución al crónico problema de iliquidez del sector.

Con la creación del Fondo Eléctrico Nacional se buscaba que quedara configurada la política adoptada por el Gobierno para atender las necesidades del sector eléctrico. Entre los proyectos que se esperaba beneficiar con estos recursos están: La interconexión eléctrica con la Costa y la Central de San Carlos; las ampliaciones térmicas entre el Cerrejón Barranquilla y Cartagena; la aceleración del llenado del Embalse de El Peñol y terminación de las obras del Guatapé II; la aceleración de los estudios de otras centrales, como son las de Betania y de Salvajina; la construcción por parte de la Empresa de Energía de Bogotá de la Central de Mesitas, La Guaca; la terminación de las obras de Chivor en 1977; la creación del Fondo Eléctrico Nacional de acuerdo al proyecto presentado al Parlamento; y el adelanto de las negociaciones con la Unión Soviética para la construcción de la Represa de Urrá.

El texto del Proyecto, presentado al Congreso Nacional, por los Ministros de Hacienda y de Minas y Energía es el siguiente:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. Créase el Fondo Eléctrico Nacional como un establecimiento público, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, que tendrá por objeto la financiación de proyectos o programas para la generación, trasmisión y distribución de energía eléctrica, que lleven a cabo entidades públicas nacionales, departamentales, territoriales, regionales o locales.

Artículo 2º. El Fondo Eléctrico Nacional, en desarrollo de su objeto, tendrá las siguientes funciones:

a) Otorgar créditos a las empresas y entidades gestoras del servicio público de energía eléctrica, para la financiación de programas o proyectos específicos de generación, trasmisión y distribución, en las condiciones y con los requisitos que el mismo Fondo prescribe;

b) Servir de intermediario financiero o contratar directamente créditos internos y externos para financiar la ejecución de programas eléctricos de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 3º. El patrimonio del Fondo Eléctrico Nacional estará constituido por los siguientes recursos:

a) El producido del gravamen a que se refieren los Artículos 4º y 5º de esta ley;

b) Las sumas que se recauden por otros impuestos, tasas o contribuciones que se le asignen por leyes posteriores;

c) Los ingresos que liquide de sus operaciones financieras y,

d) Los demás bienes que adquiera a cualquier título.

Artículo 4º. Créase con destino al Fondo Eléctrico Nacional un gravamen al consumo de energía eléctrica en todo el territorio nacional, liquidado sobre el total de los kilovatios-hora vendidos mensualmente a cada consumidor, que será recaudado por las empresas y entidades encargadas del suministro. Exceptuándose del pago de este gravamen los usuarios cuyo consumo mensual sea inferior a doscientos kilovatios-hora.

Artículo 5º. El valor del gravamen será del 25% de la tarifa media ponderada del servicio de energía eléctrica, vigente durante el tercer trimestre del año inmediatamente anterior en las siguientes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga.

Artículo 6º. Corresponderá al Ministerio de Minas y Energía calcular anualmente, de acuerdo con el artículo anterior, el valor del gravamen en centavos por kilovatios-hora consumidos, que será el mismo para todo el territorio nacional.

El Ministerio de Minas y Energía deberá comunicar a todas las empresas de servicio eléctrico, antes del 30 de noviembre de cada año, el valor del gravamen que regirá para el año siguiente.

Parágrafo: El valor del gravamen que deberá regir para el año de 1977, será calculado y comunicado a las empresas por el Ministerio de Minas y Energía en el término de 30 días contados a partir de la vigencia de esta Ley.

Artículo 7º. Las empresas y entidades encargadas de recaudar el gravamen de que tratan los anteriores artículos, deberán entregar las sumas recaudadas a la Tesorería General de la Nación, dentro de los 30 días siguientes a la fecha del recaudo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

Artículo 8º. El Fondo Eléctrico Nacional destinará la quinta parte de las sumas que reciba por concepto del gravamen de que trata la presente Ley exclusivamente a la financiación de programas y proyectos de electrificación rural.

Artículo 9º. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para determinar el régimen de dirección, organización y funcionamiento del Fondo Eléctrico Nacional, pudiendo asignar su administración y manejo a dependencias del Ministerio de Minas y Energía o a alguna de las entidades descentralizadas del sector, teniendo en cuenta sus afinidades.

Artículo 10º. Esta Ley rige desde la fecha de su sanción.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)