NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

LIMITADO

E/CEPAL/L.205
Septiembre 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina

MECANISMOS INSTITUCIONALES DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO DEL PERU: 1968-1978

Análisis de sus agentes e instrumentos

Ing. Oscar Ugarteche */
Consultor

*/ El autor fue Consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales. Las opiniones expresadas en este documento de trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

79-9-2351

INDICE

/PROLOGO

PROLOGO

El presente trabajo es fruto de un arduo esfuerzo por comprender los mecanismos superestructurales que afectan el volumen y las condiciones en que se obtiene el endeudamiento externo en el Perú. La dimensión en la utilización del ahorro externo en el caso peruano es lo que ha motivado el presente trabajo.

Inicialmente el esfuerzo fue de tratar de integrar las diversas variables institucionales y analizar su evolución en el tiempo. En otras palabras - tratar de analizar de qué manera las políticas formales estaban integradas a los instrumentos de política y a las normas legales precisas para el buen uso de la deuda externa. Pronto se comprendió que esto era difícil porque los elementos mencionados no aparecían claramente tomados de una política común. No cabría tratar de articularlos porque no fueron diseñados de manera integral. Por tanto, el análisis se realiza de manera aislada para cada variable.

El documento relieva la política de endeudamiento que se ha seguido en la década 68-78, aunque siempre permitiendo una perspectiva mayor para poder contrastar con el período de libre cambio. Luego analiza los instrumentos que se diseñaron para la correcta aplicación de esta política y finalmente contrasta los instrumentos con las políticas.

Este estudio fue posible gracias a un contrato con la Unidad Conjunta CEPAL/CET de las Naciones Unidas, Santiago, Chile, y representa un elemento dentro de un proyecto más amplio de la Unidad sobre el papel de los bancos transnacionales en el financiamiento externo del Perú.1/ Por las observaciones presentadas al primer borrador debemos agradecer a Robert Devlin de la citada Unidad. Por las contribuciones a la comprensión del problema, debemos agradecer al señor Hugo Neyra del Banco Central de Reserva del Perú

1/ Para los alcances del proyecto veáse Devlin, Robert, Project Manual and Methodological Guidelines for the Study of the Role of Transnational Banks in the External Finance of Peru, Santiago, Joint Unit CEPAL/CET, Working Document Number 10, 1978.

/y al

y al señor Walter Smith del Instituto Nacional de Planificación del Perú. Asimismo, queda agradecer al Doctor Luis Chirinos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú por habernos facilitado acceso a los materiales legales utilizados.

El trabajo fue realizado con la contribución de los señores Arturo Briceño y Norma Puican.

/Capítulo I

Capítulo I

DEFINICION DE LA POLITICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Introducción

El tema a tratar en el presente capítulo está vinculado a un aspecto de la política fiscal en el Perú; aquel vinculado con la obtención de recursos externos para el logro de un equilibrio parcial del presupuesto nacional.

La problemática a dilucidarse tiene una diferencia sustancial en el tiempo. Previo a 1968 existió una política económica fundamentada en la teoría de la escasez de capital que estuvo caracterizada por el libre cambio.

Sin embargo, cuando se termina con el Estado Oligárquico 1/ el tema cobra particular importancia al tomar el Estado un rol activo en la economía; empleando el 15% de la Población Económicamente Activa; realizando el 50% de la Formación Bruta de Capital aproximadamente; y administrando un total de 171 empresas en sectores productivos diversos, en la banca y en el sector comercial.

> Es claro que cuando los gastos del sector público alcanzan como en algunos países, al tercio o más del PBI, las decisiones generales de política fiscal, aunque no alteren el equilibrio entre egresos/ingresos produce resultados notables a través de los cambios particularizados que se originan en la pauta ingresos/egresos públicos; y éstos son los que pueden incidir más sobre la situación total de la economía.2/

La definición formal de la política de endeudamiento externo en el Perú ha estado en manos del Instituto Nacional de Planificación (INP), en primera instancia. La cercanía de la política definida por el INP con los intereses del resto del aparato del Estado no ha sido siempre evidente. No obstante hay que decir que revela la tendencia más importante de los intereses del Estado como órgano consensual de la sociedad.

1/ Ver Henry Pease García, El Ocaso del Poder Oligárquico. Desco, Lima, 1977.

2/ Roll, Eric, El Mundo Después de Keynes. Monte Avila, Caracas, 1969, p. 117.

/Lo particular

Lo particular que tienen los regímenes de facto, es que generalmente no entregan a la nación un plan de gobierno al asumir el poder, ni tienen un cierto control sobre la labor realizada a través del informe anual del Presidente al Parlamento. Ello da lugar a que se dé, como en el caso que nos concierne, un gobierno que no publicita sus políticas explícitas al nivel más alto hasta muchos años después de iniciado el régimen.

El primer plan general de gobierno fue el Plan Inca, publicado cinco años después de iniciado el régimen. El segundo plan, Tupac Amaru, se formula al poco de iniciarse el segundo régimen militar y muestra la reversión de las modificaciones implementadas a raíz del primer plan de gobierno.

Finalmente, ante la crisis financiera generada por el problema del Endeudamiento Externo, en abril de 1978 se otorga una ley definiendo una nueva política en este sentido y un nuevo aparato de control del mismo.

1. Planes de Desarrollo

a) Plan Nacional de Desarrollo 1962-1971

Durante la década de los años sesenta, la política del financiamiento externo seguida por el Perú se encontró enmarcada dentro de una estrategia inspirada en la Carta de Punta del Este. Existió entonces un interés de lograr una modernización total de la economía del Continente. Lo dicho se dio por encontrarse América Latina dentro del área de influencia de Estados Unidos y ser además zona estratégica dentro de los bloques mundiales. Ello explica el desarrollo del programa de "ayuda" a través de la Alianza para el Progreso, la que posibilitaría un proceso de desarrollo de los países menos desarrollados al dinamizar y capitalizar sus economías con dicha ayuda. Este posible desarrollo se sustentó con una teoría financiera, que en la práctica resultó perjudicial para América Latina ya que obligó a una política de endeudamiento continuo, que pondría en peligro apoyo real con deuda nueva y antes bien resultó un proceso de deuda por deuda.

En este contexto debe entenderse la definición de la política de endeudamiento existente a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1962-71.

Lo que se planteó concretamente fue:3/

3/ Plan Nacional de Desarrollo 1962-1971, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, 1962, pp. 18 y 154.

/- "El

- "El financiamiento de las inversiones debe ser en lo central por inversión directa extranjera aunque también debe usarse la deuda. La deuda debe ser de aproximadamente el 27% de la inversión pública."

- "Para el logro de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo es indispensable, como ya se ha visto, superar la baja tasa de formación de capital con que cuenta el país, hecho que sólo podría lograrse a través de la financiación proveniente del sector externo."

- "En lo que se refiere a las inversiones del exterior, indispensables para complementar la Formación Bruta de Capital Interna y satisfacer los requerimientos de inversión que exige la tasa de desarrollo considerado en el Plan, el gobierno del Perú tiene plena conciencia de la necesidad de mantener una política de estabilidad monetaria y de libertad de cambios que estimule su afluencia. Sin el clima de confianza que fomente el ahorro y la inversión nacional y de *garantías a las inversiones extranjeras*, públicas y privadas, dentro del respeto a lo establecido en las leyes del país, resultaría imposible lograr que el volumen total de inversiones alcance la tasa indispensable para la canalización de los programas y el logro de sus objetivos."

Se constata a través del Plan, la existencia de una política liberal de endeudamiento en la década de los sesenta; esto se explica ante todo por el financiamiento a través de la inversión extranjera que en esa época predominó, a la cual se tuvo que dar todas las condiciones favorables para atraerla; éstas son: mantener una política de estabilidad monetaria, libertad de cambio, clima de confianza y garantías a dichas inversiones.

Debe remarcarse que en este documento se precisó una proporción de la deuda que puede existir en la inversión pública: e.g. 27%. Con el conocimiento previo que la acumulación en el Perú se hace con equipos importados, se puede hacer clara nota que en algunos casos podría ser enteramente de endeudamiento externo, aunque no está precisado. Existe una precisión financiera mas no en cuanto a las fuentes del crédito. El mayor énfasis está dado por el papel de la inversión extranjera directa.

b) Plan Nacional de Desarrollo 1971-75

La liberalidad existente durante toda la década llevó rápidamente a que se produjera un estrangulamiento del sector externo. El clima en el país en este sentido era el tratar de no devaluar el dólar por ningún motivo. Poco después se produjo la Ley Ulloa, 297HC, que modificó el papel de los bancos nacionales pero que en términos de deuda no tuvo mayor impacto.

/A poco

A poco de darse el golpe de Estado se dieron las primeras medidas complementarias a la Ley Ulloa y se modificaron ciertas leyes de manera de establecer un mayor control sobre uso de las divisas. Se instrumentaron medidas importantes como se verá en otro capítulo más adelante; sin embargo no se modificó la política existente, de manera explícita. Unicamente se refinanciaron 180 millones de dólares para salvar el cuello de botella de divisas por el que atravesaba el país. Recién en 1971 se dio el Plan Nacional en el que se reformuló la política nacional. A la letra:

> "El Endeudamiento Externo, al que será necesario recurrir dentro del rol complementario que le compete en el financiamiento global, se concretará con armonía con la política y planes de desarrollo, de modo que garantice el derecho de la nación a fijar sus prioridades. En este sentido, se intensificará y acelerará la elaboración de proyectos que implementarán el Plan y que requieren de financiamiento externo para lograr su pronta concertación.
>
> Asimismo, deberá solicitarse a los organismos internacionales se adopte el sistema de financiamiento por programas; gestionarse plazos de gracia no menores de tres años para los nuevos préstamos externos, de manera que no afecten los años críticos del servicio de la deuda, esto es 1971-1973, orientar la concertación de préstamos hacia los organismos internacionales y velar porque la participación del Perú en los beneficios de dichos créditos, sea proporcional a la que reciben los países más favorecidos, sin desmedro de buscar la diversificación de las fuentes de financiamiento, cuidar que los montos de amortización de los préstamos por concertarse estén equitativamente distribuidos en términos de plazos y en función de la capacidad de pagos del país, y proponer en los certámenes internacionales la eliminación de los diversos tipos de condicionamiento por parte de los países prestatarios."4/ *

Este plan es relativamente concreto en su objetivo genérico: defender la soberanía nacional de la interferencia de agentes financieros internacionales. Más específicamente se plantea adoptar un tipo de financiamiento por programas, para hacer un uso sectorial racional. Las condiciones deben incluir un plazo de gracia de tres años, lo cual es bastante largo para un banco privado. Sin embargo señalan que los préstamos nuevos deberán

---

4/ Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1971, p. 53.

* Subrayado del autor.

/gestionarse ante

gestionarse ante organismos internacionales al mismo tiempo que proponen una diversificación de las fuentes de crédito. Aquí encontramos un primer nivel de contradicción interna; o se diversifican las fuentes o se busca financiamiento de organismos internacionales en los cuales Estados Unidos tiene poder de veto. Esta es una contradicción resultante de otra al interior del Gobierno en 1970-71. De una parte Perú era objeto de un congelamiento de crédito por parte de organismos internacionales; de otro lado, no se quiere romper con Estados Unidos. Muy adecuadamente se propone una distribución racional de la amortización de manera de no producir un cuello de botella en el sector externo en el corto plazo.

Vale la pena decirlo, estas medidas responden a presiones coyunturales más que a un sistema de endeudamiento planificado per se.

c) Plan Nacional de Desarrollo 1975-78

De un modo bastante menos preciso, en el Plan Nacional siguiente al Plan Quinquenal, se invocó una relación entre el endeudamiento nuevo y las perspectivas del aumento de la producción, evolución de la balanza de pagos, y del incremento de los ingresos tributarios. Se propone realizar una programación del endeudamiento tomando estas variables en consideración. "Dicha programación permitirá utilizar adecuadamente las diversas fuentes de financiamiento y distribuir en el tiempo el servicio de la deuda."5/ Notamos que no se formaliza de qué manera puede ser esto llevado a cabo. Allí mismo aciertan: "Se asegurará que las relaciones económicas financieras en el exterior respondan a la posición autónoma del país y maximicen para éste el flujo de recursos reales y financieros."6/

De este modo se observa la doble preocupación por el problema económico interno que puede surgir a partir del endeudamiento externo; y por la presión exterior que puede venir como consecuencia del sobreendeudamiento ya efectuado.

5/ Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1975, p. 42.

6/ Loc. cit.

/Se busca

Se busca siempre una posición no alineada por parte del Perú donde se puedan conservar los escasos márgenes políticos internacionales que permitan un desarrollo interno relativamente autónomo.

Al igual que el Plan 1971-75 en este Plan se advierte una suerte de invocación a que la política de endeudamiento se dé de una manera determinada pero sin establecer los índices técnicos o poner los parámetros necesarios para poder implementarlos y llevar a buen fin el Plan.

d) Plan Bienal de Desarrollo 1975-76

Los planes Bienales de Desarrollo son un instrumento creado para dar mayor especificidad a los Planes Globales y se utilizan como el brazo de la instrumentación más específica del Plan Nacional de Desarrollo. Procederemos a analizar los Planes bienales para el período 1975-78 que es el que nos preocupa en particular.

A nivel de implementación concreta el enunciado es bastante general como en los anteriores.7/

- "Perfeccionar la programación del endeudamiento externo.
- Concertar la refinanciación de compromisos financieros con el exterior.
- Perfeccionar la programación del endeudamiento a corto plazo en función de las disponibilidades de recursos a mediano plazo y la coyuntura que afecta la balanza de pagos."

Existe un giro nuevo, sin embargo. Se propone tomar en cuenta los recursos a mediano plazo para programar el endeudamiento a corto plazo, tomándose en cuenta la coyuntura adversa que afecta la balanza de pagos. Al igual que en los planes anteriores se habla de refinanciar la deuda y de perfeccionar la programación de la misma.

Ocurre con los planteamientos de los planes a corto plazo que parecen una repetición de los planes a largo plazo a pesar de tener que ser la especificación de lo que a nivel general se propone. Cada vez es más notorio que existe una preocupación por la falta de una programación del endeudamiento y que las metas no están siendo logradas en este sentido desde que es imprescindible repetir las mismas políticas.

7/ Plan Bienal de Desarrollo 1975-1976, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1975, p. 37.

/e) Plan

e) Plan Bienal de Desarrollo 1977-1978

En lo que a financiamiento se refiere, bajo el rubro Fiscal tenemos: 8/

Programar el endeudamiento del Sector Público en base a los siguientes criterios:

i) Las perspectivas financieras del Sector Público en el mediano plazo.

ii) Previsión de la balanza de pagos en el mediano plazo.

Bajo el rubro Balanza de Pagos tenemos:

i) Mejorar la estructura de la deuda externa pública y privada.

ii) Evaluar la evolución del endeudamiento a corto plazo y perfeccionar su programación en función de la situación de la balanza de pagos en la coyuntura y de su comportamiento en el mediano plazo.

En ambos Planes Bienales, se plantea el perfeccionar la programación de endeudamiento a corto plazo, considerando la situación de la balanza de pagos y la coyuntura que la afecta.

Si en el Plan Bienal 1975-76 se habla de la necesidad de una refinanciación de la deuda, en el otro Plan, se habla de mejorar la estructura de ella, tanto pública como privada sin especificar en alguna medida cómo lograrlo.

Es remarcable que en un momento de crisis del sector externo, la política de endeudamiento sea lo suficientemente genérica que no permita la precisión de las implementaciones de las políticas.

El INP asigna responsabilidades concretas al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a los ministerios de los sectores productivos para la implementación de tales políticas pero no les otorga la guía más específica para que dichos ministerios puedan implementar las políticas.

La preocupación en este último plan bienal es otra vez estructurar la deuda de manera de no agudizar el problema de balanza de pagos; al igual que en el Plan Quinquenal 1971-75. Ya no es mayor preocupación la obtención de la refinanciación por ser ésta parte ya implementada por el Banco Central. Queda relevada la preocupación por la estructura de tiempo de la deuda y lo que puede implicar en términos de Balanza de Pagos en los años venideros.

8/ Plan Bienal de Desarrollo 1977-1978, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1977, p. 62.

/Lo que

Lo que atenta contra la concreción de estos planes es la falta de una definición más concreta referida a cómo lograr la implementación de los mismos. El Instituto Nacional de Planificación en ningún documento existente plantea alternativas concretas al monto de la deuda externa; proporción en el PBI; relación con el patrimonio del Estado; o finalmente otorgar al Banco Central de Reserva la posibilidad de poner parámetros dentro de los cuales debe desarrollarse la deuda.

2. Los Planes de Gobierno

El Perú tiene la peculiaridad que además de tener planes de desarrollo formulados por el Instituto Nacional de Planificación, institución asesora de la Presidencia de la República, tiene planes de gobierno. Estos planes son formulados directamente por el Gabinete ministerial con la ayuda del Comité de Asesoría a la Presidencia (COAP) y sirven para dar los lineamientos más genéricos para los Planes de Desarrollo y para la política nacional en general.

a) Plan Inca

El Plan Inca fue el primero de estos planes en ser elaborado. Por los datos presentados en lo referente a deuda externa la fecha de elaboración del documento fue 1972 y la fecha de anuncio fue el verano de 1973.9/

En él se presenta la situación de la deuda externa como habiéndose incrementado a 18.1% 10/ la relación servicios de la deuda/exportaciones y afirma que 5/6 partes de la deuda era en créditos de corto y mediano plazo; entendiéndose por mediano plazo créditos menores de cinco años, en este caso. Es decir, todos los contraídos en el Euromercado en 1971 y 1972.

Los objetivos de la política nacional de endeudamiento a nivel político eran poner las reservas internacionales a niveles que permitan satisfacer las necesidades que demande el desarrollo nacional. Esto debe ser comprendido dentro de la política de endeudamiento rápido y creciente que se venía

---

9/ Plan Inca, aparecido en La Prensa, Lima, 28 de julio de 1974.

10/ Nota: En 1972 la presión sobre exportaciones fue de 18.8%. En 1966 fue de 6.7%. Esto es lo que denuncia el Plan.

/llevando a

llevando a cabo entre 1971 y los años sucesivos, y las exigencias de los banqueros que los niveles de reservas sirvieran para cubrir una parte significativa del total del monto adeudado. Por otra parte debe entenderse dentro de un contexto en que las reservas internacionales venían reduciéndose como resultado del incremento del volumen de las importaciones, consecuencia directa del plan de inversiones del gobierno central y las empresas públicas.

Las acciones que se plantean como realizables en el Plan Inca consisten en refinanciar la deuda y pagar únicamente a los países que acepten la refinanciación. Es decir, declarar cese de pagos a los países que no refinanciaran la deuda. Esto parece ser una vez más el enfrentamiento de posiciones al interior del Gobierno, donde unos hablan de refinanciar y otros de cese de pagos. Parece una posición dura al compararse la manera cómo se refinanció la deuda del período 1971-73.11/ Como acción específica se habla de mantener el endeudamiento nacional a un nivel prudente en función del crecimiento del producto nacional; dejando en un plano indefinido lo que se entiende como prudente.

b) Plan Tupac Amaru

El siguiente Plan de Gobierno es el intitulado Tupac Amaru y fue divulgado a mediados del año 1977. Este Plan fue redactado con la participación del Instituto Nacional de Planificación y de las Organizaciones de base que se interesaran en comentarlo. Esencialmente, la política fue formulada por el COAP y el Gabinete de la misma manera que el anterior. Textualmente el problema de la deuda aparece en tres acápites: el de política internacional; el de finanzas públicas y el de Balanza de Pagos.12/

i) Política Internacional

- Participar activamente en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional justo y equitativo.

11/ Ugarteche, Oscar, El Caso de la Deuda Pública Peruana: 1965-75 Las Empresas Transnacionales y el Endeudamiento Externo. Informe No. 018-77/INP-OIC-INV, Instituto Nacional de Planificación, Lima, mayo 1977, p. 76.

12/ Plan Tupac Amaru, Decreto Supremo 020-77-PM, octubre, 1977.

/- Impulsar

- Impulsar y respaldar las acciones tendientes a la eliminación de la dependencia y de toda forma de dominación extranjera.

ii) Finanzas Públicas

- Programar el endeudamiento público de acuerdo con las prioridades del desarrollo y teniendo siempre en cuenta la capacidad de endeudamiento del sector público en particular y del país en general.
- Dictar una nueva Ley Orgánica del Presupuesto.

iii) Balanza de Pagos

- Continuar mejorando la programación del endeudamiento externo, de acuerdo con estrictas prioridades del desarrollo y teniendo siempre en cuenta la capacidad de endeudamiento del país.

En términos de acciones internas no contribuye nada nuevo que no fuera explicitado aunque de manera somera en los Planes de Desarrollo. Habla de un solo elemento novedoso que sería la dación de una nueva ley orgánica de presupuesto que regula actualmente la manera como puede obtenerse financiamiento público.

Continúa en el ámbito internacional con la postura no alineada de lucha contra las formas de dominación extranjeras. Posición un tanto extraña en el contexto en que se anuncia el Plan Tupac Amaru cuando el Perú está negociando el acuerdo Stand by con el Fondo Monetario Internacional.

Si bien a nivel de planes de gobierno no parece existir una clara definición política en cuanto lo que significa capacidad de endeudamiento nacional y los objetivos en el uso del crédito externo, existe una cierta postura liberal tercermundista que está en total desacuerdo con las prácticas internas en términos del manejo de la deuda, sea por dificultades en la capacidad de negociación, sea por un interés del propio gobierno en mantener ciertos tipos de endeudamiento por convenir a los dos intereses básicos del gobierno militar peruano, e.g. seguridad y bienestar.

3. Decreto Ley 22149 13/

Las indefiniciones políticas sobre el endeudamiento externo fueron por necesidades eliminadas la segunda semana de abril de 1978, cuando se acordó

13/ Publicado en El Peruano, 18 de abril de 1978.

/en Consejo

en Consejo de Ministros otorgar una ley que sirviera como política específica en el uso del endeudamiento externo. En los considerandos de la ley se afirma que:

> "la situación del mercado mundial así como otros factores han traído como consecuencia un menor ingreso de divisas por concepto de exportaciones, habiendo por otra parte aumento de los precios de los productos manufacturados y fluctuaciones cambiarias que significan un mayor egreso de divisas por concepto de pago de nuestras importaciones, situación que ha repercutido en la programación del servicio de la deuda pública externa modificando la relación de variables que sirvieron de base para su programación."

Continúa afirmando que por todo esto es necesario racionalizar el uso de endeudamiento nuevo y que en todo caso deben guardar relación con el problema económico actual. (Se puede encontrar una copia del texto de la ley en el apéndice 1.)

Es importante remarcar que los artículos 1°, 2°, 5°, 6° y 7° de la ley son una definición sobre fuentes y usos de recursos obtenidos por endeudamiento externo. Se especifica por primera vez un tope máximo total nacional de endeudamiento anual: 300 millones de dólares, y las condiciones en que deben ser tomados según sean para Proyectos de Inversión, Infraestructura, Bienestar Social (inciso c) art. 1°) y Servicios y Defensa (inciso g) art. 1°). El artículo 7° es claramente una limitación al uso de recursos externos cuando pueden obtenerse recursos localmente. Pone el tope en 20% de lo requerido en moneda nacional, salvo mejor entender.

Pero la Ley también trata de incentivar el mayor control de la deuda por las entidades responsabilizadas por ley (véanse los capítulos II y III). Revitaliza el Comité Superior de la Deuda y crea una Comisión Permanente de Endeudamiento Externo en reemplazo de la existente hasta la fecha e integrada por el mismo equipo que integraba la anterior. Pero a esta Comisión se le da una función añadida a las tenidas por la Comisión anterior; debe priorizar proyectos de acuerdo a que generen o ahorren divisas a la nación. Ello será realizado luego que el Instituto Nacional de Planificación priorice los proyectos de inversión que deberán ser ejecutados para cumplir con el Plan Bienal de Desarrollo. Esto implica que deberá formularse una política nacional de inversiones que esté acorde con el problema del sector externo y que se dicten normas de política por la Comisión creada para que puedan priorizar al interior de los proyectos de inversión priorizados. El tope total es relativamente corto para permitir flexibilidad en este sentido.

/Capítulo II

Capítulo II

INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Introducción

La manera de implementar la política fiscal en lo concerniente al endeudamiento externo, en el caso peruano, es a través de la formulación de leyes. Será a través de ellas que se pretenderá crear y mantener cierto tipo de sociedad nueva.

> Si todo Estado tiende a crear y mantener un cierto tipo de civilización, y de ciudadano, tiende a hacer desaparecer ciertas costumbres y actitudes y difundir otras. El derecho será el instrumento para el logro de este fin y debe ser elaborado de conformidad con dicho objetivo... La concepción del derecho deberá ser liberada de todo residuo de trascendencia y de absoluto... El Estado... es un instrumento de racionalización.1/

Se buscó precisamente, otorgar al aparato estatal un marco de referencia dentro del cual pudiera optimizar el uso del endeudamiento externo.

No obstante, el problema de la relación superestructura/estructura es patente. ¿Hasta donde se logra organizar el aparato económico y modificar el proceso de acumulación interno, al intentar hacer un uso más racional del ahorro externo a través de leyes que reprimen alguna actividad económica? La respuesta parece ser que las reformas realizadas por la vía institucional tienen un alcance corto en lo que concierne a la estructura productiva del país. No se modifica la producción por modificarse las condiciones como se financian o los mecanismos.

El papel del Estado, como dinamizador de la economía, no ha sido satisfactorio desde el ángulo de las clases sociales que le dan apoyo. De este modo, la superestructura definida no llega ni a ajustarse a la realidad, ni logra modificar la estructura de manera de entrar en una nueva etapa.

En cualquier caso, el control del uso del endeudamiento externo fue una manera de lograr modificar la estructura financiera del Estado para que éste llevara a cabo sus modificaciones estructurales. Es decir, fue un

---

1/ Gramsci, Antonio, Notas sobre Maquiavelo, Ed. Juan Pablos, México, 1975, p. 119.

/intento de

intento de Estado moderno con un énfasis militar importante, financiado por el capital financiero internacional.

El interés de parte del capital financiero internacional de tener presencia en el Perú, en el período bajo estudio, hizo necesario poner restricciones a la manera como se obtenían los créditos por lo fácil que era entrar en el mercado internacional de capitales en búsqueda de fondos.2/

1. La Constitución: El Instrumento General de Endeudamiento Externo

El Gobierno Peruano puede hacer uso de recursos externos al país en condición de préstamo por estar facultado por la constitución de la República. El marco supra-estructural que permite que se formulen instrumentos específicos para la aplicación de las políticas mencionadas anteriormente está amparado en las modificaciones al acápite sobre uso de capital extranjero en calidad de deuda que se hizo en la constitución peruana de 1933. En los artículos 11, 15 y 17 se amparan todas las leyes que sobre endeudamiento se han otorgado en el país.

Art. 11° - "El Estado garantiza el pago de la deuda pública contraída conforme a la Constitución y a las leyes."

Art. 15° - "Los empréstitos nacionales deben ser autorizados o aprobados por una ley que fije sus condiciones y señale los objetos en que se han de invertir, que deben ser de carácter reproductivo o relacionados con la defensa nacional."

Art. 17° - "Las compañías mercantiles, nacionales o extranjeras, están sujetas, sin restricciones, a las leyes de la República. En todo contrato del Estado con extranjeros, o en las concesiones que otorgue aquél en favor de éstos, debe constar el sometimiento expreso de los segundos a las leyes y a los tribunales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática."

Los artículos citados son la clara muestra que luego del cese de pagos del Perú en el año 1931 hubo una preocupación porque no se repitiera el derroche y mal uso de los escasos recursos externos.3/

2/ En éste y otros capítulos se analizarán varios aspectos administrativos de la aprobación de préstamos externos. Se encuentra un resumen de éstos en el apéndice 2.

3/ Ver: Bosquejo Sobre Empréstitos Contemporáneos del Perú, Manuel Yrigoyen publicada por la Ed. San Martín, Lima, 1928 y también por la Revista Universitaria de San Marcos en abril y mayo de 1928.

/El artículo

El artículo 11 garantiza que el Estado pagará las deudas contraídas de acuerdo a ley. El artículo 15, más específicamente dice que los empréstitos deben ser aprobados por una ley que fija las condiciones y señale los objetos del uso que deben ser reproductivos o de defensa nacional. Se tiene clara intención de prevenir el derroche o el uso de recursos en bienes no incluidos en esta categoría. Esto deja fuera de clasificación la deuda por deuda: es decir, la refinanciación. Más aún incluye defensa nacional y las inversiones reproductivas dándoles la amplitud necesaria para que leyes específicas puedan moderar el volumen del endeudamiento y sus usos.

El espacio que permite la constitución es amplio precisamente por tratarse de la regla más genérica sobre endeudamiento. Pero cuando es el propio Estado el que se endeuda, y lo hace para los fines de seguridad y bienestar nacional con las decisiones sobre el uso del dinero y de los equipos tomados con anticipación incluso a los niveles más altos del Gobierno; las cláusulas de la Constitución son solamente una señal de garantía pero de ninguna manera afectan el comportamiento del Gobierno Central en términos de endeudamiento. Las reglas supra-estructurales sirven para guiar pero de ninguna manera son la fuente generadora del problema que requiere el uso de deuda. Los problemas estructurales en este sentido arrastran por detrás a los controles que existen sobre ellos. Esto se puede apreciar claramente en el artículo 17 que fue designado para prevenir la intromisión dentro del país de los derechos de empresa que se rigen por leyes de otros países. Resguarda el más elemental derecho de soberanía.

2. Instrumentos Específicos del Sector Público

a) Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República 4/

A partir de 1966, cuando se presenta la crisis del sector externo de la década de los años sesenta, se nota un esfuerzo por regular los mecanismos del endeudamiento y permitir así una formulación de política específica al respecto.

4/ D.L. 16360, publicado en El Peruano, Lima, 31 de diciembre, 1966.

/Con fecha

Con fecha 31 de diciembre de 1966 se aprobó una Nueva Ley Orgánica de Presupuesto Funcional dentro de la cual se incluye un capítulo sobre el tema que nos interesa analizar.

El Capítulo VIII y los artículos 79, 80 y 81 se refieren a las operaciones de crédito, cuyas disposiciones pasaremos a reseñar.

Las operaciones crediticias del Estado, sea en el país o en el exterior, en moneda nacional o moneda extranjera debían tramitarse y aprobarse mediante Decreto Supremo, previo informe de: Dirección General de Crédito Público; Dirección General de Asesoría Legal; Contraloría General de la República; Ministerio de Hacienda y Comercio. Estas operaciones crediticias del Estado eran exoneradas de todo tributo.

Por otro lado, la garantía del Estado sólo podía ser otorgada por el Ministerio de Hacienda y Comercio, (actual MEF) previo estudio del contrato e informe de la Dirección General de Crédito Público y de la Contraloría General de la República. No así el otorgamiento de fianzas o avales a los Gobiernos Locales y entidades del Sub-Sector Público, para el cual, sólo era necesaria la autorización del Ministerio de Hacienda y Comercio, el que reglamentaba la forma y monto máximo en que podían concederse estas fianzas, garantías o avales, debiendo llevar cuentas de las obligaciones contraídas tanto del sector público como del sector privado por intermedio de la Dirección General de Crédito Público.

b) Sobre las Fuentes de Crédito: corto y largo plazo

En 1969, se vio la necesidad de una readecuación de la estructura de la deuda externa. Así el INP afirmó que:

> ... la alta concentración de las fuentes de financiamiento constituyen un factor de acentuación de la dependencia externa del país. Este elevado grado de concentración puede ser disminuido a través de una adecuada reorientación de las fuentes de crédito, en este sentido, últimamente se ha iniciado la apertura de líneas de crédito con los países socialistas.5/

Este párrafo indica el grado de dependencia de nuestro país de determinadas fuentes de financiamiento. Por lo tanto se intentó su descentralización y orientación de éstas, cuidando de las condiciones bajo las cuales se realicen los préstamos.

5/ El Sector Externo, Instituto Nacional de Planificación, Lima, septiembre, 1970 (Documento sin valor oficial), p. 31.

/Es importante

Es importante también, tomar en cuenta sus posibles efectos político- económicos para el país.

Es voluntad del gobierno de reestructurar la deuda externa, el que se traduce como uno de los objetivos del Plan a Mediano Plazo 1971-1975:

> Orientar la concertación de préstamos hacia los organismos internacionales y velar porque la participación del Perú en los beneficios de dichos créditos, sea proporcional a la que reciben los países más favorecidos, sin desmedro de buscar la diversificación de las fuentes de financiamiento.6/

Marcial Rubio en su trabajo Legislación Peruana sobre Préstamos Externos al Desarrollo,7/ recoge la preocupación antes señalada, planteando una reorientación de la política de endeudamiento externo con respecto a las fuentes financieras bajo ciertos criterios, como son:

- Selección de las fuentes financieras, priorizando a las multilaterales, por tener condiciones más favorables;
- Diversificar las fuentes bilaterales evitando depender de determinados centros financieros; y
- Una continua evaluación de las condiciones de las diferentes fuentes financieras, tomando criterios como componente real de ayuda, cambios de política de las diferentes instituciones financieras debido a la coyuntura, a la liquidez, etc.

c) Sobre el uso del crédito externo y los aspectos tributarios

La década de los años 60 se caracterizó, en cuanto endeudamiento externo, por un uso irrestricto de crédito extranjero por parte de empresas nacionales. Ello aunado al creciente endeudamiento del sector público tuvo un impacto negativo en la balanza de pagos, culminando con la crisis del sector externo y la devaluación de la moneda en un 40% en septiembre de 1967. Pocos meses después se otorgó una ley de modificación a las tasas impositivas sobre los intereses pagados al exterior. Ello se hizo a través del D.S.287-68-HC, el cual a su vez fue modificado a inicios de 1969 a través de D.L. 17376 y su reglamento el D.S. 049-69-HC. Esencialmente el contenido de estas leyes es que:

6/ Op. cit., Plan 71-75, p. 47.

7/ Rubio, Marcial, Legislación Peruana sobre Préstamos Externos al Desarrollo, Tesis de Bachiller en el Programa Académico de Derecho de la Pontífica Universidad Católica del Perú, Mimeo, Lima, 1972, p. 136.

/Están exentos

Están exentos del impuesto ...

... los intereses de las operaciones de crédito del sector público nacional, sea cual fuere su modalidad; los intereses de préstamos para fomento otorgados por organismos internacionales o instituciones gubernamentales extranjeras.8/

En cuanto al Sector Privado, se establecieron tres categorías distintas de créditos: i) préstamos exentos de impuestos; ii) los gravados con una tasa de impuesto a la renta del 10%, y iii) los gravados con una tasa impositiva del 40%.

El requisito mínimo para estar cubierto por cualquiera de estas categorías es que el destino del dinero sea la construcción, adquisición o puesta en marcha de activos fijos nuevos; que se demuestre que sean esenciales para la operación de la empresa. Los sectores económicos dentro de los que es válida la inversión, son los siguientes:

Sector Primario:	actividades agropecuarias pesquería minería y petróleo
Sector Secundario:	manufacturas construcción de carreteras, puertos, aeropuertos y puentes
Sector Terciario:	servicios públicos sometidos a control tarifario construcción de viviendas de interés social construcción de almacenes, silos y cámaras de refrigeración destinadas a productos alimenticios artesanía, turismo y hotelería transportes en general. Otras que sean declaradas de interés nacional previo informe del INP.

Lo que se aprecia en todos los casos es que las actividades son lo suficientemente amplias como para incluir a toda empresa nacional interesada en adquirir equipos con endeudamiento del exterior. Las condiciones para estar en cualquiera de las categorías tributarias mencionadas a continuación, dependen, sin embargo de otros requisitos adicionales al uso del crédito por sectores económicos.

8/ D.S. 287-68-HC, Art. 18, inc. g).

/i) Préstamos

i) Préstamos exentos del impuesto a la renta

Son aquellos que se otorgan al sector privado nacional a través de los bancos estatales de fomento con recursos provenientes de organismos internacionales e instituciones gubernamentales extranjeras. Igualmente se encuentran exentos, los préstamos otorgados por entidades industriales o financieras privadas que cumplen con los siguientes requisitos:

- El Banco Central de Reserva (BCR) debe considerar a las entidades financieras o industriales privadas como de primera categoría con el fin de establecer la seriedad de las instituciones, que asegure su cumplimiento y el merecimiento de la exoneración tributaria.

- La entrega de la moneda extranjera al BCR o la comprobación de las importaciones de bienes de capital con dichos recursos, de manera que se evite que las empresas no lleguen a desembolsar el crédito pero sí se remitan al exterior recursos por el pago de intereses y amortizaciones.

- Que el monto de la financiación no exceda en tres veces el monto del capital pagado de la empresa receptora, a la fecha de contratación del crédito.

- El plazo de reembolso crediticio no debiera ser menor a cinco años aunque esto podría ser modificado por el Ministerio de Hacienda (actual MEF) si se consideraba que era positivo para los intereses de la Nación.

El crédito no debería devengar una tasa de interés por encima del 3% sobre la tasa de interés preferencial ("prime rate") en la plaza de donde provenga el dinero. Ello debe incluir los gastos y comisiones que se paguen a beneficiarios en el exterior.

ii) Préstamos que pagan un impuesto a la renta del 10%

Aquí se incluyen los mismos que en el acápite i) pero destinados a capital de trabajo. Los requisitos son idénticos que en el rubro anterior.

iii) Préstamos que pagan impuestos a la renta del 40%

Quedan sujetas a la tasa de 40% las operaciones de crédito realizadas entre empresas privadas del país o entidades financieras o industriales del exterior que sean principales o estén vinculadas con ellas.9/

9/ D.L. 17376, Art. 3.

/Se intenta

Se intenta gravar los préstamos inter-empresa tan frecuentes en empresas transnacionales que buscan el mercado de capitales con la tasa de interés de mercado más barata para luego distribuir ese dinero a sus filiales en forma de préstamo. De este modo optimizan el uso de recursos financieros y obtienen además una forma de evadir las restricciones a la remisión de utilidades sobrefacturando la tasa de interés.

Se dio en el Perú un doble golpe al asestar esta tasa de impuesto además de poner como requisito que la tasa de interés no fuera más alta del 3% sobre el prime rate en ningún caso de préstamo del sector privado.

d) El Pago de la Deuda y el Régimen de Certificados de Divisas

Dentro de la política de libre cambio, prevaleciente en el Perú en la década de los años 60, no existió ninguna restricción a la remisión de divisas al exterior. Sin embargo, precisamente al hacerse patente la escasez de divisas, se montó un régimen de certificados de divisas.

> A través del régimen de certificados de divisas ... por virtud del D.L. 17710 de junio de 1969 ... es obligatorio cursar (al BCR) la totalidad de las operaciones comerciales y algunas no comerciales, incluyendo los principales movimientos de capital.10/

Específicamente, en lo que se refiere a la remisión de divisas por el concepto de pago de intereses, se explicitó lo siguiente:

> No podrán acogerse a lo dispuesto en el inciso d) del Art. 2 del D.L. 17710, los préstamos pactados en el exterior con una tasa de interés mayor del 3% anual a la tasa de interés preferencial predominante en la plaza y en la fecha en que se concertó al préstamo.11/

Dos años más tarde, este párrafo fue modificado, en virtud del D.S. 088-71-EF. A partir de 1971, la tasa de interés no puede exceder la predominante en el mercado de capitales al momento de ser pactado el crédito.

El uso del régimen de certificados de divisas, por último, se aplica tanto al sector público como al sector privado; tanto para el pago de intereses como explicitado arriba, como para el pago de las amortizaciones de los mismos.

10/ De la Melena, Germán, La Reforma Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, sin fecha, p. 212.

11/ D.L. 17710, Art. 15.

Capítulo III

AGENCIAS REGULADORAS DE LA DEUDA

Introducción

Los organismos encargados de supervisar que los controles mencionados fueran implementados debidamente y que no se contrajeran préstamos sin la debida autorización estatal, en caso de deuda pública, fueron los siguientes:

El Consejo de Transacciones Externas del Sector Público, creado en 1968, pero no implementado hasta 1970.

La Comisión Permanente de Crédito Externo, creada e implementada en 1969.

Finalmente, el Comité Superior de la Deuda Externa, creado y puesto en operación en 1972.

El control del endeudamiento del Sector Privado quedó en manos del BCR de las formas que hemos mencionado en la Capítulo II. No hubo ningún ente explícitamente regulador de la deuda privada excepto, para el corto plazo. Este fue la Junta de Transacciones Externas, creada en 1971 y disuelta en 1976.1/

1. Del Sector Público

a) Comisión Permanente de Crédito Externo

En 1969, considerando que era necesario adecuar la política de endeudamiento del Sector Público a los Planes de Desarrollo formulados por el Instituto Nacional de Planificación, se creó la Comisión Permanente de Crédito Externo. Su función más general sería de estudiar y recomendar las medidas que normen el endeudamiento externo, centralizando en forma absoluta toda gestión de financiamiento extranjero correspondiente al Sector Público Peruano.2/

1/ Véase el apéndice 4 para un resumen de las funciones de control de las agencias reguladoras.

2/ D.L. 17631.

/Dicha Comisión

Dicha Comisión estuvo ubicada en el MEF y fue presidida por el Director General de Crédito Público del MEF, y conformada por el Gerente General del BCR; Gerente General del Banco de la Nación; Director Técnico del INP; y el Coordinador de la Secretaría Técnica del Plan Económico Anual.

Específicamente se ocuparía de aprobar todas las operaciones de crédito externo del Sector Público para su posterior gestión en el exterior.

Su función más importante, sin embargo, debía ser proponer la política de endeudamiento externo de la nación.

Dicha Comisión desapareció el 18 de abril de 1978.3/

b) Consejo de Transacciones Externas del Sector Público (COTREX)

A pesar de la implementación de la Ley de Presupuesto de 1966, no pudo evitarse un momento de estrangulamiento del sector externo por causas estrictamente estructurales y se vio la necesidad de implementar controles más severos. Ellos se iniciaron en 1968 con el Decreto Supremo 38-H, el cual crea el Consejo de Transacciones Externas del Sector Público. No obstante, pasaron dos años antes que se implementara dicho Consejo. Poco después, siguiendo con una política de control del uso de divisas se implementó el Consejo de Transacciones Externas del Sector Público, por Decreto Supremo 070-70-EF en mayo de 1970.4/

El Consejo está presidido por el Ministro de Economía y Finanzas e integrado por:

i) Tres miembros designados por el Poder Ejecutivo:

- Uno pertenece a las Fuerzas Armadas y preside el Consejo en ausencia del Ministro;
- dos pertenecen al Sector Público Independiente, uno de los cuales es funcionario o director de uno de los bancos estatales.

ii) Un miembro designado por el Directorio del BCR.

iii) El Director General de Crédito Público del MEF.

3/ Véase apéndice 1. Según el Artículo 9, se disuelve una comisión para ser recreada por otra que tiene los mismos representantes salvo COFIDE el cual aparece como una nueva incorporación.

4/ Fue inicialmente creado por D.S. 038-68-HC de febrero de 1968 con el propósito de autorizar los gastos en moneda extranjera y adecuarlos a la necesidad real del Estado.

/Este organismo

Este organismo tiene por finalidad autorizar los gastos en moneda extranjera, teniendo en cuenta las necesidades reales del Estado, con respecto a viajes, servicios y bienes del Sector Público.

Por lo tanto, sus atribuciones son: el de aprobar previamente el monto de gastos referidos a viajes, servicios, a la vez que emitir informe previo en las solicitudes de las entidades del sector público referentes a dichos gastos, que son pagaderos en moneda extranjera y pago de cuotas a Organismos Internacionales; la de comprobar la real adecuación a los programas respectivos.

Ahora bien, corresponde a la Contraloría General de la República actuar como fiscalizadora en el cumplimiento de las normas anteriormente señaladas. Dentro del decreto supremo que estableció el consejo, se encuentra una disposición referente a las adquisiciones que realiza la Fuerza Armada con carácter de "Secreto Militar", los que serán aprobados por el Consejo Especial de Transacciones Externas del Sector Público, el que estará conformado por el Ministro de Economía y Finanzas, los miembros de Guerra, Marina y Aeronáutica o sus representantes, un miembro del BCR y el Director General de Crédito Público.

A la dación de esta ley fue modificada la Ley Orgánica del Presupuesto. De acuerdo a esta nueva modificación, otorgada por Decreto Ley 18281 en mayo de 1970 5/ también, se establece cuales son los trámites a que deberían sujetarse las entidades del Sector Público para la obtención de créditos externos; asimismo determinó que la Comisión Permanente de Crédito Externo debía recomendar las condiciones en lo que los créditos podían gestionarse, de acuerdo a la estructura de la deuda pública externa.

Las normas establecidas señalan que toda operación de crédito de las entidades del sector público debe ser aprobada por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y que la tramitación cumplirá los siguientes requisitos señalados en el Artículo 2 inciso a); b) y c) del presente D.L.

5/ En el D.L. 18281 se establece que las operaciones de crédito externo que realicen las entidades del Sector Público Nacional deben guardar relación con los Planes de Desarrollo, la política y la estructura de la deuda externa del país.

/i) Las

i) Las entidades del Sector Público Nacional presentarán, los proyectos de inversión que requerirán financiamiento externo al INP, por intermedio de la correspondiente oficina sectorial, la misma que emitirá un informe sobre la prioridad sectorial del proyecto.

ii) El INP revisará los proyectos presentados y determinará la prioridad intersectorial de los mismos, verificando que éstos se adecuén a la política de desarrollo.

iii) Los proyectos que hayan sido declarados prioritarios por el INP, deberán ser remitidos por el Ministerio correspondiente a la Comisión Permanente de Crédito Externo, indicando la finalidad de la operación a concertarse, su monto y las disponibilidades de la entidad recurrente para atender los servicios del crédito, así como los estudios que demuestren la factibilidad del proyecto, debidamente aprobados por Resolución del ramo, con informe favorable de la respectiva Oficina Sectorial de Planificación.

iv) La Comisión Permanente de Crédito Externo recomendará a la entidad recurrente, de acuerdo a la situación de la estructura de la Deuda Pública, a la fecha que se presente la solicitud del crédito, las condiciones en que éste puede gestionarse.

Una vez concertada la operación, deberá presentarse al MEF, el cual previo informe de la Dirección General de Crédito Público, de la Dirección de Asesoría Jurídica y de la Contraloría General de la República, someterá el proyecto a la aprobación por Decreto Supremo antes referido.

Dentro de este procedimiento no están comprendidas las líneas de crédito normales de los Bancos Estatales, ni obligaciones de tipo comercial, las que serán autorizadas por el Consejo de transacciones Externas y ejecutadas por intermedio del Banco de la Nación.

c) *Comité Superior de la Deuda Externa*

Las disposiciones existentes crearon una diáspora de niveles de control donde al fondo se tenía conciencia que las disposiciones sobre uso del crédito externo que vinieran de alto nivel serían aprobadas sin tomarse en cuenta los lineamientos, aunque imprecisos, de política sugeridos por el INP en cuanto al uso del crédito. Esto hizo relevante la creación de una instancia aun con mayor jerarquía que tuviera por fin centralizar las acciones del Sector Público y al mismo tiempo coordinar entre los organismos que tengan que ver con el endeudamiento externo. Este es el Comité Superior de la Deuda Externa creado por Decreto Supremo 275-72-EF en noviembre de 1972.

/Dispone así:

Dispone así:

Art.1.- Créase el Comité Superior de la Deuda Externa como organismo del Sector Economía y Finanzas, con la finalidad de constituirse en el elemento central de coordinación entre las entidades del sector público nacional que intervienen en la obtención de créditos externos.

Art. 2.- El Comité Superior de la Deuda Externa, tendrá como función autorizar la iniciación de las gestiones tendientes a la obtención de créditos, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto por las normas legales vigentes que regulan el endeudamiento público.

Está presidido por el Ministro de Economía y Finanzas e integrado por:

- El Jefe del INP
- El Director General de Crédito Público
- Presidente del Directorio del Banco de la Nación
- Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú
- Presidente del Directorio de COFIDE
- Y cuando sea necesario, por los presidentes de los bancos asociados y bancos estatales de fomento.

Llamamos la atención que de alguna manera duplica la función de la Comisión Permanente de Crédito Externo, al ser un órgano de alta jerarquía que propone y regula el crédito externo. Como órgano ejecutivo, es el que inicia la tramitación crediticia y por tanto es una instancia más a la que hay que apelar para lograr obtener recursos externos a la nación.

d) Instituto Nacional de Planificación

La función del Instituto como ente regulador de la deuda externa es bastante menos clara que en el caso de los órganos asesores del MEF. El INP participa en la formulación del Presupuesto Económico Anual, como Secretaría Técnica y emite opinión en aquellos casos donde hay un déficit presupuestal a ser cubierto en moneda extranjera. Su principal aporte en este sentido está en la elaboración y aprobación de proyectos de inversión del Gobierno Central y de las principales empresas públicas. El Presupuesto Económico Anual incluye los presupuestos para inversión y sus componentes en moneda nacional y moneda extranjera.

/Además de

Además de esta función, el INP recibe todos los proyectos presentados por las empresas públicas y por el Gobierno Central vía Ministerios realizando una priorización de los mismos de acuerdo al Plan de Desarrollo vigente y a la política económica en práctica.

No interviene en los aspectos crediticios sino de manera tangencial a través de los proyectos.

2. Del Sector Privado

Cabe señalar que no ha existido ningún organismo de control del endeudamiento externo del sector privado, antes de 1971.

Generalmente se consideran estos préstamos como un negocio comercial inter-empresa; en la medida que se fijan plazos cortos de amortización y altos intereses. Esto se aprecia generalmente en el financiamiento que otorgan prestamistas ligados económicamente al prestatario: Relaciones entre matrices y sucursales o filiales ubicadas en el Perú.

Estos se caracterizan por ser con tasas de interés muy altos. Estos intereses han sido normados por el D.S. 287-68-HC y sus modificaciones en los Decretos Leyes 17376 y 18367, del impuesto a la renta.6/

a) La Junta de Transacciones Externas (JUTREX)

La JUTREX es un organismo para la aprobación de los planes de importación de las empresas del sector privado. Se la creó en 1971 con la finalidad de ordenar el desenvolvimiento de sus transacciones externas, con el objeto de tener información y planes detallados para armonizarlos con los del sector público.

Se esperaba que las atribuciones de este organismo fueran las mismas que el Consejo de Transacciones Externas del Sector Público, pero en realidad según el Artículo 3º del D.L. 19028 eran:

> La de elaborar un presupuesto de moneda extranjera del sector privado según las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo.
>
> La de proporcionar al Consejo de Política Monetaria la información necesaria y las recomendaciones, con el objeto de adecuar el egreso anual de moneda extranjera originando en el sector privado, a la disponibilidad de divisas del país, teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan.

6/ Ver capítulo II, acápite c).

/Se encargaría

Se encargaría de regular y programar los montos en M.E. que realicen los particulares, mediante:

- Elaboración del Presupuesto en M.E. del sector privado, según las prioridades consignadas en el Plan de Desarrollo;

- Aprobación del monto anual individual de importaciones, con la información proporcionada por el BCR;

- Modificación de los montos en casos necesarios previo informe del Ministerio del sector correspondiente; y

- Recomendar al Consejo de Política Monetaria y proporcionar información, para adecuar el egreso anual de M.E. del sector privado a las disponibilidades del país, según las prioridades establecidas.

La Junta originalmente estaba constituída por seis miembros:

Dos representantes del MEF, uno de los cuales la presidirá; uno del Ministerio de Industria y Comercio; uno de INP; uno del BCR; y uno del Banco de la Nación. Posteriormente en 1973 se amplió el número de miembros incorporándose representantes de los sectores de Comercio, Agricultura, Pesquería, Energía y Minas, así como de la Oficina Nacional de Integración.

De conformidad con sus atribuciones que le confieren su ley de creación y su posterior reglamentación, en mayo de 1973, la JUTREX puso en vigencia normas para las importaciones de bienes de capital.

- La importación de bienes de capital que se afectó por montos cuyo valor FOB no exceda de 10 000 mil dólares podrá convenirse en las condiciones que los importadores acuerden con los proveedores.
- Las que excedan en US$ 10 000:
  - i) Se podrá convenir pagos a cuenta que no excedan del 20% del valor FOB de los bienes de capital a importarse.
  - ii) El saldo del valor FOB de la importación se abonará en cuotas de periodicidad uniforme cuyos montos deberán ser igualmente uniformes o de valor ascendente. Estos pagos estarán sujetos a plazos mínimos que se contarán a partir de la fecha del embarque final de los bienes importados.
  - iii) La importación de bienes de capital cuyo valor FOB exceda de US$ 1 000 000, será objeto de consulta previa a esta Junta.

/Cuadro 1

Cuadro 1

PLAZOS MINIMOS PARA LA IMPORTACION DE BIENES DE CAPITAL

Monto de la Importación (US$ = Valor FOB)	Pago de la Primera Cuota (meses después del último embarque)	Cancelación del Saldo (años después del último embarque)
1) de 10 001 a 50 000	3	2
2) de 50 001 a 100 000	3	3
3) de 100 001 a 200 000	6	4
4) de 200 001 a 400 000	6	4.5
5) de 400 000 a 1 000 000	12	5

La tasa máxima de interés que podrá pagarse para el financiamiento de las referidas importaciones no podrá exceder de las que se encuentren autorizadas en virtud a los dispositivos legales sobre la materia.

Así también la JUTREX publicó las nóminas de bienes de capital sujetos a financiamiento (no será su aplicación para aquellos bienes cuyo ingreso al país se encuentre prohibido o suspendido).

En octubre de 1974, emite las disposiciones para la importación de bienes y productos diversos (con exclusión de los bienes de capital sujetos a las normas de mayo de 1973) y explicita que las disposiciones sobre la obligatoriedad de financiación a 180 días y apertura de crédito documentario se regirán de acuerdo a las siguientes normas y a la clasificación de productos de acuerdo al arancel de aduanas:

- Quedan exceptuados de toda obligación de financiamiento:
  - i) Los productos alimenticios y productos farmacéuticos.
  - ii) Las importaciones cuyo valor no superen los US$ 2 000.-
  - iii) Las importaciones cuyo valor no supere la suma de US$ 5 000 por embarque y hasta un máximo de US$ 50 000 por año.

/-Financiamiento a

- Financiamiento a un plazo no menor de 90 días, los productos intermedios y/o terminados.

- Financiamiento no menor de 120 días los demás productos.

Estas disposiciones fueron dadas por aviso N°11-74 de la JUTREX, y no eran de aplicación para aquellos bienes cuyo ingreso al país se encontraba suspendido o prohibido. Asimismo, no modificaba las disposiciones anteriores sobre financiamiento de bienes de capital (véase Capítulo II).

En cuanto a las importaciones del Grupo Andino, tenemos que los que realizan este tipo de transacción deberán declarar ante la JUTREX por intermedio de la Banca Comercial del país, a fin de que los montos correspondientes no sean afectados al saldo asignado en la tarjeta del importador. Para autorizar importaciones del Grupo Andino debe verificarse el origen andino de la mercadería por importarse y ver si no está sujeta a restricciones a la importación decretadas por legislación anterior a 1969.

La JUTREX en 1975 deja sin vigencia la obligatoriedad de la apertura de crédito documentario o carta de garantía para toda importación.

Luego, mediante el D.L. 21496 de mayo de 1976, las autoridades alteraron sustancialmente el proceso de asignación de divisas explicado anteriormente, ya que efectivamente eliminaron a la JUTREX y COTREX, quedando en manos del Ministerio de Comercio y del MEF la autorización y el uso de las divisas, respectivamente. Así:

> El D.L. 21496 estableció el Régimen Integral de Importaciones de bienes y su correspondiente Presupuesto Anual de Divisas para importación de bienes como parte de los mecanismos de Planificación a corto plazo. Para la formulación de este programa el Ministerio de Comercio señalará los lineamientos de política de importación y el MEF en coordinación con el Instituto Nacional de Planificación señalará la asignación de divisas a nivel sectorial para el siguiente año calendario.

Para la ejecución del Programa de Importaciones el MEF autorizará a cada importador el uso de divisas y el Ministerio de Comercio emitirá las correspondientes Licencias Previas de Importación...7/

Finalmente el D.L. 21738 del 7 de diciembre de 1976 le dio nueva vitalidad a la COTREX y disolvió la JUTREX, permaneciendo hasta la actualidad vigentes dichas Leyes.

7/ Boloña, Carlos, Las Importaciones del Sector Público en el Perú: 1971-1974, mimeo, CIUP, Lima, 1977, p. 49.

Capítulo IV

LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS DEL SECTOR PUBLICO

Introducción

La alternativa de cualquier Estado, frente a la canalización de recursos internacionales al país, es doble. De una parte puede optar por permitir a todos los agentes financieros en la economía que salgan al mercado internacional a buscar recursos. De otro lado puede, más racionalmente, determinar algunas instituciones que por su función formal o por su tamaño salgan al mercado internacional de capitales.

En el Perú, el Banco de la Nación fue el agente financiero del Estado desde su fundación en 1966. Sin embargo, todos los bancos comerciales sirvieron como agentes internacionales del Estado hasta 1970, en que se nacionalizó la banca. A partir de entonces la función de los mismos en el mercado internacional de capitales estuvo limitada a la búsqueda y obtención de créditos para el comercio internacional.

A continuación se presentan breves historias de las instituciones que pueden operar a cuenta del Estado y se realizan análisis de las funciones que éstas cumplen dentro del Sistema Financiero Nacional peruano.

1. Banco de la Nación (BN)

Se crea en 1966 como persona jurídica autónoma con el fin de proporcionar a las entidades del sector público nacional servicios bancarios que dichas entidades requieren para cumplir sus funciones.1/

En el dispositivo de su creación y en el de sus estatutos,2/ se explicitan los lineamientos de política financiera del Banco de la Nación estableciéndose entre sus operaciones (entre otras) que:3/

1/ D.L. 16000, enero 1966.

2/ R.S. Nº 1026-N, octubre 1966.

3/ Más adelante por el D.L. 20119, de agosto de 1973, se precisan los alcances del Art. 6 del 16000.

/- Podrá

- Podrá efectuar por cuenta del gobierno central y en general de las entidades del sector público nacional operaciones de crédito con instituciones y agencias financieras del país y del exterior.
- Emitir y colocar valores por cuenta del Gobierno Central y colocar las que emitan las demás entidades del Sector Público Nacional, en los mercados financieros del país y el exterior.
- Otorgar avales, cortas finanzas y garantías, por cuenta del Gobierno Central y con expresa autorización de éste, a las demás entidades del Sector Público Nacional son sujeción a las normas legales pertinentes.
- Efectuar toda clase de operaciones de crédito con instituciones bancarias o financieras del extranjero con el exclusivo objeto de agenciarse los recursos necesarios para el debido cumplimiento de los fines de las entidades del sector público nacional.
- Prestar los demás servicios propios de la banca a las entidades del sector público nacional.

Las operaciones a que se refieren los incisos mencionados son de conceder préstamos a las entidades del sector público; y con la sola aprobación del directorio del banco faculta a otorgar sobregiros transitorios, descontar letras y pagarés; avales, cartas fianzas, etc., y en general los servicios bancarios requeridos por las entidades del sector público.

Las operaciones mencionadas en los incisos precedentes deberán tener en cuenta los siguientes requisitos:

- Efectos económicos favorables y finalidad reproductiva, salvo los casos de defensa nacional.
- Capacidad de endeudamiento de la entidad solicitante.
- La política crediticia y monetaria del país.
- Garantías para el cumplimiento de sus obligaciones.
- Otros específicos en cada caso.

Las operaciones a que se refieren los primeros tres incisos deben sustentarse en:

/- La

- La correspondiente ley autoritativa.
- Estudios hechos por el INP y aprobados por los ministerios respectivos.
- Si el servicio de la obligación debe hacerse con partida del presupuesto funcional se exigirá también, informe de la Dirección Nacional de Presupuesto.

El crédito se ejecutará al aprobarse por Decreto Supremo. Como el Banco de la Nación realiza operaciones financieras fundamentalmente con empresas públicas, y muchas de éstas se encuentran vinculadas al sector privado, también se le faculta para poder realizar operaciones comerciales, crediticias y bancarias con el sector privado.4/

Antes del 15 de mayo de 1970, las operaciones de cambio de divisas habían sido efectuadas en su totalidad por bancos comerciales y casas de cambio que en esa época existían. A partir de esa fecha 5/ se establece el control de cambios, que convierte al Banco de la Nación en el exclusivo encargado del manejo de toda la moneda extranjera del mercado de giros.

Esto implicó, al interior de la organización administrativa del Banco de la Nación, una necesidad de crecimiento y adaptación a las nuevas funciones encargadas. A esto se añadiría luego la nacionalización de la pesca, la comercialización de minerales y la obligatoriedad de que todas las operaciones de comercio exterior de las entidades del sector público nacional debían de procesarse en forma exclusiva por el Banco de la Nación.

Es por esa razón que las captaciones de líneas de crédito por el BN se incrementaron grandemente, lo que implica a su vez el establecimiento de corresponsalía con instituciones de créditos exteriores.

A rasgos generales podemos decir que los créditos a mediano y corto plazo provenientes del exterior pueden ser destinados para la confirmación de cartas de créditos, la financiación de importaciones, para la pre-financiación de embarques, para eventuales sobregiros y para créditos limpios. Las formas de éstos varían según la procedencia del prestamista o del mercado monetario.

4/ D.L. 18118, enero de 1970.

5/ D.L. 18275.

/Con respecto

Con respecto a trámites a través del BN para operaciones de crédito de las entidades del sector público 6/ se exceptúan las líneas de créditos normales que obtienen los Bancos Estatales y las obligaciones del sector público nacional de tipo comercial con pago diferido, las cuales serán autorizadas por el Consejo de Transacciones Externas del Sector Público,7/ y ejecutadas por intermedio del Banco de la Nación.

En abril de 1972,8/ se pretende centralizar las gestiones y ofertas de financiamiento y obtención de créditos internos o externos a través del BN. Como agente financiero del sector público nacional, se establece que las ofertas se canalizarán a través del BN, quien pondrá en conocimiento de la Dirección General de Crédito Público para su evaluación. En agosto del mismo año se modifican algunos artículos del citado dispositivo 9/ estableciéndose que recurrirán al BN:

- Para créditos a corto plazo, las empresas públicas.10/
- Para créditos en otro plazo, a excepción de las empresas públicas, todas las demás entidades del sector público nacional.
- Los créditos referidos a la exportación de productos podrán ser otorgados por el BN a la Banca Estatal de Fomento, en los plazos que requieran dichas operaciones.
- Asimismo establece que en casos especiales podrá otorgar créditos en plazos distintos a los señalados.

Y que las operaciones bancarias de las entidades del sector público a excepción de los Bancos Estatales, las realizarán a través del BN, siendo éste, quien en coordinación con el BCR y la Superintendencia de Banca y Seguros, establecerá procedimientos y plazos para el cumplimiento de dichas operaciones.

6/ D.L. 18281.

7/ Creado por D.S. 38 H, febrero 1968, y reglamentado por D.S. 070-70 EF, mayo 1970.

8/ D.L. 19346.

9/ D.L. 19516, modifica art. 6, 7 y 12 y adiciones al D.L. 19346.

10/ El D.L. 20121, agosto de 1973, norma los créditos a corto plazo a Empresas del Sector Público Nacional.

/En mayo

En mayo de 1973 se faculta 11/ al BN y a la Corporación Financiera de Desarrollo para que, con acuerdo de sus respectivos directorios, puedan autorizar expresamente a la Banca Asociada y/o Banco Estatal de Fomento, según sea el caso, a efectuar determinados tipos de operaciones con las empresas públicas.

En algunas ocasiones la práctica internacional exige que las operaciones de crédito externo en el mercado internacional se hagan a nombre del Estado mismo. Se facultó 12/ al BN y a la Corporación Financiera de Desarrollo para en los casos que sea requerido celebren operaciones de crédito y emisión y colocaciones de bonos por cuenta y en representación del Estado, de conformidad al régimen legal aplicable a sus operaciones y de acuerdo a las normas y prácticas de tales operaciones en el mercado financiero internacional, sin perjuicio del trámite de aprobación vigente.

En agosto de 1973, se diferencian las activiadades que realiza el BN,13/ y se norma el otorgamiento de créditos a corto plazo que concede a entidades públicas.14/

En calidad de agente financiero del Estado, lo faculta entre otras a:

- Efectuar por cuenta del Gobierno Central y en general de las entidades públicas, operaciones de créditos activas y pasivas con instituciones y agencias financieras del país y del exterior, de conformidad con las disposiciones legales en vigencia.15/
- Actuar de fideicomisario del Gobierno Central y en general de las entidades del Sector Público Nacional.
- Otorgar avales, cartas, fianzas y otras garantías, por cuenta del Gobierno Central y con expresa autorización de éste, a las entidades públicas.

11/ D.L. 20022, 15 de mayo de 1973 que deroga al D.L. 19405, de mayo de 1972, el cual facultó al Banco de la Nación para autorizar expresamente a la Banca Asociada a efectuar operaciones determinadas con empresas públicas. Con esta nueva Ley se incluye a la Banca de Fomento.

12/ D.L. 20050.

13/ D.L. 20119, 30-9-73, precisa los alcances del art. 6, de la ley 16000.

14/ D.L. 20121 - Ver nota 10/.

15/ En la práctica rige por lo general a operaciones a corto plazo.

/Como empresa

Como empresa bancaria:16/

- Otorgar créditos a corto plazo en moneda nacional y moneda extranjera bajo cualquier modalidad, con la sola aprobación de su directorio a las entidades públicas autorizadas por ley.
- Otorgar créditos de mediano y largo plazo en moneda nacional y moneda extranjera con la sola aprobación de su directorio, a las entidades públicas que estén autorizadas por ley a obtener este tipo de financiamiento. Si el otorgamiento de tales créditos requiriese la obtención de recursos del exterior, el Banco recabará obligatoriamente, informe previo de la Dirección General de Crédito Público. La ejecución de estos créditos estará sujeta a la aprobación del compromiso y condiciones de pago que constará en el respectivo Decreto Supremo, refrendado por los Ministros del sector interesado y de Economía y Finanzas.
- Efectuar toda clase de operaciones de crédito activas y pasivas con instituciones bancarias o financieras del país y del exterior, con aprobación de su directorio.
- Consolidar y refinanciar deudas a corto plazo a cargo del sector público nacional con aprobación de su directorio. El compromiso de pago y sus condiciones, serán aprobadas por Decreto Supremo refrendado por los ministros del sector interesado correspondiente y de Economía y Finanzas.
- Realizar operaciones de crédito de corto plazo en moneda extranjera, con personas naturales o jurídicas autorizadas a mantener cuentas en esa moneda en el BN.

Los préstamos de mediano y largo plazo que otorgue serán reembolsados con las partidas que obligatoriamente consignarán las entidades prestatarias en sus respectivos presupuestos.

16/ Por la mencionada norma, estas operaciones NO constituyen empréstito nacional.

/En cuanto

En cuanto a la normatividad de crédito a corto plazo, tenemos que se faculta a las entidades públicas que conforme a ley estén autorizadas á realizar operaciones a corto plazo con el BN, a contraer tales obligaciones bajo cualquier modalidad, con la sola aprobación del organismo directivo correspondiente.17/

Los créditos en moneda extranjera a corto plazo a los gobiernos locales, deberán ser garantizados con recursos de libre disposición.

Faculta también al BN a prorrogar el repago de los préstamos de las empresas públicas. En casos especiales y con opinión favorable de la Corporación Financiera de Desarrollo podrán solicitar prórroga de repago, con la obligación de informar al ministro del sector correspondiente. La prórroga a empresas privadas de propiedad del Estado, distintas a las empresas públicas podrá ser hecha antes del vencimiento del ejercicio presupuestal. En caso de crédito cuyo plazo de reembolso excede el vencimiento del ejercicio presupuestal, el BN queda obligado a informar a las Direcciones de Contabilidad Pública, Crédito Público y Presupuesto Público del MEF sobre las condiciones de tales operaciones.

Las Empresas Públicas pueden hacer uso de los servicios que otorga el BN como agente financiero del gobierno y como empresa bancaria. Las operaciones de corto plazo, en las que es necesario el uso de líneas de créditos externas y otras formas externas de crédito, se circunscriben básicamente a operaciones de comercio exterior, o sea, prefinanciación de exportaciones y financiación de importaciones. Por ejemplo: se autoriza a determinada empresa pública a usar por intermedio del Banco de la Nación alguna línea de crédito que una institución extranjera ha otorgado al gobierno o directamente al BN, autorizándose al Banco Central de Reserva del Perú a proveer las divisas que sean necesarias para la atención de determinada operación comercial. Si fuera el caso de una importación de bienes o servicios por parte de la empresa pública con cargo a la línea de crédito que se autoriza, se efectuará de conformidad con los dispositivos legales vigentes: la empresa deberá acompañar resolución ministerial del MEF

17/ Esta autorización no es aplicable a las entidades del gobierno central e instituciones públicas, que conforme a ley, deban recurrir al tesoro público para sus operaciones de endeudamiento.

/autorizando la

autorizando la adquisición, previo informe favorable del Consejo de Transacciones Externas del Sector Público y documentos de embarque que amparen dicha adquisición,18/ correspondiéndole a la Contraloría General de la República facultad fiscalizadora que le reconoce la ley.

Es importante tener presente que algunas operaciones de corto plazo son delegadas a la Banca Asociada, en especial las originadas por la comercialización estatal de los principales productos de exportación e importación y consumo interno.

Las otras entidades del sector público, como las componentes del Gobierno Central en sus proyectos de infraestructura con financiamiento externo recurren al Banco de la Nación para que en su condición de agente financiero del Estado, concerte el financiamiento.

Así el BN negocia las ofertas del exterior en coordinación con la Dirección General de Crédito Público y de Asesoría Jurídica del MEF para analizar sus méritos y lo elevan a la Comisión Permanente de Crédito Externo quien emite informes. Asimismo, se verifica con el BCR la disponibilidad de divisas para el proyecto.

Luego se eleva al directorio del BN la oferta para la respectiva aprobación de la concertación de la operación en las condiciones negociadas por dicho banco. Este acuerdo del directorio es remitido a la Dirección General de Crédito Público, quien previo análisis, redacta el D.S. que es remitido en coordinación, a la Contraloría General de la República. Una vez obtenido el último visto bueno, se emite el Decreto Supremo. Una vez obtenido este Decreto Supremo la entidad del Sector Público Nacional interesada, el prestamista y el BN proceden a suscribir los contratos. Posteriormente una copia es remitida a la Contraloría General de la República para el control posterior. Estos pasos son válidos para operaciones de crédito externo de mediano y largo plazo para financiar proyectos de infraestructura.19/

18/ Según el D.S. 150-69-EF, reglamentando el régimen de certificado de divisas (octubre de 1969).

19/ En apéndice 5 se presenta un resumen del proceso de aprobación.

/2. La

2. La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)

La COFIDE se crea en 1971,20/ como una institución para el apoyo de la actividad empresarial del gobierno, del sector privado y de las empresas de propiedad social, en la industria y demás actividades productivas.

En 1972 se define la competencia de COFIDE 21/ en la centralización de gestiones de crédito de mediano y largo plazo, que requieren las empresas públicas, tanto en moneda nacional como extranjera, así como de todas las ofertas de financiamiento externo que se reciban en favor de las mencionadas empresas, quienes deberán acompañar el informe del INP, salvo para aquellos créditos destinados a garantizar la normal operación de las empresas. Asimismo, COFIDE podrá otorgar préstamos de corto plazo en casos especiales.

Así también, COFIDE tiene facultad de delegar la realización de determinadas operaciones en la Banca Estatal de Fomento y en la Banca Nacional Asociada, a fin de flexibilizar sus operaciones y utilizar la experiencia y contactos externos que poseen dichos Bancos.22/

En junio de 1973, se faculta a COFIDE a celebrar operaciones de crédito y emisión y colocación de bonos en el exterior por cuenta y en representación del Estado, sin perjuicio del trámite de aprobación vigente.23/

En ese mismo año se adoptan nuevas medidas para incrementar el volumen de los créditos de mediano y largo plazo que otorga en favor de las empresas públicas, estableciéndose para el efecto que tales créditos sólo requerirán la aprobación de la Corporación y de la Empresa prestataria (Directorio), previo dictamen del INP. Además los créditos que realiza COFIDE, ya sea como obligación directa o bajo su garantía, destinados a proveer de recursos externos a las empresas públicas para financiar proyectos a mediano y largo plazo, serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el MEP, previo dictamen de la Dirección General de Crédito Público.24/

20/ Decreto Ley 18807.

21/ Mediante el D.L. 19516 que modifica a las dadas por el D.L. 19346 de abril de ese año.

22/ Decreto Ley 20022 y D.L. 20032.

23/ Decreto Ley 20050.

24/ Decreto Ley 20185, octubre de 1973.

/En base

En base a los D.L. 19307 25/ y D.L. 19971 26/ se faculta a COFIDE a celebrar contratos de crédito expresados en moneda extranjera previa autorización del BCR, con empresas públicas, privadas (con más de 51% de capital social nacional) y de propiedad social, siempre que su objeto sea el pago directamente en el exterior de bienes de capital y su reembolso se efectúe en moneda nacional, al tipo de cambio vigente en el mercado de certificados en la oportunidad de pagos.27/ También se establece que COFIDE queda exceptuada de la obligación impuesta en el artículo 20 del D.L. 17710 sobre la obligatoriedad de la entrega de divisas al BCR.28/

Los créditos externos, además, podrán ser usados directamente en el exterior para cancelar los servicios que requieren las empresas públicas. Obliga asimismo al BCR la entrega de moneda extranjera necesaria para el pago de tales créditos al tipo de cambio del mercado de certificados, previa entrega del monto correspondiente en moneda nacional.

Las fuentes de financiamiento externo con la que opera COFIDE son: créditos de fomento a la exportación, créditos comerciales, créditos de gobierno a gobierno y créditos de organismos internacionales.

Los trámites para la aprobación de las operaciones de crédito externo con las empresas públicas podemos subdividirlos en externos e internos:29/

Externos a COFIDE:

Primero, la empresa interesada analiza su proyecto y luego acude a su sector para que la oficina sectorial de planificación emita un dictamen favorable quien lo eleva al INP.30/ El INP da una prioridad intersectorial y sólo posteriormente la empresa contacta con el prestamista externo (usualmente en coordinación con COFIDE) quien otorga una oferta de crédito,

---

25/ Que autoriza a instituciones de crédito señaladas por el BCR a celebrar contratos en moneda extranjera (marzo 1972).

26/ Faculta a los Bancos Estatales de Fomento, previa autorización del BCR, celebrar contratos de crédito en M.E. con empresas nacionales definidas en el D.L. 18900 (abril 1973).

27/ Decreto Ley 20203.

28/ Véase apéndice 6.

29/ Basado en la exposición sobre: Financiamiento de las Inversiones de Empresas Públicas y Privadas, del Dr. Luis Mantilla Bartra, representante de COFIDE en el Seminario: "Financiamiento Externo de Inversiones", Lima, septiembre, 1977.

30/ Para un resumen gráfico del proceso de aprobación, consultar apéndice 7.

/por ejemplo

por ejemplo vía telex esta oferta es puesta en conocimiento de COFIDE, quien coordina con la Dirección General de Crédito Público para analizar sus méritos y si la encuentra procedente, luego de una negociación la eleva al Comité Superior de la Deuda Externa 31/ quien autoriza a que se salga a buscar al exterior los créditos y la iniciación de tales gestiones. Hasta este punto no existe aún el o los contratos, simplemente términos y condiciones (montos, tasas de intereses, etc.).

Una vez obtenido esto, COFIDE, en coordinación con Crédito Público y la empresa, solicita al prestamista el envío de los contratos propiamente dichos. Estos contratos son coordinados y negociados por COFIDE, Crédito Público y la empresa. Asimismo, se verifica con el BCR la disponibilidad de divisas para este tipo de Crédito. Posteriormente tanto la empresa como COFIDE elevan la oferta con sus contratos a sus directores para ser aprobados. Estos acuerdos del directorio tanto de COFIDE como de la empresa así como los contratos mismos, son remitidos a la Dirección General de Crédito Público, quien previo análisis redacta el Decreto Supremo que es remitido a la Contraloría General. Una vez obtenido este último visto bueno se emite el Decreto Supremo, y tanto la empresa, el prestamista y COFIDE, proceden a suscribir los contratos. Posteriormente y de acuerdo a la Ley de Presupuesto, una copia es remitida a la Contraloría General para el control posterior. Esto finalmente, requiere cumplir con todos los trámites para poner en vigencia el contrato, es decir, las condiciones previas a los desembolsos.

Internos a COFIDE

Existen 2 aprobaciones de directorio:

La primera que indica la intención de COFIDE de participar, ya sea otorgando un Crédito en M.E. con recursos propios; una garantía que viabiliza un Crédito en M.E.; y/o un Crédito en M.N. Esto resulta ser un compromiso formal de COFIDE de participar en el proyecto. Aun, a este nivel, el Directorio todavía no ha especificado las fuentes de sus recursos externos. Pero ya se especifican los términos y condiciones en caso el Crédito sea en M.N. por cuanto tiene pleno control sobre ellos.

31/ Creado por D.S. 275-72-EF, noviembre 1972 como coordinador entre las empresas del sector público nacional que intervienen en la obtención de créditos externos, cuya función es la autorización de la iniciación de tales gestiones.

/La segunda

La segunda aprobación ocurre posterior o simultáneamente, en la medida que se encuentra avanzada la negociación de los contratos y se tengan los términos y condiciones definidos. Se gestiona una aprobación por directorio de los términos específicos de la contratación, las que a su vez serán tratadas a la empresa receptora del Crédito.

Entre los servicios que COFIDE brinda a sus empresas clientes, tenemos dos básicamente:

i) Asesoría para Adquisiciones

Existen dos servicios de este tipo de asesoría: el servicio con los proveedores y el servicio con instituciones financieras.

Existe un procedimiento de pautas a seguirse para ver las ventajas (técnicas y financieras) de ofertas obtenidas mediante el proceso tradicional de licitaciones y/o concursos de precios, que pasaremos a enumerar:

- Calificación previa de los suministradores.
- Especificación de características técnicas.
- Características de financiamiento (plazo).
- Características de financiamiento (costo real).
- Asignación de la buena pro.

Existe además un banco de datos que COFIDE trata de mantener al día sobre instituciones financieras, disponible a los clientes. Por ejemplo. para saber si está calificada para algún tipo específico de operación, y se registran sus diversos elementos como el nombre de subsidiarias principales y su campo de acción, así como las oficinas en el país (si las hay); el tipo de institución que es, su estructura, su clasificación operativa y el tipo de organización que mantiene; datos sobre sus estados financieros, etc. Todo esto sirve como un instrumento de control y un servicio para las empresas clientes.

ii) Análisis de Proyectos

COFIDE tiene elementos para determinar la viabilidad de un proyecto. Al tener acceso a información le permite a COFIDE una asignación de fuentes de financiamiento en función al proyecto y rubros a financiarse (inversión o equipos pre-operativos).

/Mantiene un

Mantiene un análisis de las empresas clientes. Asimismo tiene mecanismos especiales cara el financiamiento de estudios y proyectos. Por ejemplo, el sistema de avance a cuenta que se usa para otorgar un crédito que no esté en ese momento respaldado por un crédito externo.

También, COFIDE administra una serie de líneas de libre disponibilidad, créditos de instituciones internacionales; y créditos tipo "canasta de bienes" que se mantienen disponibles a sus clientes.

3. El Banco Central de Reserva

La institución que mayor manejo tiene del nivel de caja en moneda extranjera en el caso peruano es aquella que tiene menor incidencia en la formulación de políticas de endeudamiento y en el uso de los instrumentos.

El Banco Central de Reserva aparece como ente normativo a partir de la formación del Consejo de Transacciones Externas del Sector Público en 1970. Como miembro de la Comisión, y como secretaría técnica de la Comisión, tiene una función de priorizar importaciones del sector público, utilizando las prioridades otorgadas por el Instituto Nacional de Planificación. Igual función cumplía con el JUTREX, donde participó como secretaría técnica de la Junta. Estrictamente en cuanto endeudamiento se refiere, en virtud del Decreto Ley 19232 del 16 de diciembre de 1971, pasa el Banco a ser el calificador y coordinador de las operaciones de crédito externo del país, función que le fue encargada con anterioridad a la Comisión Permanente del Crédito Externo. Por este dispositivo, y por aquellos que devienen de la implementación de las decisiones 24 y 37 del Acuerdo de Cartagena sobre tratamiento común a los capitales extranjeros, el banco interviene. La aparición del Acuerdo de Cartagena implicó que para su correcta implementación se respetara una diferencial de no más de tres puntos entre la tasa preferencial del mercado de capitales del país prestamista y la tasa cobrada al banco o la empresa en el país prestatario. Igualmente prohibe que existan créditos inter empresa a tasas por encima de las marcadas en los mercados de capitales.32/

32/ Ver acápite sobre instrumentos de política del Sector Privado D.L. 18900 y D.L. 18999.

/El Banco

El Banco Central, luego, pasa a ser un ente calificador de los préstamos de los sectores públicos y privados, de acuerdo a las normas señaladas, pero quedando en la Dirección General de Crédito Público el eje del control del endeudamiento, como se ha visto en acápites anteriores.

El Banco Central no regula préstamos externos; únicamente actúa como implementador de las decisiones del Pacto Andino.

A partir de 1976, las funciones del banco inician una variación. Entra a buscar préstamos de apoyo a Balanza de Pagos, pero de manera excepcional. El Banco se endeuda por no tener opción como "cajero" que busca equilibrio en su nivel de divisas. Sin embargo, estas son deudas canceladas en el plazo más inmediato posible. No existe ninguna disposición interna al banco o de cualquier otro tipo que dirija la manera o las proporciones de endeudamiento del banco. Es decir que el banco en los hechos establece la política sin que existan condiciones internas que de alguna manera modifiquen el comportamiento del endeudamiento. Hacen un manejo limitado de fondos en fideicomiso, los cuales los entregan a la brevedad posible a entidades operativas como son COFIDE y los Bancos de Fomento.

4. Banca Estatal de Fomento (BEF)

Los cuatro Bancos Estatales de Fomento (Agrario, Industrial, Minero y Vivienda) utilizan financiamiento externo como una fuente de recursos, pero su significación no es prioritaria. En lo referente al destino de la aplicación de sus recursos es el sector privado el mayor beneficiado.

En cuanto a recursos de mediano y largo plazo:

- Los sectores productivos sólo pueden obtener créditos a mediano y largo plazo de los Bancos Estatales de Fomento como el Agrario, el Industrial y el Minero, los que a su vez utilizan recursos provenientes de los aportes de capital del Estado, de préstamos a largo plazo del Banco Mundial, AID por programas especiales que administran en Fideicomiso.
- El Banco Agrario financia de este modo la instalación de cultivos permanentes, la adquisición de maquinaria agrícola, así como la compra de fertilizantes.

/- El

- El Banco Industrial financia con fideicomisos a la pesca, pequeña industria, artesanía y a la industria hotelera; las cuales tienen su única fuente de recursos en el Banco Industrial.
- La pequeña y mediana minería utilizan el Banco minero para recuento de las exportaciones.
  La gran minería se financia fundamentalmente en el exterior.
- El sector construcción, obtiene recursos a largo plazo del Banco Central Hipotecario o de las mutuales, para la construcción de viviendas de interés social.

En abril de 1973 33/ se faculta a los BEF a conseguir contratos de crédito expresados en moneda extranjera, con cargo a las líneas de crédito externo previamente autorizadas por el BCR según D.L. 19232. Dichos contratos se podrán realizar a condición de que su objeto exclusivo sea el financiamiento a importaciones de bienes de capital, a plazos concordes con los mínimos señalados por la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado.34/ Los créditos internos serán reembolsados en M.N. con observación de los plazos señalados por dicha Junta, al tipo de cambio vigente al tiempo de pago. Dichos contratos deberán ser aprobados por el BCR. Asimismo se exonera a los BEF del inciso (d) del artículo 2 del D.L. 17710.35/ El BCR proporcionará a dichos bancos la moneda extranjera necesaria para el pago de dichos créditos.

La BEF puede operar con empresas públicas y demás entidades del sector público nacional otorgando créditos en aquellos casos en que por el sector económico de tales operaciones le corresponda. Así faculta a la BEF a otorgar créditos que tengan por objeto el financiamiento de exportaciones cualquiera sea el plazo de los mismos. Además podrá otorgar en casos excepcionales préstamos para inversión en favor de empresas públicas, previa

---

33/ Decreto Ley 18971.

34/ Creado por D.L. 19028, noviembre 1971, para regular la utilización de moneda extranjera del sector privado requerida para efectuar importación de bienes. Por D.S. 142-72 se reglamenta dicho dispositivo.

35/ Ver nota 28.

/autorización del

autorización del Consejo Superior de la Banca Estatal.36/ Así también COFIDE podrá delegar a la BEF, la realización de determinadas operaciones con empresas públicas.37/

Hasta antes de la creación del Mercado Unico de Cambios, en octubre de 1977 por D.L. 21953 las exportaciones de las empresas eran financiadas únicamente por el Banco de la Nación. A partir de entonces esta restricción desapareció, pasando la Banca Comercial y de Fomento a cumplir esta función.

La financiación de exportaciones no tradicionales se realizaba con recursos del fondo de exportaciones no tradicionales manejada por el Banco Industrial y utilizado por todo el Sistema Bancario.

Y la financiación de exportaciones de bienes de capital a mediano y largo plazo, la realizaba el Banco Industrial con recursos externos del BIRF o la CAF.

Los Fideicomisos

Los BEF establecen convenios de préstamos con organismos internacionales de fomento tales como el BID, Banco Mundial, AID, con destinos especificadss de antemano.

Las acciones seguidas por los BEF para la obtención de líneas de crédito externas de tales organismos son de manera general las siguientes:

1. El Banco Estatal de Fomento establece contactos con los organismos extranjeros para ver posibilidades de obtención de prestamos.
2. El Ministerio de Economía y Finanzas autoriza al Banco Estatal de Fomento a gestionar tratos preliminares para la obtención del crédito.
3. El proyecto de factibilidad preparado por el Banco Estatal de Fomento es enviado al Instituto Nacional de Planificación para que dictamine su prioridad y una vez obtenido el dictamen favorable se envían dos ejemplares a la Dirección General de Crédito Público del proyecto de solicitud del préstamo para su tramitación oficial. Crédito Público procederá a tramitar la correspondiente solicitud de préstamo al Organismo Internacional de Fomento y el gobierno peruano solicita formalmente a dicho organismo el préstamo para el Banco Estatal de Fomento.

36/ Por D.L. 19516.

37/ Decreto Ley 20022.

/4. Se

4. Se somete a consideración del Organismo Internacional de Fomento el proyecto para luego negociar los términos del contrato de préstamo y del contrato de garantía.

5. De aprobar, por directorio, los términos y condiciones del contrato de préstamo, el Banco Estatal de Fomento se dirige al Organismo Internacional de Fomento haciendo conocer los contraplanteamientos del Banco Estatal Nacional a los términos del préstamo.

6. Es usual que los Organismos Internacionales de Fomento tengan como norma el requisito de Aval del Estado en estas operaciones. Por Decreto Ley se otorga garantía del Estado a la operación de préstamo en el que proporciona garantía por el monto concertado o por concertar en un futuro. Asimismo se autoriza al gobierno a que la garantía de la República sea dada por el MEF.

7. Las condiciones financieras bajo las cuales se garantizan operaciones deben ser aprobadas por Decreto Supremo y debiendo en cada caso aprobar las operaciones de crédito y garantía, de conformidad con los dispositivos legales vigentes. En el referido Decreto Supremo debe constar además el pronunciamiento favorable de la Dirección General de Crédito Público así como también la Contraloría General de la República debe encontrarlo procedente. Así se firman convenios de préstamo y garantía.

Por lo general se suscriben convenios entre los ministerios del sector con el Banco Estatal de Fomento, para la ejecución de programas o subprogramas de crédito y asistencia técnica previstos en el contrato de préstamos.

Es importante señalar que los BEF actúan de fideicomisarios de líneas de crédito externas obtenidas por los ministerios, donde el Banco Estatal de Fomento no gestiona los créditos y tampoco los paga, sino que los administra.

Es así como los BEF utilizan recursos provenientes de préstamos a largo plazo de Organismos Internacionales de Fomento y de Programas especiales que administran en fideicomiso.

Los BEF además realizan operaciones bancarias a corto y mediano plazo fundamentalmente para financiamiento de exportaciones e importaciones de bienes de capital y bienes intermedios.

/Capítulo V

Capítulo V

EVALUACION DE LOS ENTES REGULADORES

El problema del control institucional y de la definición de políticas ha sido tratado de manera formal hasta acá.1/ En este capítulo pretendemos verter las evaluaciones hechas por altos funcionarios del INP y del BCR sobre las mismas.

La Comisión de Transacciones del Sector Externo funcionó de manera bastante eficiente controlándose el uso de divisas y las importaciones del sector público, excepto en lo que a defensa concierne. El problema mayor existente es la aprobación por parte de la Comisión Especial de Transacciones conformada siempre por el Director General de Económía de la Fuerza Aérea, un representante del Ministro de Economía, el Director General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Banco Central de Reserva, y el Ministro del Arma que solicita la importación de armamentos. Dicha Comisión actúa únicamente como visación de los montos requeridos, de manera que no es posible desaprobar una importación con el endeudamiento que éste conlleva.

El Consejo Superior de la Deuda sufre de un problema similar, al recibir las ofertas formales de los bancos luego de negociado el destino y las condiciones del crédito. Usualmente las presiones de los Ministros porque se aprueben los proyectos de su cartera ministerial resultan en que el Comité Superior únicamente aprueba lo que fue propuesto. Es un sello de aprobación ex-post a un acuerdo tomado en Consejo de Ministros con anterioridad.

El Comité Permanente de la Deuda Externa, existente hasta la segunda semana de abril de 1978 no cumplió nunca con su función como ente definitorio de la política de endeudamiento externo. No fue nunca reunido con este propósito y al contrario se le imponían acuerdos tomados por ministros con antelación de manera de servir como un sello de aprobación a la política

1/ Para una cronología de las leyes referentes al endeudamiento externo, véase el Apéndice 8.

/formulada por

formulada por ministros individuales. Es esto lo que resulta en su reorganización como un ente que debe priorizar. El nivel del equipo del Comité Permanente es de Directores Generales de ministerios mientras que el Comité Superior está conformado por ministros. Este desbalance resulta en que los acuerdos tomados en el Consejo Superior sean acatados íntegramente en Comité Permanente.

Con esto se desvirtúa la función del Comité Permanente. La definición de la política de endeudamiento que le está encargada no puede realizarse en parte por no tener el nivel suficiente para hacerlo. Únicamente a nivel ministerial puede definirse esta política. La prueba está en la dación de la Ley 22149 del 18 de abril de 1978, la cual fue otorgada inconsulta a los comités, de manera oficial.

Cuando existió el Jutrex, éste fue un centro de presión del sector privado sobre los funcionarios que integraban la Junta debido principalmente a que dependiendo de la aprobación allí podría importarse para continuar la producción en la industria de ensamblaje; la cual es parte fundamental del sector industrial peruano. Esta presión se manifestaba con el uso corriente de prácticas cuestionables que terminó destruyendo el propósito de la institución. La Junta dejó de servir para priorizar importaciones y por lo tanto créditos para importaciones de corto plazo y se convirtió en un centro de presión económica de las empresas más grandes. Ello contribuyó a su eliminación en diciembre de 1976.

Hasta 1974, en que COFIDE y el Banco de la Nación asumen sus papeles como los centralizadores de las ofertas de crédito al Perú, cada Ministro salía al exterior a buscar ofertas de crédito para sus proyectos. Esto resultó en que se diera una irracionalidad de las condiciones del crédito al país; por ejemplo, la exigencia de garantía oro o franco oro, por parte de acreedores europeos. Igualmente, no existía ninguna institución que supervisara el desarrollo de las tasas de interés internacionales, función que COFIDE ha pasado a cumplir de manera voluntariosa dado que la ley no estipula y no existe ningún dispositivo que lo señale. Hasta 1974, el spread que se cobraba al Perú llegaba al 2.25% lo cual era aceptado siempre. A partir de la función de COFIDE como seguidora del desarrollo del Euromercado se redujo a 1.25% aunque también otros factores económicos afectaron este cambio.

/La centralización

La centralización del crédito a partir de la definición de funciones del Banco de la Nación y de COFIDE organizó en gran medida las negociaciones internacionales y se mejoró la capacidad de llevarlo a cabo.

Sin embargo, el hecho que esto ocurriera a pesar de existir instituciones internas de control y controles específicos sobre tasa de interés muestran que las voluntades políticas del más alto nivel son las que entran a jugar en la decisión de los créditos que se aprueban. Las instancias formales pueden o no estar de acuerdo, pero las instancias políticas más altas, de acuerdo a prioridades que pueden estar acordes con una política de Defensa pero en contraposición con una política de desarrollo son, en cada caso importante, las que deciden.

La falta de una política nacional de endeudamiento, hasta el 18 de abril del presente año muestra el vacío en que se movieron las entidades reguladoras. De otro lado, el ámbito en que se tomaron las decisiones siempre fue más allá del ámbito formal de control, es decir que en ningún caso, aun existiendo política definida, se podría haber llevado a cabo.

/BILBIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. Banco Central de Reserva del Perú. Plan Nacional de Desarrollo 1962-1971. BCR, Lima, 1962.

2. Banco Central de Reserva del Perú. El Desarrollo Económico y Financiero del Perú de 1969 a 1972. MEF, Lima, 1972.

3. Bolofia, Carlos. Las Importaciones del Sector Público en el Perú: 1971-1974. Mimeo. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, 1977.

4. Caputo Orlando et al. Imperialismo, Dependencia y Relaciones Económicas Internacionales. CESO, Santiago, 1972.

5. De la Melena, Germán. La Reforma Financiera, octubre 1968-1973. MEF, Lima, 1973.

6. Devlin, Robert Proyect Manual and Methodological Guidelines for the Study of the Role of Transnational Banks in the External Finance of Peru, Santiago, Joint Unit CEPAL/Cet, Working Document N°10, 1978.

7. Fajnsylber Fernando et al. Las Empresas Transnacionales. Expansión a Nivel Mundial y Proyección en la Industria Mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

8. Galbraith, John K. El Crac del 29. Ariel, Barcelona, Segunda Edición castellana, 1976.

9. Gramsci, Antonio. Notas sobre Maquiavelo. Juan Pablos editores, México, 1975.

10. Instituto Nacional de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975. INP, Lima, 1971.

11. Instituto Nacional de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978. INP, Lima, 1975.

12. Instituto Nacional de Planificación. Plan Bienal de Desarrollo 1975-1976. INP, Lima, 1975.

13. Instituto Nacional de Planificación. Plan Bienal de Desarrollo 1977-1978. INP, Lima, 1977.

14. Instituto Nacional de Planificación. El Sector Externo. INP, Documento de Circulación Interna, Lima, 1970.

15. López de la Piniella, Julio. Análisis Jurídico Económico del Crédito Público en el Perú 1968-1974. Mimeo, Tesis de Bachiller en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1975.

16. Pease García, Henry. El Ocaso del Poder Oligárquico. Desco, Lima, 1977.

17. Plan Inca, aparecido en La Prensa, diario, Lima, 28 de julio de 1974.

18. Plan Tupac Amaru, aparecido en El Peruano, diario oficial, Lima, 3 de octubre de 1977.

19. Roll, Eric. El mundo después de Keynes. Monte Avila, Caracas, 1969.

20. Rubio Marcial. Legislación peruana sobre préstamos externos al desarrollo. Mimeo, Tesis de Bachiller en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1972.

21. Ugarteche, Oscar. El caso de la deuda pública peruana: 1965-1975. Las empresas transnacionales y el endeudamiento externo. INP, Lima, 1977.

22. Irigoyen, Manuel. Bosquejo sobre empréstitos contemporáneos del Perú. San Martí, Lima, 1928.

Apéndice 1

DECRETO LEY 22149 DEL 18 DE ABRIL DE 1978

Artículo 1º. Las entidades del sector público nacional que estén facultadas para realizar operaciones de crédito externo con plazo mayor de un año, así como para otorgar avales y garantías de acuerdo a sus leyes, deberán observar lo siguiente en lo que se refiere a los plazos, debiendo entenderse por plazo el período de amortizaciones más el de gracia de los mismos:

a) Los préstamos destinados a proyectos de inversión que tengan por objeto la generación y/o ahorro directo de divisas, podrán concertarse a plazos menores de diez años, debiendo iniciarse su amortización en un plazo mínimo de seis meses después de la puesta en marcha del Proyecto;

b) Los préstamos destinados a financiar la importación de alimentos, deberán tener un plazo mayor de dos años;

c) Los préstamos bancarios de libre disponibilidad deberán tener un plazo mayor de siete años, de los cuales tres años deben corresponder al período de gracia;

d) En caso de préstamos para Importaciones de Bienes de Capital, para proyectos de equipamiento o reequipamiento, estos deberán ser cancelados en un plazo mayor de ocho años, debiendo observarse un plazo de gracia no menor de treinta meses;

e) Los préstamos destinados a proyectos de comunicaciones, transportes, agricultura, educación, salud, vivienda, energéticos, obras de infraestructura en general, deberán tener un plazo mayor de doce años, incluyendo un período de gracia no menor de tres años debiendo obtenerse preferentemente de organismos internacionales, de gobierno y de agencias de gobierno;

f) Los préstamos destinados a financiar servicios deberán tener un plazo mayor de seis años, y,

g) Los préstamos para propósitos no comprendidos en los inicios anteriores deberán tener un plazo mayor de siete años.

Artículo 2º. Los préstamos que tengan por finalidad el financiamiento del componente externo de los proyectos que se encuentran en su etapa final de ejecución, tendrán prioridad en la captación de recursos externos debiendo acogerse a las condiciones señaladas en el artículo anterior, según corresponda a cada caso.

Artículo 3º. Para los efectos del cómputo de los plazos, cada contrato o préstamo será considerado en forma independiente, en los casos en que exista más de un contrato o préstamo por proyecto.

Artículo 4º. Las cuotas de amortización de los préstamos externos correspondientes al sector público nacional deberán ser mínimas durante los años 1978 a 1981 inclusive, y luego podrán ser mayores de modo tal de no exceder la capacidad mensual de atención del servicio total de la deuda externa, amortización e intereses.

Artículo 5º. Los préstamos a corto plazo no podrán ser renovados para su utilización en el financiamiento de las operaciones a que se refiere el Artículo 1º del presente Decreto Ley.

Artículo 6º. La concertación de préstamos externos que realicen las entidades del sector público nacional en su conjunto incluyendo los avales o garantías de éstos y las del Estado no podrán exceder del equivalente de trescientos millones de dólares americanos (US$ 300 000 000,00) anuales durante el período comprendido entre 1978 y 1981, siempre que su período de vencimiento sea menor de diez años.

Artículo 7º. Unicamente podrán concertarse préstamos externos con el propósito de financiar gastos locales cuando éstos provengan de organismos internacionales, de gobierno y de agencias de Gobierno o en condiciones similares a las otorgadas por estas entidades, a excepción de los proyectos que generen y/o ahorren divisas en forma directa. En este caso podrá concertarse hasta un monto máximo del veinte por ciento del costo del proyecto para financiar esta clase de gastos, en los mismos plazos y condiciones que los créditos otorgados para el financiamiento del componente externo.

Artículo 8º. La Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas deberá controlar que los límites que establece el presente Decreto Ley sean observados, absolver las consultas que sobre el mismo se formulen, debiendo informar sobre estos aspectos al Comité Superior de la Deuda Externa, así como proponer las medidas necesarias para la mejor aplicación del presente Decreto Ley.

Artículo 9º. Créase una Comisión de carácter permanente integrada por representantes de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, la que actuará como Secretaría Técnica, Instituto Nacional de Planificación, Banco de la Nación, Banco Central de Reserva del Perú y Corporación Financiera de Desarrollo, a fin de que identifiquen los proyectos más convenientes desde el punto de vista de la generación y/o ahorro de divisas, previamente priorizados por el Instituto Nacional de Planificación, a efecto de que puedan financiarse mediante préstamos externos, previo análisis de su rentabilidad. En igual sentido se procederá respecto a las importaciones a que se hace referencia en el inciso d) del artículo 1º.

Artículo 10º. Las gestiones de crédito y el otorgamiento de avales y garantías por parte de entidades del sector público nacional, que no hayan sido previamente coordinadas con la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, carecen de validez.

Artículo 11º. Las operaciones externas de corto plazo que realicen las entidades del sector público nacional deberán ser materia de previo registro ante el Banco Central de Reserva del Perú el que informará mensualmente de las mismas a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 12º. Los artículos 1º y 7º del presente Decreto Ley no serán de aplicación a los préstamos que a la fecha de su vigencia se encuentran en proceso de tramitación por ante la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas y cuya relación será publicada en el Diario Oficial "El Peruano", dentro de cinco días.

Artículo 13º. El presente Decreto Ley no se aplicará a los préstamos destinados con fines de apoyo de balanza de pagos, refinanciación o reestructuración de deuda.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dieciocho días del mes de abril de mil novecientos setentiocho.

/Apéndice 2

Apéndice 2

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA APROBACION DE CREDITOS INTERNACIONALES

1. Sector público

a) Aprobación de préstamos externos de mediano y largo plazo 1/

El primer requisito a considerar es el de que todo empréstito nacional debe ser aprobado por Ley es decir, por el Poder Legislativo del Estado, según lo manda el Art. 15 de la Constitución.

En dicha ley deberá precisarse sus condiciones y objetivos de inversión. Este criterio es reforzado por el Art. 68 de la ley 16360 de 1966.

La idea central es dar al país la mayor seguridad posible sobre la seriedad de la decisión de contratar préstamos externos, al hacer que sean necesariamente aprobados por ley. Sin embargo, previa a esta aprobación final, existen en nuestro ordenamiento legal, multitud de instituciones y organismos que deben opinar en algunos casos y en otros aprobar los contratos de crédito externo del Sector Público. Dichos organismos y sus funciones son:

- La Contraloría Genral de la República. Deberá informar todos los contratos de crédito del Estado (Ley 14816 Art. 68; Ley 16360, Art. 81; D.L. 19039 Art. 12).

- Dirección General de Crédito Público. Deberá informar todos los contratos de crédito del Estado (Ley 16360, Art. 81; D.L. 17521, Art. 26).

- La Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas. Deberá analizar la parte legal de los contratos (D.L. 17521, Art. 19; D.S. 007-72-EF, Art. 2 inc. c. X. Ley 16360).

- El Consejo de Transacciones Externas del sector público. Deberá aprobar toda operación financiera que comprometa al crédito externo del Estado.(D.S. 038-H de 9 de febrero de 1968; R.S. de 30 de abril de 1968.)

- La Comisión Permanente de Crédito Externo. Deberá aprobar toda operación que de alguna manera comprometa el crédito externo del Estado. (D.L. 17631, Art. 3.)

1/ La sección ha sido tomada textualmente del trabajo de Rubio (pp. 135, 136) citado en la bibliografía. Se encontró que la ley 16360 incorpora a la Dirección General de Asesoría Legal del entonces Ministerio de Hacienda y Comercio, actual MEF, y se modificó en el texto original.

Esto se vio modificado a través del D.L. 18281 del 19 de mayo de 1970, que establece las siguientes normas:

1) Toda operación de crédito de las entidades del Sector Público deberá ser aprobada por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

2) Tramitación de las solicitudes:

2.1. Los ministerios enviarán sus proyectos al INP a través de las Oficinas Sectoriales de Planificación.

2.2. El INP se pronunciará sobre la prioridad intersectorial del proyecto.

2.3. Los proyectos declarados prioritarios por el INP, se remitirán aprobados por Resolución del Ministerio del ramo a la Comisión Permanente de Crédito Externo.

2.4. La Comisión Permanente de Crédito Externo recomendará a la entidad recurrente la oportunidad de presentación de la solicitud de acuerdo a la situación de la Deuda Pública Nacional.

2.5. Una vez concertada la operación, deberá presentarse al Ministerio de Economía y Finanzas el cual, previo informe de la Dirección General de Crédito Público, de la Dirección de Asesoría Jurídica y de la Contraloría General de la República, someterá el proyecto a la aprobación por Decreto Supremo antes referida.

(Para una cronología del control del endeudamiento, véase el siguiente cuadro A de este Apéndice.)

b) Procedimientos para la Importación 2/

Con relación a los trámites para la realización de las importaciones, se puede señalar que los importadores deben encontrarse primero inscritos en el Registro Nacional de Importadores que lleva la Dirección General del Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, la inscripción es necesaria en la Jutrex o en el Cotrex según sea el caso (importador privado o público). Una vez que se ha cumplido con las inscripciones previas de haber entregado oportunamente su Presupuesto Anual de Necesidades de Divisas (para el caso del sector privado) y haber presentado su programa anual de importación (para el caso del sector público) el importador procede a realizar importaciones de acuerdo con el esquema (véase cuadro B) que se describe en forma secuencial más adelante:

2/ Carlos Bologna, Las Importaciones del Sector Público en el Perú: 1971-1974. Mimeo., Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1977, pp. 40-42.

Cuadro A

SECTOR PUBLICO

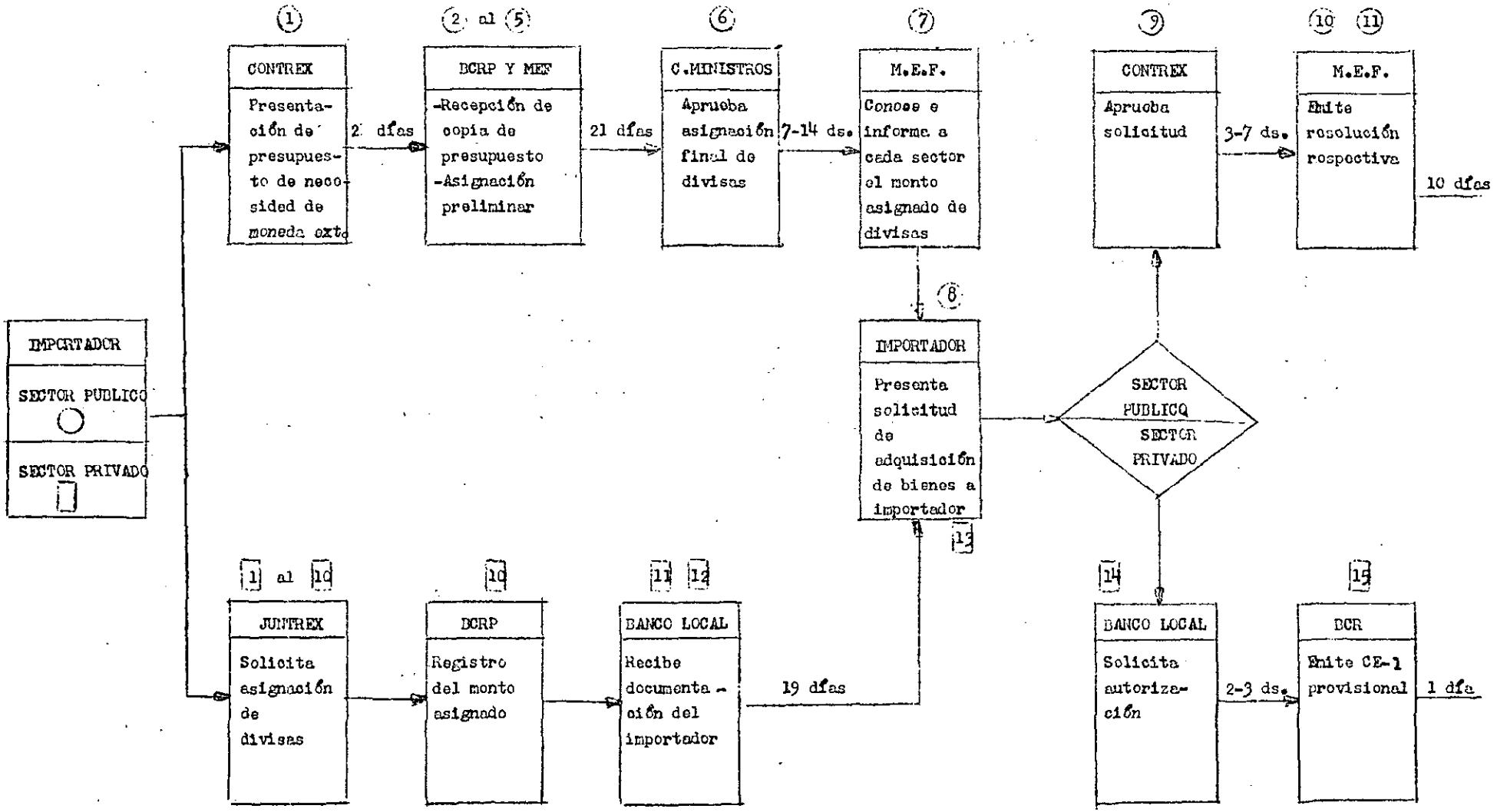
ETAPAS EN EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO PERUANO EN EL PERIODO 1965-1978

Período	Comunicación	Agentes
Hasta 1966	Se informaba	Contraloría General de la República
1966-1968	Se informaba	Contraloría General de la República
	Se consultaba	Dirección General de Crédito Público
		D.G. Asesoría Legal MHC
1968-1969	Se informaba	Contraloría General de la República
	Se consultaba	Dirección General de Crédito Público
		D.G. Asesoría Legal MEF
	Se solicitaba autorización	COTREX
1969-1970	Se informaba	Contraloría General de la República
	Se consultaba	A. Dirección General de Crédito Público
		B. Dirección General de Asesoría Legal del MEF
	Se solicitaba autorización	A. Comisión Permanente de Crédito Externo
		B. COTREX
1970-1978	Se consultaba	A. INP, para priorizar los proyectos de inversión
		B. Comisión Permanente de Crédito Externo
		C. Dirección General de Crédito Público
		D. Dirección General de Asesoría Legal
		E. Contraloría General de la República
	Se solicitaba autorización	Por el Ministerio a Consejo de Ministros

Cuadro B

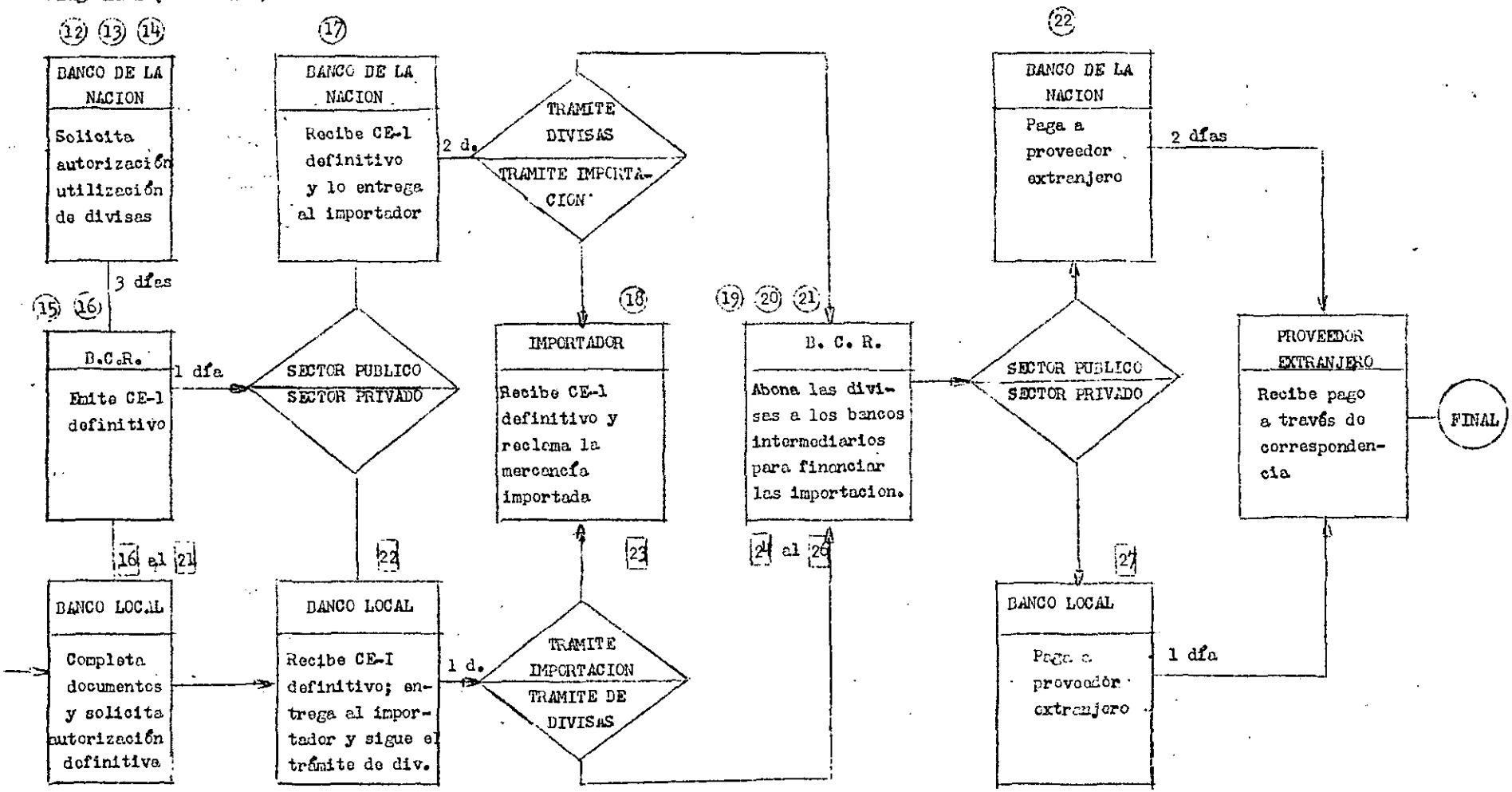
PROCESO GENERAL DE IMPORTACIONES

Diagrama 1



Fuente: Bologna, Carlos (15)

Diagrama 1 (conclusión)



- El importador presenta al Cotrex su presupuesto de necesidades en moneda extranjera.

- Cotrex remite copia de cuadro de necesidades de divisas al Banco Central de Reserva.

- Banco Central y MEF determinan asignación global preliminar.

- BCR, MEF y principales entidades del sector se reúnen para conocer el detalle de las importaciones requeridas.

- BCR y MEF reajustan asignación final y la presentan al Consejo de Ministros.

- Consejo de Ministros aprueba asignación final y la remite al MEF.

- MEF informa a cada sector el monto asignado.

- Importador presenta al Cotrex una solicitud de importación.

Estos pasos son seguidos una vez al año para obtener la tarjeta de importación. Los procedimientos específicos para cada importación son los que se reseñan a continuación:

- Solicitudes específicas son revisadas en Cotrex para aceptarse o denegarse.

- Aprobada la solicitud, la entidad importadora solicita al MEF que expida la resolución suprema que autorice la importación.

- MEF extiende la resolución suprema y la entrega al interesado.

- Entidad importadora presenta al Banco de la Nación (BN) la resolución suprema con la solicitud de apertura de crédito, la factura, proforma y copia del acuerdo.

- BN remite copia de solicitud de apertura de crédito a su departamento de Crédito Documentario para su calificación.

- Emitida la calificación favorable del Crédito Documentario, el BN apertura carta de crédito irrevocable, y descarga de la "hoja record" de la entidad importadora el importe que figura en la resolución suprema informando a su corresponsal del exterior para empezar la tramitación pertinente con el proveedor extranjero.

- BN recepciona documentación recopilada por el corresponsal del exterior. (Por ejemplo: carta remesa, conocimiento de embarque, factura comercial, documento de empaque, etc.) y lo remite conjuntamente con el acuerdo y la resolución suprema respectiva al BCR para la obtención de la póliza de importación.

- BCR recepciona documentación, la revisa y descarga de la "hoja de control" el importe indicado en la resolución suprema.

- La póliza de importación definitiva es entregada al Banco de la Nación para que lo entregue al importador respectivo.

- El BN entrega una copia de la póliza de importaciones definitiva al importador para que tramite la desaduanización de la mercadería.

- Para solicitar las divisas correspondientes a la importación realizada el BN a la fecha de vencimiento del primer pago, presenta al BCR a la sección Divisas una planilla de pagos a realizar para la emisión del certificado de divisas.

- BCR recepciona dicha planilla en la Sección de Divisas para su revisión pudiendo rechazarla en caso de no estar conforme.

- Si la planilla es correcta se procede a emitir el certificado y a descargar de la cuenta corriente del BN el equivalente en soles.

- El BN al obtener el certificado de divisas procede a realizar el pago al corresponsal exterior.

Las modificaciones de mercado cambiario realizadas en 1977 no han afectado este procedimiento en lo que a Sector Público se refiere.

2. Sector privado 3/

Según los considerandos del D.L. 19028 de 11 de noviembre de 1971 y de lo señalado en su artículo primero, se deducía que este organismo llamado Junta de Transacciones Externas del Sector Privado, tendría las mismas atribuciones que el Consejo de Transacciones del sector público. (Véase nuevamente el cuadro B.)

Otra es, sin embargo, en la realidad en lo que a atribuciones de la Junta se refiere:

1) Según el inciso a) del Art. 3 del D.L. 19028 tiene la facultad de: "Elaborar anualmente el Presupuesto de Moneda Extranjera del Sector Privado, según las prioridades consignadas en el Plan de Desarrollo".

2) El mismo Art. 3 en su inciso d) establece como función de la Junta: "proporcionar al Consejo de Política Monetaria la información necesaria y las recomendaciones convenientes, con el objeto de adecuar el egreso anual de moneda extranjera originado en el Sector Privado, a la disponibilidad de divisas del país teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan".

3/ Rubio, pp.136-137.

De acuerdo a lo establecido para la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado entonces, no se convierte ésta en un organismo fiscalizador y decisorio en las transacciones de moneda extranjera del Sector Privado y, por tanto, tampoco en los aspectos de endeudamiento externo.

Paralelamente a esta institución, los D.L. 18900 y 18999 establecen normas estrictas de control de endeudamiento externo del sector privado pero recomendando su cumplimiento al Ministerio de Economía y Finanzas.

Así el Art. 14 del D.L. 18900 establece: "Los créditos externos que contrate una empresa requieren autorización previa del organismo competente y deben ser registrados ante el mismo".

Cabe señalar que el "organismo competente" es el Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo al inciso b) del Art. 2 del D.L. 18999 del 19 de octubre de 1971.

Como se puede apreciar la misma confusión existente en las normas, funciones y el procedimiento de aprobación de los organismos administrativos creados para la fiscalización de los préstamos de corto y largo plazo del sector público se repite para el caso del sector privado.

Toda esta complicada estructura hizo inviable un control aceptable. (Para un resumen cronológico del control de endeudamiento externo del sector privado, véase el cuadro C.)

a) Procedimiento para la importación 4/

Hasta diciembre de 1976, el procedimiento para la obtención de la tarjeta de importaciones era la siguiente: (Véase nuevamente el cuadro B.)

- Solicitar asignación de divisas a la Jutrex presentando la siguiente documentación: tarjeta de importador, presupuesto de moneda extranjera, registro de importador, escritura de constitución, proforma de importación, dictamen de importación.

- Inscripción de la documentación recepcionada en un "libro de control".

- Expedientes aprobados pasan al BCR para que registren el monto asignado. Paralelamente se va elaborando la tarjeta del importador.

- La argumentación con la respectiva tarjeta, en caso de ser aprobada, se entrega al banco local intermediario.

- El banco local intermediario entrega a su cliente (importador) las divisas que se le asignaron, su documentación y la tarjeta del importador.

4/ Bologna, pp. 44-46.

Cuadro C

SECTOR PRIVADO*

ETAPAS EN EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN EL PERIODO 1965-1978

Período	Instrumento
Hasta junio de 1969	Sin control
1969-1971	Ningún préstamo puede tener una diferencial de tasa de interés de más de 3 puntos sobre el prime rate del mercado donde se obtenga el préstamo. El BCR debe certificar esto aprobando cada operación crediticia.
1970 en adelante	Los créditos externos que contrate una empresa requieren de la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas. Se mantiene la aprobación por el BCR para asegurar que la diferencial de tasas de interés no sea mayor al 3%.
1971-1976	Se debe obtener además de lo mencionado arriba una tarjeta para utilización de divisas, a través del JUTREX. Las empresas para pagar la deuda deben tener un presupuesto de divisas en el BCR obtenido a través del JUTREX.
1971 en adelante	Se modifica el control sobre la tasa de interés y se reduce de 3% sobre el prime rate al mismo nivel que el prime rate.

*/ Es válido también para empresas públicas.

A continuación presentamos los trámites que debían seguirse para realizar cada importación:

- El importador presenta al banco local intermediario una solicitud (formulario para aperturar un crédito documentario), junto con la tarjeta de importador y póliza de seguro provisional.

- Banco local intermediario presenta una copia del crédito solicitado a su departamento de crédito para su calificación y la póliza de importación provisional al BCR.

- BCR recepciona la póliza de importación provisional, la registra y verifica el saldo.

- BCR entrega la póliza de importación verificada al banco local intermediario.

- Banco local intermediario apertura el crédito documentario respectivo informa a su corresponsal del exterior para que empiece el trámite correspondiente con el proveedor exterior.

- Obtenida la documentación necesaria para tramitar la póliza de importación definitiva ante el BCR el corresponsal del exterior remite dicha documentación al banco local intermediario (por ejemplo: carta remesa, conocimiento del embarque, factura comercial, lista de embarque, póliza de seguro).

- Recibida la documentación el banco local intermediario elabora la póliza de importación definitiva y la presenta con la provisional y la documentación al BCR.

- BCR revisa documentación recibida.

- Póliza de importación definitiva se registra en el BCR.

- BCR remite la póliza de importación definitiva registrada al banco local intermediario.

- Banco local entrega copia de la póliza de importación definitiva al importador para que desaduanice la mercadería importada.

- A la fecha de vencimiento del primer pago el banco local envía al BCR una planilla para solicitar la emisión del certificado respectivo.

- BCR revisa la planilla recepcionada.

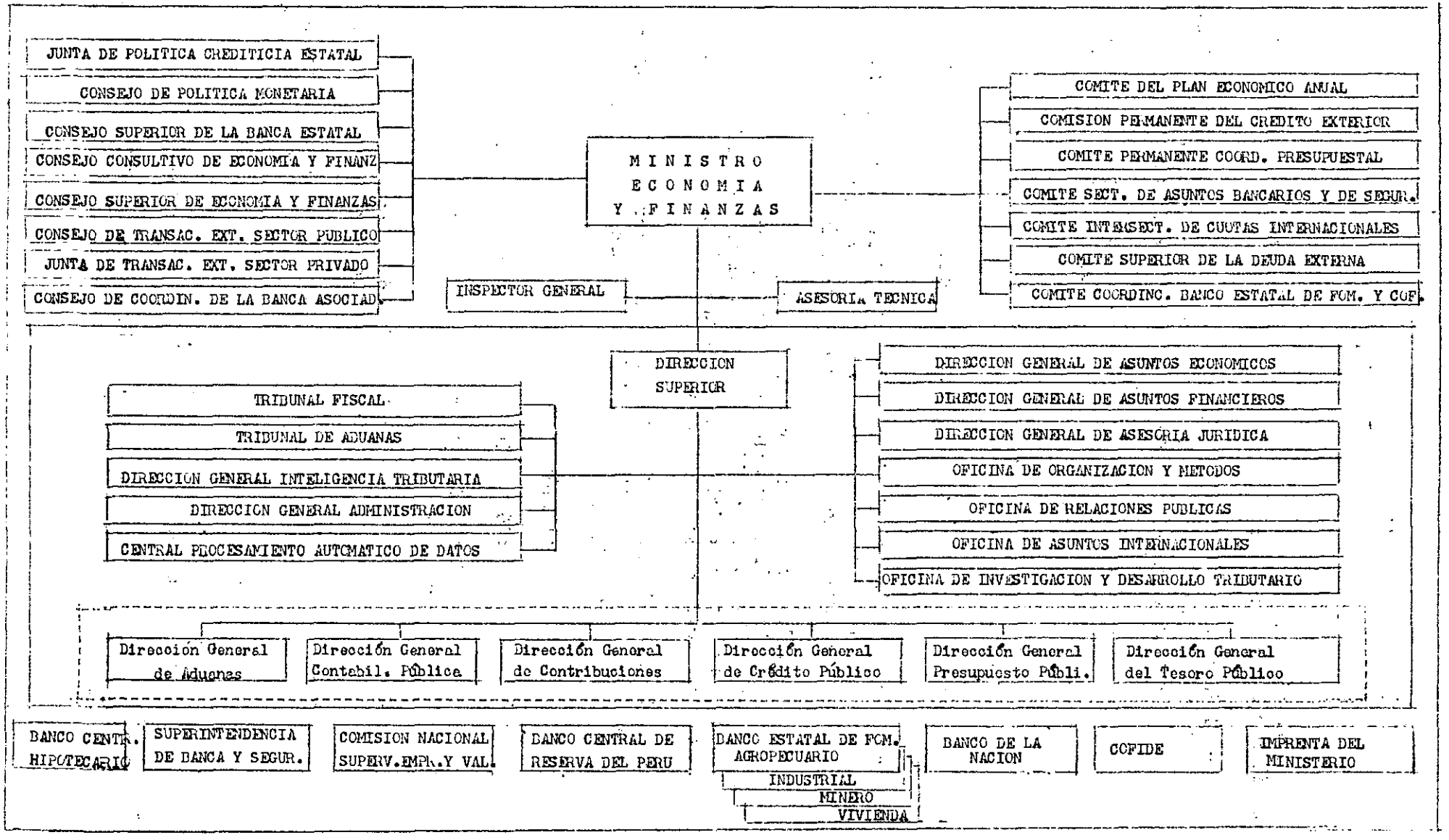
- BCR elabora certificado respectivo, descargando el equivalente de la cuenta corriente (que mantiene en él) el banco local.

- El banco local intermediario al recibir el certificado de divisas realiza el pago a su corresponsal exterior.

/Apéndice 3

Apéndice 3

SECTOR ECONOMIA Y FINANZAS
(Octubre 1973)



Fuente : De la Molena, Germán (16)

Apéndice 4

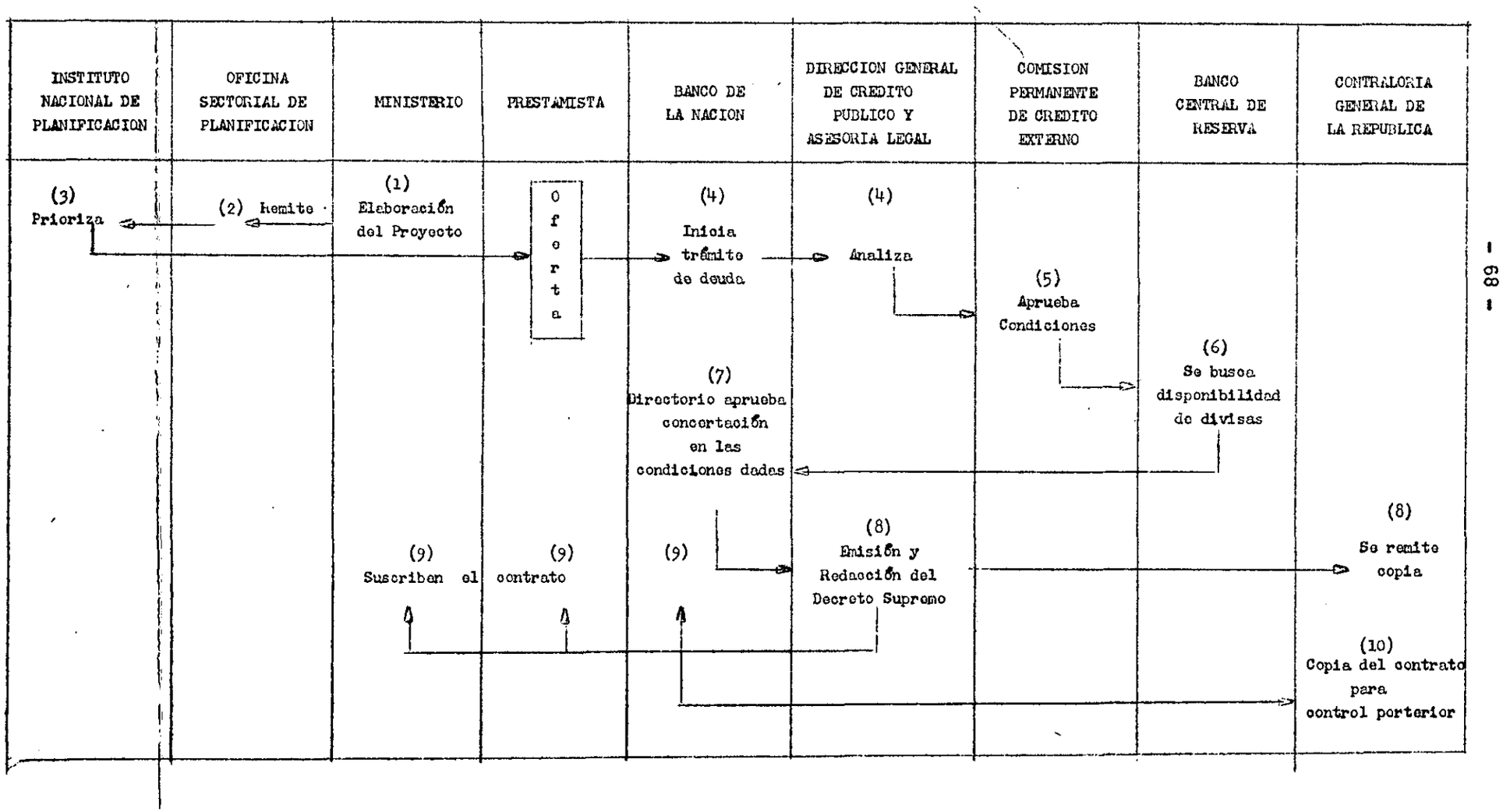
FUNCIONES DE CONTROL DE CREDITOS VIGENTES, 1970-1977

	Junta de transacciones externas (JUTREX)	Consejo de transacciones externas (COTREX)	Instituto Nacional de Planificación	Comisión Permanente de Crédito Externo	Comité Superior de la deuda externa	Contraloría General de la República	Dirección General de Crédito Público	Min. de Economía y Finanzas, Asesoría Legal	Banco Central de Reserva	Dirección General de Presupuesto Público	Corporación Financiera del Desarrollo (COFIDE)	Oficina Sectorial de Planificación	Ministro de Economía y Finanzas (MEF)	Consejo Especial de COTREX (Defensa Nacional)	Superintendencia de bancos y seguros	Banco de la Nación
Global:			Planes nacionales de inversión	Propone políticas de crédito externo					Régimen cambiario y control de divisas	Presupuesto de la República						
Sector público COFIDE: Proyectos de inversión para empresas públicas (largo plazo)			Prioriza los proyectos y remite los más importantes	Aprueba la gestión y contratación de acuerdo con la estructura de la deuda externa del país	Coordina con las entidades del Sector Público Nacional; autoriza inicio de gestiones	Recibe contratos de préstamos y supervisa que se cumpla el contrato	Registra la deuda, registra la aprobación	Remite informe	Autoriza disponibilidad de divisas para el pago de la deuda		Analiza los proyectos. Es consultor sobre condiciones del crédito	Remite proyecto al Instituto Nacional de Planificación	Otorga garantía a nombre del Estado cuando es necesario			
Gobierno central: Defensa								Remite informe					"	Aprueba		
Banco de la Nación: Infreestructura (mediano y largo plazo)			Prioriza y remite	"		"	"	"	"			Remite proyecto al Instituto Nacional de Planificación	"			
Transacciones corrientes Importaciones (corto y mediano plazo) incluye impto. de alimentos y combustibles		Aprueba moneda extranjera para compra de Bs y Ss y emite informe					Opina sobre condiciones mínimas financieras en caso de licitación	"	Pone las condiciones sobre financiación a corto y a mediano plazo. Aprobación de importaciones				Emite resolución ministerial autorizando			
Sector no público Bancos Comerciales y Bancos Estatales de Fomento (corto y mediano plazo)	Autoriza y aprueba y emite informe. Otorga tarjeta de utilización de divisas								Presentación de presupuesto en moneda extranjera						Aprobación en en caso que el crédito sea mayor de 360 días	Presentación de presupuestos en moneda extranjera
Bancos Estatales de Fomento Fondos de Fideicomiso			En caso de proyectos de inversión del sector público INP prioriza			"	Aprueban las condiciones y tramitan	"	Aprobación del crédito según D.L. 18900-18999. Registro del monto			Aprueba	Otorga garantía o aval del Estado cuando es necesario			

Apéndice 5

B A N C O D E L A N A C I O N

FLUJOGRAMA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACION DE OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL



Apéndice 6

REGLAMENTO DEL DECRETO LEY N°17710 SOBRE REGIMEN DE CERTIFICADOS DE DIVISAS ARTICULOS 1-21

DECRETO SUPREMO N° 150-69-EF

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que el Banco Central de Reserva del Perú ha elaborado el Proyecto de Reglamento del Régimen de Certificados de Divisas conforme a lo dispuesto en el Art. 25° del Decreto-Ley N° 17710 ;

De conformidad con lo opinado por la Superintendencia de Banca y Seguros, de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio y Banco de la Nación, y de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas; y

Estando a lo acordado;

DECRETA:

1°. Apruébase el Reglamento del Decreto-Ley N° 17710 que reestructura el Régimen de Certificados de Divisas, que consta de 39 artículos cuyo texto formará parte integrante de este Decreto Supremo.

2°. El presente Decreto Supremo será refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Industria y Comercio.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de Octubre de mil novecientos sesentinueve.

TITULO I

DE LAS EXPORTACIONES

Artículo 1°. El valor FOB de los productos exportados será fijado en puerto peruano y determinado, en los casos que exista, por el precio del mercado mundial que rija en la fecha en que se produzca la transacción de compra-venta. A falta de cotizaciones en el mercado mundial, regirán los precios mínimos que la Dirección de Comercio Exterior establezca, en conformidad con el Banco Central de Reserva.

Artículo 2°. El valor FOB señalado en el artículo anterior podrá ser considerado deduciendo del mismo la Comisión que los exportadores deban abonar a sus agentes en el exterior, siempre que dicha Comisión no exceda, en ningún caso, de 2% del referido valor y que conste en la liquidación del agente, y no se origine de ventas a la principal, filial o subsidiaria de la empresa exportadora.

Artículo 3°. Los exportadores deberán registrar en la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio los contratos u otros documentos que evidencien la transacción dentro de los plazos que fije dicha Dirección.

Artículo 4°. La exportación de productos tradicionales será permitida contra apertura de créditos documentarios irrevocables, confirmados por Bancos establecidos en el país, pagaderos contra entrega de la documentación de embarque, salvo casos justificados, en los que el Banco Central de Reserva, previo informe favorable de la Dirección General de Comercio Exterior, autorice que éstos sean pagaderos en plazos no mayores de 90 días.

Artículo 5°. Quedan exceptuados de la apertura de créditos documentarios, las exportaciones cuyo valor FOB puerto peruano haya sido entregado previamente al Banco Central de Reserva, a cuenta de futuras exportaciones, así como aquellas comprendidas en el Artículo 14° del Decreto Ley N° 17710.

Artículo 6°. La negociación de los créditos documentarios amparando exportaciones queda limitada exclusivamente a los Bancos establecidos en el país y los documentos de embarque deberán ser emitidos a la orden del consignatario o del Banco que abrió el crédito.

Artículo 7°. Los Bancos del país o los exportadores, cuando no intervengan los primeros, quedan obligados a entregar al Banco Central de Reserva, dentro de los cinco (5) días hábiles de la negociación de los documentos, copias no negociables de los documentos que amparen el o los embarques, así como de su carta-remesa correspondiente, indicando el número de la respectiva autorización para exportar.

Artículo 8°. El compromiso de entrega de la moneda extranjera deberá ser suscrito por el exportador y un Banco establecido en el país, el que se responsabilizará ante el Banco Central de Reserva por tales entregas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haber recibido el pago o los pagos correspondientes, según sea el caso.

Artículo 9°. Los exportadores deberán presentar a la Dirección de Comercio Exterior, dentro del plazo de 90 días contados a partir de la fecha de embarque, las liquidaciones finales de los productos a que se refiere el Art. 16° del Decreto Ley N° 17710.

Artículo 10°. Las autorizaciones para exportar serán expedidas por la Dirección de Comercio Exterior en los formularios que para este efecto distribuya; previa conformidad del Banco Central de Reserva sobre el compromiso de entrega de moneda extranjera. En caso de no ser utilizada la referida autorización caducará a los 30 días.

Artículo 11°. En el caso de aquellos productos de exportación que por su naturaleza y volumen requieran de autorizaciones globales, la Dirección de Comercio Exterior expedirá las mismas por plazo improrrogable de 30 días, sujetas, en lo demás, a las normas que señale el presente Decreto.

Artículo 12°. Las Aduanas de la República no permitirán la exportación de productos que no cuenten con la autorización para exportar expedida por la Dirección de Comercio Exterior.

TITULO II

DE LA UTILIZACION DE CERTIFICADOS DE DIVISAS

Artículo 13°. La autorización para la utilización de certificados de divisas, en los casos a que se contrae el inciso c) del Art. 8° y el Art. 21° del Decreto Ley N° 17710, se otorgará por Resolución Ministerial expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe de la Dirección General de Contribuciones y del Banco Central de Reserva. En la referida Resolución deberá figurar el calendario de remesas.

En los casos de empresas mineras regidas por el Decreto Ley 17712 la utilización de divisas queda sujeta a lo dispuesto en el mencionado Decreto Ley.

Artículo 14°. Para el pago de intereses a que se contrae el inciso e) del Art. 8° de la Ley N° 17710 se deberá presentar al Banco Central de Reserva original y copia de la nota de débito del prestamista, debidamente firmada y presentada a través y bajo responsabilidad de un Banco local.

Artículo 15°. No podrán acogerse a lo dispuesto en el inciso d) del Art. 2° de la Ley N° 17710, los préstamos pactados en el exterior con una tasa de interés, incluida cualquier otra emisión, mayor en tres por ciento anual al rebatir a la tasa preferencial predominante en la plaza y en la fecha en que se concertó el préstamo.

Artículo 16°. Los informes de la Dirección General de Contribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas, en relación al pago de obligaciones externas a que se refiere el inciso f) del Art. 8° de la Ley N° 17710, deberán indicar la moneda, destino del préstamo, monto original, saldo pendiente del mismo al 9 de octubre de 1967, y a la fecha de la solicitud del informe.

Artículo 17°. Las empresas nacionales o extranjeras establecidas en el país podrán utilizar certificados de moneda extranjera para remunerar a técnicos, ya sean éstos personas naturales o jurídicas, contratados en el exterior para desempeñar trabajos específicos, siempre que dichos trabajos no puedan ser realizados por nacionales, para cuyo efecto deberán acompañar a su solicitud los siguientes documentos:

a) En el caso de personas jurídicas: fotocopia legalizada notarialmente de los contratos respectivos.

b) En el caso de personas naturales:

1. Fotocopia legalizada notarialmente de los contratos de trabajo, debidamente refrendados por el Ministerio de Trabajo, en los que conste que la contratación de servicios fue realizada en el exterior;

2. Visa de no inmigrante residente otorgada por la Dirección de Migraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores; y

3. Copia de la planilla mensual de sueldos cuyo pago se solicita, certificada notarialmente;

4. Constancia de la retención correspondiente del Impuesto a la Renta.

En ambos casos, certificación de las autoridades correspondientes de que los trabajos específicos no pueden ser realizados por personas naturales o jurídicas nacionales.

La utilización de certificados de moneda extranjera sólo se acordará para aquellos contratos que se encuentren vigentes a la fecha de la solicitud respectiva. De producirse variación en el monto de la remuneración pactada, el hecho deberá acreditarse con certificación notarial del libro de planilla.

El Banco Central de Reserva autorizará la utilización de dichos certificados de moneda extranjera sólo por el monto neto de las respectivas planillas y efectuadas las deducciones que corresponde por impuestos, contribuciones al seguro social y otros que se paguen en moneda nacional.

Artículo 18°. El Banco Central de Reserva autorizará a los bancos establecidos en el país la utilización de certificados de moneda extranjera para el pago del valor CIF de importaciones permitidas y los intereses que originan su financiación. Para tal efecto los bancos deberán presentar con el formulario correspondiente, los originales de los documentos de embarque y carta remesa de los mismos que, según las prácticas en uso en el comercio internacional, remitan los cedentes del exterior.

La autorización del Banco Central de Reserva constará en el formulario antes mencionado, en el que además se indicará las fechas y montos de la utilización.

Artículo 19°. Para los efectos de la utilización de certificados a que se contrae el Artículo anterior, los bancos deberán presentar una solicitud al Banco Central de Reserva, en la oportunidad en que deba efectuarse el pago de la importación.

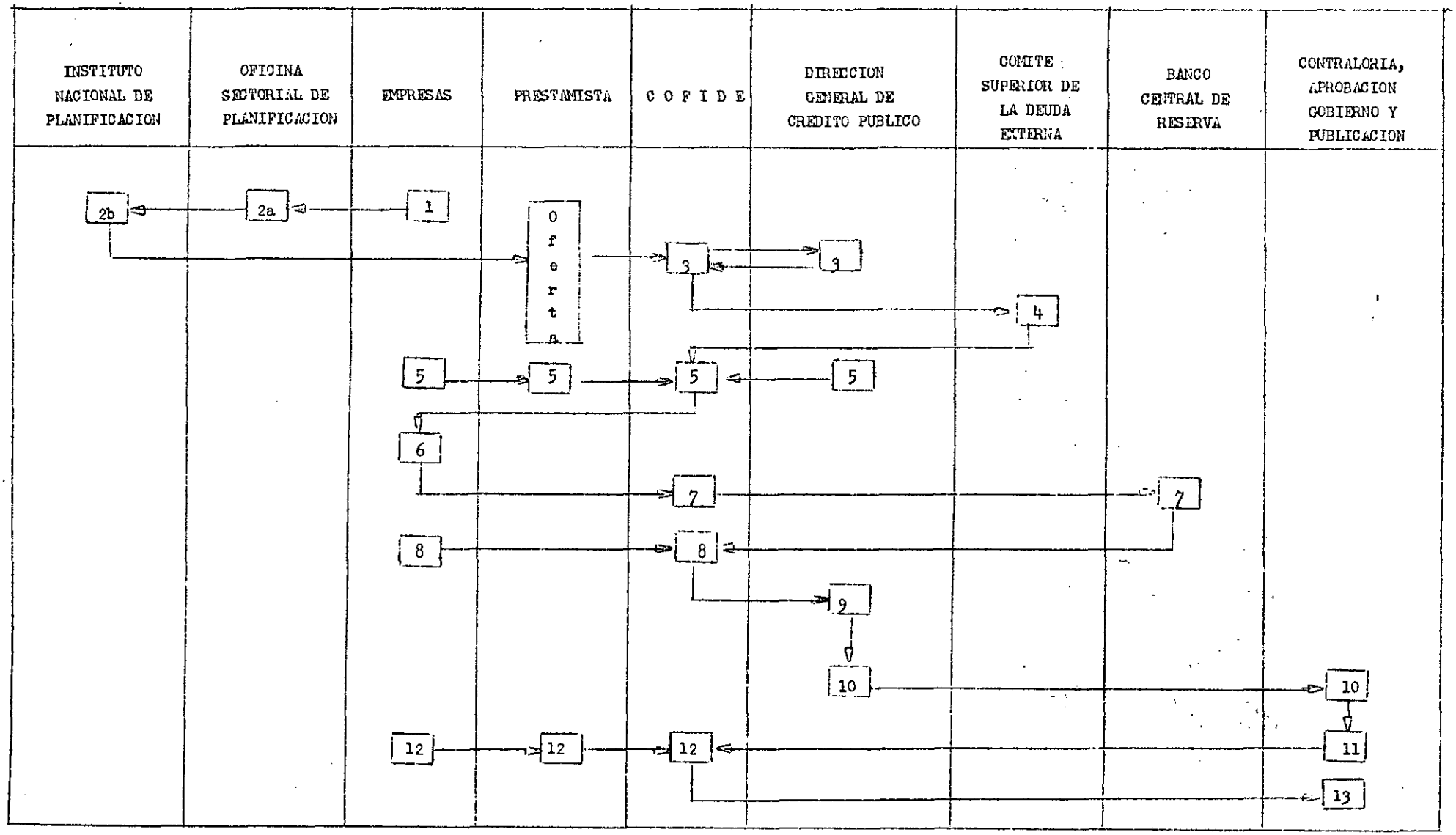
Artículo 20°. El Banco Central de Reserva está facultado, en casos de importaciones de bienes de capital, para autorizar la utilización de certificados por pagos parciales anticipados hasta por el 20% del valor CIF de la importación, amparada por crédito documentario irrevocable y por el respectivo contrato de compra-venta. En estos casos, los bancos solicitantes deberán garantizar la devolución de la moneda extranjera si la importación no se efectuara al vencimiento del respectivo crédito documentario.

Artículo 21°. El Banco solicitante está obligado a reintegrar de inmediato al Banco Central de Reserva, el importe total o parcial de las operaciones que hayan sido anuladas y que originaren la utilización de certificados de moneda extranjera.

/Apéndice 7

Apéndice 7

FLUJOGRAMA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACION DE OPERACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS



Apéndice 8

CRONOLOGIA DE LAS LEYES REFERENTES AL ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN EL PERU CITADAS EN EL TRABAJO

Instrumento legal	Fecha	Tópico
D.L. 1600	1/66	Ley Orgánica del Banco de la Nación
D.L. 16360	12/66	Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República
D.S. 038-68-HC	2/68	Decreto de Creación de la Comisión de Transacciones Externas del Sector Público
D.S. 287-68-HC	6/68	Decreto de Reforma Tributaria
D.L. 17376	1/69	Extiende la Exoneración tributaria del D.S. 287-68-HC a los intereses del crédito externo destinado a ciertas actividades prioritarias
D.L. 17521	3/69	Dicta la ley orgánica del Ministerio de Hacienda y Comercio, ahora llamado de Economía y Finanzas
D.S. 049-69-HC	4/69	Modifica tasas de tributación de algunos préstamos
D.L. 17631	5/70	Creación de la Comisión Permanente de Crédito Externo
D.L. 17710	6/69	Régimen de Certificados de Divisas
D.S. 070-70-EF	5/70	Reglamentación de la Comisión de Transacciones Externas
D.L. 18118	1/70	Faculta al Banco de la Nación a realizar todo tipo de operaciones comerciales crediticias con los sectores público y privado
D.L. 18275	5/70	Modificación de la ley Orgánica del Presupuesto
D.L. 18281	5/70	Se establece que toda aprobación de crédito del sector público es de competencia exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas

Instrumento legal	Fecha	Tópico
D.L. 18367	8/70	Aclara y especifica tratamiento tributario concedido respecto a préstamos otorgados en el exterior con fines de promoción de actividades consideradas como prioritarias para el desarrollo nacional
D.L. 18807	3/71	Ley de creación de COFIDE
D.L. 188891	6/71	Se modifica la ley del certificado de divisas
D.L. 18900	6/71	Régimen Común al Tratamiento del Capital Extranjero (Implementación del Acuerdo de Cartagena)
D.L. 18999	10/71	Norma la Aplicación del Acuerdo de Cartagena y define el régimen común de tratamiento al capital extranjero
D.L. 19028	11/71	Creación de la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado
D.L. 19039	71	
D.L. 19232	12/71	Dispone que el BCR queda encargado de calificar y coordinar las operaciones de crédito externo en efectivo
D.L. 19307	3/72	Autoriza a Instituciones de crédito señaladas por el BCR a celebrar contratos en moneda extranjera
D.L. 19346	4/72	Todo aporte que efectúe el Estado a las Empresas Públicas se efectuará a través de COFIDE
D.L. 19516	8/72	Sustituye los artículos específicos sobre créditos al sector público y se dictan normas especiales para el crédito a empresas públicas por COFIDE, Banco de la Nación y Banca de Fomento
D.S. 142-72-EF	7/72	Reglamento de la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado
D.S. 275-72-EF	11/72	Creación del Comité Superior de la Deuda Externa
D.L. 20022	5/73	Faculta al Banco de la Nación y a COFIDE a efectuar ciertas operaciones crediticias con Empresas Públicas

Instrumento legal	Fecha	Tópico
D.L. 20050	6/73	Faculta al Banco de la Nación y COFIDE para que celebren operaciones crediticias en el exterior a nombre del Estado
D.L. 20121	8/73	Norma los créditos a Empresas del Sector Público
D.L. 20119	8/73	Precisa funciones del Banco de la Nación
D.L. 20185	10/73	Faculta a COFIDE a agilizar las operaciones a mediano y largo plazo
D.L. 21496	5/76	Se establece el régimen integral de importaciones reduciéndose la labor de JUTREX y COTREX
D.L. 21738	12/76	Se disuelve JUTREX y se da nueva vida a COTREX
D.L. 22149	4/79	Se redefine los organismos de control del endeudamiento y se define una política de crédito externo.