

## CAPITULO 12

### AGENTE FISCAL, CONSEJERO Y BANQUERO DEL GOBIERNO

#### NOTA HISTORICA

Esta función, conjuntamente con la de *emisión*, fueron las primeras en aparecer en el panorama de banca central, aun cuando no en el sentido tan amplio como se presenta en nuestros días.

En efecto cuando el escocés William Paterson promovía la iniciativa de fundar un banco con la ayuda del gobierno inglés, el regente Guillermo de Orange la acogió por consideraciones puramente políticas para financiar la guerra contra el rey Luis XIV de Francia. Así nació el Banco de Inglaterra con un privilegio de emisión el cual habría de utilizarse inmediatamente para un préstamo al gobierno, como reciprocidad a dicho privilegio. Este ejemplo fue seguido por otros bancos centrales como el Banco de Francia fundado en 1800 por Napoleón Bonaparte igualmente con necesidades de financiamiento a sus luchas en busca de la conquista de otras naciones europeas.

En estos albores de la vida del emisor, cuando todavía estaba muy lejos de constituirse en el centro de toda la estructura financiera de un país, y cuando los bancos pequeños o medianos movilizaban sus reservas hacia los bancos grandes que les ofrecían un margen de mayor seguridad, el banco que recibía los fondos del gobierno se fue convirtiendo en el receptor principal de dichas reservas. Así pues, las funciones de "Emisión" y "Banquero del Gobierno" fueron dando lugar a la de "Guardián de las Reservas Bancarias" y luego a la de "Guardián de las Reservas Internacionales" como consecuencia de las anteriores. Como los ingresos del gobierno han sido siempre de proporciones

muy significativas, el que un banco sirviese como banquero del Estado lo llevaba a una posición de preeminencia dentro del sector bancario y por ende a ejercer una influencia decisiva en el concierto de las instituciones de crédito. En el caso del Banco de la República y en lo que toca con esta función que hace relación a sus actividades con el gobierno, el artículo 23 de la Ley 25 de 1923 se refiere en los siguientes términos: *“El banco será agente fiscal del gobierno nacional y este celebrará con el banco los arreglos que estime convenientes para que el establecimiento tome a su cargo las funciones que ahora desempeña la Junta de Conversión, salvo disposición legal en contrario. El banco puede obrar como depositario y agente fiscal de los departamentos y de los municipios”*.

Las funciones de la Junta de Conversión quedaron establecidas en la Ley 69 de 1909 que le dio origen, divididas en tres categorías a saber: a) la formación de un fondo de oro para la conversión del papel moneda, b) ese mismo fondo para ser utilizado en la compra y venta de giros sobre el exterior a fin de darle al cambio una estabilidad, y c) promover la fundación de un banco central de emisión.

En cuanto al papel del banco como consejero del gobierno, este fue surgiendo a medida que se organizaba el Departamento de Investigaciones Económicas.

La formulación de las políticas económicas encuentran especial apoyo en los trabajos de investigación adelantados por este departamento.

#### FUNCIONES DE FIDUCIARIA Y VALORES

Este departamento se divide en las secciones siguientes:

- a) Fiduciaria;
- b) Caja y valores;
- c) Certificados de Abono Tributario —CAT—.
- d) Sistemas y estadística;
- e) Bóveda de valores; y
- f) Revisión.

a) *Fiduciaria*, como su nombre lo indica, acepta y desempeña cargos de confianza muy relacionados con el manejo e in-



versión de títulos-valores principalmente del sector público. En este último sentido, administra los empréstitos nacionales, departamentales y municipales del gobierno nacional, tanto internos como externos. Esta sección también se encarga del manejo de los títulos expedidos por el banco amparados en disposiciones de la Junta Monetaria.

b) *Caja y Valores*, administra las inversiones propias del Banco de la República representadas en bonos, acciones y cédulas que han sido emitidas tanto por el sector público como por el privado. El banco también emite sus propios documentos. En el cumplimiento de estas tareas, se efectúan las siguientes actividades:

1. Compra del documento y depósito en custodia.
2. Elaboración de las cuentas de cobro por concepto de amortización y pago de los rendimientos.
3. Llevar un control de vencimientos y lo correspondiente a intereses.
4. Contabilización y reinversión de las sumas recibidas.

c) *Certificados de Abono Tributario*. Esta sección se encarga de comprobar la efectividad de la exportación que da lugar a la expedición del correspondiente CAT. Por conducto de los bancos se expide y se entrega el documento al beneficiario.

d) *Sistemas y Estadística*. Efectúa la programación de informes estadísticos y operaciones del departamento y en asocio del Departamento de Sistemas se lleva a cabo el montaje y procesamiento. Se hace el análisis de los listados y de los informes obtenidos.

e) *Bóveda de Valores*. Esta sección controla y supervisa la entrada y retiro de los diferentes documentos y valores que se le encomiendan al Banco a título de depósito en custodia.

En desarrollo de estas actividades, atiende las siguientes funciones:

1. Se encarga del recorte de cupones representativos de los intereses que devengan los bonos para presentarlos al cobro, de acuerdo con solicitud tramitada por la sección de Caja y Valores.

2. Despachar a sucursales y agencias los títulos-valores en general, así como supervisar la incineración de documentos.



f) *Revisión*, atiende las funciones inherentes al control de las operaciones del departamento, comprobando su conformidad con las normas legales y reglamentarias vigentes. Efectúa arqueos periódicos a los cajeros y personal de manejo y se encarga del cuadro general de la contabilidad.

Los documentos que administra el Departamento de Fiduciaria y Valores se clasifican en los emitidos por el sector privado como: acciones, bonos y certificados de depósito a término de los bancos. Los emitidos por el sector oficial son generalmente: bonos, cédulas del Banco Central Hipotecario, pagarés (financiación IDEMA y consolidación Deuda Pública, Ley 22/73), certificados de abono tributario y certificados de desarrollo turístico. Los emitidos por el Banco de la República son: títulos canjeables por certificados de cambio, títulos agroindustriales, títulos de participación, títulos de crédito (Res. 33/74 J. M.), títulos (Res. 68/71, Res. 48/79), títulos de fomento agropecuario, títulos de desarrollo eléctrico, bonos forestales y certificados de cambio.

#### CREDITO AL GOBIERNO NACIONAL

El Decreto 1361 de 1942 consagró el primer "cupo especial" de crédito, que autoriza al banco para abrir a favor del gobierno nacional un cupo por una cantidad equivalente al 40% del capital y reserva legal del banco para ser utilizado en cubrir deficiencias estacionales o transitorias de tesorería. Por ser de carácter especial, debe ser atendido dentro de la misma vigencia en la que se ha otorgado el crédito. Esta norma ha sido modificada en los años 1949, 1951 y mediante la Ley 33 de 1962. En la actualidad, su valor no puede ser superior al 8% de los ingresos ordinarios recaudados en el año fiscal inmediatamente anterior. La tasa de interés es del 4%.

El "cupo ordinario" al gobierno nacional, departamental o municipal se contempla en forma vaga desde la creación del banco en la Ley 25/23 artículo 11, modificado en la Ley 82 de 1931, cuando dice que: "*No será permitido al banco comprar o descontar pagarés, aceptaciones, bonos u otras obligaciones de los gobiernos nacional, departamentales o municipales, por un monto total que exceda del treinta por ciento 30% del capital pagado y reservas del banco y todo empréstito o com-*

*pra de obligaciones necesitará la aprobación de diez (10) miembros de la junta directiva”.*

Este cupo ordinario que continúa siendo con base en 30% del capital pagado y reserva legal del banco, no conlleva ninguna tasa de interés y es por un plazo indefinido siendo que es para deficiencias de tesorería provocadas por déficit fiscales.

Ambos cupos, el ordinario y el especial, están bajo el cuidado del Departamento de Fiduciaria y Valores, lo que hasta hace unos pocos años manejaba Cartera del Departamento de Crédito del banco. Ambos se refieren al tipo de crédito que la ley orgánica del banco ha considerado como los que más directamente tocan con esta clase de relaciones para con el gobierno sin embargo, debido a múltiples problemas presupuestales particularmente con las vigencias de 1981 y 1962, el Congreso de Colombia aprobó las Leyes 59 y 71 de noviembre y diciembre de 1952 que autorizan al gobierno para celebrar operaciones de crédito con el banco sin afectar estos cupos legales del gobierno en el instituto.

Estas últimas operaciones estuvieron muy ligadas a las clasificadas como inversiones del banco, entendidas como la adquisición de documentos emitidos por el gobierno en la formación de su deuda pública interna. En efecto, el Banco, además de administrar la deuda pública, debe invertir en una parte de la misma en concordancia con algunas disposiciones legales.

Los párrafos siguientes sobre fiduciaria y valores hacen referencia a todo lo que tiene que ver con el manejo de la deuda pública interna y las inversiones que sobre la misma tiene el banco.

#### TITULOS VALORES

El Banco de la República, como banco central y dentro de la función de “Agente Fiscal del gobierno”, tiene el encargo de administrar la deuda pública tanto interna como externa.

En la administración de los documentos de deuda pública, se cumplen las siguientes tareas, propias de un contrato de fideicomiso:

- a) Emisión, con todas sus especificaciones.
- b) Pago de intereses y amortización de capital.



- c) Garantía del Banco, si esto se conviene.
- d) Trámite y contabilidad del fideicomiso.

#### EMISION

En la emisión se contempla todo lo relacionado con el diseño y la impresión de los títulos para dejar consignados si son nominativos o son al portador, las denominaciones o sea el valor nominal de cada serie, la cantidad de cada serie, la tasa de interés, los cupones con la fecha de cada pago, las leyendas y firmas que deben aparecer tanto en el anverso como en el reverso.

#### INTERESES Y AMORTIZACION DE CAPITAL

El gobierno se debe comprometer con el fideicomisario (Banco de la República), en la entrega oportuna del dinero que habrá de servir para el servicio de intereses y amortización del principal, y para el pago de los gastos relacionados con su manejo como son los honorarios, comisiones y avisos.

Cuando el documento está sometido al sistema de sorteos, el fideicomisario deberá prepararlos y elaborarlos. Los sorteos se anuncian al público por medio de avisos en el "Diario Oficial" y en dos principales periódicos. Los resultados se anuncian dentro de los tres (3) días siguientes al día en que estos se efectúen.

#### GARANTIA

Normalmente para los empréstitos de deuda pública el Banco no sirve de garante.

#### TRAMITE DE FIDEICOMISO

En el trámite están contemplados todos los pasos referentes a la entrega y recibo de los documentos, la contabilización y manera de rendir los informes periódicos.

El fideicomisario rinde cuentas de su gestión fiscal a la Contraloría General de la República dentro del plazo que fija

dicha entidad. El fideicomisario se obliga a sufragar, por su propia cuenta los gastos de: contabilización y registro, despacho y recibo de correspondencia, custodia de los valores, el seguro y porte de los mismos, la venta y colocación de títulos, la celebración de sorteos a que haya lugar y el costo del servicio de amortización.

La Nación ejerce la vigilancia administrativa del fideicomisario, conforme a las normas vigentes y por conducto de la Dirección General de Crédito Público, en la forma que esta dirección lo reglamenta.

El Departamento de Fiduciaria y Valores del Banco está dividido de tal manera que la sección de fiduciaria se encarga del manejo de los empréstitos oficiales así como de los títulos-valores emitidos por el gobierno nacional. La sección de valores se entiende con el manejo de:

- a) Inversiones del Banco y entidades adscritas.
- b) Manejo de los "Depósitos en custodia".
- c) Pagarés de crédito al gobierno nacional, dentro de los cupos ordinarios y especial.

Los títulos-valores que están al cuidado del banco son creados en virtud de una ley o de resoluciones de la Junta Monetaria. Algunos se expiden con finalidades de control monetario y otros con miras a captar ahorro que habrá de proporcionarle recursos al sector financiero, particularmente a los fondos financieros administrados por el banco.

En la actualidad figuran como títulos de control monetario los títulos de participación y títulos canjeables por certificados de cambio, a manera de instrumentos de operaciones de mercado abierto, sin que cumplan rigurosamente con las modalidades propias de este mecanismo de control monetario. El mercado abierto debe ser de una gran amplitud y flexibilidad para que se ajuste a los cambios de liquidez que se pretende con la compra y venta de valores.

Otros títulos los emite el Banco a fin de captar ahorro para suministrarle recursos a los fondos financieros que están bajo su cuidado. Es aquí donde el Banco de la República se aparta un tanto de la ortodoxia de banca central para entrar a colaborar en los mercados monetario y de capital con miras a captar



y colocar recursos destinados a programas de desarrollo económico. Esto es que no se limita exclusivamente al manejo y control del flujo monetario de corto plazo, como su tarea esencial.

#### CONSEJERO DEL GOBIERNO

Cuando se habla de que el banco central sirve de consejero del gobierno se refiere muy principalmente a sus relaciones con el señor ministro de Hacienda en la búsqueda de la estabilidad monetaria y cambiaria.

En el cumplimiento de sus funciones el banco central es un receptor de excepción de toda la información que toca con lo monetario, crediticio y cambiario. Como la máxima preocupación del instituto emisor es precisamente el logro de esta estabilidad monetaria y cambiaria y como la parte fiscal es el fiel de la balanza, un buen entendimiento entre las autoridades del instituto y las del gobierno resultan de primordial importancia. Nada es más conducente a un desarrollo equilibrado y sólido como esa armonía entre lo monetario y lo fiscal.

El gerente del Banco de la República que hace parte de la Junta Monetaria y cuyo voto lleva la vocería del instituto al lado de los asesores, tiene con el señor ministro de Hacienda y demás representantes del sector público, un foro donde se conjugan los más altos intereses nacionales. Las resoluciones de la Junta Monetaria son el reflejo de ese entendimiento que tanto contribuye a un crecimiento ordenado de la actividad económica.

Anteriormente cuando el banco era una entidad de derecho privado, no obstante ser el gobierno su mayor accionista, tenía el carácter de una responsabilidad compartida entre el sector privado y el sector público. Luego con el Decreto-Ley 2206 de 1963 y más concretamente con la Ley 7ª de 1973, es una responsabilidad unitaria del sector público, pero donde el banco, como es propio de todo banco central, conserva una independencia de criterio sobre el concepto de moneda sana y de cómo alcanzarla, que es precisamente su valiosa contribución en el cumplimiento de su papel como consejero del gobierno.

Por supuesto que no están faltando siempre esos factores exógenos que se le escapan al control de las autoridades mone-



tarias y que obliga a tomar medidas compensatorias. Ese es ya el terreno de lo imprevisible que a unas naciones golpea adversamente y a otras en forma favorable. Las inclemencias del tiempo, los estragos de las calamidades públicas, alternan con descubrimientos de recursos naturales o con precios más favorables de nuestros productos en el exterior. Son los elementos que hacen de la vida económica, un mundo lleno de complejidades donde el banco central contribuye con su consejo a la mejor atención posible de todos estos fenómenos.

### BANQUERO DEL GOBIERNO

El banco central le sirve de banquero al gobierno y a distintas entidades del sector público, en forma similar a como un banco comercial le sirve a uno de sus clientes. Solo que en este caso los servicios ofrecen una gama más variada y donde estos se cumplen, muchas veces, sin costo para el gobierno en razón de las relaciones tan especiales que se presentan con el privilegio de emisión y el manejo monetario en general.

Las operaciones normales incluyen: abrir la cuenta corriente, acreditar lo correspondiente a consignaciones y lo que proviene de todo ingreso recolectado por el banco, cobro de cuentas de giros y traspaso de fondos de una ciudad a otra, y debitar toda clase de retiro de la cuenta corriente. Los servicios especiales se refieren a colaborar en el cobro de impuestos o de otros ingresos, así como de pagar algunos gastos o egresos, en las circunstancias que lo hagan necesario y aconsejable. Sobre el particular, el banco central de cada país establece convenios con el gobierno que varían en cuantía y significado para atender toda esta clase de transacciones.

En algunos países, cuando aún no existía el banco central, un banco comercial servía de banquero del gobierno y quizás por esto mismo, terminaba convirtiéndose en banco central.

Naturalmente que el privilegio de emisión de billetes ha sido sin lugar a dudas, el factor que más ha contribuido en dicho paso.

El Banco de la República en la apertura de cuentas oficiales, se debe someter al proceso siguiente:

a) Previa autorización de la Dirección General de Presupuesto.

b) Autorización del Contralor General de la República.

c) Presentación de las firmas responsables.

d) Condiciones en que habrá de manejarse la cuenta.

El banco, de otra parte, se reserva el derecho de satisfacer las condiciones de manejo estipuladas por la entidad del sector público. Generalmente la Tesorería General de la República suele centralizar el manejo y control de las cuentas oficiales en el Banco de la República, utilizando los bancos comerciales para unas cuentas complementarias llamadas "Cuentas Puente". Algunas entidades oficiales conservan sus cuentas en bancos comerciales cuando por razones de comodidad y de la prestación de algunos servicios especiales, como es el pago de la nómina, los favorece.

Las autoridades monetarias, cuando encuentran aconsejable movilizar depósitos oficiales del banco central a bancos comerciales o viceversa, toman las medidas pertinentes a fin de modificar las condiciones de liquidez del sistema. Teniendo en cuenta la magnitud de dichas cuentas, la movilización de estos fondos, causa variaciones de especial importancia en la capacidad crediticia del sector bancario.