

Evolución y determinantes del contrabando en Colombia*

Roberto Steiner
Cristina Fernández

I. INTRODUCCION

Cuando hace unos años se discutían las ventajas de la adopción del modelo de apertura, un importante argumento en su favor, aunque ciertamente no el principal, era el previsible efecto de reducción del contrabando. A juzgar por las manifestaciones de diversos agentes en la economía, en los tres primeros años de adopción del nuevo esquema, justo lo contrario podría estar sucediendo.

Entre 1991 y 1993 el arancel promedio se redujo de más del 40% a cerca del 10%, al tiempo que se dismantelaron casi todas las restricciones cuantitativas. Ello normalmente debería desincentivar el contrabando, teniendo como contrapartida un incremento en las importaciones legales. Si bien el coeficiente de importaciones a PIB avanzó de 12.2 en 1985 a 14% en 1990 y a 20% en 1993¹, en

distintos sectores se ha sugerido que el contrabando, en lugar de estar disminuyendo, ha aumentado significativamente².

De otra parte, la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo indica que los comerciantes le dan tanta o más importancia al problema del contrabando hoy en día que hace tres años³. En efecto, de acuerdo con el Gráfico 1, a partir de 1984 y hasta 1990, el contrabando se mantuvo en niveles altos, coincidiendo con años de elevado proteccionismo. En los años posteriores a 1990 se instauró el esquema de apertura económica, con una reducción significativa de los aranceles y un efecto positivo sobre la percepción del contrabando, hasta 1992. Es en 1993 cuando se presenta el mayor interrogante ya que, a pesar de los bajos niveles arancelarios, el contrabando parece haber retomado un papel preponderante.

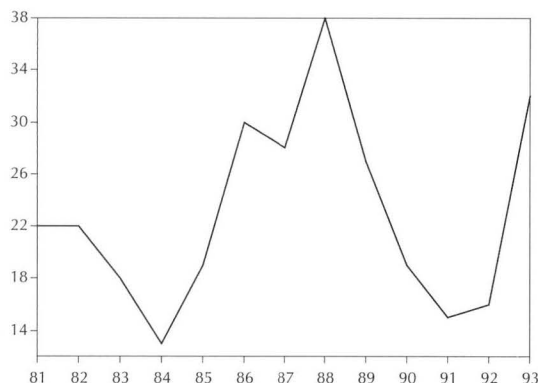
* Este trabajo resume un documento del mismo nombre realizado con el apoyo financiero del Banco de la República. Se agradece la colaboración de Jesús Alberto Cantillo, Gabriel Ibarra, Tatiana Melguizo y Florencia Leal. Igualmente, se agradecen los comentarios de José Darío Uribe, Eduardo Lora y los asistentes al seminario de Fedesarrollo.

¹ De acuerdo con los Manifiestos de Aduana del DANE.

² Ver por ejemplo FENALCO (1993).

³ Este indicador no está exento de inconvenientes, ya que el encuestado puede señalar simultáneamente varias respuestas. Pensamos que, de cualquier manera, es válido para realizar comparaciones intertemporales e intersectoriales.

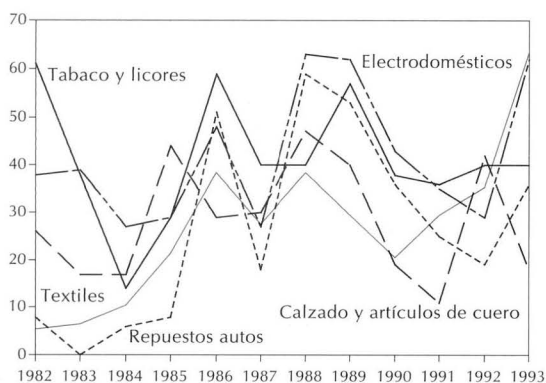
Gráfico 1. EL PROBLEMA DEL CONTRABANDO
(Porcentaje de respuestas)



Fuente: Fedesarrollo, EOE.

Las cifras desagregadas de contrabando (Gráfico 2), presentan un comportamiento similar al del total. Es posible afirmar que, de acuerdo con los comerciantes, los sectores más afectados han sido licores y tabacos; calzado y artículos de cuero; repuestos de vehículos; electrodomésticos; textiles y confecciones. Para cerca del 70% de los encuestados de los dos últimos sectores mencionados, el contrabando constituyó uno de los principales problemas en 1993.⁴

Gráfico 2. EL PROBLEMA DEL CONTRABANDO POR SECTORES
(Porcentaje de respuestas)



Fuente: Fedesarrollo, EOE.

La coincidencia en el tiempo de disminución de aranceles y aumento del contrabando sugiere que éste debe tener otros determinantes⁵. En el caso colombiano, se han esgrimido varias causas por las cuales el contrabando podría estar aumentando actualmente. Un adecuado diagnóstico del tema es conveniente, entre otras razones en virtud al hecho de que la aparente coincidencia en el tiempo entre «mayor apertura con menor tramitología» y «mayor contrabando» se presta para interpretaciones en el sentido de que lo primero es causante de lo segundo y que, en consecuencia, la apertura y la agilización de trámites amerita una revisión.

El presente trabajo es de corte eminentemente empírico. De una parte, se trata de aproximar por diversos métodos el tamaño del problema. Por otro lado, se cuantifican y analizan sus posibles determinantes, a saber: cargas impositivas sobre el comercio legal; diferenciales entre el mercado cambiario y el mercado paralelo y diferencial de tasas de interés entre el país y el exterior. Posteriormente, se relaciona el contrabando con sus determinantes, primero mediante inspección gráfica y luego a través de sencillas estimaciones econométricas. Finalmente, se consignan las conclusiones y se plantean algunas recomendaciones.

II. APROXIMACIONES AL TAMAÑO DEL PROBLEMA

Existen diferentes formas de ingresar ilegalmente mercancías al país, dentro de las que se destacan: i) el contrabando «abierto», que consiste en traer artículos sin traspasar ningún control de aduana;

⁴ Esta percepción se confirma en un trabajo de Monitor (1993).

⁵ En un modelo que se referencia más adelante se muestra que, por lo menos en teoría, podría concebirse la posibilidad de que al disminuir los aranceles aumente el incentivo a involucrarse en actividades de contrabando. Este resultado es particularmente factible si la sanción que se impone a quien es detectado es proporcional al arancel que ha tratado de evadir.

ii) el contrabando técnico, donde se «disfraza» el artículo, haciéndolo pasar por otro que pague un arancel más bajo; iii) la subfacturación, al distorsionar los documentos presentados a la aduana con el fin de disminuir la base gravable o el arancel. En el proceso de aproximación al problema, debe haber claridad en torno a qué se está captando con cada una de las metodologías.

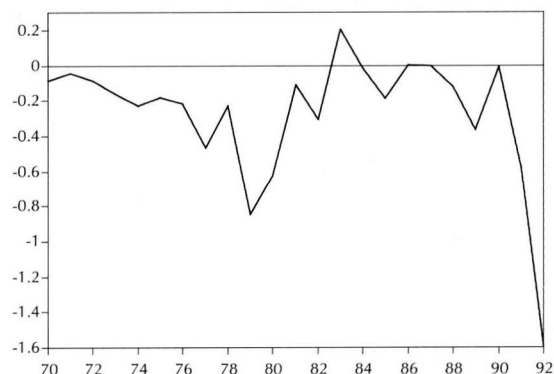
Teniendo en cuenta lo anterior, para poder aproximar un orden de magnitud, se establecieron dos tipos de medidas: de una parte, se comparan las importaciones colombianas con las cifras que otros países reportaron haber exportado a Colombia; de otra, se analiza la dispersión en los precios reportados por los importadores a la aduana. Para analizar el contrabando abierto se comparan precios entre el comercio organizado, el informal y los Estados Unidos.

A. Importaciones colombianas vs. exportaciones del resto del mundo

1. Metodología: mediante este procedimiento se aproxima el problema como la diferencia entre el valor exportado hacia Colombia según lo reportan nuestros socios comerciales y el valor que declaran los importadores colombianos. Para su estimación se tomaron las cifras de exportaciones hacia Colombia que aparecen en la publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI), *New Directions of Trade Statistics* (1970-1992). En cuanto a las importaciones registradas en Colombia, se utilizaron las cifras que publica el Dane en los Anuarios de Comercio Exterior (1970-1990) y en los Indicadores de Coyuntura de 1991 en adelante. Para hacer comparables las series, las exportaciones FOB se convirtieron a CIF utilizando el factor que aparece en el anuario *International Financial Statistics* del FMI.

2. Resultados: los resultados de esta primera aproximación se reportan en el Gráfico 3⁶. Con contadas excepciones, el problema de subfacturación ha sido una constante en los últimos veinte años. A

Gráfico 3. SOBREFACTURACION DE IMPORTACIONES (US\$ miles de millones)



Fuente: Fedesarrollo, con base en cifras del FMI.

principios de los setentas constituía un problema menor, pero poco a poco fue adquiriendo magnitudes mayores, que alcanzan su nivel máximo en 1979. A partir de este año la tendencia se revierte, presumiblemente en virtud a que los incentivos a fugar capitales inducen a realizar operaciones de sobrefacturación⁷. El resto de la década se caracteriza por algunos problemas de subfacturación, que reflejarían el deseo de evadir aranceles en un momento de elevado proteccionismo. Por el contrario, el principio de la década del noventa presenta los mayores indicios de subfacturación, en un momento donde los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio exterior son particularmente bajas.

A pesar de que el ejercicio a nivel agregado presenta una tendencia razonable, no es posible replicarlo a nivel de cada país. Para aquellos casos en

⁶ Este método ha sido utilizado en otros estudios [Meisel (1990), DNP (1992) y Rocha (1993)]. Las diferencias son mínimas; se deben a la utilización de otras fuentes para las importaciones colombianas y a la consideración de distintos factores de conversión CIF/FOB. Por el contrario, los valores que hemos obtenido son inferiores a los reportados por Kalmanovitz (1990).

⁷ Véase por ejemplo Steiner, et. al. (1992).

que el ejercicio sí se puede efectuar, se ha elaborado el Cuadro 1, para 1991 y 1992. Se encuentra que la mayor parte de la subfacturación proviene de Norteamérica y Europa. Es decir, desde dichos mercados se exporta más a Colombia de lo que Colombia reporta haberles comprado. Para el agregado del resto de países y regiones se presenta el fenómeno contrario. De acuerdo con nuestra interpretación, este es un resultado lógico, en tanto varios países de América Latina juegan un papel clave en todo el proceso de subfacturación, papel que hace que, siendo dichos países simples lugares de tránsito de mercancías, resulten apareciendo en las estadísticas colombianas como lugar de origen de una importante proporción de nuestras importaciones.⁸

3. Significancia de los resultados: resulta ilustrativo poner estos estimativos en perspectiva respecto a otras variables económicas.

a. Implicaciones sobre las importaciones: con base en los resultados presentados, se estableció cuales serían las importaciones si se contabilizaran como tales nuestros primeros cálculos de subfacturación

(Cuadro 2). Si en 1991 las importaciones que reporta el Dane fueron US\$4,965 millones y la subfacturación US\$574 millones, entonces el valor de las mercancías que ingresaron al país fue de US\$5,539 millones, del cual se reportó sólo el 90%. Según estos estimativos, el año en que se declaró un menor porcentaje fue 1977, cuando se subfacturó el 19% de las compras totales y 1992, año en que sólo se declaró el 83% de las mismas. Al realizar comparaciones internacionales se observa cómo tanto la serie de importaciones oficiales como la «nueva estimación» se encuentran dentro del promedio latinoamericano. En tal sentido, no es fácil argumentar que la serie estimada esté sobredimensionada.

b. Costo fiscal: se realizaron algunos cálculos donde el porcentaje de arancel recaudado⁹ sobre las importaciones declaradas, se aplicó a las estimadas (Gráfico 4). Según estos resultados, el costo arancelario no superaría el 0.5% del PIB, cifra relativamente baja si se le compara, por ejemplo, con los más razonables estimativos de evasión del impuesto de renta¹⁰, aunque, naturalmente, no por ello despreciable.

Cuadro 1. SUBFACTURACION DE IMPORTACIONES^a : EXPORTACIONES DEL RESTO DEL MUNDO VS IMPORTACIONES DE COLOMBIA (US\$ millones)

	Expo (CIF) FMI 1991	Expo (CIF) FMI 1992	Impo (CIF) Dane 1991	Impo (CIF) Dane 1992	Subfac- turación 1991	Subfac- turación 1992
América del Norte	2406	3851	1972	2746	434	1205
América Central	138	150	386	420	-248	-270
América Latina	804	1056	752	1126	53	-71
Europa	1454	1924	1037	1251	417	673
Asia	652	875	726	1056	-111	-181
Australia	8	8	10	11	-2	-3
Africa	34	47	31	37	2	10
Otros	6	23	9	21	-3	3
Total	5501	8034	4959	6668	542	1366

^a Se utiliza un factor CIF/FOB de 1.087 para 1991 y 1.089 para 1992. Los datos agregados difieren de los presentados en el Gráfico 3 básicamente por rectificaciones posteriores a los datos de importaciones totales del Dane.
Fuente: Fedesarrollo con base en FMI y Dian.

Cuadro 2. SOBRE Y SUBFACTURACION EN COLOMBIA

	Importaciones				Exportaciones			
	Declaradas CIF	Sobrefacturación estimada CIF	Total estimadas	% no declarado	Declaradas	Sobrefacturación estimada	Total estimadas	% no declarado
1970	842	-82.3	924	0.09	735	6	729	-0.01
1971	929	-42.8	972	0.04	690	1	689	0.00
1972	858	-84.1	942	0.09	865	50	815	-0.06
1973	1061	-163.2	1224	0.13	1177	145	1032	-0.14
1974	1597	-227.7	1825	0.12	1416	1	1415	0.00
1975	1494	-180.3	1674	0.11	1465	-116	1581	0.07
1976	1708	-215.3	1923	0.11	1745	-175	1920	0.09
1977	2028	-466.2	2494	0.19	2443	22	2421	-0.01
1978	2836	-228.7	3065	0.07	3002	134	2868	-0.05
1979	3233	-841.8	4075	0.21	3300	-172	3472	0.05
1980	4663	-622.8	5286	0.12	3945	-50	3995	0.01
1981	5199	-107.9	5307	0.02	2956	-106	3062	0.03
1982	5478	-305.1	5783	0.05	3095	134	2961	-0.05
1983	4968	205.1	4763	-0.04	3080	123	2958	-0.04
1984	4492	-11.3	4503	0.00	3483	197	3286	-0.06
1985	4131	-183.6	4315	0.04	3551	94	3458	-0.03
1986	3852	3.0	3849	0.00	5107	37	5070	-0.01
1987	4227.0	-3.5	4230	0.00	5024	82	4942	-0.02
1988	5005.0	-117.6	5123	0.02	5026	43	4983	-0.01
1989	5010.0	-362.6	5373	0.07	5739	254	5485	-0.05
1990	5588.0	-8.2	5596	0.00	6765	294	6471	-0.05
1991	4965.0	-574.4	5539	0.10	7276	372	6904	-0.05
1992	6513.0	-1590.0	8103	0.20	6908	221	7129	0.03

Fuente: Gráfico 3, Dane y Dian.

c. Efectos en el ahorro privado: un volumen de importaciones mayor al registrado por el Dane afecta varias estadísticas económicas, ya que algunas cifras de las Cuentas Nacionales se obtienen por residuo, tomando como dadas las de comercio exterior. Tal es el caso del ahorro privado, que resulta de la diferencia entre la inversión y el ahorro del gobierno y el ahorro externo.

Para determinar la viabilidad de los resultados del ejercicio de subfacturación que acabamos de presentar, se ajustaron las cifras de comercio exterior

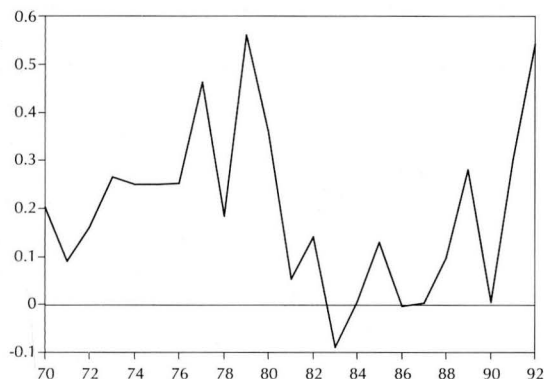
de acuerdo con nuestros estimativos de sub y sobre facturación de importaciones y de sobre y

⁸ En el caso de Panamá en 1990, mientras Colombia dice importar US\$70 millones, Panamá dice exportar sólo US\$1.3 millones.

⁹ Como lo señala Ocampo (1992), existe una gran diferencia entre el porcentaje arancelario calculado con el arancel promedio y el calculado con los ingresos recaudados, como consecuencia de la gran cantidad de exenciones que presenta la legislación.

¹⁰ Algo más de 1% del PIB según Sánchez y Gutiérrez (1994).

Gráfico 4. COSTO ARANCELARIO DE LA SUBFACTURACION (% del PIB)^a



^a Calculado como la evasión multiplicada por el porcentaje de recaudo efectivo.

Fuente: Fedesarrollo con base en Contraloría, Dane y Gráfico 3.

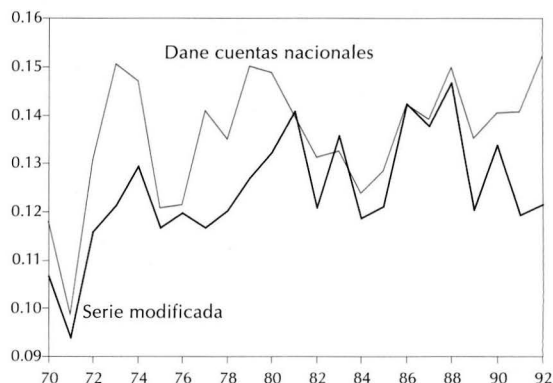
subfacturación de exportaciones¹¹ (Cuadro 2), y se realizaron nuevos cálculos para la ecuación macroeconómica y por consiguiente para el ahorro privado¹².

En el Gráfico 5 se presentan las dos trayectorias de ahorro privado: la obtenida de acuerdo a las cuentas nacionales y la obtenida al contabilizar el valor de las mercancías subfacturadas y sobrefacturadas. La nueva serie es más estable y disminuye fuertemente en los últimos años, comportamiento que también se ha presentado en el resto de América

¹¹ Las magnitudes de este problema son menores que en el caso de las importaciones: en ningún caso las exportaciones sin declarar superan el 10% de las declaradas. Los mayores porcentajes de sobrefacturación se presentan a partir de 1982. Ello estaría relacionado con la acción de elementos como el manejo de los CERT.

¹² Este tratamiento de las series equivale a tomar como «series estimadas» de importaciones y exportaciones lo que declaran nuestros socios comerciales (convertidos por el factor CIF/FOB). Con estos datos se construyó una nueva balanza comercial y se reestimó la cuenta corriente de la balanza de pagos, la cual se introdujo en la ecuación macroeconómica, tomando como dada la información del Dane respecto a la inversión y al ahorro del sector público, obteniendo así una nueva trayectoria de ahorro privado.

Gráfico 5. AHORRO PRIVADO (% del PIB)



Fuente: Fedesarrollo con base en Dane y Gráficos 3 y 5.

Latina como consecuencia de los recientes cambios estructurales y de los «boom» de gasto que se han financiado con la masiva afluencia de capitales.

d. Limitaciones de la metodología: el problema con la presente metodología reside en que las distorsiones en las cifras pueden tener causas que no se encuentran relacionadas con la subfacturación. Las diferencias se pueden originar en la aplicación de un mismo factor CIF/FOB para todos los bienes; en la posibilidad de que el país de destino declarado no sea el correcto; en la utilización de formas diversas de registro; en errores o problemas en la contabilización por parte de otros países; y en discrepancias temporales en la toma de las cifras¹³. Además, la información necesaria sólo se encuentra disponible hasta 1992.

¹³ Este problema se refiere al hecho de que se han declarado importaciones que no han llegado al país en el momento de la contabilización o a que las tasas de cambio varían mucho en el transcurso del viaje. En general, se trataría de un error estable en el tiempo. Sin embargo, se puede incrementar cuando existen cambios bruscos en las importaciones. Para aminorar el efecto de esta limitación, se realizó el ejercicio para promedios anuales de cuatro años, con resultados similares a los del ejercicio anual.

B. Distorsión en precios reportados a la Aduana

1. Metodología: las declaraciones de aduanas se encuentran divididas en capítulos arancelarios y éstos a su vez en numerosas posiciones, donde se encuentran referenciadas -tanto por kilos como por valor CIF- todas las importaciones que han entrado a través de las aduanas. Al observar estas cifras en forma detallada es posible encontrar que dentro de una misma posición arancelaria existen importaciones que se han realizado a un precio considerablemente inferior al promedio, en algunos casos provenientes de países que no son productores importantes de los bienes correspondientes¹⁴.

De esta manera, y como medida complementaria al ejercicio anterior se realizaron, en colaboración con la ANDI, cálculos basados en los manifiestos de 1991-1993¹⁵. El ejercicio busca obtener una medida de lo que se debió declarar de no haber existido distorsiones¹⁶. Se procedió así: i) se obtuvo un precio promedio considerando todas las importaciones de una misma posición; ii) se des-

cartaron los volúmenes importados 20% o más por debajo del anterior promedio; iii) con los volúmenes no descartados se obtuvo un precio «teórico promedio»; iv) se definió como «distorsionada» una importación reportada a un precio 20% o más por debajo del «teórico promedio»; v) el volumen distorsionado multiplicado por este promedio menos 20% arrojó el «verdadero» valor de las importaciones efectuadas por quienes habrían subfacturado¹⁷; vi) la diferencia entre este último valor y el reportado corresponde al estimativo de subfacturación, que llamaremos alternativamente «valor omitido».¹⁸

2. Resultados: en el Cuadro 3 se presentan los resultados de algunos sectores, a nivel CIU 3 dígitos. En 1993 los sectores más afectados fueron los químicos -en especial el caucho y las sustancias químicas¹⁹- y la industria textil (Gráficos 6A-6E). También se deben mencionar sectores donde si bien el peso de la subfacturación en valores absolutos es relativamente bajo, constituye un porcentaje alto y creciente de las importaciones estimadas. Este es el caso del calzado, para el cual se calcula que el porcentaje de las importaciones declaradas sobre las estimadas fue del 58% en

¹⁴ Por ejemplo, dentro de la posición «calzado con parte superior de materias textiles» para 1993 se registran 4959 kilos provenientes de China a US\$8.19 el kilo, 200 kilos de Italia a US\$7.33, 600 kilos de E.U.a US\$10.70, 70 kilos de otros países a un precio mayor, y 3522 kilos de Panamá a US\$1.73. Estas observaciones podrían ser indicio de subfacturación, teniendo en cuenta que Panamá no es un país especializado en la producción del producto.

¹⁵ Varela (1990) realiza un ejercicio similar, pero considerando como subfacturadas las mercancías que sufriesen cambios bruscos en los precios implícitos y calculando los precios «normales» de acuerdo a índices internacionales.

¹⁶ Para efectos prácticos, se entiende como distorsionadas las mercancías que ingresaron al país a un precio considerablemente menor al promedio de su misma posición arancelaria. Se partió del supuesto de que un artículo adquirido con un descuento superior al 20% del precio promedio presenta distorsiones. En lugar de tomar arbitrariamente el valor de 20%, técnicamente quizás sería mejor utilizar alguna medida estadística; por ejemplo, una desviación estándar. Dicho procedimiento se descartó en virtud al hecho de que en diversas posiciones no se cuenta con suficientes observaciones como para que dicho tipo de medidas de dispersión sean relevantes.

¹⁷ Este procedimiento es flexible en el sentido de que da un amplio campo para la existencia de descuentos, que no tienen porque ser considerados como subfacturaciones.

¹⁸ A este esquema general se le aplicaron algunas modificaciones en el análisis desagregado. Por ejemplo, se realizaron algunas simulaciones en sectores como el de químicos, donde no sólo es posible que existiesen casos de subfacturación, sino también de sobrefacturación, señalando la presencia de «precios de transferencia» entre la industria nacional y la casa matriz, en una industria que es en gran parte propiedad de inversionistas extranjeros. En este caso, se optó por descontar no sólo los precios que se encontraban muy por debajo del promedio sino aquellos que se encontraban un 20% por encima del mismo. Por otro lado, existen sectores en los cuales es poco adecuado aplicar el procedimiento; por consiguiente, se eliminaron del cálculo total. Este es el caso de los sectores productores de bienes de elevado valor por unidad, como el metalmecánico, el de industrias básicas de hierro y acero y el de transporte, donde existe una gran dispersión inherente en los precios y por ende es muy difícil encontrar un «precio teórico promedio» adecuado.

Cuadro 3. IMPORTACIONES: PORCENTAJE DECLARADO POR SECTORES

	1991	1992	1993
Alimentos procesados	0.97	0.96	0.92
Concentrado	0.25	0.74	0.67
Textiles	0.74	0.88	0.79
Confecciones	0.72	0.96	0.72
Cuero y sus manufacturas	0.82	0.89	0.73
Calzado	0.71	0.74	0.58
Papel y cartón	0.97	0.95	0.96
Imprentas y editoriales	0.81	0.90	0.52
Sustancias químicas industriales	0.81	0.72	0.58
Productos de caucho	0.62	0.83	0.34
Productos de plástico	0.87	0.29	0.80
Barro, loza y porcelana	0.67	0.65	0.58
Productos de vidrio y porcelana	0.39	0.70	0.67
Cemento y otros minerales no metálicos para construcción	0.76	0.54	0.71
Total	0.80	0.76	0.64

Fuente: Andi y Fedesarrollo con base en Dian.

1993, comparado con porcentajes cercanos al 75% en 1991 y 1992.²⁰

Como un complemento al ejercicio, se estudió de dónde provenían los niveles más altos de contrabando al interior de cada sector, encontrando interesantes resultados. Por ejemplo, al desagregar la subfacturación de textiles en 1993 (Gráfico 7), se encuentra que los valores declarados por debajo

¹⁹ La subfacturación en estos sectores llegó a ser inclusive superior al 50% de las importaciones estimadas en 1993. Sin embargo, como se anotó anteriormente, esta cifra puede encontrarse distorsionada por la existencia de sobrefacturación de importaciones en el sector. Por esta razón, en el cálculo del promedio se eliminaron los precios que se encontraran un 20% por encima del mismo, obteniendo como resultado un valor de subfacturación sobre importaciones estimadas inferior al 10%. Ello sugiere la existencia de una gran dispersión de precios al interior de las nandinas correspondientes al sector.

²⁰ Este estimativo confirma los resultados de la encuesta de Cornical donde se asegura que un 65.1% de los entrevistados han detectado un aumento del contrabando. Encuesta de Opinión Empresarial de Cornical, abril - junio de 1993.

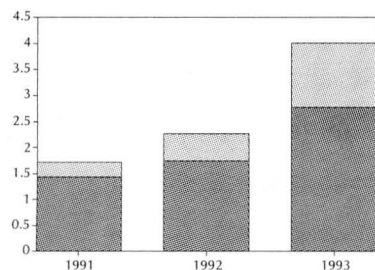
del 40% provienen en un 34% de Perú, 24.7% de Panamá, 15.7% de Estados Unidos, 5.1% de Ecuador, 3.2% de las Islas Caimán y 3% de Taiwan. Estos resultados se mantienen al replicar el ejercicio para los demás años analizados.

3. Significancia de los resultados: de acuerdo con la metodología recién presentada, el total de la subfacturación en los sectores seleccionados se aproxima a US\$430 millones para 1991, US\$640 para 1992 y US\$1,500 para 1993 (Cuadro 4), lo que indica que en dichos sectores el porcentaje del valor de las importaciones declarado pasó de constituir 80% en 1991, a 76% en 1992 y a 64% en 1993. Estos resultados confirman la tendencia señalada en la sección anterior, donde nos referíamos al total de importaciones.

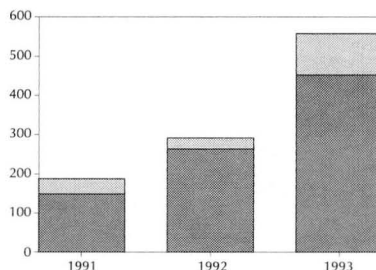
Teniendo en cuenta estos estimativos, el valor de las importaciones estimadas (declaradas + subfacturadas) para estos sectores sería de US\$2,098 en 1991, US\$2,668 en 1992 y US\$4,182 en 1993. Esto implicaría que las importaciones

**Gráfico 6. IMPORTACIONES ESTIMADAS
(US\$ millones)**

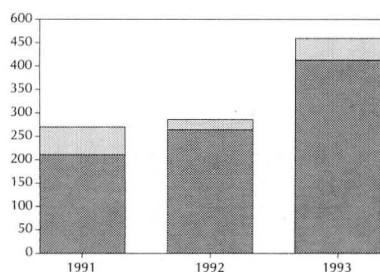
A. Químicos industriales, caucho y plásticos



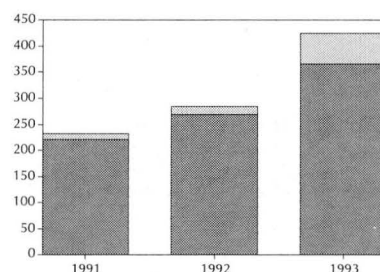
B. Textiles y confecciones



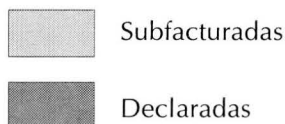
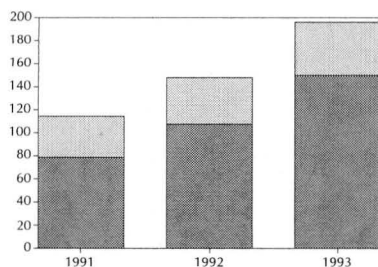
C. Alimentos y concentrados



D. Papel, imprenta y editoriales



E. Minerales no metálicos

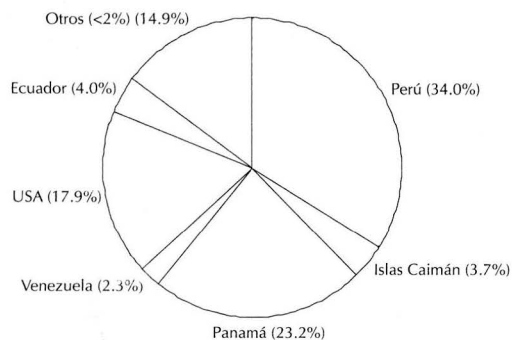


Fuente: Andi y Fedesarrollo con base en Dian.

estimadas para estos sectores crecieron un 57% entre 1992 y 1993, mientras que las declaradas lo hicieron al 32%. Por otro lado, el total de las importaciones declaradas de los sectores escogidos representa cerca del 30% del total declarado ante el DANE para el período 1991-93 (Cuadro 4). De otra parte, la subfacturación de los sectores seleccionados (calculada mediante distorsiones de

precios) como porcentaje de la subfacturación total (calculada comparando las exportaciones del resto del mundo e importaciones colombianas) representa cerca del 75% en 1991 y del 40% en 1992. Este cambio²¹ sugiere que no es correcto aplicar una «regla de tres» con lo sucedido en algunos sectores en 1993, para deducir lo que le sucedió al agregado de las importaciones.

Gráfico 7. ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES "DISTORSIONADAS" DE TEXTILES, 1993



Fuente: Andi y Fedesarrollo con base en Dian.

4. Limitaciones: puede existir un problema de interpretación de los resultados: el valor «omitido» puede efectivamente ser un indicador de subfacturación, pero también puede estar indican-

do que existen prácticas de «dumping» o que algunas mercancías pueden adquirirse a un valor considerablemente menor²², dadas las diferencias de calidad y tecnología utilizada en la producción de los bienes²³.

Evidentemente, existen otros problemas. Es posible que el promedio de precios se encuentre sesgado hacia arriba en los sectores que sobrefacturan importaciones; o que al interior de una posición arancelaria todos subfacturen por igual y, por ende, no existan distorsiones respecto a los promedios. A nivel sectorial hay otros inconvenientes. En el de calzado existe alta dispersión de precios dentro de una misma posición arancelaria, que puede estarse considerando erróneamente como subfacturación (la diferencia en precios es del 110%). En el de imprentas es posible obtener precios considerablemente inferiores cuando se tienen fines escolares.

Cuadro 4. COMPARACIONES ENTRE LOS DOS EJERCICIOS REALIZADOS

	1991	1992	1993
Porcentajes declarados			
Impo vs expo ^a	0,90	0,80	n.d
Precios 20% ^b	0,80	0,76	0,64
Importaciones subfacturadas			
Impo vs expo	574	1590	n.d
Precios 20%	429	641	1510
Importaciones declaradas			
Total	4965	6513	9841
Sectores seleccionados	1668	2027	2672
Importaciones estimadas			
Impo vs expo	5539	8103	n.d
Precios 20%	2098	2668	4182
Crecimiento importaciones declaradas		91-92	92-93
Totales		0.31	0.51
Sectores seleccionados		0.22	0.32
Crecimiento de las importaciones estimadas		91-92	92-93
Totales		0.46	
Sectores seleccionados		0.27	0.57

^a Calculadas sobre el total de importaciones.

^b Calculadas sobre los sectores seleccionados.

Fuente: Cuadros 2 y 5.

C. Comparación de precios entre el comercio formal y el informal

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, existen innumerables incentivos para realizar actividades en el sector informal que compensan ampliamente los riesgos correspondientes. Este ha sido el caso de los «Sanandresitos», que históricamente han constituido uno de los principales canales de comercialización del contrabando. Para una muestra de productos, calculamos el diferencial de precios entre el comercio informal de los Sanandresitos, el formal y el de descuento en los E.U. Cuando resulta posible, dichos diferenciales se comparan con los reportados por Urrutia (1982).

En el Cuadro 5 se aprecia que en los casos considerados, los precios en Sanandresito representan desde una fracción muy baja del precio en el comercio organizado -p. ej., 56% en el caso de una video grabadora marca Olympus-, hasta una fracción bastante elevada -90% en el caso de una video grabadora Sony-. En la mayoría de los casos considerados, los precios del Sanandresito son alrededor de 25% inferiores al del comercio organizado. Respecto a los precios en tiendas de descuento en E.U., los precios son generalmente su-

periores, salvo algunas excepciones en las que los bienes no son enteramente comparables.

Adicionalmente se realizó una comparación entre los diferenciales actuales y los calculados por Urrutia en 1982, para algunos bienes que persisten en el comercio. En el Cuadro 6 se observa que el diferencial actual en los televisores es cercano al 25% y en todos los casos superior al calculado en 1982. En algunos productos como calculadoras, licuadoras y equipos de sonido ha disminuido, mientras que para relojes ha aumentado. Se observa un aumento en el caso del whisky y una disminución en el caso del Marlboro.

Los anteriores resultados son sorprendentes. Dentro de la muestra analizada, en la mitad de los casos el diferencial entre el comercio organizado y los Sanandresitos *aumentó* entre 1982 y 1994. Si bien es cierto que, comparado con lo acontecido a mediados de los ochentas, 1982 fue un año de relativa apertura económica, no hay duda de que la economía es más abierta hoy que hace doce años.

D. Resumen

1. Si bien no es posible establecer el valor preciso del contrabando, los ejercicios presentados nos llevan a concluir que el problema seguramente ha aumentado en los últimos años, si bien la situación difiere entre sectores. El primer método sugiere que en 1992 Colombia le habría comprado al resto del mundo mercancías por US\$8,100 millones, en contraste con cifras reportadas del orden de US\$6,500 millones. El otro método, que no es estrictamente comparable, indica que el problema se pudo agravar en 1993.

2. A pesar de la gran magnitud del problema a la luz del tamaño del comercio colombiano, las implicaciones macroeconómicas parecen razonables. O, lo que es lo mismo, aunque en sí mismo sorprenda que las importaciones en 1992 quizás no crecieron 31% como lo afirma el DANE sino

²¹ Disminución que puede originarse en un aumento en la subfacturación en los sectores no estudiados, por un incremento del contrabando «abierto» que no se registra ante la aduana, o por las vicisitudes de las metodologías utilizadas.

²² Respecto a esta última consideración es importante aclarar que los índices de precios de Estados Unidos para químicos y alimentos para 1992 (base 1991) han mantenido su valor, mientras que los precios implícitos de las declaraciones de aduanas de los mismos sectores han disminuido considerablemente. En cuanto a los textiles, estos precios han incrementado su valor en Estados Unidos, mientras que los precios implícitos en Colombia se han mantenido constantes. Por tanto, no parece haber gran sustento para afirmar que se esté confundiendo el fenómeno de subfacturación con una baja en los precios externos de los sectores estudiados.

²³ Este problema se podría evitar en parte si se hiciera un análisis posición por posición y país por país, el cual no sólo rebasa el propósito del trabajo sino que se dificulta porque hay casos en que no se cuenta con suficientes observaciones.

Cuadro 5. COMPARACION DE LOS PRECIOS DE SANADRESITO CON LOS PRECIOS DE ESTADOS UNIDOS Y DEL COMERCIO ORGANIZADO (Pesos por unidad)

	San Andresito	Comercio organizado	USA ^a	Relaciones	
	A	B	C	A/B	A/C
A. Televisores					
Samsung	300,000 (23")	400,000 (25")	249,024 (25")	0.75	1.20
Daewoo	380,000 (26")	480,000 (26")	207,464 (25")	0.79	1.83
Emerson	165,000 (14")		124,145 (13")		1.33
Goldstar	210,000 (20")	250,000 (20")	166,596 (19")	0.84	1.26
B. Otros					
Beta Panasonic	200,000	285,000	158,264	0.70	1.26
Teléfono fax Broth	330,000	420,000	291,608	0.79	1.13
Olimpus Stylus	45,000	80,000	107,482	0.56	0.42
Video cámara Sony	800,000	890,000	583,191	0.90	1.37
Coche Century	120,000	138,000	74,945	0.87	1.60

^a Precios convertidos a pesos a la tasa de cambio representativa US\$833.19.

Fuente: Encuesta especial realizada para este trabajo.

Cuadro 6. DIFERENCIA PORCENTUAL DE PRECIOS ENTRE COMERCIO FORMAL Y SAN ANDRESITO

Marca y características	1994	1982
Goldstar 20". Color (antes Sharp)	0.27	0.25
Toshiba 21". Color (antes Toshiba 17 B y N)	0.25	0.16
Sony 15". Color (antes Sony 14")	0.61	0.08
Calculadora Casio fx 580 (antes 510)	0.49	0.65
Osterizer USA	0.48	1.00
Osterizer Venezuela	0.86	1.00
Radio Seiko 2 bandas	0.98	0.13
Equipo de sonido Sony. 60 vatios	0.16	0.29
Reloj Orient Quartz	2.33	0.40
Reloj Orient Automatico	0.67	0.26
Ginebra Gordon (botella 750 ml)	0.43	0.52
Whisky Johnnie Walker Rojo (750 ml)	1.23	0.95
Cigarrillos Marlboro	0.25	0.29

Fuente: Encuesta especial realizada para este trabajo.

probablemente 46%, macroeconómicamente ello implica que el ahorro privado oficialmente reportado no fue de 15.3% sino de 12.1%, cambio que no tiene por qué ser considerado inconcebible a la luz de las cifras históricas de Colombia y a la luz de lo acontecido recientemente en otros países de la región.

3. Así se tengan dudas sobre el monto preciso del problema, resulta de gran utilidad saber que el mismo se ha acrecentado en los últimos años. En particular, se gana bastante en la comprensión del tema al saber que definitivamente otros factores diferentes a los aranceles juegan un papel determinante.

III. EL CONTRABANDO EN FUNCION DE SUS DETERMINANTES

A. Determinantes de la subfacturación de importaciones

1. Introducción

Tradicionalmente se ha establecido que el principal estímulo al contrabando son los altos impuestos a las importaciones. Sin embargo, es necesario encontrar otros determinantes que expliquen el auge que ha tenido el problema en los últimos años, a pesar de que la carga arancelaria ha disminuido. Una explicación plausible parece ser el diferencial de tasas de cambio, en el sentido de que la tasa de cambio que utiliza el importador legal puede ser mayor que la paralela, que presumiblemente utiliza el comercio ilegal.²⁴

Igualmente, parece indispensable tener en cuenta la utilización del contrabando como herramienta

para mover capitales. Si la rentabilidad interna es mayor que la externa y existen controles a la movilidad de capitales, las mercancías aparecen como un medio eficaz para traer recursos del exterior. Claro está, cuando se sobrefacturan importaciones para fugar capitales, el precio que debe pagarse es una mayor carga arancelaria.

2. Un modelo explicativo de la subfacturación de importaciones

Siguiendo el estudio clásico de Allingham y Sandmo (1972), se definen las siguientes variables:

W = ingreso exógeno, conocido por el agente privado, pero desconocido para la autoridad tributaria.

t = tasa impositiva, aplicada sobre el ingreso declarado (X).

m = multa, aplicada sobre el ingreso no declarado ($W-X$). Por supuesto, $m > t$.

p = probabilidad de ser detectado evadiendo.

El potencial evasor escoge X para maximizar el valor esperado de su función de utilidad, así:

$$E[U] = (1-p) \cdot U[W-tX] + p \cdot U[W-tX-m(W-X)]$$

Suponiendo que los agentes tienen aversión al riesgo ($U' > 0$, $U'' < 0$), la solución al problema de maximización arroja lo siguiente: i) el porcentaje de ingreso declarado puede subir, bajar o permanecer constante ante cambios en la tasa impositiva. Dicha incertidumbre surge de la existencia de efectos ingreso y sustitución que operan en sentido contrario. El segundo es negativo, por cuanto un aumento en (por ejemplo) el arancel hace que en el margen sea más rentable evadirlo. Sin embargo, el efecto ingreso opera en la dirección opuesta: un aumento en el arancel disminuye, para cualquier monto de ingreso que se declare, tanto el ingreso neto cuando se tiene éxito evadiendo como cuando no se tiene. Ello, suponiendo que la aversión absoluta al riesgo decrece con el ingreso, tiende a

²⁴ En lo que sigue, por tasa «paralela» se entiende la usualmente reportada en diarios económicos y otras fuentes y que en otros países suele denominarse «dólar turístico.» Es claro que el diferencial así calculado es un diferencial «mínimo»; es posible que algunos agentes económicos tengan acceso a divisas a tasas de cambio sustancialmente menores.

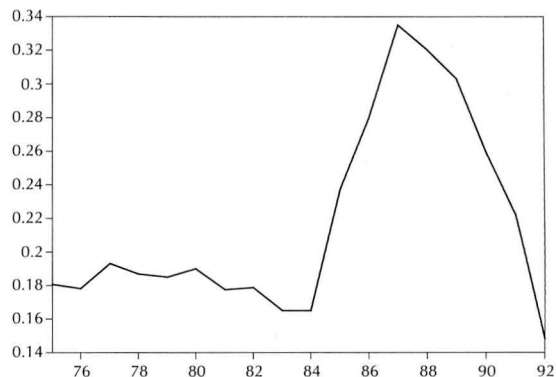
reducir la evasión; ii) el porcentaje de ingreso declarado siempre aumenta cuando aumenta la multa que se impone al infractor detectado; (iii) el porcentaje de ingreso declarado siempre aumenta cuando aumenta la probabilidad de ser detectado. En ejercicios formales que no se reportan encontramos que el primer resultado recién mencionado se cumple para cualquier beneficio directo de evadir impuestos al comercio. En particular, no es evidente lo que le debe pasar al contrabando cuando cambian los aranceles, los diferenciales de tasas de interés o los diferenciales de tasas de cambio. Por lo tanto, tales efectos deben ser constatados empíricamente, tal y como hacemos más adelante.

3. Evolución de los determinantes en el caso colombiano

A continuación se presentará un análisis de los tres determinantes que se identificaron como claves en el estudio, a saber, aranceles e impuestos, diferenciales de tasas de interés y diferenciales de tasas de cambio²⁵ y su relación con el contrabando en diferentes períodos. Un modelo más complejo también involucraría estimativos de p y m de acuerdo con lo definido en la anterior sección. La probabilidad, p , podría aproximarse mediante la evaluación histórica de los decomisos. Desafortunadamente, no ha sido posible tener acceso a información oficial respecto de esta materia.

a. Impuestos de importación: estos impuestos presentan tres componentes principales: el arancel, la sobretasa y el IVA. El Gráfico 8 muestra la relación

Gráfico 8. ARANCEL + IVA + SOBRETASA (Recaudos/importaciones)



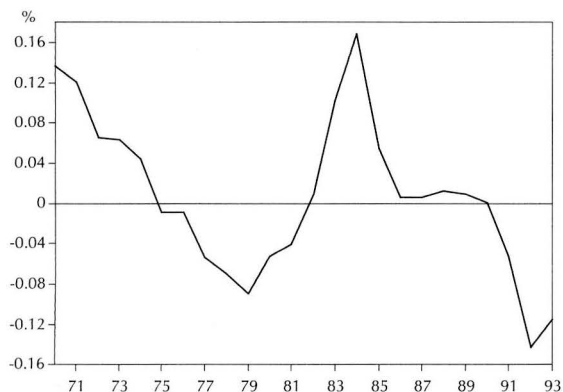
Fuente: Contraloría y Dane.

entre el recaudo efectivamente realizado por estos conceptos y las importaciones declaradas. Después de una notoria estabilidad entre 16 y 20% para el período 1975-1984, dicho cociente aumentó aceleradamente hasta 1987, año en el que los recaudos efectivos representaron cerca del 34% del valor total de las importaciones. A partir de dicho año se presentó un descenso acelerado y continuo. Para 1992 el cociente alcanzó su valor mínimo en todo el período, ligeramente por encima de 14%.

b. Diferencial de tasas de cambio: cuando se realizan importaciones legales se utiliza la tasa de cambio oficial, mientras que cuando se subfactura suponemos que se utiliza la paralela. Así, el valor no declarado se va a beneficiar del diferencial de tasas de cambio cuando la paralela es menor que la oficial y va a perder cuando la oficial es menor que la paralela. El comportamiento del cociente de tasas se consigna en el Gráfico 9. En aquellos períodos en que la paralela era menor que la oficial (1977-82 y 1991-93), fue cuando se presentó un porcentaje más alto de subfacturación. También es posible observar que entre 1983 y 1985 la tasa oficial era menor que la paralela y, por ende, era más barato fugar capitales por medio de la

²⁵ Existe otra variable a considerar: Ocampo (1992) establece un índice de protección donde se establece un equivalente arancelario de las restricciones cuantitativas. Este índice es muy importante al analizar el contrabando abierto, pues es muy difícil subfacturar un artículo cuya importación está restringida. El indicador presenta una tendencia similar a la de los impuestos a las importaciones. Sin embargo, aumenta en el período de protección 1984-89 y esto parece no tener relación con el indicador de contrabando de la Encuesta de Opinión Empresarial.

Gráfico 9. PREMIUM CAMBIARIO^a



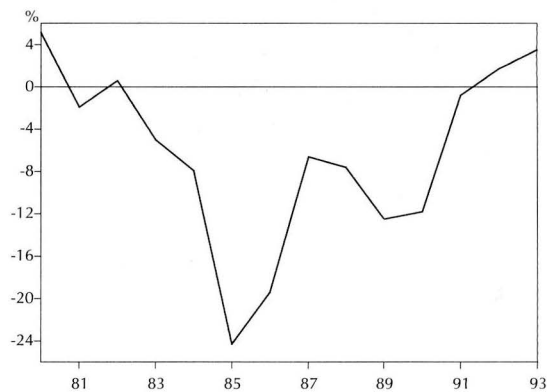
^a Diferencia porcentual entre la tasa de cambio paralela y la oficial.
Fuente: Banco de la República.

sobrefacturación. El que no se observe sobrefacturación en 1984 y 1985 parece comprensible, dado el elevado costo arancelario que debía pagarse para realizar esta operación.

c. Diferencial de tasas de interés: el diferencial de tasas de interés es un incentivo para realizar movimientos de capitales. El diferencial que se consigna en el Gráfico 10, es tomado del Banco de la República, que lo calcula como la diferencia entre la tasa de interés pasiva interna y la rentabilidad externa, que incluye expectativas de devaluación, calculadas como la depreciación mensual anualizada, más una prima de riesgo de 2 puntos.²⁶ Se observa que los años en que fue rentable traer capitales fueron 1980-1981 y 1992-1993. Este hecho es sin duda una explicación plausible al gran auge de la subfacturación en dichos años.

d. Costo relativo de importar legal e ilegalmente: Para poder ver la acción conjunta de los aranceles y el diferencial de tasas de cambio se construyó una serie que indicara los costos de importar US\$100. Es decir, la diferencia en costos entre

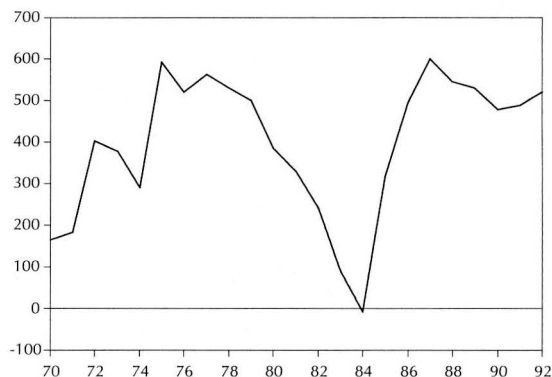
Gráfico 10. DIFERENCIAL DE RENTABILIDADES^a



^a Calculado como la diferencia porcentual entre las tasas de interés interna y externa.
Fuente: Banco de la República y Herrera.

importar US\$100 legalmente (pagando el arancel, la sobretasa y el IVA y comprando dólares oficiales) e importar ilegalmente (utilizando la tasa de cambio paralela). Las cifras están en pesos de 1975. Como se observa en el Gráfico 11, la diferencia entre importar legal e ilegalmente cayó a principios de los años ochenta y se recuperó a

Gráfico 11. INGRESOS EX - ANTE^a
(Pesos constantes 1975)



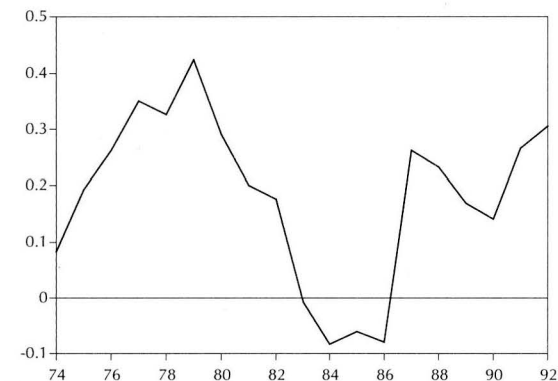
^a Calculado como la diferencia entre los costos de "contrabandear" US\$100 y los costos de importar legalmente la misma cantidad. Dentro de estos costos únicamente se tienen en cuenta la tasa de cambio y la carga impositiva.
Fuente: Gráficos 3 y 12.

²⁶ Para 1974-79 se tomaron los cálculos de Herrera (1991).

partir de 1984. Desde 1986 es alta y relativamente estable.

e. Ganancias que se habrían recibido por contrabandear: El siguiente ejercicio consistió en estimar las ganancias *ex-post* percibidas en cada año por los «subfacturadores». Se determinan los ingresos que se recibieron por no haber pagado el arancel, por haber utilizado la tasa de cambio paralela y por haber aprovechado los diferenciales de rentabilidad. Los resultados aparecen en el Gráfico 12, donde se aprecia un porcentaje de ganancias que fluctúa entre el 15 y 30%, con excepción del período 1983-86, cuando se habrían realizado este tipo de operaciones a pérdida.

Gráfico 12. GANANCIA TOTAL^a
(Por dólar sub-sobrefacturado)



^a Ingresos *ex-post* recibidos por evadir el arancel y por aprovechar el diferencial cambiario y de tasas de interés, expresados como proporción de cada dólar subfacturado.

Fuente: Gráficos 8, 9 y 10.

B. La subfacturación en función de sus determinantes

Hemos obtenido un estimativo de subfacturación mediante la comparación de las importaciones colombianas con las exportaciones de terceros países. Se ha descrito un modelo en que se hacen explícitos los incentivos a evadir impuestos. Además, hemos calculado algunos de los incentivos y los hemos relacionado con los cambios en la subfacturación. En esta sección continuaremos con

dicho análisis, haciendo uso de sencillas técnicas econométricas.

De acuerdo con el modelo formal ya presentado, analíticamente la relación entre la subfacturación y el tipo de determinantes que acabamos de describir es, en principio, incierta. Por lo tanto, se trata de un problema que se debe resolver a nivel empírico. Hemos corrido seis regresiones²⁷, cuyos resultados, una vez se corrige por autocorrelación de primer orden, se reportan en el Cuadro 7.

De estas estimaciones se deduce que, dependiendo de la estimación, hasta el 70% de la varianza de la variable dependiente se puede explicar en el comportamiento de las variables independientes²⁸. Ello sugiere que, sin lugar a dudas, la subfacturación se puede explicar satisfactoriamente teniendo en cuenta solamente las motivaciones económicas comúnmente mencionadas. Dentro de estas últimas, los diferenciales de tasa de cambio y de tasa de interés parecen jugar un papel más relevante que el de los aranceles. Siendo ello así, podemos concluir que el repunte reciente de la subfacturación, fenómeno inesperado en razón a la baja de impuestos, se explica en diferenciales de tasa de cambio y de tasa de interés que han estimulado el ingreso de capitales especulativos, ingreso que, por lo menos parcialmente, se materializa a través del contrabando.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado de la percepción generalizada de que el contrabando se ha incrementado, han surgido propuestas orientadas a disminuir el flagelo. Estas se concentran bien sea en disminuir los incentivos y/o en aumentar los controles.

²⁷ La base de datos utilizada para este ejercicio se presenta en el Anexo 1

²⁸ La variable dependiente es el porcentaje de importaciones que se declara. A mayor valor de la variable, menos contrabando.

Cuadro 7. ESTIMACIONES ECONOMETRICAS (Variable dependiente: CONT)^a

Constante	ARAN	DIF	PREM	INGANT	INGPOS	AR (1)	R ²	F
0.83*	0.47 (1.16)					0.37 (1.36)	0.26	2.40
0.92*		-0.005* (-4.16)					0.50	17.27
0.93*			0.73* (3.97)				0.48	15.78
0.89*	0.19 (0.82)	-0.002 (-1.53)	0.57* (3.00)				0.70	10.81
1.00*				-0.018 (-1.57)		0.34 (1.34)	0.30	3.18
1.00*					-0.36* (-3.82)	0.14 (0.57)	0.55	9.00

^a Datos anuales 1974 - 1992.

* Significativo al 99%.

Valores t en paréntesis.

A. Disminución de incentivos

El presente trabajo ha mostrado dos hechos que conviene enfatizar: i) un «modelo» en el que solamente se tienen en cuenta incentivos económicos explica satisfactoriamente el problema de la subfacturación de importaciones; ii) aunque hay coincidencia temporal entre recientes agilizaciones de tipo administrativo y un auge en el contrabando, no menos cierto es el hecho de que el flagelo también se presentó en épocas anteriores, en que los trámites y controles estaban todos en vigor. En tal sentido, los recientes cambios administrativos quizás faciliten el contrabando; sería temerario afirmar que lo han causado.

Lo anterior sugiere que, sin demeritar la importancia de corregir algunos procedimientos de tipo administrativo, se hace necesario reconocer que mientras persistan incentivos económicos, el contrabando seguirá siendo un problema. Esta conclusión se asemeja a la de Agosin, et.al. (1994) para el caso de los flujos de capital que han llegado a Chile: si el incentivo económico es razonable, los

controles a la entrada de capitales pueden ser efectivos. Si los incentivos económicos se vuelven lo suficientemente grandes, los mismos controles simplemente dejan de ser efectivos.

En el caso que nos ocupa, la existencia de incentivos no es un caso fortuito. Los diferenciales de tasas de cambio y de tasas de interés no existen por capricho; son el resultado, entre otras, de la existencia de controles a la movilidad de capitales y de la segmentación del mercado de divisas entre un sector formal y otro informal. Respecto de lo que fue la norma en Colombia durante casi un cuarto de siglo, recientemente se ha presentado una importante tendencia a la liberalización de la cuenta de capitales. Ello conduce no sólo a que se aminoren los diferenciales de tasas de interés sino, por supuesto, a que quien desee explotar dicho diferencial lo pueda hacer abiertamente, sin acudir a prácticas comerciales ilegales. No obstante los avances que se han hecho en términos de liberalización, todavía es mucho lo que falta por hacer. En el proceso de avanzar en las reformas se deben sopesar los evidentes beneficios con el natural

costo de incurrir en una pérdida (quizás no despreciable) de autonomía monetaria.

De otra parte, y en algo que se nos antoja mucho más complejo, Colombia tiene un problema de diferencial de tasas de cambio atípico, en virtud a la presencia del narcotráfico. La legalización de dicha actividad, o por lo menos la libre movilidad de los recursos financieros que allí se generan, es un prerequisite para que desaparezca ese enorme incentivo que es lavar dinero a través de las actividades comerciales tradicionales y a través del contrabando abierto. O lo que es lo mismo, el contrabando abierto y la subfacturación de importaciones son, quizás, un resultado inevitable de que el tráfico de narcóticos sea ilegal. Los obvios costos de legalizar dicha actividad deben compararse con los eventuales beneficios, entre los que habría que incluir la reducción de incentivos al comercio ilegal de bienes.²⁹

En lo que hace referencia al diferencial de tasas de interés, es importante recordar que el «cierre» del mismo no es un elemental proceso mecánico. Por ejemplo, si las tasas domésticas son mayores que las externas corregidas por expectativas de devaluación, una aceleración de la devaluación nominal lo único que hace es generar expectativas de una eventual apreciación, no sólo no logrando el objetivo de disminuir los diferenciales esperados de rentabilidad, sino, quizás, logrando el objetivo no deseado de incrementarlos.

B. Los controles

Recientemente han surgido propuestas para enfrentar el problema del contrabando, dentro de las que se incluyen las siguientes:³⁰ i) Constitución de pólizas cuando existan diferencias en la valora-

ción de mercancías. ii) Aforo físico de acuerdo con el origen y para importadores ocasionales o no tradicionales. iii) Realizar una combinación del mecanismo de aduanas del sector público con una auditoría por parte de compañías privadas. Se sobrentiende que la misma se debe contratar con empresas de larga tradición y prestigio en la materia. iv) Aforos públicos donde los gremios participan en el control de las importaciones, como aconseja el acuerdo de Kioto³¹. v) Acreditar la procedencia de divisas de todas las importaciones en forma general y no esporádica, como sucede actualmente. vi) Volver al contrabando un delito punitivo, con medidas como la privación de la libertad, como sucede en los Estados Unidos. vii) Tener extremo cuidado en establecer zonas de libre comercio con países que, sin lugar a dudas, han probado ser lugares de origen del contrabando hacia Colombia. En dichos casos, los mecanismos de expedición de normas de origen deben ser diseñados y controlados con el máximo de atención. vii) Con el propósito de disminuir los incentivos al contrabando técnico, se deben ponderar las bondades de introducir un arancel «plano» como el que existe, por ejemplo, en Chile.

Dentro del conjunto de medidas mencionadas se incluyen varias que, de implantarse, no harían otra cosa que dar marcha atrás en el proceso de agilización de las operaciones vinculadas al comercio internacional. Sin embargo, tampoco se debe ser dogmático: es factible que existan procedimientos razonables que puedan ser efectivos en disminuir el contrabando sin que necesariamente se vuelva al intervencionismo del pasado, el cual

³⁰ Nos basamos en parte en Ibarra (1993) y en las Ayudas de Memoria de los Talleres de Definición de Acciones Específicas organizados por Fedesarrollo y el Ministerio de Comercio Exterior.

³¹ El Convenio de Kioto, que data de 1973, es un acuerdo para simplificar y homologar a nivel internacional las técnicas aduaneras implementadas en los diferentes países. Colombia aceptó los lineamientos generales del acuerdo pero no lo firmó.

²⁹ Las actividades ilegales no son la única causa de que existan diferenciales de tasas de cambio. En algunos casos son las autoridades mismas las que se encargan de originar dichos diferenciales, por ejemplo estableciendo impuestos (retenciones) a divisas provenientes de las actividades de servicios.

no logró prevenir el auge del contrabando. Sin dar marcha atrás al interesante proceso de desmonte de trabas y agilización de trámites que se ha dado en los últimos años, vale la pena considerar medidas, complementarias a las ya adoptadas, dentro de las que se incluyen: i) penalizar el delito tanto de lavado de dólares como de contrabando, técnico o abierto; ii) la modernización institucional debe ser estimulada. El acopio oportuno y eficien-

te de precios de referencia se debe convertir en una prioridad, así como la capacitación del personal encargado de las actividades de control; iii) contemplar la posibilidad de involucrar a agencias privadas del exterior que se dedican al negocio de «certificar» operaciones comerciales internacionales; iv) evaluar la bondad de haber unido, en una sola institución, a la Aduana y a la Administración de Impuestos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agosin, M., R. Fuentes y L. Letelier (1994), "Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: el caso de Chile", en R. Steiner (comp.) *Afluencia de Capitales y Estabilización en América Latina*, Fedesarrollo - Tercer Mundo.
- Allingham, M.G. y A. Sandmo (1972), "Income tax evasion: a theoretical analysis", *Journal of Public Economics*, noviembre.
- Departamento Nacional de Planeación (1992), "Distorsiones de las cifras de comercio exterior colombiano de bienes 1980-1990", mimeo, Departamento Nacional de Planeación, enero.
- Herrera, S. (1991), "Movilidad de capitales en la economía colombiana", en M. Cárdenas (comp) *Macroeconomía de los Flujos de Capital*, julio.
- Ibarra, G. (1993), "El GATT y las Reformas de la Aduana". Documento presentado al Instituto de Derecho Tributario, septiembre.
- Kalmanovitz S. (1990), "La Economía del Narcotráfico en Colombia", *Economía Colombiana*, Contraloría General de la Nación, febrero.
- Meisel, A. (1990), "Una nota sobre: Qué tanta subfacturación hay en las cifras de importación de Colombia?", *Ensayos sobre Política Económica*, Banco de la República, junio.
- Monitor (1993), "Creating the Competitive Advantage of Colombia, Lessons from the Textile Sector", *Monitor National Competitives Survey*, noviembre.
- Ocampo, J.A. (1992), "Trade Policy and Industrialization in Colombia 1967-1991", mimeo.
- Rocha, R. (1993), "Movilidad de capitales a través de la sobre y subfacturación de las exportaciones e importaciones de bienes en Colombia: Determinantes y evidencia empírica para 1960-1990", *Desarrollo y Sociedad*, marzo.
- Sánchez, F., E. Lora y A. Parra (1993), "Ahorro, inversión y perspectivas de crecimiento en Colombia", en E. Bacha (ed.) *Requisitos de Ahorro e Inversión para Restaurar el Crecimiento en América Latina*, PUC Río de Janeiro y BID.
- Sánchez, F. y C. Gutiérrez (1994), "Reformas tributarias en Colombia 1980-1992", *Coyuntura Económica*, marzo.
- Steiner, R., R. Suescún y L.F. Melo (1992), "Flujos de capital y expectativas de devaluación", *Coyuntura Económica*, junio.
- Urrutia, M. (1982), "Una Política Nueva para Combatir el Contrabando", *Coyuntura Económica*, mayo.
- Varela, C.J. (1992), «Estimación de la sobrefacturación de las exportaciones y la subfacturación de las importaciones para 1991», mimeo, Banco de la República, abril.

ANEXO 1

BASE DE DATOS PARA ESTIMACIONES ECONOMETRICAS

	CONT	ARAN	PREM	DIF	INGANT	INGPOS
1974	0.87523	n.a.	0.04415	1.2750	2.9112	0.08260
1975	0.89233	0.18072	-0.00855	2.3250	5.9228	0.19250
1976	0.88804	0.17850	-0.00851	9.7000	5.2131	0.26335
1977	0.81309	0.19301	-0.05384	12.950	5.6235	0.35046
1978	0.92537	0.18673	-0.06891	9.5250	5.3180	0.32571
1979	0.79341	0.18509	-0.08974	18.325	4.9967	0.42343
1980	0.88217	0.19028	-0.05242	5.1000	3.8694	0.29103
1981	0.97967	0.17793	-0.04080	-1.9000	3.2747	0.20051
1982	0.94724	0.17889	0.00930	0.6000	2.3968	0.17559
1983	1.04310	0.16514	0.10227	-5.0000	0.9126	-0.00776
1984	0.99750	0.16521	0.16881	-7.9000	-0.0548	-0.08260
1985	0.95745	0.23778	0.05456	-24.300	3.1888	-0.05978
1986	1.00080	0.27942	0.00555	-19.400	4.9689	-0.07879
1987	0.99918	0.33500	0.00636	-6.6000	6.0103	0.26264
1988	0.97705	0.32096	0.01294	-7.6000	5.4649	0.23202
1989	0.93250	0.30318	0.00895	-12.500	5.3000	0.16923
1990	0.99854	0.26007	0.00120	-11.800	4.7759	0.14087
1991	0.89631	0.22204	-0.05265	-0.80000	4.8728	0.26712
1992	0.80378	0.14800	-0.14260	1.7000	5.2015	0.30517

CONT: Subfacturación de importaciones.

Fuente: Gráfico 3.

ARAN: Arancel cobrado sobre importaciones.

Fuente: Dane y Contraloría.

PREM: Tasa de cambio paralela/oficial.

Fuente: Banco de la República.

DIF: Diferencia de tasas de interés (interna/externa)

Fuente: Banco de la República.

INGANT: Ingresos ex-ante.

Fuente: Gráfico 15.

INGPOS: Ganancia total que se ha recibido por contrabando.

Fuente: Gráfico 16.