

# Las “encuestas arancelarias” y la apertura económica\*

*Eduardo Lora T.*

## I. INTRODUCCION

El pasado 11 de mayo se cerró la primera “encuesta arancelaria” para bienes de la industria automotriz y artículos eléctricos de consumo, relojería y joyería. Según lo ha explicado el gobierno, el propósito de este novedoso mecanismo es determinar el arancel que están dispuestos a pagar los importadores privados para traer al país algunos productos que no se venían importando por proteger a la industria nacional. De acuerdo con la filosofía de la apertura económica, estas nuevas importaciones son deseables con el fin de estimular la eficiencia y las reducciones de costos en las producciones nacionales hasta ahora protegidas. Se optó por las “encuestas” como un mecanismo que asemejara el funcionamiento del mercado, en vez de la alternativa de asignar licencias por unos montos limitados, con el fin de evitar, además, que los beneficiarios obtuvieran rentas extraordinarias cuya sola existencia estimularía la corrupción administrativa en el sector público y el desperdicio de esfuerzos en el sector privado.

---

\* Este informe se basa en las conferencias del autor en el ciclo de “Operaciones Desarrollo” organizadas por la Corporación Financiera Suramericana y FEDESARROLLO, que tuvieron lugar en Bogotá, Cali y Medellín en abril de 1990.

El propósito de este informe es discutir los principios de funcionamiento y señalar algunos de los riesgos y limitaciones de las “encuestas arancelarias”. En la sección II se enmarca este mecanismo dentro de la nueva política de apertura económica planteada por el gobierno. En la sección III se describe en mayor detalle el funcionamiento de las encuestas y, en particular, la forma como se utilizarán para determinar los aranceles de los bienes seleccionados. La sección IV plantea algunos interrogantes sobre los efectos que producirá este mecanismo y señala sus principales debilidades. El informe concluye con algunas sugerencias para facilitar el proceso de apertura en el futuro.

## II. LAS ENCUESTAS COMO PARTE DE LA POLITICA DE APERTURA

### A. La filosofía de la apertura

El gobierno ha justificado la nueva política de exponer gradualmente la economía a la competencia internacional con tres argumentos. En primer lugar, considera que la desaceleración del crecimiento económico durante los ochenta fue debida en parte al reducido crecimiento de la productividad del trabajo y el capital, por insuficiente inversión y poco cambio tecnológico. Según las autoridades

económicas, la estructura de protección a la industria nacional ha permitido que se genere esta situación, puesto que ha aislado a las firmas nacionales de la influencia de la competencia internacional.

En segundo término, se afirma que las licencias de importación, que fueron establecidas con el principal objetivo de defender la producción nacional, permiten obtener ganancias injustificadas a quienes logran que se les aprueben tales licencias. Esta situación es, según el propio gobierno, caldo de cultivo para que prosperen la corrupción administrativa en el sector público y el desperdicio de esfuerzos por parte de las firmas que tratan de apropiarse de esas ganancias extraordinarias.

En tercer término, se reconoce que la combinación de aranceles y controles a las importaciones por razones proteccionistas estimula más la producción para el mercado interno que para el mercado externo, lo cual es una limitante no sólo para la solidez del sector externo sino, especialmente, para el desarrollo de la tecnología y la productividad industrial.

Estos argumentos siguen muy de cerca la posición del Banco Mundial, que ha sido el principal promotor de los programas de apertura y reestructuración industrial entre los países en desarrollo. Sin embargo, diversos estudios señalan que su validez no es tan evidente como puede parecer a primera vista. Para empezar, hay indicios bastante fuertes de que la desaceleración del crecimiento económico durante los ochenta no se debió a problemas de productividad, ya que la inversión en maquinaria y equipos en los sectores industriales fue muy dinámica en ese período [Echavarría y Esguerra (1990)]. De esta manera, parece ser que el pobre desempeño de la productividad no se debió a falta de inversión o, en general, a problemas de oferta, sino, más bien, al debilitamiento de la demanda. Esta posición es consistente, por lo demás, con la experiencia colombiana desde la década del cuarenta [Ocampo (1989b)].

Aunque no puede descartarse que el otorgamiento discrecional de licencias de importación haya facilitado la obtención de ganancias extraordinarias en

algunos casos, la evidencia empírica en esta materia sugiere también que los costos, y no las rentas potenciales, son la base de fijación de los precios por parte de los productores industriales. Los industriales prefieren consolidar su posición en el mercado ampliando sus ventas frente a la alternativa de maximizar ganancias en el corto plazo aprovechando la posición monopólica que podrían otorgarles las licencias de importación. Sólo en el caso de la industria química se aprecia que los márgenes de ganancia obtenidos por los productores estén en parte determinados por la mayor o menor cantidad de licencias de importación concedidas [Ocampo (1985, 1989a)].

Finalmente, aunque no puede discutirse que la estructura de protección tiende a favorecer la producción para el mercado interno por razones de precio, el caso colombiano y de otros países demuestra que ello no impide el desarrollo de las exportaciones. La experiencia de producir para el mercado interno en condiciones relativamente protegidas suele ser decisiva para la posterior conquista de mercados externos, una vez que se ha seguido una etapa de aprendizaje y consolidación de las empresas [Teubal (1984), Teitel y Thoumi (1984) y Lora (1986)]. En parte quizás para dar uso a excesos de capacidad, pero sin duda también por razones estratégicas y tecnológicas, las grandes firmas se interesan en las exportaciones aun cuando su rentabilidad directa se encuentre muy por debajo de la que brinda el mercado interno.

Nada de lo anterior implica, por supuesto, que deba mantenerse un sistema de protección arancelaria y paraarancelaria tan confuso y caótico como el colombiano. Simplemente, es preciso tener presente que la sola racionalización de este sistema es insuficiente para modificar radicalmente el comportamiento de la producción y las condiciones de competitividad de los sectores industriales colombianos.

## **B. Objetivos y criterios de la reforma al sistema de importaciones**

El gobierno se propuso como objetivos de la reforma al sistema de importaciones:

1. Reemplazar la licencia previa como mecanismo de protección por aranceles adecuados y una tasa de cambio real más alta; y
2. Exponer a la competencia internacional la producción nacional que ha estado protegida.

Para diseñar la reforma al sistema existente se adoptaron cuatro criterios:

1. Que el sistema de aprobación o rechazo de las solicitudes de importación sea automático, en lugar del sistema actual que se fundamenta en la discrecionalidad por parte de la Junta de Importaciones;
2. Que la exposición de la producción a la competencia externa sea universal, de forma que afecte por igual a todos los productores y sectores que hasta ahora han estado protegidos;
3. Que el proceso de apertura a la competencia internacional sea gradual para evitar que la reestructuración genere sobrecostos a las empresas y pérdidas innecesarias de capital y actividad productiva; y
4. Que el proceso sea sostenible, según las posibilidades actuales del sector externo, de forma que tenga credibilidad.

### **C. Las modificaciones al sistema de importaciones**

La reforma reciente al sistema de importaciones comprende cuatro grupos de medidas, relacionadas, respectivamente, con la clasificación de las importaciones por régimen, los niveles arancelarios, el presupuesto de importaciones y las instancias de control administrativo.

#### **1. *Reclasificación de las importaciones por régimen***

Las medidas que se tomaron en esta materia aparecen resumidas de forma esquemática en el Cuadro 1. La principal modificación consiste en haber creado cuatro tipos diferentes de importaciones dentro del régimen de previa importación (aparte

de haber trasladado al régimen de libre 861 posiciones arancelarias correspondientes a insumos y bienes de capital que estaban en previa, pero que se venían aprobando de forma casi automática).

Las cuatro nuevas categorías dentro del régimen de previa han sido denominadas previa-encuesta, previa-libre, previa-cupo y previa-previa.

Las importaciones de previa-encuesta, que comprenden 744 posiciones arancelarias, corresponden a bienes de consumo o similares (textiles, herramientas, etc.) que no se importaban por razones de protección a la industria nacional y que empezarán a importarse en cuantías limitadas. La novedad de este sistema consiste en que los aranceles serán determinados por un sistema de competencia entre los importadores, como veremos en la sección siguiente.

Dentro de la categoría de previa-libre (781 posiciones) han sido clasificados diversos bienes intermedios y de capital que, o bien no cuentan con producción nacional, o las producciones son claramente competitivas con las importaciones por razones de precio o debido a los aranceles existentes.

En la categoría de previa-cupo (350 posiciones) quedan insumos y repuestos, la mayoría destinados a los sectores industriales, en los cuales puede presentarse competencia entre las importaciones y la producción nacional. En algunos casos no se importaban por razones proteccionistas, en otras se importaban de forma restringida y discrecional. En este sentido, hay una similitud con los bienes incluidos en encuesta. Sin embargo, por tratarse de insumos y repuestos, y no de bienes de consumo, se prefirió no someterlos al sistema de encuestas para evitar incertidumbres y sobrecostos a la producción nacional. Sin embargo, a diferencia del sistema de encuestas, esta categoría de previa-cupo no tiene criterios establecidos para la asignación de las licencias. Se ha anunciado que el cupo adicional que se creó para estas importaciones, que será inicialmente de US\$80 millones, se distribuirá en forma proporcional entre las solicitudes que se

Cuadro 1. EL NUEVO REGIMEN DE IMPORTACIONES PARA EL SECTOR PRIVADO

Situación anterior	Tratamiento	Nuevo régimen	Tipo de artículos	Valor y variación estimados de las importaciones privadas 1990/89
I LIBRE 1999 posiciones	SIN CAMBIO	I LIBRE 1999 posiciones		<b>Sin presupuesto:</b>  US\$3416 millones (3.9%)
II PREVIA 3090 Posiciones	Pasan a libre	861 posiciones	Insumos y bienes de capital que tenían coeficientes de aprobación del 94%. 393 posiciones sin producción nacional; el resto con ventajas comparativas o protección insuficiente. (Para 122 posiciones aumenta el arancel, para 71 baja y el resto permanece igual).	US\$1006 millones (15.4%)
	A encuestas (Arancel por "subasta")	II PREVIA 744 posiciones	Bienes de consumo final, textiles y herramientas. Con producción nacional que no se importaban.	<b>Con presupuestos:</b>  US\$379 millones incluyendo US\$150 millones de encuesta (71.8%)
	A previa libre (Aprobación automática)	781 posiciones	Insumos y bienes de capital sin producción nacional o con protección suficiente. (Para 80 posiciones sube el arancel, el resto permanece igual).	US\$964 millones (26.2%)
	A previa con cupo (Aprobación por disponibilidad de divisas)	350 posiciones	Insumos y repuestos con producción nacional sin protección suficiente pero que se importaban bajo criterio, o no se importaban por razones protectionistas. (Para 62 posiciones baja el arancel, el resto permanece igual).	US\$355 millones incluyendo US\$80 para bienes que no se importaban (34.1%)
	A previa-previa (Controles previos)	354 posiciones	Sector agropecuario, químicos y farmacéuticos, seguridad nacional y orden político.	US\$266 millones (3.9%)
III PROHIBIDA 54 Posiciones	Sin cambio	III PROHIBIDA 54 Posiciones	Bienes suntuarios	TOTAL: US\$6386 millones (12.7%)

presenten. Obviamente, esto es una invitación a que los interesados exageren sus demandas de importación, oscureciendo la "automaticidad" que se tiene como criterio de las reformas.

Finalmente, en previa-previa se dejaron 354 posi-

ciones de bienes de diversas características en las que se mantienen los controles previos bien sea por razones extraeconómicas, tales como la salud, la seguridad nacional o el orden político, o porque los criterios de importación se encuentran fijados por

la política del sector agropecuario (productos agrícolas, bienes de capital e insumos para el sector agropecuario).

## 2. Revisión de los niveles arancelarios

La reforma del sistema arancelario aparece resumida en los Cuadros 2 y 3. Las modificaciones consistieron en disminuir la dispersión y el número de tarifas diferentes, reduciendo el promedio de los aranceles y eliminando en general los niveles por encima del 50%, que podían tener un carácter prohibitivo. Desde el punto de vista de los sectores de producción, las reducciones más fuertes se dieron en los productos de consumo, que gozaban de la mayor protección, tales como bebidas, textiles,

prendas de vestir, calzado y plásticos. Debe observarse, sin embargo, que para los bienes de consumo que no se importaban, que entrarán al sistema de encuestas, éstos serán los aranceles mínimos que efectivamente se pagarán, ya que a ellos habrá

**Cuadro 2. ESTRUCTURA DE LOS ARANCELES POR NIVELES**

Nivel Arancelario %	Número de posiciones	
	Antes	Ahora
0.0	12	13
0.1	106	97
1.0	3	3
2.0	90	16
5.0	312	694
9.0	1	—
10.0	183	53
15.0	1438	—
20.0	298	586
25.0	519	11
30.0	459	983
35.0	515	—
40.0	547	983
45.0	30	—
50.0	188	458
55.0	47	—
60.0	205	—
65.0	31	—
70.0	139	—
75.0	2	—
100.0	15	2
200.0	2	—

**Cuadro 3. ESTRUCTURA DE LOS ARANCELES POR SECTORES**

	Arancel promedio anterior	Arancel promedio vigente mar-90
Producción agropecuaria	21.81	19.39
Fabr. productos alimenticios	44.90	41.22
Fabr. otros productos alimenticios	32.07	30.71
Bebidas	56.58	39.21
Tabaco	50.00	50.00
Textiles	45.25	37.28
Prendas de vestir	65.65	47.61
Cueros y sus derivados	36.25	31.35
Calzado	64.55	46.36
Madera y sus productos	42.31	43.18
Muebles de madera	40.00	40.00
Papel y sus productos	34.45	27.80
Imprentas y editoriales	36.62	31.73
Químicos industriales	17.45	16.49
Otros químicos	19.76	18.74
Refinerías de petróleo	15.24	12.36
Derivados del petróleo	18.68	16.03
Caucho	34.84	32.02
Plásticos	43.79	33.79
Barro, loza, etc.	51.54	42.31
Vidrio y sus productos	30.88	32.77
Otros minerales no metálicos	28.48	27.97
Bases de hierro y acero	19.18	16.07
Bases metálicas no ferrosas	15.37	14.86
Productos metálicos, exceptuando maquinaria y equipo	32.02	31.14
Construc. de maquinaria exceptuando eléctrica	18.37	15.18
Construc. de maquinaria, aparatos, acces. eléctricos	26.88	24.02
Construc. de materiales de transporte	31.68	30.00
Fabr. equipo profesional y científico	20.60	15.42
Otras industrias manufac.	35.95	33.44

que adicionar el sobrearancel que resulte de las encuestas.

### 3. Reestructuración del presupuesto de importaciones

En el pasado, el presupuesto de importaciones incluía tanto las posiciones bajo el régimen de previa como de libre importación. Esto era un contrasentido, ya que no podía imponerse ningún límite a las importaciones libres. En años pasados, se habían creado situaciones en las que, cuando las importaciones libres excedían las esperadas, resultaban utilizando parte del presupuesto originalmente previsto para las de previa, conduciendo así a restringir este tipo de importaciones más de lo deseado (Coyuntura Económica, septiembre de 1987, pp. 71-74).

Por estas razones, el presupuesto de importaciones se aplicará en el futuro tan sólo a las importaciones

del régimen de previa. Es importante observar que en este régimen están incluidas todas las compras externas del sector público (excepto combustibles y urea), independientemente de cuál sea su posición arancelaria.

En la última columna del Cuadro 1 aparecen tanto los valores presupuestados para las importaciones privadas en 1990 según las diferentes categorías del régimen de previa como sus variaciones porcentuales en relación con 1989 (calculadas para las mismas posiciones arancelarias en uno y otro año). En el Cuadro 4 se presentan los estimativos de los asesores del Consejo Directivo de Comercio Exterior para la totalidad de las importaciones (privadas y oficiales) en 1990. De no haberse modificado el régimen de importaciones, las importaciones privadas en dólares crecerían un 3.9%, según los cálculos de los mismos asesores. Por consiguiente, las variaciones por encima de esta cifra indican el efecto conjunto de las nuevas medidas y

**Cuadro 4. IMPORTACIONES TOTALES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO - 1989 Y PROYECCIONES 1990**

Clasificación Cuode	1989	1990	Variaciones porcentuales
<b>A. BIENES DE CONSUMO</b>	877.4	1077.5	22.8
1. Bienes de consumo no duradero	341.2	459.8	34.8
2. Bienes de consumo duradero	536.2	617.7	15.2
<b>B. MATERIAS PRIMAS Y BIENES INTERMEDIOS</b>	3426.8	3823.0	11.6
3. Combustibles, lubricantes y conexos	217.9	228.4	4.8
4. Para agricultura	233.1	248.2	6.5
5. Para industria	2975.8	3346.4	12.5
<b>C. BIENES DE CAPITAL</b>	2392.5	2697.7	12.8
6. Materiales de construcción	145.7	171.6	17.8
7. Para la agricultura	65.0	69.1	6.3
8. Para la industria	1579.9	1771.0	12.0
9. Equipo de transporte	601.9	686.0	14.0
<b>D. DIVERSOS</b>	19.5	22.2	13.0
<b>TOTAL</b>	6716.2	7620.4	13.0

**Fuente:** Cálculos de los asesores del Consejo Directivo de Comercio Exterior con base en Incomex.

**Cuadro 5. MONTOS DE DIVISAS ASIGNADOS MEDIANTE "ENCUESTAS ARANCELARIAS" Y "CUPOS", SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO 1990 (US\$ millones)**

Clasificación CUODE	Encuestas arancelarias		Previa con cupo	
	Producción nacional	Cupo asignado	Producción nacional	Cupo asignado
<b>A. BIENES DE CONSUMO</b>	3499.7	104.4	530.3	16.0
1. Bienes de consumo no duradero	2891.2	86.2	419.5	12.7
2. Bienes de consumo duradero	608.5	18.2	110.8	3.3
<b>B. MATERIAS PRIMAS Y BIENES INTERMEDIOS</b>	938.3	28.0	1720.0	52.0
3. Combustibles, lubricantes y conexos	0.0	0.0	39.8	1.2
4. Para agricultura	2.7	0.1	0.4	0.0
5. Para la industria	935.6	27.9	1679.8	50.8
<b>C. BIENES DE CAPITAL</b>	590.8	17.6	396.2	12.0
6. Materiales de construcción	286.6	8.5	132.2	4.0
7. Para la agricultura	26.3	0.8	0.0	0.0
8. Para la industria	43.0	1.3	23.5	0.7
9. Equipo de transporte	234.9	7.0	240.5	7.3
<b>D. DIVERSOS</b>	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>TOTAL</b>	5028.9	150.0	2646.5	80.0

**Fuente:** Cálculos de los asesores del C.D.C.E. basados en cifras de Incomex, Banco de la República y DANE.

de las mayores compras del sector oficial previstas para este año (que crecerán un 17.4%). Entre las importaciones más dinámicas estarán las de bienes de consumo, debido especialmente al cupo de US\$150 millones asignado al sistema de las encuestas, y las de bienes intermedios para la industria, que absorberán la mayor parte del cupo adicional de US\$80 millones asignado a la categoría de previa-cupo. El detalle de cómo se distribuirán estos dos cupos por tipo de bienes puede apreciarse en el Cuadro 5.

#### 4. Medidas administrativas y de control

En materia de procedimientos administrativos y de control, se han dado algunos pasos en las siguientes áreas:

a. Con respecto a los precios de facturación de las importaciones, se espera crear un sistema de

información de precios y un estatuto anti-dumping. Las dos medidas buscan prevenir los riesgos de subfacturación de importaciones y competencia desleal de competidores extranjeros a través del sistema de las encuestas. Sin embargo, hasta el momento se ha avanzado muy poco en estas materias.

b. En relación con el contrabando también se tienen previstas diversas medidas orientadas básicamente a las importaciones de encuesta, ya que existe el temor que las licencias que se concedan por este sistema sean utilizadas como "patentes de corso" para amparar importaciones de contrabando. Ha sido creado el registro nacional de comercio exterior para quienes participen en el sistema de las encuestas, que servirá como base para controles futuros sobre el uso de las licencias. También ha sido establecido que las importaciones por ese sistema

deberán venir acompañadas de comprobantes de numeración de las mercancías (*packing lists*) para evitar su uso indebido. De otro lado, se ha decidido que los funcionarios de impuestos harán visitas esporádicas a los importadores para detectar posibles importaciones de contrabando amparadas en esas licencias.

- c. En materia de aduanas se ha avanzado en el proceso de sistematización, se ha establecido que la distribución de los aforos para la nacionalización de las mercancías se haga de forma aleatoria y ha sido autorizada la nacionalización de importaciones de encuesta en almacenes generales de depósito. Este conjunto de medidas apunta a mejorar la eficiencia y reducir la corrupción en los trámites de aduanas.

### **III. FUNCIONAMIENTO DE LAS ENCUESTAS ARANCELARIAS**

#### **A. Los cupos y la forma de determinación del arancel**

El objetivo del sistema de encuestas es permitir que los aranceles se fijen mediante la competencia entre los importadores interesados. Los bienes objeto de este mecanismo son en esencia artículos de consumo o similares, los cuales han sido clasificados en siete familias, como aparece en el Cuadro 6. A cada una de las familias le ha sido asignada una parte del cupo total de los US\$150 millones, de acuerdo con el tamaño de la producción nacional, de forma que la exposición proporcional a las nuevas importaciones será igual en todas las familias (un 3% del valor de las producciones nacionales). Como ya se venían importando algunos productos que quedan clasificados en las mismas posiciones arancelarias seleccionadas para el sistema de encuestas, la exposición final de las producciones nacionales es mayor al 3% mencionado y diferente entre familias. Estos cupos por familia se asignarán a dos encuestas al año para cada familia. En la primera encuesta para los bienes de la industria automotriz y artículos eléctricos de consumo, relojería y joyería, que cerró el pasado 11 de mayo,

se puso a disposición de los participantes hasta las dos terceras partes de los cupos de las familias respectivas.

Aparte de los cupos por familia mencionados en el párrafo anterior, se fijaron además límites por posición arancelaria. Es muy importante observar que los límites no son una desagregación de los cupos por familia. Los límites son proporcionalmente mucho más amplios, ya que equivalen en promedio a un 20% de las respectivas producciones nacionales. En otras palabras, si se sumaran los límites por posición darían totales varias veces superiores a los cupos por familia. Esta forma de fijar los límites tiene por objeto permitir una cierta flexibilidad en la asignación de los cupos para estimular la competencia entre las importaciones de distintas posiciones arancelarias y evitar así las estrategias de colusión entre los participantes de las encuestas.

También se estableció un límite por participante con el propósito de evitar que se monopolicen las importaciones dentro de cada posición. Dicho límite se fijó en el 20% de los límites por posición ya explicados. Nada impide que un participante pueda presentar ofertas para diferentes posiciones, siempre y cuando se respeten los límites de cada una de ellas.

La base de determinación de los aranceles serán las ofertas que hagan los participantes. Cada uno indicará, para cada producto que desee importar, el porcentaje de sobrearancel que está dispuesto a pagar (en adición al arancel básico existente). Las ofertas dentro de cada familia se ordenarán en forma descendente según el sobrearancel ofrecido, empezando por aquellas que ofrecen el mayor sobrearancel. Con este ordenamiento, las ofertas se irán descontando de los límites por posición y del cupo por familia, hasta que se vayan agotando. El proceso termina una vez quede asignado el cupo de la familia correspondiente, descartándose las ofertas restantes. El sobrearancel para cada importación no será el ofrecido por cada importador, sino aquel ofrecido por el último oferente que haya alcanzado a quedar incluido dentro de cada posición arancelaria. De esta forma, habrá un arancel

Cuadro 6. DISTRIBUCION DE LAS 744 POSICIONES SUJETAS A ENCUESTAS

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Familias	No. de posiciones	Valor. producc. Nal. 1990 (US\$ mill.)	Particip. (%)	Import. DANE 1988 (US\$ mill.)	Cuota adicional reparto de US\$150 millones (US\$ mill.)	Import. totales US\$150 millones adicionales (US\$ mill.)	Penetración sin apertura (%)	Penetración con apertura (%)
Alimentos y bebidas	139	1398.7	27.81	30.2	41.7	71.9	2.16	5.14
Textiles y demás insumos para confección	93	622.7	12.38	10.0	18.6	28.6	1.61	4.59
Prendas de vestir y demás confecciones	78	749.0	14.89	19.9	22.3	42.2	2.66	5.63
Automotriz(a)	32	361.4	7.19	97.7	10.8	108.5	27.03	30.02
Artículos para el hogar	113	401.8	7.99	17.3	12.0	29.3	4.31	7.29
Eléctricos de consumo								
relojería y joyería	72	56.5	1.12	17.9	1.7	19.6	31.68	34.69
Madera, herramientas y materiales de construcc.	57	328.3	6.53	3.9	9.8	13.7	1.19	4.17
Misceláneo	160	1110.5	22.08	17.1	33.1	50.2	1.54	4.52
<b>TOTAL</b>	<b>744</b>	<b>5028.9</b>	<b>100</b>	<b>214.0</b>	<b>150.0</b>	<b>364.0</b>	<b>4.26</b>	<b>7.24</b>

1 Fuente: DNP

2 Valor estimado con base en producción doméstica de 1986, y tasas de crecimiento observadas 1987-1989 y estimada 1990.

3 Proporción total del valor de la producción doméstica.

4 Fuente: DANE

5 U\$ 150 millones X(3)/100

6 = (4) + (5)

7 = (4)/(2)

8 = (6)/(2)

**Nota:** Cálculos efectuados por los asesores del C.D.C.E.

(a) Incluye importaciones de CKD.

único para cada posición arancelaria, pero diferente entre posiciones arancelarias.

Mediante este sistema se busca que para aquellas posiciones donde es mayor el atractivo para realizar importaciones se paguen sobrearanceles más altos y se utilice una mayor proporción del cupo total de las familias.

## B. Procedimiento operativo

Para participar en las encuestas los interesados deberán seguir el siguiente procedimiento:

1. Constituir un depósito bancario por el valor correspondiente al sobreancel ofrecido para la importación que se quiere realizar.
2. Diligenciar el formulario de oferta de sobreancel.

3. Radicar la licencia de importación correspondiente en el Incomex.
4. Entregar en sobre cerrado los documentos anteriores en el Incomex en las fechas previstas.

Al término de las fechas fijadas para la entrega de documentos, en cada una de las seccionales de Incomex se abrirán públicamente las ofertas y se levantará un acta con los resultados. Las ofertas de todas las seccionales se recogerán y ordenarán en Bogotá y los resultados se darán a conocer a más tardar veinte días después. Las licencias correspondientes a las ofertas descartadas serán "devueltas por mal diligenciamiento", ya que no existe ninguna causal de "rechazo" compatible con los criterios de asignación de licencias establecidos por el Decreto-Ley 444 de 1967. Es previsible que esta fisura legal

pueda traer complicaciones al mecanismo de las encuestas.

Para las ofertas que hayan sido aceptadas, el procedimiento administrativo hasta la culminación de las importaciones procederá como sigue:

5. Las licencias pasarán a la Junta de Importaciones para ser aprobadas de forma automática.
6. El Consejo Nacional de Política Aduanera se encargará de certificar el arancel que registrará finalmente para las importaciones correspondientes.
7. Al momento de efectuar la nacionalización de las importaciones, el valor del depósito bancario será descontado de la liquidación de los aranceles totales. No se ha determinado cuál sería el procedimiento en el caso hipotético de que el depósito llegara a superar el valor del arancel total.
8. Los importadores cuyas ofertas hayan sido aceptadas y no realicen las importaciones en los plazos previstos perderán el depósito correspondiente.

#### **IV. RIESGOS Y PROBLEMAS DE LAS ENCUESTAS ARANCELARIAS**

El mecanismo de las encuestas es, sin lugar a dudas, ingenioso e imaginativo. Pero, ¿alguien sabe qué efectos producirá? Puede ser interesante, sin embargo, plantear algunas hipótesis sobre las principales preguntas que tanto los analistas como los potenciales participantes deben estar haciéndose en este momento.

¿A quiénes les interesa participar? Puesto que los productos escogidos son bienes heterogéneos de consumo, cuya selección y distribución requiere canales especializados de lento desarrollo, es de esperarse que estén en ventaja para participar quienes ya operan como proveedores o distribuidores en esos mercados. Estas firmas tienen el incentivo

adicional de proteger los precios y las relaciones de clientela para sus productos nacionales. De ahí que se tenga el temor de que las encuestas puedan ayudar a concentrar aún más algunos mercados de bienes de consumo.

¿Para quién serán las rentas? Uno de los argumentos para la creación de las encuestas era evitar que la asignación discrecional de licencias favoreciera a unos pocos importadores que podrían derivar rentas extraordinarias de su utilización. Sin embargo, el mecanismo de las encuestas no corrige del todo ese problema, esencialmente porque no le permite al Estado apropiarse de la totalidad de los aranceles que estarían dispuestos a pagar los importadores. Esta deficiencia será menor en la medida en que sea más competitivo el sistema, de forma que se neutralicen los intentos de colusión y las estrategias individuales de minimización de los aranceles. En una perspectiva de más largo plazo tampoco es claro si las encuestas ayudarán a reducir las supuestas rentas que perciben actualmente los productores nacionales. La razón está en que como las encuestas son un mecanismo de transición para determinar los aranceles futuros, los productores nacionales tienen un fuerte incentivo para ofrecer sobrearanceles altos con el fin de asegurar una mayor protección (o sobreprotección) futura.

¿A quién irán los bienes importados? Por el tipo de bienes, los beneficiados por la mayor oferta serán ante todo las clases altas. No deja de ser paradójico que se señale la falta de inversión como una de las causas de la baja productividad y, sin embargo, termine por estimularse el consumo.

¿Es cierto que estas importaciones obligarán a los productores nacionales a reducir precios y producir en forma más eficiente? Muy improbable en el corto plazo, puesto que los productos importados seguramente serán más costosos que los nacionales, pero gozarán de la preferencia de las clases altas por razones de prestigio, variedad y moda, tal como ocurrió con muchos bienes durante la apertura de principios de los ochenta. La desviación de demanda posiblemente reducirá las escalas de producción nacional, conduciendo a

elevar los costos y los precios de las producciones nacionales en el corto plazo. Estos efectos pueden agravarse en caso de que, como se teme, aumente el contrabando de algunos productos de encuesta bajo el amparo de las licencias que se concedan. En el largo plazo los resultados pueden ser diferentes, en la medida en que se modifiquen los patrones de consumo y producción actuales y tiendan a desaparecer las razones de consumo señaladas arriba. Todo dependerá, por supuesto, del nivel en que queden fijados finalmente los aranceles, lo cual, como hemos visto, depende de la estrategia de participación que sigan los productores nacionales.

¿Se reducirá la corrupción administrativa? Al contrario, ya que en el sistema de encuestas habrá grandes incentivos para subfacturar las importaciones; serán numerosas las instancias de control administrativo; y, en particular, porque será mayor el poder de los funcionarios de aduanas para aplicar las disposiciones sobre precios, numeración de productos y visitas a los importadores.

¿Disminuirá el esfuerzo desperdiciado en trámites y en "búsqueda de rentas"? No, al menos en el corto plazo, ya que el sistema de las encuestas es demasiado complejo y, sobre todo, porque en sí mismo constituye, precisamente, un mecanismo de búsqueda de rentas.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Gracias a los criterios de gradualidad y sostenibilidad que orientan toda la política de apertura, el sistema de encuestas aplicará tan sólo a una proporción muy reducida de las importaciones y de los mercados nacionales de los productos correspondientes. Por consiguiente, los riesgos y problemas señalados en la sección anterior no tendrán una incidencia muy severa sobre el resto de la economía. Pero, justamente por su reducida magnitud, cabe preguntarse si se justifica el montaje de un sistema tan complejo de administrar y controlar, o si, más bien, hubiera sido deseable diseñar algo más sencillo y de mayor cubrimiento y proyección.

Las encuestas fueron ideadas como un mecanismo que semejara el mercado y permitiera establecer los aranceles de equilibrio para las industrias que hasta ahora han sido protegidas. Y, aparentemente, simularán al mercado, con todas sus imperfecciones. Sin intentar simular el mercado, habría sido más sencillo seguir un procedimiento de preanuncios del arancel que diera señales más claras a los productores nacionales sobre el sentido, de las medidas y sobre la magnitud del esfuerzo de reestructuración que deben emprender. Con un procedimiento de este tipo hubiera podido partirse de aranceles elevados, incluso prohibitivos, hasta lograr los aranceles deseados en el término de varios años. De esta forma se podría avanzar también de forma más sencilla hacia una mayor homogenización arancelaria, objetivo con el cual riñe abiertamente el sistema de las encuestas.

El sistema de preanuncios no sólo puede aplicarse a las importaciones incluidas en el sistema de las encuestas, sino a todas aquéllas importaciones actualmente restringidas por razones de protección a la industria nacional. Sin embargo, para los bienes intermedios y de capital no sería conveniente operar con el arancel como instrumento regulador de las importaciones en el corto o el mediano plazo, porque ello conduciría a aumentos de costos para los sectores cuya producción depende de esos bienes.

Por consiguiente, los preanuncios deberían referirse en este caso a las fechas en las cuales quedarían totalmente liberadas estas importaciones. En principio parecería deseable que las importaciones de estos bienes aumentaran en forma gradual hasta ser finalmente liberadas. Sin embargo, ello es difícil de llevar a cabo en la práctica, por la imposibilidad de fijar criterios para asignar las licencias correspondientes, como ocurre con la categoría de previa-cupo creada por la reciente reforma. Si se quiere seguir un criterio de gradualidad, debe reflejarse no en los montos de las importaciones de cada posición sino en las fechas en las que quedarán liberadas las distintas posiciones. También esto sería una señal más clara para los productores nacionales y para los importadores que los sistemas de encues-

tas o de previa con cupo. El nuevo gobierno contará con cuatro años para adelantar un proceso de esta naturaleza que, por supuesto, hubiera care-

cido de presentación y credibilidad si se hubiera anunciado en las postrimerías de la presente administración.

## REFERENCIAS

ECHAVARRIA, J. J. y P. ESGUERRA. (1990). "Cambio Técnico Inversión y Reestructuración Industrial en Colombia" un resumen del cual aparece en esta revista.

LORA, E. (1986), "Lecciones de la experiencia brasileña de fomento a las exportaciones", *Coyuntura Económica*, marzo.

OCAMPO, J. A. (1985), "El impacto macroeconómico del control de importaciones", *Ensayos sobre Política Económica* No. 8, diciembre.

———. (1989a), "Efectos de la liberación y del control

de importaciones sobre la industria manufacturera colombiana, 1976-1986", *Coyuntura Económica*, marzo.

———. (1989b), "El desarrollo económico", en Lora, E. y Ocampo, J.A. (eds.), *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

TEITEL, S. y F. THOUMI (1984), "From Import Substitution to Exports: the Recent Experience of Argentina and Brazil", *Mimeo*.

TEUBAL, M. (1984), "The Role of Technological Learning in the Exports of Manufactured Goods: the Case of Selected Capital Goods in Brazil", *World Development*, agosto.