

Una Política Nueva para Combatir el Contrabando

(Una visión macroeconómica del problema)

Miguel Urrutia

Introducción

Una limitante real a las decisiones de política económica en Colombia ha sido la existencia del contrabando. Tal vez este hecho determinó que el proceso de sustitución de importaciones no fuera tan extremo como en el Cono Sur en la época de postguerra. Paco de Zubiría comentaba con razón, cuando se discutía la creación del Grupo Andino, que la Costa desde hacía mucho tiempo tenía libre comercio con Venezuela y el Caribe.

Partiendo de esta base, se hace evidente que la política macroeconómica debe ser realista y por lo tanto estar diseñada de tal manera que no se amplíe excesivamente el radio de acción del contrabando. En este documento se analizan los aspectos de política económica que han fomentado recientemente el incremento del comercio ilegal, los efectos que ha provocado este aumento en la economía, y los cambios de política que podrían disminuir la incidencia del fenómeno.

No se tratará aquí en detalle el problema de la represión del contrabando. El supuesto es que el país puede desarrollar una capacidad administrativa adecuada para evitar dicha irregularidad, siempre y cuando los beneficios de ésta no sean muy altos. Por ejemplo, debe ser posible darle a la industria nacional una protección del 35%, sin que evadir las aduanas le cueste al contrabandista menos de esa sobretasa. Sin embargo, resulta difícil evitar el contrabando cuando se trata de dar una protección excesivamente elevada a la industria, pues en ese caso el comercio ilegal se vuelve muy rentable.

Para calcular la rentabilidad del contrabando hay que discutir sus costos, que en general, y fuera del costo de adquisición de los bienes en el exterior, son producto de cuatro factores.

- 1o. El costo mayor en el transporte del contrabando. Este se debe a que no se pueden utilizar las líneas establecidas de transporte, ni los mejores puertos o vías dentro del país. El efecto transporte afecta sobre todo, los bienes que se pueden transportar eficientemente al granel o que tienen bajo valor por tonelada. En tal caso, la utilización de pequeños barcos y puertos improvisados aumenta bastante el costo del producto, lo que no impide que en Colombia, aún productos con estas características se contrabandeen. En varias ocasiones se ha exportado cemento de contrabando, y las exportaciones ilegales de café son permanentes debido a los impuestos y la retención. Hacia el interior del país sin embargo, el mayor contrabando se presenta en bienes de alto valor por kilo como cigarrillos, electrodomésticos, relojes y productos electrónicos.
- 2o. El diferencial entre el dólar oficial y el negro. Cuando el dólar negro o el del mercado de capitales es más caro que el dólar oficial, el contrabandista tiene un sobrecosto con relación al importador legal. El CAT o los subsidios de PROEXPO son un sobrecosto para el exportador ilegal.
- 3o. El diferencial de tasas de interés internas y externas. Y,
- 4o. El riesgo de decomiso de contrabando.

Los beneficios del contrabandista, al contrario, están determinados por el grado de protección arancelaria o para-arancelaria de los bienes. Si para el contrabandista el sobrecosto de importar es de 30%, y el arancel es de 50%, su utilidad puede llegar a ser 20% sobre ventas, suma muy considerable en el comercio. En este ejemplo es claro que con una protección de 30% no habría contrabando¹.

Una política anticontrabando realista sería entonces aquella que lleve los sobrecostos de las importaciones ilegales al mismo nivel del arancel. A continuación explicaremos por qué.

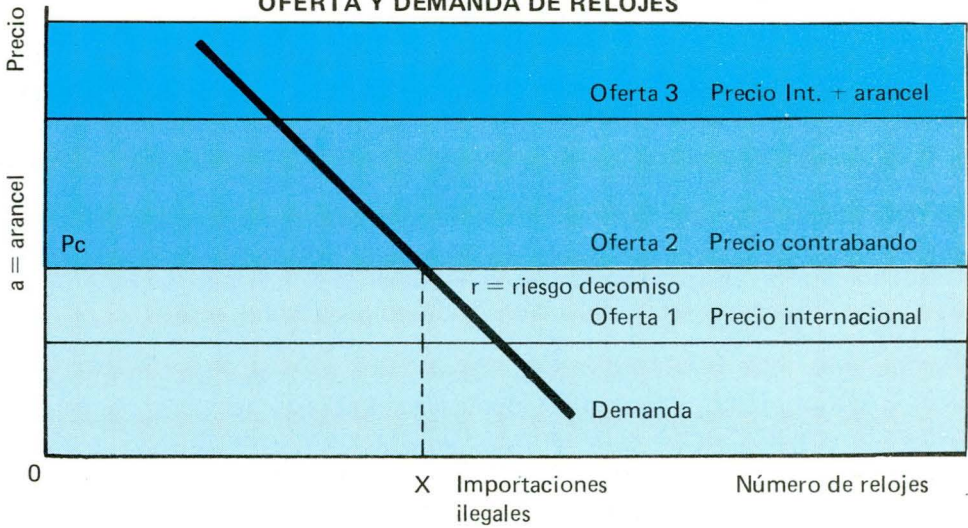
Determinantes de la Cantidad de Contrabando en Colombia

En las Gráficas 1 y 2 mostramos cómo se divide el mercado entre contrabandistas e importadores legales.

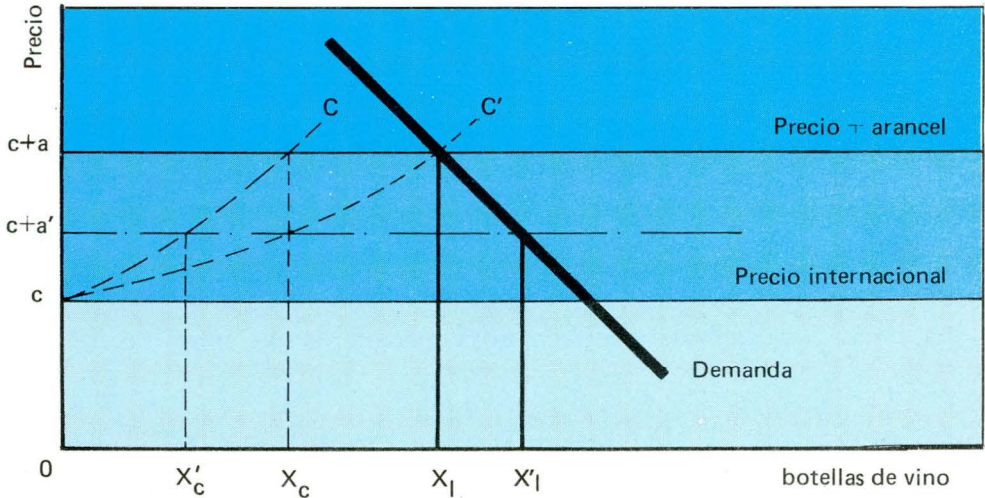
La Gráfica 1 muestra el caso de oferta y demanda de relojes. Se ve claramente que como el valor por kilo es muy alto, los sobrecostos para el contrabandista son bajos y se pueden importar grandes cantidades de relojes de contrabando sin que suba el costo de transporte o el riesgo de decomiso. Por eso, la oferta de relojes de contrabando es muy grande al precio P_c , y dicho precio es solo un poco más alto que el precio internacional. En esta Gráfica, la curva de costos

¹ La protección en Colombia incluye el arancel, los impuestos para PROEXPO y el 1-1/2o/o que antes era para la Federación de Cafeteros, el valor de las licencias de importación, el costo de las facturas consulares, y el costo de los trámites ante INCOMEX y Aduanas. Cuando un artículo es de prohibida importación, la protección es en teoría infinita.

GRAFICA 1
OFERTA Y DEMANDA DE RELOJES



GRAFICA 2
OFERTA Y DEMANDA DE VINO BEAUJOLAIS



- OX_c = Botellas importadas de manera ilegal actualmente.
- OX'_c = Botellas importadas de manera ilegal, si se disminuye el arancel.
- $X_c X_l$ = Botellas importadas en forma legal actualmente.
- $X'_c X'_l$ = Botellas importadas en forma legal si se disminuye el arancel.
- c_0 = Precio internacional.
- $c + a$ = Precio internacional + arancel, actualmente.
- $c + a'$ = Precio internacional + arancel, que se propone.
- cC = Precio internacional + costos del contrabandista.

del contrabandista es constante, y como el precio siempre es más bajo que el del comercio legal, no se importan por los conductos regulares, relojes de pulsera de esta calidad. Toda la oferta de relojes OX en el país será importada ilegalmente.

La Gráfica 2 muestra la manera cómo los contrabandistas y los importadores legales se reparten el mercado nacional de vino Beaujolais. Como este vino tiene una relación baja valor/peso, y puede dañarse si se expone mucho al sol y al movimiento, al incrementarse el contrabando aumentan los costos. Las primeras botellas de contrabando tienen poco sobre costo porque las pueden traer las azafatas o se pueden transportar en avión en pequeñas cantidades que pasan por la aduana sin problema, pero mayores volúmenes tienen que entrar en containers, y hay que pagar en la aduana para que no los decomisen.

Como los costos son crecientes, (Curva cC) entonces los contrabandistas traerán OX_c botellas, y los importadores legales el resto necesario para cubrir la demanda, o sea $X_c X_l$. Si la curva de costos del contrabandista baja de cC a cC' , entonces los contrabandistas se quedarán con todo el mercado. Es claro, entonces, que el grado de contrabando dependerá de la función de costos del contrabandista. Si los costos son crecientes habrá poco contrabando, y si son bajos y constantes, el contrabando tendrá buena parte del mercado.

Pero en la Gráfica 2 se observa también como una rebaja del arancel de $(c + a) - cO$ hasta $(c + a') - cO$ disminuirá el contrabando de OX_c a OX'_c , y aumentará la importaciones legales de $X_c X_l$ a $X'_c X'_l$ cuando la función de costos es cC . El contrabando disminuye, entonces, al disminuir el grado de protección del vino francés.

En resumen, las importaciones ilegales pueden hacerse menores incrementando los costos de los contrabandistas, o disminuyendo los impuestos de importación.

Función de Costos del Contrabandista

La función de costos del contrabandista puede ser la siguiente:

$$C = f \left(\frac{T_c}{T_i}, \frac{\$c}{\$i}, \frac{i_e}{i_i}, R \right)$$

El sobre costo para el contrabandista depende de las cuatro variables en la función. La relación T_c/T_i mide el diferencial entre el costo de transporte del contrabandista y el costo de transporte del importador legal. Dadas las economías de escala en transporte, es de esperar que la relación sea superior a uno. A medida que la corrupción en aduanas aumenta y el contrabando se puede introducir al país por los puertos y aún conducirse al interior sin problema, la relación T_c/T_i disminuye.

Pero el factor determinante de los costos para el contrabandista es el costo promedio de la divisa con relación al costo para el importador legal. Antes de 1967, el dólar para el contrabandista era muy superior al dólar oficial, pues éste tenía un precio de \$ 13 mientras el dólar de la categoría Mercado de Capitales era \$ 16.30. En ese caso, el sobrecosto para el contrabandista era de 20% por el solo concepto del diferencial entre el dólar de contrabando (el cual como mínimo era igual al del mercado de capitales) y el oficial. Por varios años después de 1967, el dólar negro estuvo más o menos 15% por encima del dólar oficial, y por lo tanto éste era el sobrecosto cambiario para el contrabando.

A raíz de la bonanza cafetera, por primera vez el dólar negro se situó por debajo del dólar oficial. Cuando esto sucede, el contrabandista tiene una prima cambiaria, lo cual implica que sus costos se vuelven menores que los del importador legal.

El costo cambiario o la prima cambiaria $\$/\$_1$ tienen mucho que ver con el contrabando. Cuando el importador ilegal obtiene sus divisas en el mercado negro o en el mercado de capitales, la prima del dólar es una protección efectiva importante para la industria nacional o el importador legal. Si el dólar negro está 20% por encima del oficial, probablemente sólo se justifica importar ilegalmente bienes con aranceles superiores a 40%². Al contrario, cuando el dólar de contrabando es más barato que el oficial, esta prima puede compensar los mayores riesgos del contrabando y dichas importaciones pueden ponerse en el mercado nacional a un precio parecido al internacional. Es por esto, que recientemente los Betamax o Televisores en colores no resultan sino 5-10% más caros en el San Andresito de Bogotá que en un almacén en Miami.

La diferencia en el costo de la divisa para el importador legal y el ilegal determina la penetración de cada grupo en el mercado. Pero este fenómeno también afecta la competitividad entre la industria nacional y el contrabando. Si el dólar oficial es más barato que el negro, la industria nacional adquiere insumos importados y bienes de capital a un precio menor al que enfrenta el contrabandista para el bien final. Al volverse el dólar negro más barato que el certificado, los insumos y bienes de capital de la industria nacional se adquieren con divisas más caras que las de la importación ilegal, y esto desprotege la industria nacional.

El costo relativo del crédito (i_e/i_i) también afecta el grado de competencia entre las importaciones ilegales, las legales, y la industria nacional. En general, en Colombia el crédito ha sido barato para el importador legal y la industria. Hasta la mitad de la década del setenta, el crédito bancario ordinario era subsidiado, y a éste tenían acceso la industria y algunos importadores legales, lo cual favorecía a la primera. Pero recientemente, el crédito interno se ha vuelto mucho más caro que el crédito externo. Esto le ha creado una ventaja importante a los importadores legales e ilegales con relación a la industria nacional, que tiene que trabajar con crédito doméstico. El alza en las tasas de interés interna

² Se supone que el mayor costo del contrabandista por transporte y riesgo de decomiso no debe ser inferior a 20%.

favorece el contrabando, y el crédito de fomento barato, al contrario, aumenta la competitividad de la industria.

La última variable, R por Represión, es la que se discute usualmente cuando se está analizando el tema del contrabando. Aunque consideramos que debe ser posible lograr un control administrativo del contrabando, también vale la pena ser realistas y admitir que si el beneficio de contrabandear es muy alto, la sola represión no será efectiva. El control administrativo afecta el negocio ilegal a través del aumento de costos que implica el riesgo de decomiso, o el costo de la "mordida" que evita el decomiso.

El control directo puede disminuir el contrabando de dos maneras. Creando un pequeño equipo de funcionarios honestos dentro de un esquema institucional que haga posible el decomiso efectivo de mercancía importada ilegalmente, o la creación de una extensa red de controles con muchos funcionarios venales pidiendo todos "mordida". Este segundo sistema clientelista aumenta el costo para el contrabandista, pero también para el fisco. El primer sistema aumenta el riesgo, y por lo tanto el costo, pero implica menores erogaciones fiscales.

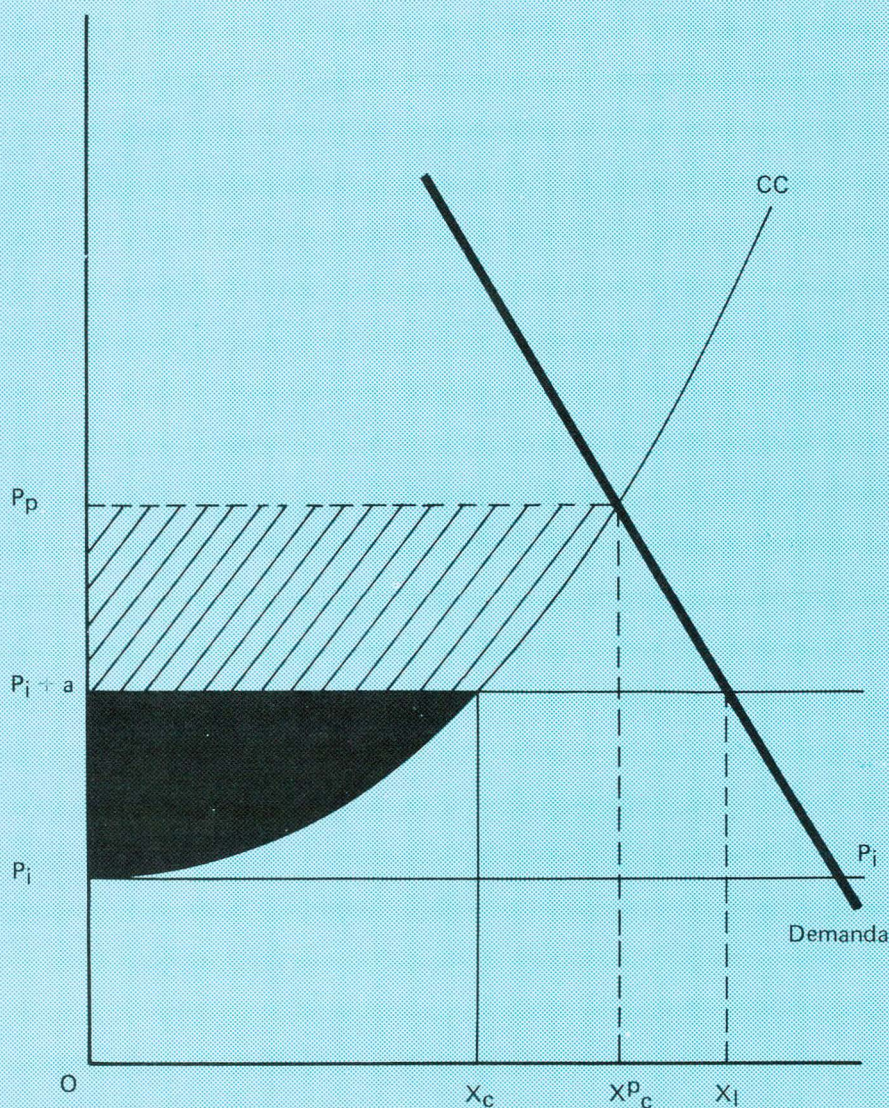
Esto nos lleva a considerar la posibilidad de crear mecanismos especiales para aumentar el riesgo del contrabando sin aumentar el costo presupuestario. Una posibilidad sería crear grupos pequeños y autónomos de lucha contra el contrabando, con incentivos económicos para hacer más atractivo trabajarle al Estado que a los importadores ilegales. Por ejemplo, se podría crear un grupo de control del comercio en cada ciudad principal que evitara que se vendiera contrabando en establecimientos comerciales. El grupo lo conformaría un equipo pequeño de profesionales altamente calificados que tendría un sueldo básico similar al de las escalas del servicio civil. Pero también existirían unas primas técnicas financiadas por un Fondo que se nutriría con el producto de la venta de la mercancía decomisada³. El tope de la prima técnica más el sueldo básico, no podría ser superior al de un ministro. Este grupo de profesionales tendría a su servicio guardas y otro personal auxiliar, al cual también se le podría pagar primas técnicas atractivas. Parte del producto de la venta de la mercancía decomisada cubriría las primas, y el resto iría a una cuenta para pago de perjuicios a personas afectadas por decomisos ilegales.

En los puertos aéreos y marítimos se podrían establecer sistemas similares de incentivos para los resguardos locales. Una ventaja del sistema, es que si un aforador autoriza un contrabando, se perjudica el resto del personal y esto garantizaría algún tipo de control interno del comportamiento de los funcionarios.

Este tipo de innovaciones administrativas podría aumentar el riesgo del contrabando, sin que aumente demasiado la nómina financiada por el presupuesto nacional.

³ El precio de venta tendría que ser precio internacional más arancel. Si a ese precio la mercancía no se vende, el precio se disminuiría 10% por semana hasta que se venda.

GRAFICA 3
BENEFICIOS DEL CONTRABANDO



- P_i = Precio internacional.
 $P_i + a$ = Precio internacional más arancel.
 CC = Costos Contrabandista.
 P_p = Precio de contrabando de mercancía de prohibida importación.
 X_c X_l = Importación legal.
 X_c = Importación de contrabando.
 X_c^p = Importación de contrabando de un bien en lista de prohibida importación.

Sin duda, los costos del contrabandista no son altos en Colombia. Pero los del importador legal sí lo son. Uno de los comerciantes más serios del país calcula que su dólar de importación, por ejemplo en neveras, les cuesta \$ 250. Obviamente el contrabandista no tiene sobrecostos de 346%.

Determinantes de los Beneficios del Contrabandista

Una vez establecidos los costos del contrabandista, es útil discutir qué determina sus beneficios. Estos corresponden a la diferencia entre el precio de venta y los costos. Lo importante es ver qué determina el margen entre precio y costo. En la Gráfica 3 la utilidad del contrabandista es el área sombreada, o sea los ingresos menos los costos de un volumen OX_C de ventas⁴. Los importadores legales o la industria nacional vendería $X_C X_I$. Si el INCOMEX resuelve prohibir la importación y no hay producción nacional, la cantidad OX_C entraría de contrabando, y los importadores ilegales harían utilidades iguales al área entre la línea horizontal P_D y la curva P_iC , o sea el área rayada más la sombreada.

En esta Gráfica se observa claramente que la utilidad para el contrabandista disminuye al pasar un bien de prohibida importación a libre, y cuando se reduce el arancel, o la distancia $P_i, P_i + a$. En una economía con libre importación y aranceles bajos, como en Chile hoy en día, no debe existir contrabando. Pero tal política implica una gran desprotección para la industria nacional. A continuación discutimos un conjunto de políticas que podrían restringir el contrabando sin disminuir la protección a la industria nacional, o mermar los ingresos fiscales del gobierno.

Una Política Macroeconómica Anti-Contrabando

La hipótesis de este trabajo, es que en Colombia el contrabando históricamente ha sido una función del diferencial entre la divisa oficial y la del mercado de capitales o paralelo, y de la prohibición de importaciones. La proporción de importaciones ilegales probablemente no varía sino dentro de ciertos márgenes, debido a que cuando disminuye la lista de prohibida importación disminuye también el sobrecosto de la divisa utilizada por el contrabandista y viceversa.

Hagamos un poco de historia. A principio de 1967 el dólar de importaciones legales costaba \$ 13.50, mientras que el de mercado de capitales valía \$ 16.30, y el negro aún más. El contrabandista tenía entonces un sobrecosto superior a 20% al comprar sus divisas, y por esta razón dicha actividad debería haberse mermado. Pero como la crisis cambiaria de 1966 había llevado a un incremento fuerte en la proporción de los bienes en listas de prohibida importación y licencia previa, este último factor mantenía la rentabilidad del contrabando⁵.

⁴ El contrabandista puede vender con utilidad un volumen de OX_C a precios algo inferiores a los internacionales más arancel. OX_C determina entonces el máximo de ventas de contrabando posible.

⁵ Las importaciones legales pasaron de US\$ 674 millones en 1966 a US\$ 496 millones en 1967.

En 1970, había más bienes en libre y se aprobaba una alta proporción de las licencias previas solicitadas. Esto desestimulaba el contrabando, pero el descenso en el diferencial entre el dólar negro y el certificado le disminuía costos al contrabandista. Entre 1970 y 1974 el valor promedio del arancel colombiano bajó de 70% a 35%, lo cual debía desestimar el contrabando. Pero también durante el período se eliminó el diferencial entre dólar negro y certificado. Finalmente, la liberación de importaciones de 1975-78 coincidió con la creación de una prima a favor del dólar de contrabando.

La situación cafetera también fomentó el abaratamiento relativo del dólar negro al crear condiciones atractivas para el contrabando de café. Durante la bonanza cafetera de 1975-77 se aumentó la retención cafetera significativamente, y esto estimuló la exportación ilegal del grano. Adicionalmente, como no estaba en vigencia el Pacto Cafetero, los consumidores no controlaban el origen del café y se facilitaba la importación de café colombiano a través de Aruba y Panamá.

La influencia del Convenio Internacional del Café sobre el contrabando colombiano es importante. Antes de comenzar a operar el mecanismo de control de las exportaciones del Primer Convenio en 1966, se presentaba el fenómeno de los Cafés Turistas. Mientras que en 1966 Aruba exportó a Estados Unidos unos 300.000 sacos de café colombiano, en los años siguientes este fenómeno comenzó a declinar a consecuencia de la plena participación de los Estados Unidos en la práctica de los mecanismos de Control del Convenio.

Sin embargo, al terminarse la vigencia de los controles del Convenio Internacional en 1973, volvió a crecer el volumen del Contrabando de Café. El Cuadro 1 da algunas cifras sobre estimativos de café de contrabando de Colombia en el mercado de los Estados Unidos.

Es claro entonces, que al unirse la terminación del Convenio Cafetero en 1973, con los aumentos en retención a raíz de la bonanza cafetera, aumentó el contrabando de café. La mayor oferta de dólares negros por este concepto a partir de 1974 coincidió con una baja en el diferencial dólar negro-dólar oficial, y la aparición de un dólar negro inferior al oficial en 1976. Al contrario, entre 1967 y 1973, cuando funcionaba el Convenio y disminuyó el contrabando de café, el dólar negro se mantuvo por encima del oficial.

Este análisis sugiere por lo tanto, que una ventaja del Convenio Cafetero es la de que los controles de origen tienden a desestimar la exportación ilegal de café.

En resumen, la existencia de un control de cambios determina que cuando el dólar negro es caro (crisis cambiaria) el contrabando se mantiene porque aumentan las prohibiciones para importar. Al contrario, cuando hay bonanza cambiaria, la liberación de importaciones y las reducciones en arancel no coinciden con una disminución en el contrabando debido a que el dólar negro se vuelve más barato que el oficial.

CUADRO 1
CAFÉ COLOMBIANO EXPORTADO ILEGALMENTE
A ESTADOS UNIDOS

1973	1974	1975	1976
50.000 sacos	353.000 sacos	323.000 sacos	724.155 sacos ¹

¹ Estimativo basado en datos de los primeros 4 meses del año.

Fuente: Información sobre café tipo colombiano proveniente de Curacao y Panamá. Datos provenientes del boletín de Paton.

El ideal para la industria nacional es la combinación de aranceles altos y dólar de contrabando alto. Este ideal se daba en la década del sesenta. Por ejemplo, en mayo de 1965, el dólar libre se cotizaba a \$ 16.81, mientras el certificado de cambio estaba en \$ 9.00; el promedio de aranceles era alto, y sólo el 15% de las importaciones se hacía por la lista de libre importación⁶. Aunque existía contrabando, éste se concentraba en bienes no producidos en el país, pues por el solo sobre costo cambiario, el productor nacional y el importador legal tenía una protección de 87%!

Aunque obviamente no hay cifras históricas sobre contrabando, la impresión es que la industria nacional logró una protección efectiva contra el contrabando en las épocas en que el dólar negro o el libre eran costosos con relación al dólar oficial. Esta protección, que no requiere controles administrativos ha sido la más efectiva para la industria nacional.

Al contrario, el problema del contrabando comenzó a afectar las ventas de la industria nacional relativamente eficiente, como los textiles, en la única época que el dólar negro se obtenía con descuento en relación al oficial. En los últimos años, el plazo del certificado de cambio para exportaciones de servicios ha mantenido el precio del dólar negro por debajo del oficial, y esto ha fomentado seriamente un contrabando perjudicial para la industria nacional.

Mientras los textileros tenían que comprar algodón al precio internacional y a la tasa de cambio oficial, el contrabandista podía traer telas compradas a un cambio por lo menos 9% más barato⁷. Por otra parte, la devaluación era inferior al aumento de costos internos, y esto hacía más competitivo el contrabando. El resultado es que en 1980 el 23% del consumo nacional de telas quedó en manos del comercio ilegal⁸.

⁶ Revista del Banco de la República, y Alberto Musalem, *Dinero, Inflación y Balanza de Pagos* (Banco de la República, 1971).

⁷ El cambio negro se mantenía más barato que el certificado de cambio en bolsa, que en 1977 y 1978 tuvo un descuento del orden de 90/o.

⁸ Estudio de mercado de la industria textil.

Necesidad de Encarecer el Dólar Negro

La conclusión de todo este análisis, es que las medidas tendientes a aumentar el costo del dólar negro disminuirán el contrabando, sin desfavorecer a la industria nacional. Analicemos las ventajas y desventajas de esta meta.

En la actual coyuntura económica un aumento en el dólar negro parecería deseable por varias razones.

- 1o. Hace más costosa la fuga de capitales y estimula el reintegro de dólares. Si el certificado tiene un descuento de 9%, quien deja los dólares afuera, ahorra impuestos y evita el descuento. Si el dólar negro está más caro, la prima compensa parte de los impuestos nacionales. Dado el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, este efecto es deseable.
- 2o. Encarece el contrabando y protege la industria nacional.
- 3o. Mejora los ingresos fiscales al hacer menos atractiva la subfacturación de importaciones y sobrefacturación de exportaciones.

La única desventaja es que un mayor dólar negro implica mayores ingresos para los exportadores ilegales.

En balance, sin embargo, los beneficios de elevar el precio del dólar negro parecen superiores a los costos. A continuación se discuten algunas políticas que podrían lograr este efecto.

La primera política que se debe aplicar inmediatamente es la eliminación del plazo del certificado de cambio. Dicho plazo para los ingresos provenientes de exportaciones de bienes es una de las causas del dólar negro barato, al ofrecerse en el mercado negro una gran proporción de los ingresos por servicios, turismo, comisiones, y honorarios en moneda extranjera. Al eliminar el plazo del certificado de cambio para toda transacción, mucha gente preferirá vender legalmente sus divisas y así disminuiría la oferta en el mercado negro.

Esta medida tendrá un efecto monetario de \$ 17.600 millones al disminuir el saldo de certificados de cambio en poder del público. Parte de este efecto se compensará con la disminución en la utilidad de la cuenta especial de cambios por compra venta de divisas, al dejar el Banco de la República de emitir para entregarle al Gobierno la diferencia entre dólares comprados por ventanilla con descuento y vendidos a la tasa oficial. También tendrá un efecto monetario contraccionista el efecto fiscal de la eliminación del diferencial cambiario a favor del mercado negro. En primer lugar, al aumentar las transacciones en el mercado oficial puede aumentar un poco la base tributaria al pasar alguna actividad económica de la economía paralela a la economía formal. Segundo, pueden aumentar los ingresos por impuestos de aduana al disminuir el incentivo para subfacturar importaciones.

Como las reservas internacionales no van a continuar aumentando aceleradamente, aún con la helada en Brasil, existe margen monetario para tomar la medida de eliminar el plazo del certificado de cambio. Tal medida solo elevaría los medios de pago en 10.7%⁹. Como los medios de pago deben aumentar por lo menos 20% en los próximos doce meses, la medida propuesta se puede absorber aún suponiendo que los efectos secundarios de contracción mencionados arriba no ocurran.

Otra fuente de gran oferta de dólares negros en los últimos años ha sido los capitales golondrinas. Mientras el interés en pesos sea muy superior al interés en dólares más devaluación, habrá buenos incentivos para traer capital ilegal al país. La solución a este problema es compleja. Devaluar más rápidamente para desestimular estos ingresos de capital soluciona el problema, pero puede conllevar inflación y desequilibrios en otros sectores de la economía. Sin embargo, dada la existencia de un déficit fiscal de no fácil solución, y tasas de aumentos en costos difíciles de reducir de niveles de 25%-30%, una tasa de devaluación de 16%-18% parece necesaria para equilibrar el comercio y evitar mucha oferta de divisas por parte de inversionistas de corto plazo que desean aprovechar el diferencial de intereses entre Colombia y los mercados internacionales¹⁰. Por lo tanto, para evitar que el ingreso de capital especulativo aumente el descuento entre dólar paralelo y dólar oficial, será necesario mantener el actual ritmo de devaluación.

Finalmente, la fuente más comentada de oferta al mercado paralelo es el contrabando de exportación. Esto incluye café, ganado y droga. Dada la situación internacional del café, y el nivel relativamente bajo de impuestos cafeteros en la actualidad, no parecería haber mucha exportación ilegal de café. La situación económica de Venezuela tampoco hace prever aumentos en las exportaciones ilegales de ganado. Queda entonces la droga.

Efectos de la Tasa de Cambio sobre las Exportaciones Ilegales de Droga

Actualmente la menos perjudicada por el descuento de la tasa de cambio negra es la mafia del contrabando. El exportador de droga tiene una infraestructura de comercio ilegal que le facilita el contrabando de importación. Por lo tanto, su comercio lo hace todo a la tasa de cambio negra. Cuando el dólar oficial está a \$ 54, él exporta e importa a \$ 52.50. La tasa negra es una tasa de equilibrio para él, porque a ese descuento puede colocar toda la mercancía extranjera de contrabando que desea. Si se iguala la tasa negra y la oficial, el cambio de equilibrio se vuelve \$ 54 para el contrabandista. A esta tasa le queda más difícil competir con los importadores legales y los productores nacionales, y en ese caso venderá una mayor proporción de sus divisas al Banco de la República. Esto disminuye la oferta de dólares negros y por lo tanto encarece esa divisa.

⁹ Cálculos hechos con base en datos de julio 1981.

¹⁰ Una tasa de interés internacional de 17o/o, más devaluación de 17o/o, más comisiones y costos de manejo de 3o/o, da un costo del dinero externo de 39o/o, nivel no más bajo que la tasa de 40o/o pagada por los certificados de depósito en el país.

El único problema con el encarecimiento del dólar negro, es que se vuelva un mejor negocio la exportación de droga. Esto no ocurre, pues el impuesto implícito en el descuento del dólar de exportación ilegal no lo paga actualmente la mafia, ya que ésta lo compensa con importaciones ilegales. El encarecimiento del dólar negro no debe afectar gran cosa las utilidades de los contrabandistas, pero sí puede disminuir el contrabando y mejorar las utilidades de la industria nacional.

Sin embargo, si la tasa de cambio negra aumenta por encima de la oficial, ahí sí se producen mayores utilidades para el exportador de droga, pues puede vender sus divisas con prima sin tener que intervenir en el mercado de contrabando de importación. Es decir, la eliminación del descuento del dólar no mejora mucho las utilidades del exportador de droga debido a que actualmente puede utilizar ese descuento para hacer contrabando de importación. Pero si la tasa de cambio negra aumenta por sobre el nivel del certificado, sí se produce una ganancia neta para el exportador de droga.

Efecto de un Aumento en el CAT

Una vez eliminado el plazo del certificado e igualada la tasa de cambio negra y la oficial, el sobrecosto de la tasa negra va a depender en parte del CAT. Dada la estructura existente en aranceles, un aumento en el CAT incentiva la sobrefacturación de exportaciones, y esto amplía la demanda por cambio negro. El aumento en el cambio negro desestimula a la vez la subfacturación de importaciones. El resultado es un aumento en los estímulos a las exportaciones legales, y un desestímulo al contrabando y la subfacturación de importaciones. Un subsidio como el CAT fomenta las exportaciones legales y desestimula las exportaciones de droga y el contrabando de importación.

En resumen, la mejor política para disminuir el contrabando sería eliminar el plazo del certificado de cambio y aumentar el CAT.

Efectos de esta Política sobre la Balanza de Pagos

Varios estudios han mostrado que la actual política comercial de Colombia desestimula las exportaciones¹¹. En reciente estudio de FEDESARROLLO se muestra que la mayoría de los productos de exportación están desprotegidos. Para 94 posiciones del arancel las exportaciones tenían en 1976 un subsidio promedio de (-14.71), aún después de tener en cuenta el CAT y el crédito subsidiado de PROEXPO¹². Se podría lograr una mayor eficiencia en la economía disminuyendo la discriminación contra el sector exportador. Esto se puede conseguir bajando los aranceles o aumentando los subsidios de exportación.

Una devaluación no cambia los precios relativos de exportaciones e importaciones, y por lo tanto no elimina la discriminación contra las exportaciones. La

¹¹ Juan J. Echavarría y Guillermo Perry, "Aranceles y Subsidios a las Exportaciones", *Coyuntura Económica*, Julio 1981.

¹² Ibid, Cuadro 2.

solución es entonces disminuir unos aranceles y aumentar algunos subsidios. En ambos casos los ajustes se deben hacer teniendo en cuenta la necesidad de desestimular el contrabando disminuyendo las mayores oportunidades de utilidad para el contrabandista.

El aumento del CAT no debe posponerse con la excusa de que puede llevar a sobrefacturación de exportaciones. Bhagwati ha mostrado cómo la sobrefacturación de exportaciones puede, bajo condiciones normales, aumentar el ingreso de divisas totales (legales e ilegales) para el país¹³. Esto ocurre esencialmente debido a que el aumento en la tasa de cambio negra estimula los ingresos por turismo y remesas, y disminuye la demanda por gastos de turistas en el exterior y fuga de capitales.

Al aumentar la oferta de divisas en el mercado oficial, aumentan las importaciones legales y los impuestos de aduana. El aumento en importaciones legales ayuda entonces a pagar el subsitio (CAT) que lleva a la sobrefacturación. Este tipo de análisis sugiere que en buena parte el aumento en el CAT puede financiarse con los mayores impuestos de aduana generados por el mismo CAT. Por lo tanto, si las reservas internacionales no están aumentando debido a una bonanza cafetera, el aumento en subsidios de exportación no debe crear problemas fiscales de magnitud.

Es Malo el Contrabando?

Cuando un país persigue políticas de excesivo proteccionismo, el contrabando puede no ser malo. Por ejemplo, en el caso extremo de que en un país esté prohibido todo comercio exterior, la teoría del comercio internacional ha demostrado que un aumento en el comercio, en este caso a través del contrabando, aumentaría el bienestar de la sociedad. En los casos más comunes de contrabando en solo algunos productos, el análisis de las ventajas y desventajas del comercio ilegal puede seguir la metodología de los estudios de las uniones aduaneras.

En este caso, la desgravación para los productos provenientes de un país puede ser benéfica si crea comercio, e indeseable si desvía comercio. Si el contrabando crea comercio, puede aumentar el bienestar de la sociedad. Claro está, que estos efectos económicos positivos pueden compensarse con efectos sociológicos negativos como desmoralización de la sociedad o aumento en criminalidad.

Es interesante, sin embargo, comentar que en teoría hay condiciones en que el contrabando siempre es indeseable. Bhagwati y Hansen han hecho un análisis teórico del contrabando, y con los supuestos usuales de la economía de bienestar demuestran en qué condiciones el contrabando disminuye y en cuáles aumenta el bienestar. El Cuadro 2 resume estos resultados.

¹³ N. Bhagwati, "Fiscal Policies, The Faking of Foreign Trade Declarations, and the Balance of Payments", en J. N. Bhagwati, *Illegal Transaction in International Trade*. (Amsterdam, North-Holland Publishing Co., 1974) pp. 74-79.

CUADRO 2
CONTRABANDO Y BIENESTAR

	Compe- tencia	Mono- polio	Costos de Contrabando		Efecto sobre Bienestar		
			Constan- tes	Crecien- tes	Aumen- to	Dismi- nución	Indeter- minado
Contrabando des- plaza comercio legal	X		X				X
Subsiste comercio legal con contra- bando	X		X			X	
Comercio legal eliminado	X			X			X
Subsiste comercio ilegal con contra- bando	X			X		X	
Contrabando des- plaza comercio legal		X	X				X
Contrabando sub- siste con comercio legal		X		X		X	
Contrabando des- plaza comercio legal		X		X			X
Con prohibición de comercio	X	X	X	X	X		

Fuente: J.N. Bhagwati y B. Hansen, "A Theoretical Analysis of Smuggling" en J.N. Bhagwati, *Illegal Transactions in International Trade*, (North Holland, 1974).

Se observará que cuando hay prohibición de importaciones, el contrabando mejora el bienestar tanto cuando la actividad es competitiva como cuando hay un monopolio, y si los costos de contrabandear son crecientes o constantes. Este resultado es un argumento fuerte contra la prohibición de importaciones. El segundo resultado interesante, es que en general cuando no hay prohibición de importaciones, y hay al mismo tiempo contrabando e importaciones legales de un bien, situación muy común en Colombia, el bienestar de la sociedad aumen-

taría si se elimina el contrabando. Para eliminar el comercio ilegal se debe aumentar el riesgo del contrabandista, o reducir el incentivo al contrabando bajando los aranceles.

El Problema del Impuesto de Ventas

En Colombia la estructura del impuesto de ventas tiende a fomentar el contrabando. El impuesto se cobra y se vigila en las fábricas y las aduanas. El contrabandista evade entonces, tanto el arancel como el impuesto de ventas. En algunos casos se justifica contrabandear aún si los aranceles son bajos para evadir el impuesto de ventas.

En otros países este problema no existe porque el impuesto de valor agregado también se cobra a nivel minorista. Se cobra a ese nivel la tarifa después de deducir los impuestos a las ventas pagados a otros niveles (fábrica o mayorista), y por lo tanto no se fomenta el contrabando. El bien importado ilegalmente paga la tarifa a nivel minorista, y no se pueden deducir los impuestos anteriores.

Si Colombia transformara su impuesto a las ventas en un impuesto de valor agregado hasta el nivel minorista, se desestimularía mucho el contrabando. El control del impuesto es fácil, pues toda factura debe especificar el impuesto, sea el bien que se vende importado legal o ilegalmente. Fuera de desestimular el contrabando, la integración hacia adelante del impuesto a las ventas tiene otras ventajas:

- 1o. Según las reglas del Gatt todo el impuesto de valor agregado es deducible del precio de las exportaciones. La medida aumentaría entonces las devoluciones de impuestos para las exportaciones.
- 2o. Se lograría mayor eficiencia económica y justicia fiscal al no discriminar a favor del monopolio en ventas y de la integración vertical de las empresas.

Estas ventajas han sido las que han llevado a la mayoría de los países a adoptar el sistema de impuesto de valor agregado. En Colombia se argumenta que el IVA no se puede adoptar, debido a problemas en su administración. Se sostiene que es más fácil cobrar el impuesto en fábrica, pues hay menos fábricas que comercios.

Esta premisa es simplista. El sistema actual incentiva la creación de comercializadoras con altos márgenes para evadir el impuesto. Por otra parte, en la década del setenta creció la participación en las ventas totales del gran comercio, mientras que también creció la pequeña y mediana industria. Es decir, se facilitó el control del comercio y se dificultó el de la industria. Por otra parte, el IVA de todas maneras se cobra en fábrica.

El argumento administrativo tampoco parece válido si tomamos en cuenta que la mayoría de los países tienen y administran impuestos de valor agregado, y que dichos impuestos se administran de manera razonable en muchos lugares de Latinoamérica.

En resumen, para disminuir el contrabando, y al mismo tiempo aumentar la eficiencia económica del sistema de impuestos indirectos, se recomienda transformar el impuesto de ventas actual en un impuesto de valor agregado que vaya hasta el nivel minorista. Esta medida podría llevar a un recaudo igual al actual con menores tarifas, pero el cambio de sistema pondría al contrabando a pagar impuesto de ventas, o fomentaría la importación legal, y esto de por sí aumentaría los recaudos tributarios, fenómeno muy útil para el manejo económico de los próximos años.

El Problema de la Reserva de Carga

La legislación sobre reserva de carga es una medida de protección a la Flota Mercante Grancolombiana, que también causa contrabando al encarecer las importaciones legales. En algunos casos el flete del importador colombiano se eleva significativamente con esta protección, lo cual favorece a los contrabandistas que pueden utilizar tarifas de transporte de carga más baratos en trayectos a Panamá. Ese ahorro se compensa con el flete más alto del contrabando de Panamá a Colombia, pero es posible que el costo total del transporte del contrabandista se asemeje al del importador legal, lo cual elimina la desventaja del primero en materia de costos de transporte.

La reserva de carga también perjudica a los exportadores al encarecer sus insumos importados. Por otra parte, este tipo de protección hace más atractiva —económicamente para la Flota— la actividad de importación que la de exportación. Sería más eficiente darle un subsidio a la Flota por exportación de servicios.

Se propone, por lo tanto, eliminar la reserva de carga y darle un CAT a la Flota sobre exportación de servicios, o sea sobre fletes de exportación. Como la Empresa es de la Federación, las exportaciones de Café se subsidian con las utilidades normales del negocio. Para las exportaciones no tradicionales, PROEXPO, según la legislación vigente, podría dar un subsidio parecido al CAT a la Flota por fletes pagados de exportación. Dicho subsidio estimularía a la empresa a fomentar las exportaciones a través de menores tarifas y mejor servicio.

Estudios de Caso: Los Televisores a Color

La Empresa Invamer Ltda., efectuó en abril de 1981 una encuesta en 2.000 hogares en Bogotá, Medellín, Cali y Baranquilla, en la cual indagó sobre propiedad de televisores. Dicha empresa calcula que en esas ciudades había 379.152 televisores a color. El 64% de los hogares de clase alta tenían dicho bien, mientras que la proporción era de 36.8% entre la clase media y 9.0 en la clase baja.

La transmisión de programas en color la anunció el Ministro de Comunicaciones en diciembre, 1978. Según las estadísticas de manifiestos de aduana publicadas por el DANE, entre enero de 1979 y junio de 1980 se hicieron importaciones legales de televisores por US\$ 5.483.797 (Posiciones 85150499 y

85150401). Con base en los datos de registros del INCOMEX para julio 1980-marzo 1981, estimamos que el 88% de este valor es para televisores en color. Tomando los mismos registros del INCOMEX para ese período, se puede también estimar el valor promedio por televisor a color importado, cálculo que da una cifra de US\$ 214 la unidad. Por lo tanto, en los 18 meses a partir de enero de 1979 se calcula que se importaron 22.550 televisores a color.

Si suponemos que de junio 1980 a abril 1981 se importó un promedio mensual igual al del primer semestre de 1980, entonces en ese período se debieron importar unos 17.543 televisores a color. En conclusión, entre enero 1979 y abril 1981 se importaron legalmente alrededor de 40.093 televisores a color, pero solo en las 4 principales ciudades había 379.152 aparatos. Por otra parte, se calcula que la industria nacional produjo 107 mil aparatos en ese período, lo cual implica que como mínimo el 61% de los televisores a color en el país son de contrabando. Este solo rubro puede representar un flujo mensual de contrabando de US\$ 3.000.000.00¹⁴.

Los anteriores cálculos se hicieron con base en manifiestos de aduanas. Otra alternativa es utilizar los datos de registros de INCOMEX para el período julio 1980-marzo 1981¹⁵. En esos meses se obtuvieron licencias de importación por 12.571 televisores a color, o sea un promedio mensual de 1.396. Esto sugeriría importaciones de 39.088 aparatos entre enero 1979 y abril 1981. Esta cifra también sugiere que el 60% de los aparatos son de contrabando.

Vale la pena, como estudio de caso, describir las principales características del contrabando de televisores.

Aunque muchos viajeros traen televisores a color de Estados Unidos o Panamá,¹⁶ se sabe que también llegan aviones totalmente cargados de televisores de contrabando al aeropuerto de Medellín. Se dice que la tarifa de las Aduanas para este tipo de contrabando es de \$ 200 por kilo, es decir que la "mordida" por televisor puede ser de unos \$ 7.000.

La razón para que el contrabando de este bien sea tan buen negocio es el diferencial de precios entre el aparato extranjero y el nacional. Un televisor de 20 pulgadas con control remoto, de producción nacional, le vale al distribuidor \$ 43.880¹⁷. El mismo aparato de contrabando le sale en \$ 32.300¹⁸. La diferencia hace posible que el minorista venda los aparatos de contrabando a menor precio que los de producción nacional y esto estimula al consumidor a comprar mercancías importadas ilegalmente.

¹⁴ Si suponemos un valor de US\$ 350 por aparato. Los televisores de contrabando parecen ser más costosos que los importados legalmente. (Predomina la marca Sony).

¹⁵ Casi todas las importaciones son de San Andrés.

¹⁶ Un chequeo que se hizo en el Aeropuerto Eldorado recientemente dio 72 televisores en un vuelo de Miami.

¹⁷ El precio del consumidor es de \$ 76.990.

CUADRO 3

PRECIOS DE TELEVISORES EN BOGOTÁ Y EE.UU. (Minorista)
(Pesos de agosto 1981)

Marca y Características		Comercio Bogotá (Contado) (Crédito)		San Andresito	Comercio EE.UU.
Sharp	12", Blanco y Negro	\$ 12.200			\$ 4.434
Panasonic	19", Color	49.800			20.452
Hitachi	20", Color, SCR	41.200	\$ 65.990	\$ 38.000	
Sharp	20", Color, SCR	47.992	59.990	43.000	
Sharp	20", Color, CCR	57.592	71.990	46.000	
Sharp	20", Blanco y Negro	15.800		11.800	
Toshiba	17", Blanco y Negro	14.500	24.000	12.500	
Zenit	20", Color, CCR	62.900	73.990	47.000	
Zenit	19", Color, CCR			44.000	43.806
Sony	15", Color, CCR	40.000		37.000	
Sony	19", Color, CCR			49.000	38.815
Hitachi	17", Color, SCR			39.500	19.130

CCR = Con control remoto.

SCR = Sin control remoto.

El Cuadro 3 da algunas comparaciones de precios en el comercio en Bogotá, en San Andresito, y en el comercio en los Estados Unidos. Se verá que en todos los casos el televisor de contrabando sale más barato que el de producción nacional, y por eso los artículos ilegales dominan el mercado.

Pero el comerciante que vende aparatos importados ilegalmente, no traslada todo el ahorro de \$ 10.000 al consumidor, y por lo tanto su margen de unos \$ 15.000 en un aparato de 20 pulgadas hace el negocio bastante lucrativo.

Con estas diferencias en precios, uno se pregunta cómo hace la industria nacional para vender sus productos. La respuesta es que las ventas han disminuído mucho, y que las que hay se deben al crédito al consumo. Las personas de bajos ingresos no pueden comprar un televisor al contado, y el contrabandista no tiene manera de dar crédito.

Sin embargo, parece que ya algunas personas están vendiendo televisores traídos ilegalmente con facilidades de crédito, y este fenómeno está golpeando las ventas a plazos de los productores nacionales. En el Cuadro 3 se observan los precios de ventas a crédito con relación a las ventas de contado.

¹⁸ Televisor FOB Taiwan (por mayor)	US\$ 390
Televisor FOB Panamá	US\$ 450
Más flete Panamá-Bogotá (40/o)	US\$ 468
Más \$ 200 por kilo para la Aduana	US\$ 594
Costo aparato de contrabando para distribuidor	\$ 32.937
Costo aparato de producción nacional para distribuidor	\$ 43.880

En el mismo cuadro se ve la diferencia en precio entre un televisor en Estados Unidos y en San Andresito. La diferencia fluctúa mucho, pero en general el margen para el contrabandista parece ser alto. Vale la pena comentar que estas comparaciones son difíciles de hacer, particularmente con relación a los precios de San Andresito, los cuales se negocian caso por caso. En el comercio colombiano también se negocian los precios de contado, pues debido a los reglamentos sobre tasas de interés en las ventas a plazos, el comerciante tiene que incluir parte del costo del dinero en el precio. No puede por lo tanto anunciar oficialmente el precio de contado.

CUADRO 4
PRECIOS COMPARATIVOS. VARIOS PRODUCTOS COMERCIO
BOGOTÁ, SAN ANDRESITO, EE.UU.
(Pesos de agosto 1981)

Bienes Semidurables	Comercio	San Andresito	EE.UU.
Calculadora Texas T 150		2.600	1.550
Calculadora Bowmar	1.500		1.300
Calculadora Sharp Metric CCO Calculator	1.500		767.40
Calculadora Casio LC 785	1.700	900	
Calculadora Casio F _x 510	2.150	1.300	
Calculadora Casio F _x 3500	3.000	1.800	
Hamilton Beech 2 speed processor	2.950		1.829
Cámara fotográfica Cannon, 50mm, lente 5/1.8	28.900	20.000	16.634
Licuada Volmo	2.800	1.400	
Fogón eléctrico, 2 puestos	2.660		1.718
Radio Grabadora Sanyo	6.200	3.800	
Radio Reloj Lloyds		2.000	1.108
Reloj calculadora Casio	5.000	3.700	2.216
Archivador metálico	13.500		8.849
Radio grabadora Silver	7.800	5.200	
Radio Seiko 2 bandas	900	800	
Equipo de Sonido Sony (60 vatios)	36.000	28.000	
Reloj Orient Quartz	4.500	3.200	
Reloj Orient Automático	2.900	2.300	
Lapicero Reloj	1.500	1.200	770
Lapicero Parker Big Red	200	100	47
Cigarrillos y Licor			
Ginebra Gordon	550	360	
Whisky Johnnie Walker Rojo	780	400	
Cigarrillos Marlboro	Calle 450	350	

Contrabando de Bienes Livianos Semidurables

El Cuadro 4 consigna precios de Estados Unidos y Colombia para bienes semidurables y fáciles de contrabandear, y de cigarrillos y licor. Estos son los productos de alto valor por kilo, que en general se importan ilegalmente. Sin duda, estos ítems son muy caros en Colombia. El precio al minorista en Estados Unidos en general es 60% del precio en San Andresito, y entre 45% y 50% del precio en el comercio organizado. La diferencia entre San Andresito y el Comercio fluctúa entre 15% y 60%.

En los productos de alto valor por kilo y gran mercado, el margen del contrabandista es menor, como en el caso de cigarrillos o relojes. En productos más especializados el margen es mayor. Lo que sí es claro es que en todos los casos, tomados al azar, el producto de contrabando es mucho más barato. Para estos productos, de bajo peso y fácil transporte, no se justifica un arancel alto, pues éste simplemente fomenta el contrabando.

Sobrecosto de las Importaciones de Bienes de Consumo

El Cuadro 5 muestra los precios en Estados Unidos y en Bogotá de varios bienes de consumo. Se observa que en todos los casos el sobreprecio en Bogotá es de cerca de 100%, nivel muy alto que explica el gran atractivo del contrabando. No sería honesto pensar que se puede evitar el contrabando con este tipo de diferencial. Por otra parte, vale la pena anotar que desde el punto de vista del bienestar, es muy grave que los bienes de consumo importados legalmente sean tanto más costos en un país donde el nivel de ingreso per cápita es diez veces menor. En el Cuadro no aparecen bienes de producción nacional, pues es muy difícil hacer comparaciones dadas las diferencias en calidad.

Sin embargo, el Cuadro 6 intenta dicha comparación. Aunque pueden haber algunas diferencias en calidad, los diferenciales de precios son ilustrativos. En sólo un caso, la cobija de lana, el precio nacional es inferior al de Estados Unidos. Esto es grave, pues el ingreso per cápita tiene una diferencia de 1 a 10. Los datos verifican la apreciación de cualquier viajero que afirme que Colombia se está volviendo un país caro.

La situación de precios hace difícil exportar, y fomenta las importaciones legales e ilegales. Para evitar estos dos fenómenos nocivos para la economía, la política económica debe tratar de reducir el ritmo de inflación, y asegurarse que no se sigue revaluando la tasa de cambio real. Si la devaluación en Colombia no compensa la inflación, los precios nacionales seguirán aumentando con relación a los internacionales, y el contrabando se volverá cada vez más atractivo.

Oferta de Bienes de Consumo Importados por Viajeros

Una restricción seria a la posibilidad de prohibir importaciones de bienes de consumo son las importaciones legales de los viajeros. El Cuadro 7 muestra el número de viajeros que utilizan aeronaves comerciales para viajes al exterior.

CUADRO 5

**PRECIOS COMPARATIVOS DE BIENES DE CONSUMO IMPORTADOS
BOGOTA-EE.UU.
(Pesos, agosto 1981)***

Bienes de Consumo	Comercio Bogotá	San Andresito	EE.UU.
1. Espejo de aumento para maquillaje	600		221
2. Juego Oneida de Acero (Bandeja y 3 piezas)	15.000		2.745
3. Saco de algodón para niño con retrato de Mickey Mouse	1.150		388
4. Sudadera en Plush. T. 1	1.920		665
5. Sudadera en Algodón (T.10)	2.800		1.664
6. Conjunto Short y Camiseta en Plush	1.600		499
7. Pantalónetas T6 para deporte	950		450
8. Camisa de dormir Barbisone	3.800		1.553
9. Camisetas Snoopy	680		194
10. Camiseta y pantalón Baby Fair para Bebé	900		250
11. Conjunto Brassier y pantalones Isle de France	1.650		527
12. Brassier St. Mitchel	800		277
13. Camiseta Sasson T. 10	1.400		582
14. Camiseta Lacoste T.10	1.800		859
15. Pantalónillos Health Tex (T.6)	150		92
16. Vestido de Baño Oscar de la Renta	4.000		2.495
17. Vestido de Baño en Franela	3.800		1.941
18. Zapatos de Tennis Mikes T. 33	2.500		1.331
19. Zapatos Adidas Ston Smith	4.000		1.996
20. Zapatos Tennis Stak	3.100		1.330
21. Medias de Tennis	300		110
22. Vestido de Lino —2 piezas— Blanco	12.000		6.266
23. Blue Jeans St. Germain	3.800		2.052
24. Blue Jeans Ives St. Laurent	4.200		2.828
25. Corbatas de Marca	1.500-1.800		887-1100
26. Cartera en Tela	1.000		332
27. Eau de Cologne Monsieur Rochas 4 oz.		1.200	942.65
28. Caleche (Hermes) 1/4 oz.	1.800	1.000	1.164.45
29. Eau de Toilette Calandre 2 oz.	1.400	700	665.40
30. Eau de Toilette Monsieur de Givenchy oz.		500	554.50
31. Opium (Ives St. Laurent) 1/4 oz.		2.300	2.328.90
32. Calandre (Paco Rabanne) 1/4 oz.		1.000	998.10
33. Eau de Toilette Chanel No. 5 2 oz.		450	526.80
34. Eau de Toilette Caleche 2 oz.		850	1.053.55

* Se utilizó una tasa de cambio de \$ 55.45.

CUADRO 6

**COMPARACIONES DE PRECIOS DE BIENES SIN MARCA EN LOS MERCADOS
DE BOGOTÁ Y LOS EE. UU.
(Precios agosto 1981)**

	Bogotá	EE.UU.
Mecedora de madera y mimbre	6.654	14.500
Silla en madera y mimbre	4.050	8.871
Mesa de comedor y 4 sillas	42.000	29.388
Silla reclinable	12.890	6.626
Escritorio de Madera (1.65 %.)	19.980	12.753
Escritorio de Madera (1.20 %.)	11.285	11.089
Sillas metálicas con mimbre	6.200	1.663
Lámpara fluorescente de techo, 2 bombillos	1.600	1.108
Lámpara de piso	4.500	3.881
Lámpara escritorio	1.500	1.219
Botas de cuero bordadas	3.200	2.773
Cobijas de pura lana (1.60 x 2.25)	1.300	2.258
Cobija de acrílico blanco (1.80 x 2.50)	868	499-609
Medias en Orlon	88	65
Nevera (17.7 pies cúbicos)	77.000(16.5 pies c.)	37.706
Conjunto 1		
Sofá con estructura metálica, dos puestos	17.150	27.392
Silla compañera	8.320	16.358
Conjunto 2		
Sofá de tres puestos	48.000	31.884
Sofá de dos puestos	37.000	24.675
Silla	25.000	17.744
Conjunto 3		
Sofá tipo Carlo - dos puestos	45.000	58.222
Mesa para té - madera	8.700	9.981
Mesa auxiliar lacada	7.800	10.812
Mesa auxiliar en vidrio 70 x 50	5.560	9.981
Mesa auxiliar en vidrio 110 x 50	12.000	10.812
Silla Hanover (metal-cuero)	10.025	22.973
Biblioteca fabricada en módulos de madera	55.000	22.734
Biblioteca de anaqueles - madera	38.000	16.080
Chifonier en madera (Modular)	48.000	10.812
Mesa jirafa (madera) 30" x 60"	21.300	9.703
Mesa jirafa (madera) 30" x 72"	17.430	8.816
Silla Bauhaus sin brazos	6.764	3.327
Silla Bauhaus con brazos	7.850	4.158
Silla Corbusier (madera)	6.500	5.267
Silla tipo café (madera)	4.500	2.717
Silla plegable (metal)	3.950	1.383
Silla plegable (metal y plástico)	2.500	3.715
Silla Winsor sin brazos (madera)	8.300	7.208
Silla Winsor con brazos (madera)	11.235	10.535
Silla plegable metálica	2.180	693
Cama camarote metal	18.000	15.249
Edredón acolchonado doble	14.290	13.863
Lámpara de cerámica	4.000	2.273
Lámpara metálica pequeña (mesa de noche)	1.135	693
Lámpara en aluminio	3.690	1.438.90

Fuentes: Penny's y Conrans en EE.UU. y varios almacenes en Bogotá.

CUADRO 7
PASAJEROS SALIDOS DE COLOMBIA 1978-1980

Destino	1978	1979	1980
Europa	52.567	57.639	64.319
EE.UU.	315.883	407.575	473.825
Panamá	84.946	103.965	118.972
San Andrés	140.362	159.128	166.361
	593.758	728.307	823.477

Dicho cuadro muestra que al año viajan en promedio 800 mil pasajeros. En el Cuadro 8 se observa que cada pasajero trae bastantes artículos comprados en el exterior. En efecto, en promedio el viajero a Estados Unidos trae 20 kilos más de lo que saca del país. Los 166.000 viajeros a San Andrés traen 23 kilos más de lo que llevan¹⁹. Las importaciones de los viajeros de Europa parecen ser pequeñas.

Es difícil ponerle un precio al kilo que trae en promedio un viajero, pero dicho valor probablemente fluctúa entre US\$ 12 el kilo y US\$ 80 el kilo²⁰. Un promedio podría ser US\$ 30 por kilo²¹. En ese caso los bienes traídos por viajeros de Estados Unidos en 1980 se podrían avaluar en US\$ 284 millones, los de San Andrés en US\$ 115 millones, y los de Panamá en US\$ 29 millones, para un total de US\$ 428 millones.

En resumen, las solas compras de los viajeros en el exterior pueden haber costado casi 500 millones de dólares en 1980²². Si a esto adicionamos los viajeros a Venezuela, y los que llegan por barco, se ve que aún con una aduana eficiente, la oferta de bienes de consumo extranjeros sin arancel hace poco realista pensar en mantener altos niveles de protección. En particular, la protección en confecciones no será efectiva mientras el tránsito internacional sea de esta magnitud, pues a los viajeros no se les puede, con facilidad, controlar la importación de ropa.

¹⁹ En el caso de San Andrés es interesante observar la peculiar estructura de su comercio. En efecto de las licencias de importación tramitadas durante los cinco primeros meses del presente año, el 25o/o la constituye tabaco, el 10o/o bebidas y líquidos alcohólicos, el 5o/o aceites esenciales y productos de perfumería, el 8o/o materiales textiles y el 16o/o electrodomésticos. Esta estructura puede reflejar bastante bien las preferencias en cuanto a compras de los viajeros a la Isla.

²⁰ El primer valor sería el costo por kilo de un televisor, y el segundo valor corresponde a zapatos de hombre.

²¹ Este es el valor por kilo de camisas de hombre, una máquina de escribir Smith Corona, o unos Denim Jeans de señora.

Fuente: J.C. Penney, Fall and Winter 1981.

²² Simplemente como término de referencia, vale la pena anotar que en 1980, el total de textiles exportados por Colombia fue de US\$ 122.8 millones.

CUADRO 8

**PROMEDIO DE KILOS DE EQUIPAJE POR PASAJERO
(Avianca)**

Región	1 De Colombia	2 Hacia Colombia 1978	3 Diferencia (2-1)
Europa	21	21	0
EE.UU.	20	39	19
Panamá	20	24	4
San Andrés	13	31	18
1979			
Europa	22	20	- 2
EE.UU.	19	34	15
Panamá	19	22	3
San Andrés	12	30	18
1980			
Europa	23	21	- 2
EE.UU.	19	39	20
Panamá	17	25	8
San Andrés	13	36	23

Conclusiones

Los principales incentivos al contrabando están relacionados con la política macroeconómica. Una serie de rectificaciones en algunas políticas macro pueden desestimular el contrabando sin disminuir la protección a la industria nacional. Concretamente se recomienda tomar las siguientes medidas:

1o. Dado que la función de costos del contrabandista depende básicamente de cuatro factores, se haría necesario controlarlos así:

a. Costo del dólar negro.

Manteniendo el dólar oficial a un precio más bajo que el dólar negro, no resultará tan rentable el comercio ilegal.

b. Represión.

Poniendo en práctica un efectivo control administrativo, se aumenta el riesgo para los importadores ilegales sin que se afecte en mucha proporción la nómina financiada por el presupuesto de la Nación.

c. Impuesto a las ventas.

Se debe reformar el impuesto a las ventas, y transformarlo en un impuesto de valor agregado que se cobraría en toda transacción, hasta llegar a la venta al por menor. Esto evita que el importador ilegal evada el impuesto a las ventas.

d. Reserva de carga.

Eliminar la norma sobre reserva de carga de la Flota, y reemplazarla por un CAT sobre los fletes pagados por las exportaciones colombianas en barcos de bandera nacional.

Para lograr el objetivo de encarecer el dólar negro, se podrían tomar las siguientes medidas:

a. Eliminar el descuento sobre el certificado de cambio para encarecer la tasa de cambio paralela.

b. Mantener como mínimo el actual ritmo de devaluación.

c. Aumentar el CAT para desestimular la subfacturación de exportaciones, y por lo tanto reducir la oferta de divisas en el mercado paralelo. La sobrefacturación de exportaciones al contrario aumentaría la demanda y el precio de la divisa paralela.

La adecuada conjugación de las políticas analizadas en el presente estudio conduce al planteamiento de una verdadera protección a la industria del país, al tiempo que disminuye considerablemente el comercio ilegal que se está efectuando actualmente.

En noviembre 29 de 1960, el Boletín Informativo Oficial de FENALCO relata que en el Informe del Director de la Seccional de FENALCO de Antioquia a la Asamblea General de Afiliados se comentaba que "De todos los sectores del comercio y aún de la industria, FENALCO había recibido constantes manifestaciones de alarma por las diferentes formas como operaba el contrabando, la variedad de las mercancías que se introducía por esos sistemas y la alarmante cuantía del mismo".

Por conducto de la Federación reclamó en esa época al Estado la atención que este problema requería, exigiéndole en muchos casos una acción enérgica para su represión y castigo.

Es claro que veinte años después de este llamado no es realista seguir insistiendo en medidas represivas, pues éstas no funcionan. Por eso aquí se propone una serie de medidas macroeconómicas para desestimular el comercio ilegal. Este nuevo enfoque no quiere decir que no sea necesario, por razones de organización social, seguir haciendo esfuerzos para que no prosperen los deshonestos.