

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



EVOLUCION Y DETERMINANTES DEL CONTRABANDO EN COLOMBIA

(Informe final)

FEDESARROLLO
Roberto Steiner
Cristina Fernández

Santafé de Bogotá, julio de 1994

EVOLUCION Y DETERMINANTES DEL CONTRABANDO EN COLOMBIA¹

I. INTRODUCCION

Cuando a principios de la presente década el país discutía las ventajas de la adopción del modelo de apertura económica, un importante argumento, aunque ciertamente no el principal, en favor de su implementación era el previsible efecto de reducción del contrabando. A juzgar por las diferentes manifestaciones de diversos agentes en la economía, en los tres primeros años de adopción del esquema de internacionalización, justo lo contrario podría estar sucediendo.

Entre 1991 y 1993 el arancel promedio se ha reducido de más del 40% a cerca del 10%, al tiempo que se han desmantelado casi todas las restricciones cuantitativas. Ello, per se, normalmente debería desincentivar el contrabando de importaciones, teniendo como contrapartida un incremento en las importaciones legales. Si bien el coeficiente de importaciones a PIB avanzó de 12.2 en 1985 a 14% en 1990 y a 20% en 1993², distintos sectores de la

¹ Documento elaborado por Roberto Steiner y Cristina Fernández, con el apoyo financiero del Banco de la República. Se agradece la colaboración de Jesús Alberto Cantillo, Gabriel Ibarra, Tatiana Melguizo y Florencia Leal. Igualmente, se agradecen los comentarios de José Darío Uribe, Eduardo Lora y los asistentes al seminario de Fedesarrollo.

² De acuerdo a los Manifiestos de Aduana del DANE.

actividad económica han sugerido que el contrabando, en lugar de estar disminuyendo, ha aumentado significativamente³.

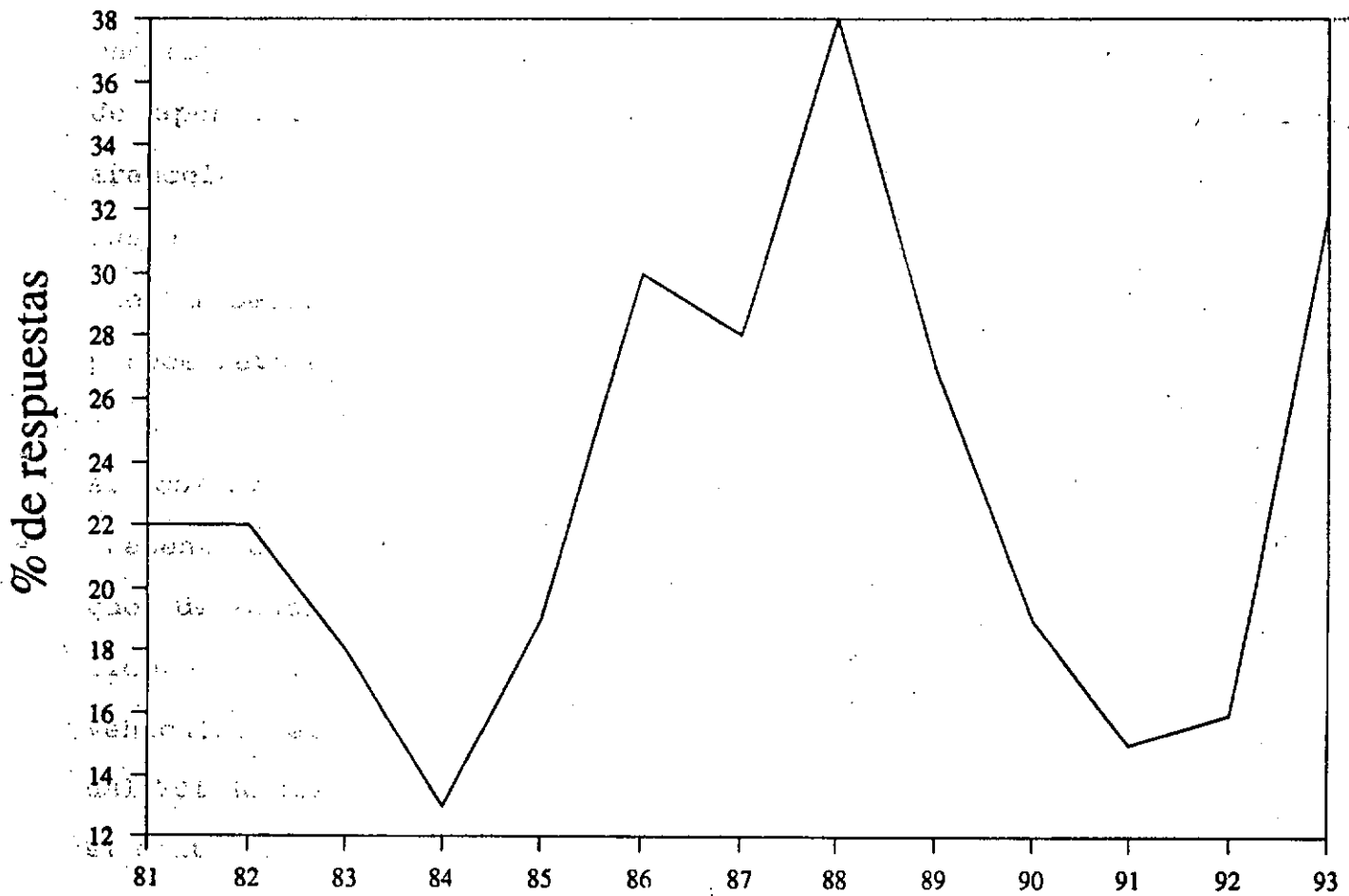
De otra parte, la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo indica que los comerciantes le dan tanta o más importancia al problema del contrabando hoy en día que hace tres años⁴. En efecto, de acuerdo al Gráfico 1, el contrabando era un grave problema a principios de la década de los ochenta; en 1982 comienza a decrecer su importancia, cediendo su lugar a otros factores durante el período de fuertes desbalances macroeconómicos. A partir de 1984 y hasta 1990, el indicador se mantiene en niveles altos, coincidiendo con años de elevado proteccionismo. En los años posteriores a 1990 se instaura el esquema de apertura económica, con una reducción significativa de los aranceles y un efecto positivo sobre la percepción del contrabando, hasta 1992. Es en 1993 donde se presenta el mayor

³ Ver por ejemplo FENALCO (1993).

⁴ Este indicador no está exento de inconvenientes, ya que el encuestado puede señalar simultáneamente varias respuestas. Tiene, por lo tanto, un incentivo a manifestar estar siendo afectado por numerosos problemas. Por otro lado, no es posible distinguir si un elevado índice del "contrabando como problema" indica que este aumentó o si otros factores perdieron importancia. Finalmente, es posible que el aumento en las importaciones legales cree una mayor competencia a la producción doméstica, competencia que sea erróneamente interpretada como originada en contrabando. De cualquier manera, los resultados de la encuesta siguen siendo válidos para realizar comparaciones intertemporales e intersectoriales.

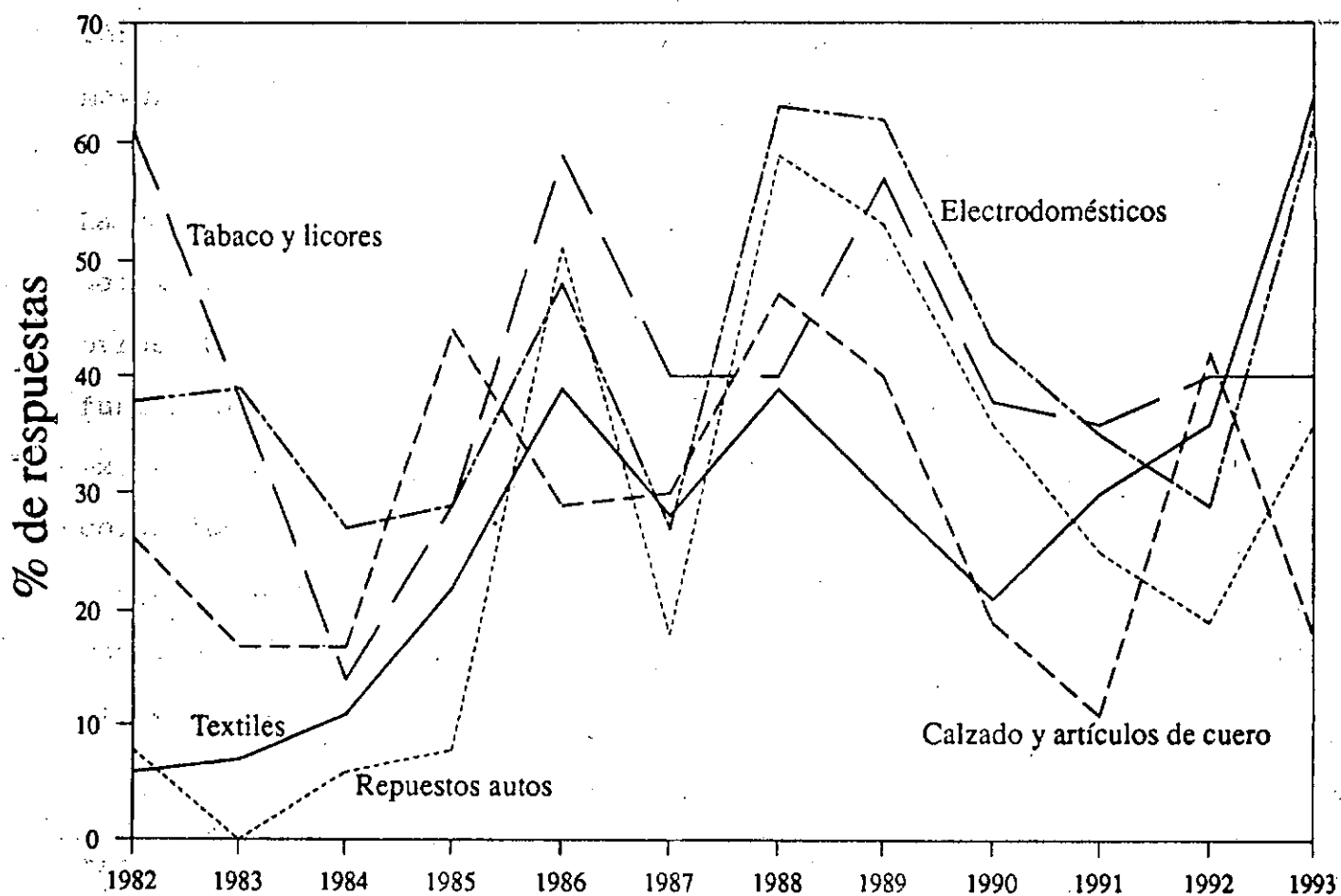
Gráfico 1

El problema del contrabando



Fuente: Fedesarrollo, EOE.

Gráfico 2 El problema del contrabando por sectores



Fuente: Fedesarrollo, EOE.

interrogante ya que, a pesar de los bajos niveles arancelarios, el contrabando parece retomar un papel preponderante.

Al observar las cifras en forma desagregada (Gráfico 2), se presenta un comportamiento similar al del total. Es posible afirmar que, de acuerdo a los comerciantes, los sectores más afectados son licores y tabacos; calzado y los artículos de cuero; repuestos de vehículos; electrodomésticos; textiles y confecciones. Para cerca del 70% de los encuestados de los dos últimos sectores mencionados, el contrabando constituye uno de los principales problemas en 1993.⁵

La coincidencia en el tiempo de disminución de aranceles y aumento del contrabando sugiere que este debe tener otros determinantes. En el caso colombiano, se han esgrimido varias causas por las cuales el contrabando podría estar aumentando, no obstante que los aranceles han venido bajando⁶. Dentro de éstas, se destacan las siguientes: (i) el "lavado" de dólares; algunas importaciones se pueden estar subfacturando, lo cual permite

⁵ Esta percepción se confirma en un trabajo de Monitor (1993).

⁶ En un sencillo modelo que se referencia más adelante se muestra que, por lo menos en teoría, podría concebirse la posibilidad de que al disminuir los aranceles aumente el incentivo a involucrarse en actividades de contrabando. Este resultado, en principio paradójico, es particularmente factible si la sanción que se impone a quien es detectado "contrabandeando" es proporcional al arancel que ha tratado de evadir.

obtener sustanciales ganancias en su venta, ganancias que al declararse permiten "limpiar" dineros de dudosa procedencia; (ii) algunas importaciones se pueden estar efectuando con divisas compradas a un precio muy inferior al de mercado, determinando que otros importadores sólo puedan competir si logran evadir las cargas arancelarias y tributarias; (iii) el desmantelamiento de mecanismos de control a las operaciones de comercio internacional. Se ha sugerido que la remoción de controles facilita el "dumping" hacia Colombia, fenómeno con el cual sólo se puede competir si, de nuevo, se evaden las cargas tributarias y arancelarias; (iv) contrabando "técnico", originado en el hecho de que si bien todos los aranceles han bajado, en algunas ramas de la producción el diferencial de aranceles para productos en diferentes etapas de elaboración se pudo haber movido de tal forma que se ha incentivado la importación de bienes terminados como si fuesen materias primas; (v) no obstante la disminución de aranceles, ciertos procedimientos tributarios, particularmente vinculados con el IVA, pueden estar significando que la carga tributaria efectiva no ha disminuido pronunciadamente; (vi) a pesar de los notorios avances en su desmonte, subsisten trabas tales como permisos sanitarios y de calidad, que puede encarecer sensiblemente las importaciones hechas dentro de la ley.

Un adecuado diagnóstico del tema es conveniente en las actuales circunstancias, entre otras razones en virtud al hecho de que la

aparente coincidencia en el tiempo entre "mayor apertura con menor tramitología" y "mayor contrabando" se presta para interpretaciones en el sentido de que lo primero es causante de lo segundo y que, en consecuencia, la apertura y la agilización de trámites amerita una revisión.

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

II. APROXIMACIONES AL TAMAÑO DEL PROBLEMA

Existen diferentes formas de ingresar ilegalmente mercancías al territorio nacional, dentro de las que se destacan: i) el contrabando "abierto", que consiste en traer artículos del exterior sin traspasar ningún tipo de control de aduana; ii) el

contrabando técnico, donde se "disfraza" el artículo, haciéndolo pasar por otro que pague un arancel más bajo; iii) la subfacturación, al distorsionar los documentos presentados a la aduana con el fin de disminuir la base gravable o el arancel. En el proceso de aproximación al tamaño del contrabando es importante tener claro qué modalidad se está captando con cada una de las diferentes metodologías.

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

A. LA SUBFACTURACION DE IMPORTACIONES

Una de las principales modalidades del contrabando consiste en la subfacturación de importaciones. Las razones para realizar esta

operación obedecen al incentivo de pagar menos impuestos aduaneros; a la posibilidad de utilizar la tasa de cambio paralela y/o al deseo de entrar capitales anteriormente fugados o ilegalmente obtenidos, aprovechando la diferencia de rentabilidades resultante de comparar la tasa de interés interna con la externa (corregida por expectativas de devaluación).

El mecanismo generalmente opera de la siguiente manera: los importadores compran la mercancía en el exterior y se hacen a una factura con un valor menor al real (operación que puede realizarse en el país de compra o en uno alternativo donde los controles sean más flexibles). Posteriormente, realizan la exportación a Colombia, donde los impuestos se liquidan sobre un valor menor al real. Por el contrario, la sobrefacturación de importaciones se realiza cuando existen incentivos a fugar capitales y particularmente cuando existen restricciones en la cuenta de capitales. En este caso se declaran los productos importados por un valor mayor al real; de esta manera se obtiene el permiso para adquirir un monto de divisas del cual sólo una porción se destina a comprar el bien. El resto toma la forma de una inversión financiera en el exterior. Naturalmente, el costo que conlleva esta operación consiste en la elevación de la base sobre la cual se cobra el arancel.

Sin importar el incentivo que estimula las operaciones de subfacturación, el resultado final es el mismo: una competencia desleal a la industria nacional. En este trabajo la aproximación al problema se realizó tanto a nivel agregado, mediante la comparación de las estadísticas de comercio exterior colombianas con las del resto del mundo, como a nivel desagregado, a través del análisis de los manifiestos de importación. En lo que sigue, y para cada caso, se describe la metodología, se lleva a cabo la cuantificación, se precisa la significancia relativa de los resultados y se resumen las limitaciones de cada metodología.

1. Importaciones colombianas vs. exportaciones del resto del mundo

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

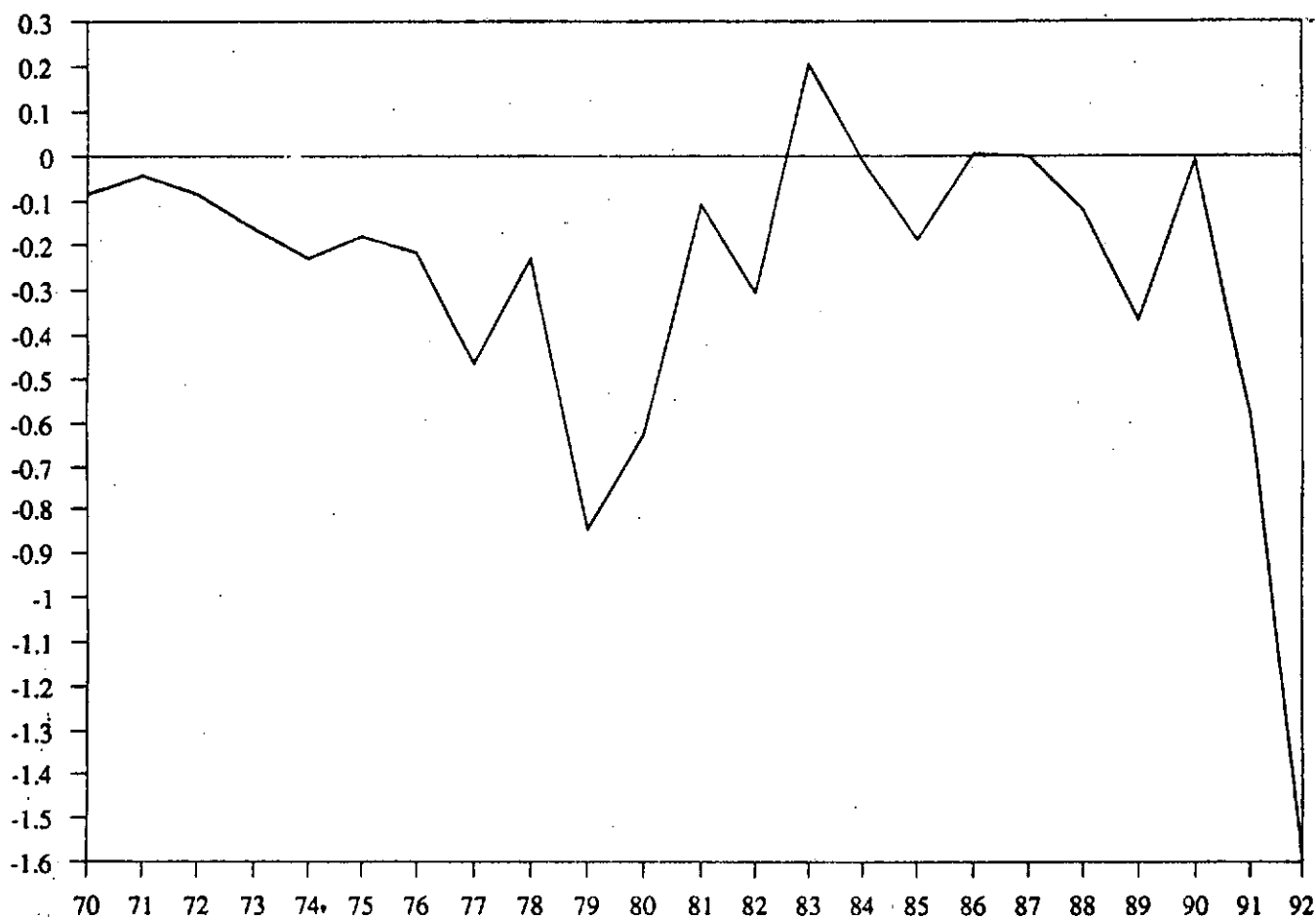
factor que aparece en el anuario "International Financial Statistics" del Fondo Monetario Internacional.

La información necesaria para realizar el ejercicio no se encuentra disponible en forma desagregada por sectores. Por el contrario, sí es posible realizar algunos cálculos aprovechando la información desagregada a nivel de país. Es importante tener en cuenta que si la subfacturación se realiza mediante el mecanismo descrito anteriormente -en el cual, por ejemplo, las importaciones se compran legalmente desde Europa y se depositan en una isla del Caribe, donde se facturan por un valor inferior y posteriormente se exportan hacia Colombia cumpliendo con los trámites normales de importación- es razonable pensar que las exportaciones del país europeo figurarían como ventas de ese país a Colombia, mientras que las importaciones aparecerían como compras colombianas procedentes del Caribe.

b. Resultados: Los resultados de esta primera aproximación se reportan en el Gráfico 3. Se observa que, de acuerdo a esta metodología, con contadas excepciones el problema de subfacturación ha sido una constante en los últimos veinte años. A principios de los setentas la subfacturación constituía un problema menor, pero poco a poco fue adquiriendo magnitudes mayores, que alcanzan su nivel máximo en 1979. A partir de este año la tendencia se revierte, presumiblemente en virtud a que los

Gráfico 3

Sobrefacturación de importaciones (US\$ miles de millones)



Fuente: Fedesarrollo, con base en cifras del FMI.

Cuadro 1. SUBFACTURACION DE IMPORTACIONES¹: EXPORTACIONES DEL RESTO DEL MUNDO VS IMPORTACIONES DE COLOMBIA (US\$ millones)

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

¹ Se utiliza un factor CIF/FOB de 1,087 para 1991 y 1,089 para 1992. Los datos agregados difieren de los presentados en el gráfico 3 básicamente por rectificaciones posteriores a los datos de importaciones totales del Dane.

Fuente: Fedesarrollo con base en FMI y Dian.

incentivos a fugar capitales inducen a realizar operaciones de sobrefacturación⁷. El resto de la década se caracteriza por algunos problemas de subfacturación, que reflejarían el deseo de evadir aranceles en un momento de elevado proteccionismo. Por el contrario, el principio de la década del noventa presenta los mayores indicios de subfacturación, en un momento donde los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio exterior son particularmente bajas.

Este método ha sido utilizado en numerosos estudios [Meisel (1990), (1990), DNP (1992) y Rocha (1993)]. Las diferencias en los resultados son mínimas y se deben a la utilización de fuentes alternativas para las cifras de importaciones colombianas y a la consideración de distintos factores de conversión CIF/FOB. Es importante anotar sin embargo que los valores que hemos obtenido son inferiores a los reportados por Kalmanovitz (1990)⁸.

A pesar de que el ejercicio a nivel agregado presenta una tendencia razonable, no es posible replicarlo a nivel de cada país. Para aquellos casos en que el ejercicio sí se puede efectuar, se ha elaborado el Cuadro 1, con información para 1991

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

⁸ Kalmanovitz calcula la subfacturación como la diferencia entre las importaciones declaradas y un valor estimado. Este último es el resultado de la utilización de un índice de cantidades y uno de precios, este último extraído del Índice de Precios al por Mayor de los Estados Unidos.

y 1992. Se encuentra que la mayor parte de la subfacturación proviene de Norteamérica y Europa. Es decir, desde dichos mercados se exporta más a Colombia de lo que Colombia reporta haberles comprado. Para el agregado del resto de países y regiones se presenta el fenómeno contrario. De acuerdo a nuestra interpretación de la metodología, este es un resultado lógico, en tanto varios países de América Latina juegan un papel clave en todo el proceso de subfacturación, papel que hace que, siendo dichos países simples lugares de tránsito de mercancías, resulten apareciendo en las estadísticas colombianas como lugar de origen de una importante proporción de nuestras importaciones.⁹

c. Significancia de los resultados: Resulta ilustrativo poner los estimativos recién reportados en perspectiva respecto de otras variables macroeconómicas.

i) Implicaciones sobre la serie de importaciones: Con base en los resultados recién presentados, se estableció cuales serían las importaciones totales si se contabilizaran como tales nuestros primeros cálculos de subfacturación (Cuadro 2). Es decir, si en 1991 las importaciones que reporta el Dane fueron de US\$4965 millones y la subfacturación de US\$574 millones, entonces el

⁹ En el caso particular de Panamá, durante 1990 sucede que mientras Colombia dice importar US\$70 millones, Panamá dice exportar tan sólo US\$1.3 millones.

Cuadro 2. IMPLICACIONES DE LA SOBRE Y SUBFATURACION DE IMPORTACIONES (US\$ millones y porcentajes)

	Importaciones declaradas CIF	Sobrefacturación estimada CIF	Importaciones estimadas	Importaciones declaradas/PIB	Importaciones estimadas/PIB	crecimiento importaciones declaradas	crecimiento importaciones estimadas	% no declarado
70	842	-82.3	924	0.12	0.13			0.09
71	929	-42.8	972	0.12	0.13	0.10	0.05	0.04
72	858	-84.1	942	0.10	0.11	-0.08	-0.03	0.09
73	1061	-163.2	1224	0.10	0.12	0.24	0.30	0.13
74	1597	-227.7	1825	0.13	0.15	0.51	0.49	0.12
75	1494	-180.3	1674	0.12	0.13	-0.06	-0.08	0.11
76	1708	-215.3	1923	0.11	0.13	0.14	0.15	0.11
77	2028	-466.2	2494	0.10	0.13	0.19	0.30	0.19
78	2836	-228.7	3065	0.12	0.13	0.40	0.23	0.07
79	3233	-841.8	4075	0.12	0.15	0.14	0.33	0.21
80	4663	-622.8	5286	0.14	0.16	0.44	0.30	0.12
81	5199	-107.9	5307	0.14	0.15	0.11	0.00	0.02
82	5478	-305.1	5783	0.14	0.15	0.05	0.09	0.05
83	4968	205.1	4763	0.13	0.13	-0.09	-0.18	-0.04
84	4492	-11.3	4503	0.12	0.12	-0.10	-0.05	0.00
85	4131	-183.6	4315	0.12	0.13	-0.08	-0.04	0.04
86	3852	3.0	3849	0.11	0.11	-0.07	-0.11	0.00
87	4227.0	-3.5	4230	0.12	0.12	0.10	0.10	0.00
88	5005.0	-117.6	5123	0.13	0.13	0.18	0.21	0.02
89	5010.0	-362.6	5373	0.13	0.14	0.00	0.05	0.07
90	5588.0	-8.2	5596	0.14	0.14	0.12	0.04	0.00
91	4965.0	-574.4	5539	0.12	0.13	-0.11	-0.01	0.10
92	6513.0	-1590.0	8103					

Fuente: Gráfico 3, Dane y Dian.

valor de las mercancías que ingresaron a Colombia fue de US\$5539 millones, del cual se reportó únicamente el 90%. Según estos estimativos, el año en que se declaró un menor porcentaje fue 1977, cuando se subfacturó el 19% de las importaciones totales y 1992 donde tan sólo se declaró el 83% de las mismas.

Como porcentaje del PIB, no se observan cambios bruscos en las tendencias; la subfacturación constituye 3 y 4 puntos del PIB en 1979 y 1992, respectivamente. Finalmente, al comparar el crecimiento de las dos series, el comportamiento de la "nueva estimación" es más estable. Al realizar comparaciones internacionales (Cuadro 3), se observa como tanto la serie de importaciones oficiales como la "nueva estimación" se encuentran dentro del promedio latinoamericano. En tal sentido, no es fácil argumentar que la serie estimada se encuentra sobredimensionada.

ii) Costo fiscal del arancel evadido: En cuanto al costo fiscal de la subfacturación, se realizaron algunos cálculos donde el porcentaje de arancel recaudado sobre las importaciones declaradas se aplicó a las estimadas. Es importante anotar que, como lo señala Ocampo (1992), existe una gran diferencia entre el porcentaje arancelario calculado con el arancel promedio y el calculado con los ingresos recaudados, como consecuencia de la gran cantidad de exenciones que presenta la legislación. Por esta razón, para calcular el costo estimado de la subfacturación no se

Cuadro 3. RELACION DE IMPORTACIONES/PIB EN AMERICA LATINA PARA 1992

	PIB (US\$ millones)	IMPO (US\$ millones)	IMPO/PIB
Ecuador	12400	3678	29,66%
Venezuela	61100	15539	25,43%
Mexico	232880	48200	20,70%
Chile	46150	9200	19,93%
Colombia*	43408	8103	18,67%
Bolivia	5300	864	16,30%
Uruguay	11400	1719	15,08%
Colombia	43408	6513	15,00%
Perú	26300	3492	13,28%
Paraguay	6500	725	11,15%
Argentina	170570	14872	8,72%
Brazil	393040	20500	5,22%

* Importaciones estimadas corregidas por subfacturación

Fuente: FMI, CEPAL, Banco Mundial

utilizó el arancel promedio, sino los recaudos como porcentaje de las importaciones. El mismo puede observarse en el Gráfico 4. Según estos resultados, el costo arancelario no superaría el 0.5% del PIB, cifra relativamente baja si se le compara, por ejemplo, con los más razonables estimativos de evasión del impuesto de renta¹⁰, aunque, naturalmente, no por ello despreciable.

iii) Efectos en el ahorro privado: Un volumen de importaciones mayor al registrado por el Dane tendría efectos en la mayoría de las estadísticas macroeconómicas, entre otras porque algunas cifras claves de las Cuentas Nacionales se obtienen por residuo, tomando como dadas las cifras de comercio exterior. Tal es el caso del ahorro privado, el cual resulta de la diferencia entre la inversión total y el ahorro del gobierno y el ahorro externo.

Para determinar la viabilidad de los resultados del ejercicio de subfacturación que acabamos de presentar, se ajustaron las cifras de comercio exterior de acuerdo a las posibles distorsiones que presentarían y se realizaron nuevos cálculos para la ecuación macroeconómica. Las cifras oficialmente reportadas se corrigieron por nuestros estimativos tanto de sub y sobre facturación de importaciones como de sobre y subfacturación de exportaciones.

¹⁰ Calculado en algo más de 1% del PIB por Sánchez y Gutiérrez (1994).

Gráfico 4

Costo arancelario de la subfacturación (% del PIB)¹



¹Calculado como la evasión multiplicada por el porcentaje de recaudo efectivo.
Fuente: Fedesarrollo con base en Contraloría, Dane y Gráfico 3.

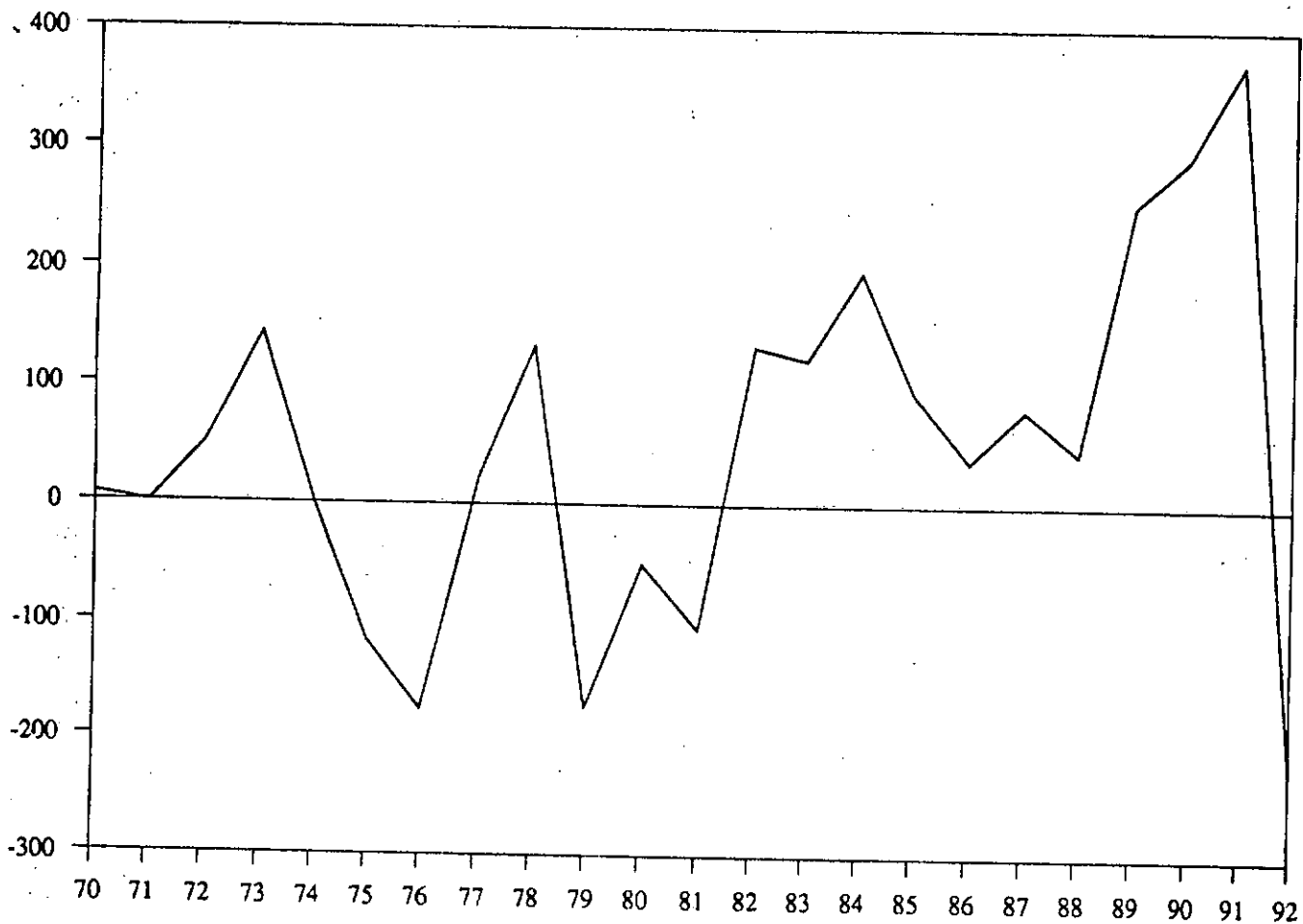
Los resultados del ejercicio de sobrefacturación de exportaciones pueden observarse en el Gráfico 5. Los años que registran un mayor indicio de sobrefacturación son 1989 y 1990, con un porcentaje sobre el total declarado cercano al 5%. Los mayores porcentajes de sobrefacturación se presentan a partir de 1982. Esta tendencia contrasta con los resultados de subfacturación de importaciones, cuya importancia decayó en los ochentas; ello quizás está relacionado con la acción de otros elementos, como el manejo de los CERT.

Se debe llamar la atención sobre las magnitudes del problema de sobrefacturación de exportaciones; el mismo es considerablemente menor que en el caso de las importaciones, como se desprende al comparar los Cuadros 2 y 4. Así mismo, es posible observar que el cambio en las series de exportaciones respecto al PIB es muy pequeño y que el porcentaje declarado por encima del real no excede en ningún caso el 10%.

De acuerdo con la metodología utilizada, esta limpieza de las series equivale a tomar como "series estimadas" de importaciones y exportaciones lo que declaran nuestros socios comerciales (convertidos por el factor CIF/FOB). Con estos datos se construyó una nueva balanza comercial, la cual presenta una tendencia similar a la oficial. Con la anterior información se reestimó la cuenta corriente de la balanza de pagos, la cual se introdujo en

Gráfico 5

Sobrefacturación de exportaciones (US\$ millones)



Fuente: Fedesarrollo, con base en Dane y FMI.

Cuadro 4. IMPLICACIONES DE LA SOBRE Y SUBFATURACION DE EXPORTACIONES (US\$ millones y porcentajes)

	Exportaciones declaradas	Sobrefacturación estimada	Exportaciones estimadas	Exportaciones declaradas/PIB	Exportaciones estimadas/PIB	Crecimiento exportaciones declaradas	Crecimiento exportaciones estimadas	% no declarado
70	735	6	729	0.10	0.10			-0,01
71	690	1	689	0.09	0.09	-0,06	-0,05	0,00
72	865	50	815	0.10	0.09	0,25	0,18	-0,06
73	1177	145	1032	0.12	0.10	0,36	0,27	-0,14
74	1416	1	1415	0.12	0.12	0,20	0,37	0,00
75	1465	-116	1581	0.11	0.12	0,03	0,12	0,07
76	1745	-175	1920	0.11	0.13	0,19	0,22	0,09
77	2443	22	2421	0.13	0.12	0,40	0,26	-0,01
78	3002	134	2868	0.13	0.12	0,23	0,18	-0,05
79	3300	-172	3472	0.12	0.12	0,10	0,21	0,05
80	3945	-50	3995	0.12	0.12	0,20	0,15	0,01
81	2956,4	-106	3062	0.08	0.09	-0,25	-0,23	0,03
82	3095	134	2961	0.08	0.08	0,05	-0,03	-0,05
83	3080,9	123	2958	0.08	0.08	0,00	0,00	-0,04
84	3483,1	197	3286	0.09	0.09	0,13	0,11	-0,06
85	3551,9	94	3458	0.11	0.10	0,02	0,05	-0,03
86	5107	37	5070	0.15	0.15	0,44	0,47	-0,01
87	5024,0	82	4942	0.14	0.14	-0,02	-0,03	-0,02
88	5026,2	43	4983	0.13	0.13	0,00	0,01	-0,01
89	5739,0	254	5485	0.15	0.14	0,14	0,10	-0,05
90	6765,0	294	6471	0.17	0.16	0,18	0,18	-0,05
91	7276,0	372	6904	0.17	0.16	0,08	0,07	-0,05

Fuente: Gráfico 5, Dane y Dian.

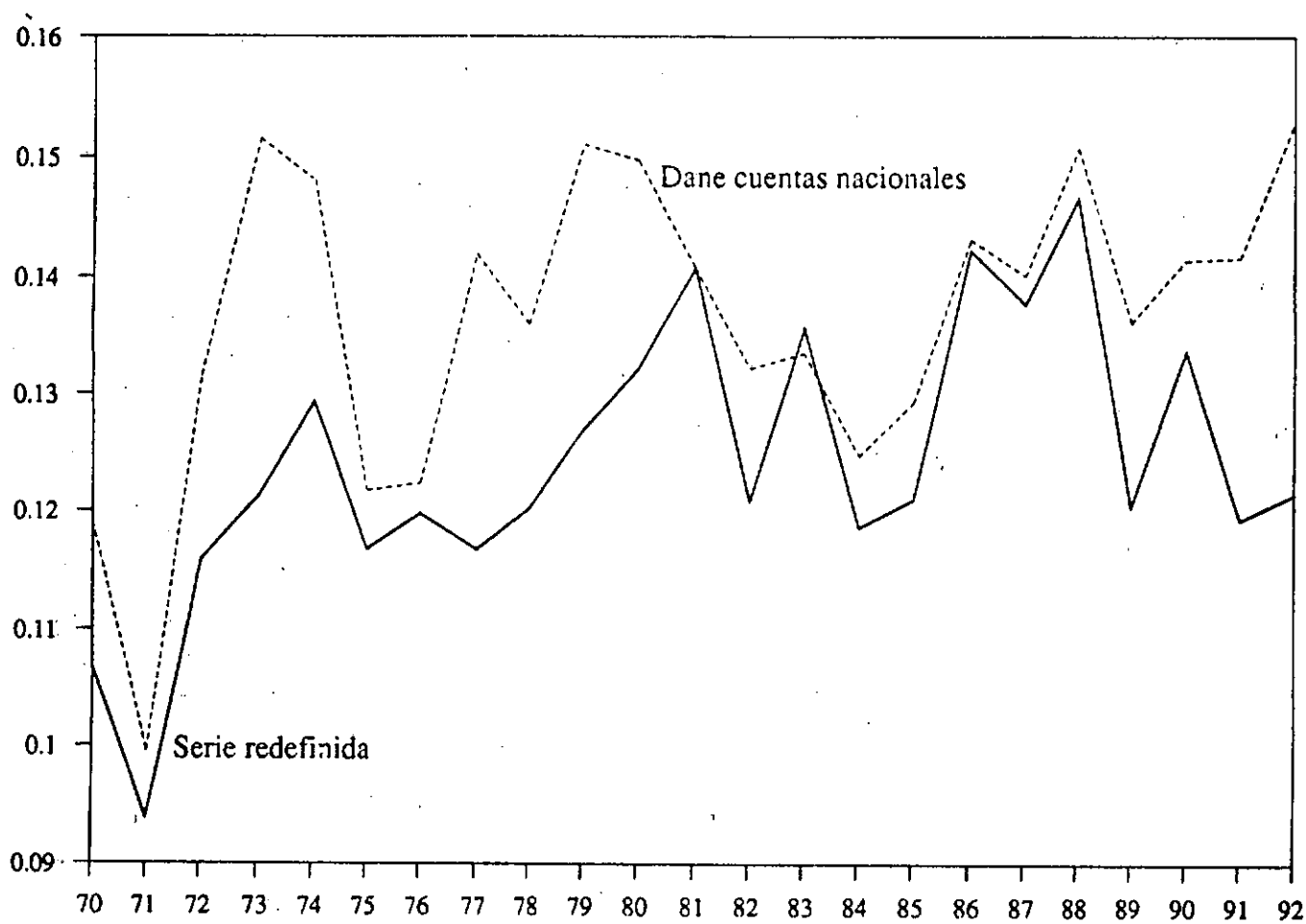
la ecuación macroeconómica, tomando como dada la información del Dane respecto a la inversión privada y al ahorro del sector público consolidado, obteniendo así una nueva trayectoria de ahorro privado. En el Gráfico 6¹¹ se presentan las dos trayectorias de ahorro: la obtenida de acuerdo a las cuentas nacionales y la obtenida al contabilizar el valor de las mercancías subfacturadas y sobrefacturadas. Como se puede apreciar, la nueva serie es mas estable y disminuye fuertemente en los últimos años, comportamiento que también se ha presentado en el resto de América Latina como consecuencia de los recientes cambios estructurales y como resultado de los "boom" de gasto que se han financiado con la masiva afluencia de capitales.

d. Limitaciones de la metodología: El problema con la presente metodología reside en que las distorsiones en las cifras pueden tener causas metodológicas que no se encuentran relacionadas con la subfacturación. En particular, las diferencias se pueden originar en la aplicación de un factor CIF/FOB único para el total de los bienes; en la posibilidad de que el país de destino declarado no sea el correcto; en la utilización de formas diversas de registrar determinadas importaciones; en errores o problemas de sobre y subfacturación en la contabilización por

¹¹ Aún no se encuentran disponibles las Cuentas Nacionales de 1992. Por esta razón, el dato de ese año fue calculado de acuerdo a una ecuación de ahorro privado siguiendo los parámetros de Sanchez, et.al. (1993) y suponiendo una utilización de capacidad instalada igual a la estimada para 1991.

Gráfico 6

Ahorro privado (% del PIB)



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

parte de otros países; y en discrepancias temporales en la toma de las cifras. Otra limitación no despreciable de la metodología que se analiza es que a la fecha la información necesaria para su aplicación solo se encuentra disponible hasta 1992.

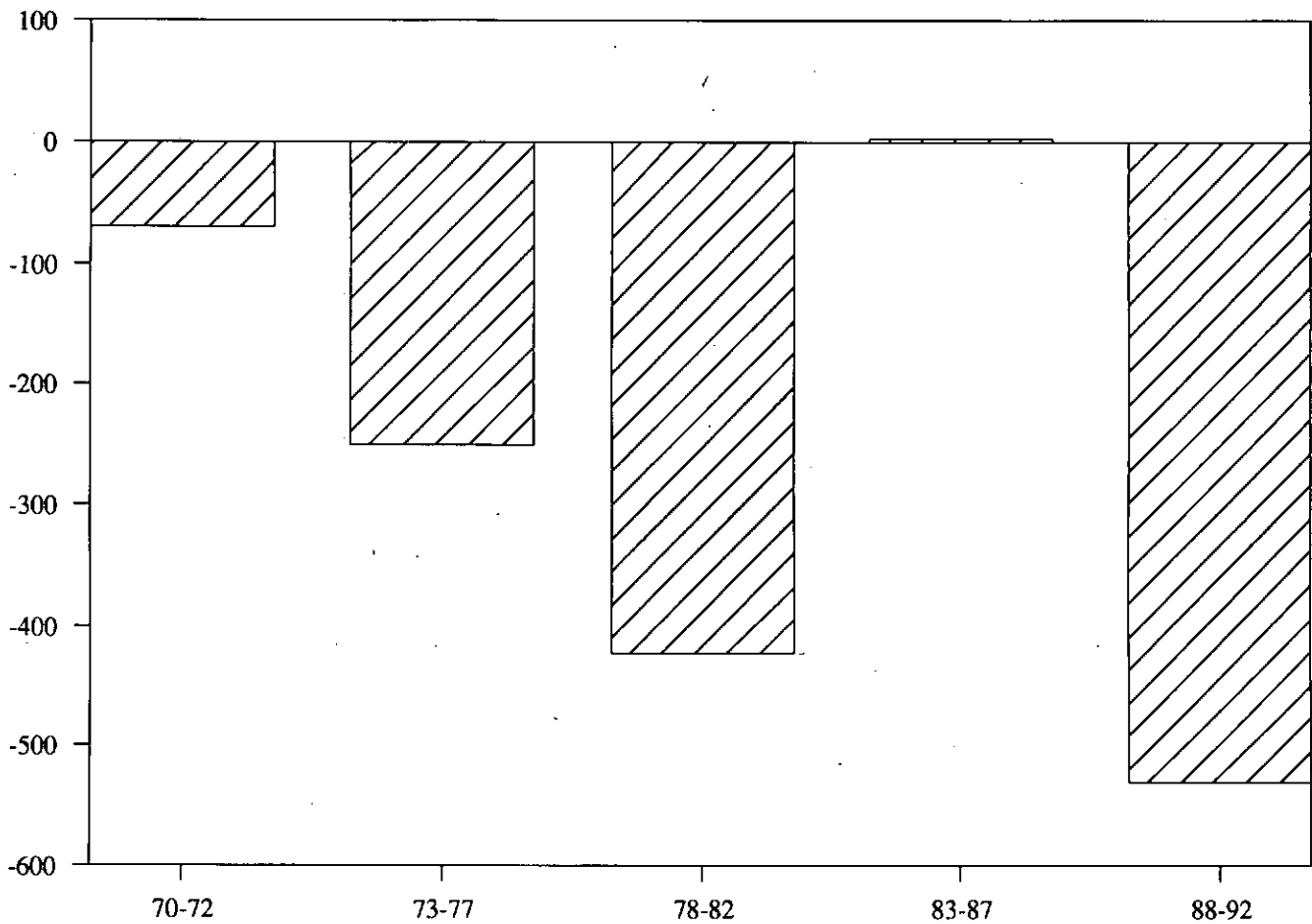
El problema del desfase temporal en la recolección de información se refiere al hecho de que se han declarado algunas importaciones que no han llegado al país en el momento de la contabilización o a que las tasas de cambio respecto al dólar cambian fuertemente en el transcurso del viaje. En condiciones estables, se trataría de un error constante a través del tiempo. Sin embargo, este error se puede incrementar sustancialmente cuando existen aceleraciones o desaceleraciones bruscas en el ritmo de crecimiento de las importaciones. Para aminorar el efecto de esta última limitación se realizó el ejercicio utilizando promedios anuales por períodos de cuatro años. El resultado de esta estimación puede observarse en el Gráfico 7.

2. Distorsión en precios reportados a la Aduana

a. **Metodología:** Las declaraciones de importaciones de aduanas se encuentran divididas en capítulos arancelarios y estos a su vez en numerosas posiciones, donde se encuentran referenciadas -tanto por kilos como por valor CIF registrado- todas las importaciones

Gráfico 7

Sobrefacturación de importaciones (US\$ millones promedio anual)



Fuente: Fedesarrollo, con base en el FMI.

que han entrado a través de las aduanas. Al observar estas cifras en forma detallada es posible encontrar que dentro de una misma posición arancelaria existen importaciones que se han realizado a un precio considerablemente inferior al promedio, en algunos casos provenientes de países que no son productores importantes de los bienes correspondientes. Por ejemplo, dentro de una posición específica como "calzado con parte superior de materias textiles" para 1993 se registran 4959 kilos provenientes de China a US\$8.19 el kilo, 200 kilos provenientes de Italia a US\$7.33, 600 kilos de Estados Unidos a US\$10.70, 70 kilos de otros países a un precio mayor, y 3522 kilos provenientes de Panamá a US\$1.73. Estas observaciones podrían ser un indicio de la existencia de subfacturación, teniendo en cuenta que Panamá no es un país especializado en la producción de dicho calzado.

De esta manera, y como medida complementaria al ejercicio anterior se realizaron, en colaboración con la ANDI, una serie de cálculos a nivel de posición arancelaria basados en los manifiestos de aduanas de los años 1991-1993. El ejercicio busca obtener una medida de los que se debió haber declarado de no haber existido distorsiones vis-á-vis lo que efectivamente se declaró¹². Se entiende como distorsionadas las mercancías que

¹² Varela (1990) realiza un ejercicio similar, pero considerando como subfacturadas las mercancías que sufriesen cambios muy bruscos en los precios implícitos y calculando los precios "normales" de acuerdo a índices de precios internacionales.

ingresaron al país a un precio considerablemente menor al promedio de su misma posición arancelaria. Se partió del supuesto de que un artículo adquirido con un descuento superior al 20% del precio promedio presenta distorsiones.¹³

Paso a paso, se procedió así: (i) se obtuvo un precio promedio considerando todas las importaciones de una misma posición; (ii) se descartaron los volúmenes importados 20% o más por debajo del anterior promedio; (iii) con los volúmenes no descartados se obtuvo un precio "teórico promedio"; (iv) se define como "distorsionada" una importación reportada a un precio 20% o más por debajo del "teórico promedio"; (v) el volumen distorsionado multiplicado por este promedio menos 20% arroja el "verdadero" valor de las importaciones efectuadas por quienes habrían subfacturado; (vi) la diferencia entre este último valor y el reportado corresponde al estimativo de subfacturación, que llamaremos alternativamente "valor omitido".¹⁴

¹³ En lugar de tomar arbitrariamente el valor de 20%, técnicamente quizás sería mejor utilizar alguna medida estadística; por ejemplo, considerar como "distorsionados" precios que se alejen en más de una desviación estándar del promedio de la posición arancelaria. Dicho procedimiento se descartó en virtud al hecho de que en diversas posiciones no se cuenta con suficientes observaciones como para que dicho tipo de medidas de dispersión sean relevantes.

¹⁴ Este procedimiento es flexible en el sentido de que da un amplio campo para la existencia de descuentos, que no tienen porque ser considerados como subfacturaciones. Por ejemplo, si en una posición hay 10 importadores, cada uno importando una unidad, con nueve reportando un precio de 120 y uno reportando un precio de 80, se considera que este último no subfactura en 40 sino en

A este esquema general se le aplicaron algunas modificaciones en el análisis desagregado, porque es de esperarse que las distorsiones en las cifras de comercio exterior tengan características específicas en cada uno de los sectores. Por ejemplo, se realizaron algunas simulaciones en sectores como el de químicos, donde no sólo es posible que existiesen casos de subfacturación, sino también de sobrefacturación de importaciones, señalando en esencia la presencia de "precios de transferencia" entre la industria nacional y la casa matriz, en una industria que es en gran parte propiedad de inversionistas extranjeros. En este caso, se optó por descontar no sólo los precios que se encontraban muy por debajo del promedio sino aquellos que se encontraban un 20% por encima del mismo.

Por otro lado, existen sectores en los cuales es poco procedente aplicar el procedimiento; por consiguiente, se eliminaron del cálculo total. Este es el caso de los sectores productores de bienes de elevado valor por unidad, como el metalmecánico, el de industrias básicas de hierro y acero y el de transporte, donde existe una gran dispersión inherente en los precios y por ende es muy difícil encontrar un "precio teórico promedio" adecuado.

b. Resultados: En el Cuadro 5 se presentan los resultados de algunos sectores, agrupados a nivel CIIU 3 dígitos. En 1993 los

20, y que adicionalmente obtiene un descuento de 20.

Cuadro 5. PORCENTAJE DECLARADO POR SECTORES

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

Fuente: Andi y Fedesarrollo con base en Dian.

sectores más afectados son los químicos -en especial el caucho y las sustancias químicas¹⁵- y la industria textil. También se deben mencionar sectores donde si bien el peso de la subfacturación en valores absolutos es relativamente bajo, constituye un porcentaje alto y creciente de las importaciones estimadas. Este es el caso del calzado, donde se calcula que el porcentaje de importaciones declaradas sobre estimadas es del 58% en 1993, comparado con porcentajes cercanos al 75% en 1991 y 1992. Este estimativo confirma los resultados de la encuesta de Cornical donde se asegura que un 65.1% de los entrevistados han detectado un aumento del contrabando¹⁶.

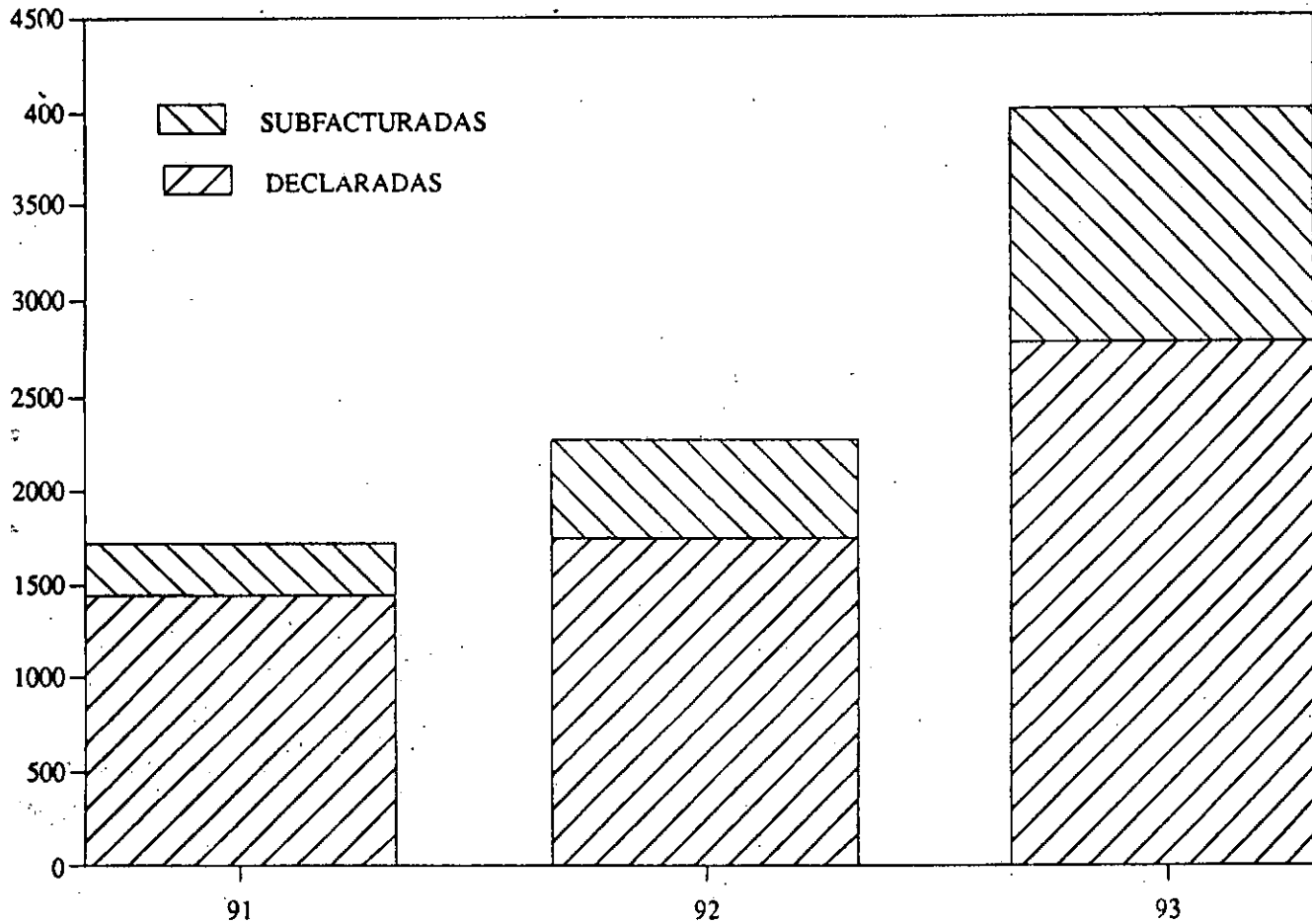
En los Gráficos 8A-8E, se presentan las importaciones estimadas (observadas + subfacturadas) por ramas de la producción. Se observa un aumento paralelo tanto de las importaciones declaradas como de la subfacturación en los últimos años, particularmente en los sectores de químicos, textiles y papeles e imprentas.

¹⁵ La subfacturación en estos sectores llega a ser inclusive superior al 50% de las importaciones estimadas en 1993. Sin embargo, como se anotó anteriormente, esta cifra puede encontrarse distorsionada por la existencia de sobrefacturación de importaciones en el sector. Por esta razón, en el cálculo del promedio se eliminaron los precios que se encontraran un 20% por encima del mismo, obteniendo como resultado un valor de subfacturación sobre importaciones estimadas inferior al 10%. Ello sugiere la existencia de una gran dispersión de precios al interior de las nandinas correspondientes al sector.

¹⁶ Encuesta de Opinión Empresarial de Cornical, abril - junio de 1993.

Gráfico 8A

Importaciones¹ (US\$ millones)

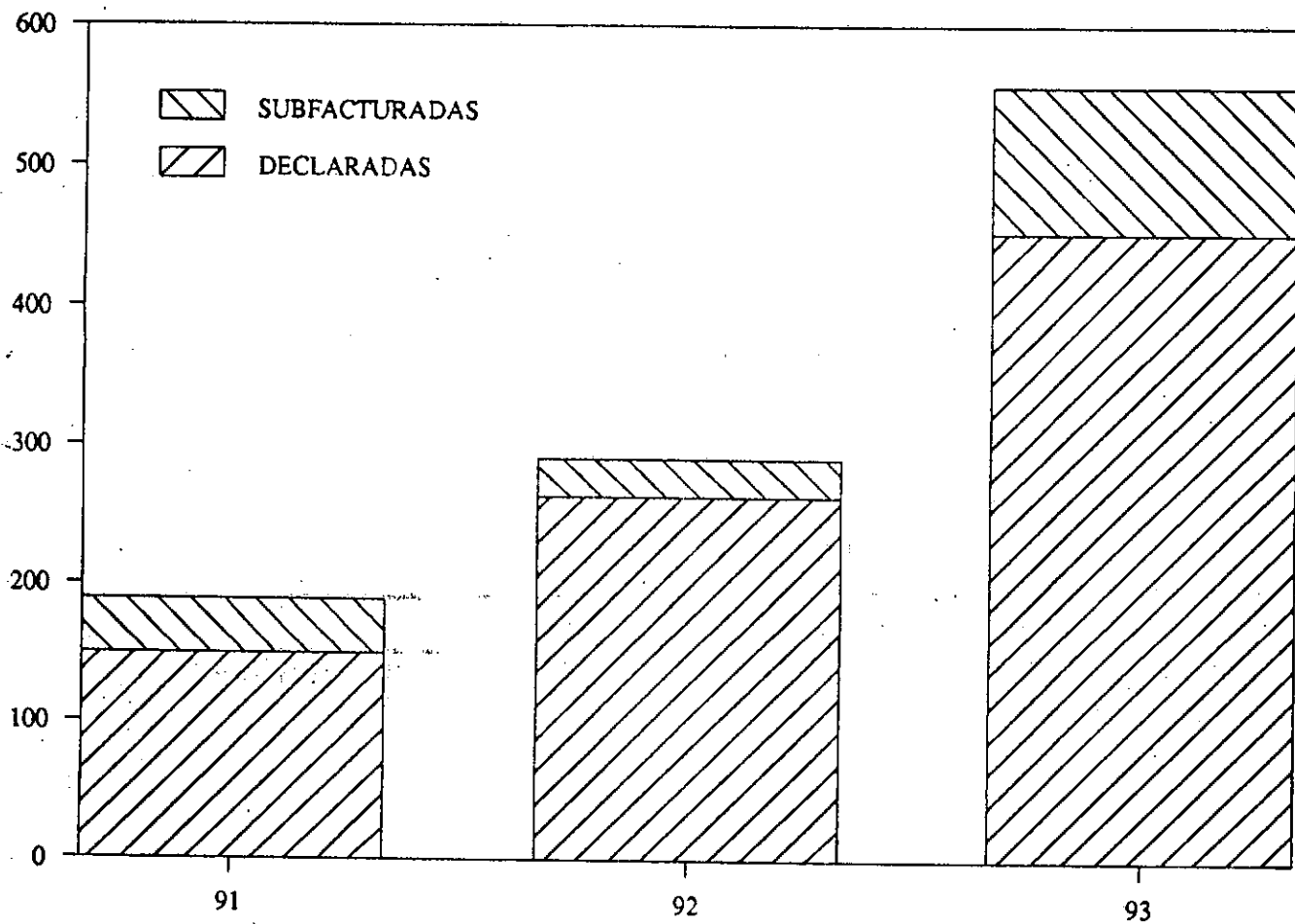


¹ Qímicos industriales, caucho y plásticos.
Fuente: Andi y Fedesarrollo con base en Dian.

Gráfico 8B

Importaciones estimadas¹

(US\$ millones)

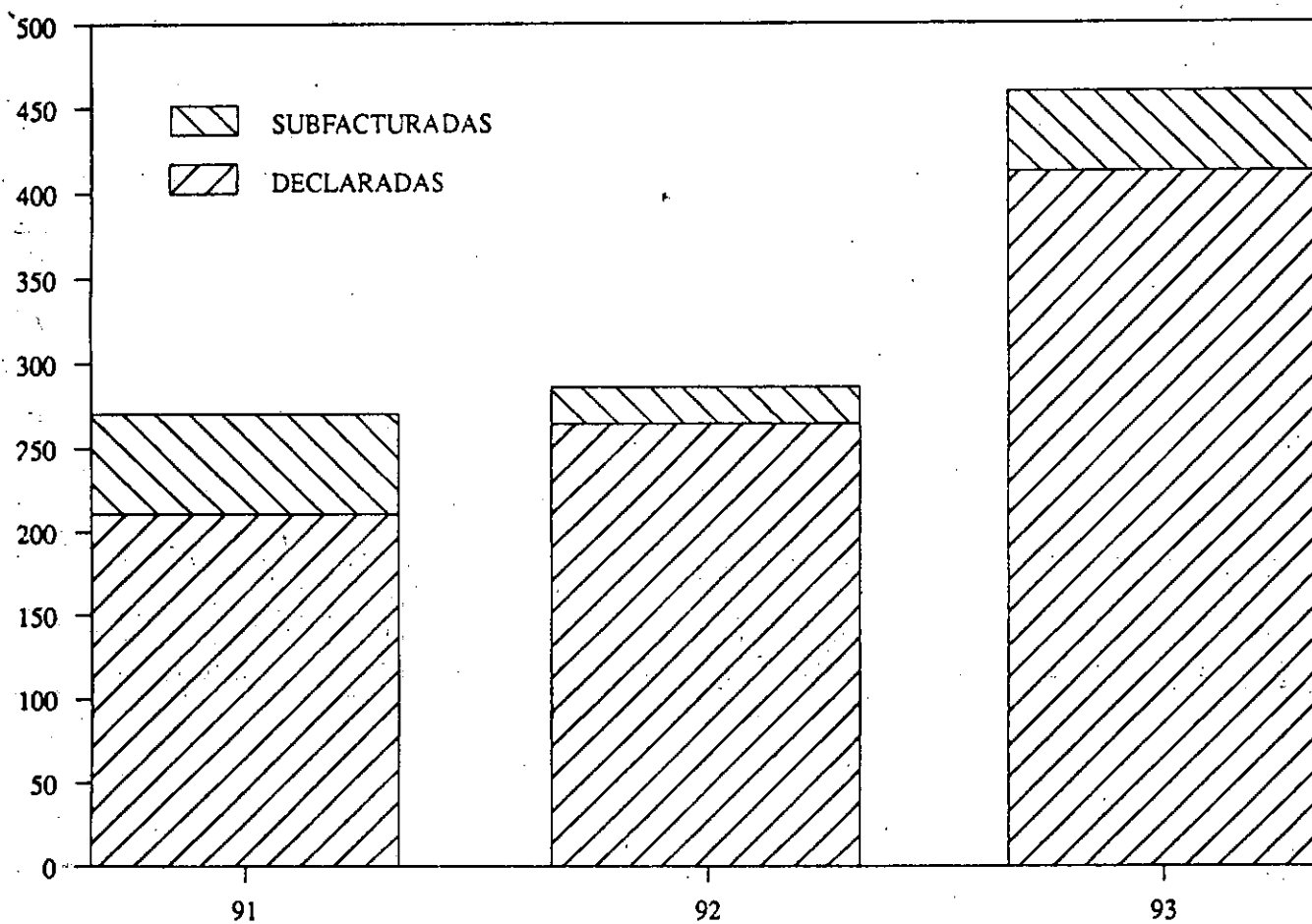


¹Textiles y confecciones.

Gráfico 8C

Importaciones estimadas¹

(US\$ millones)

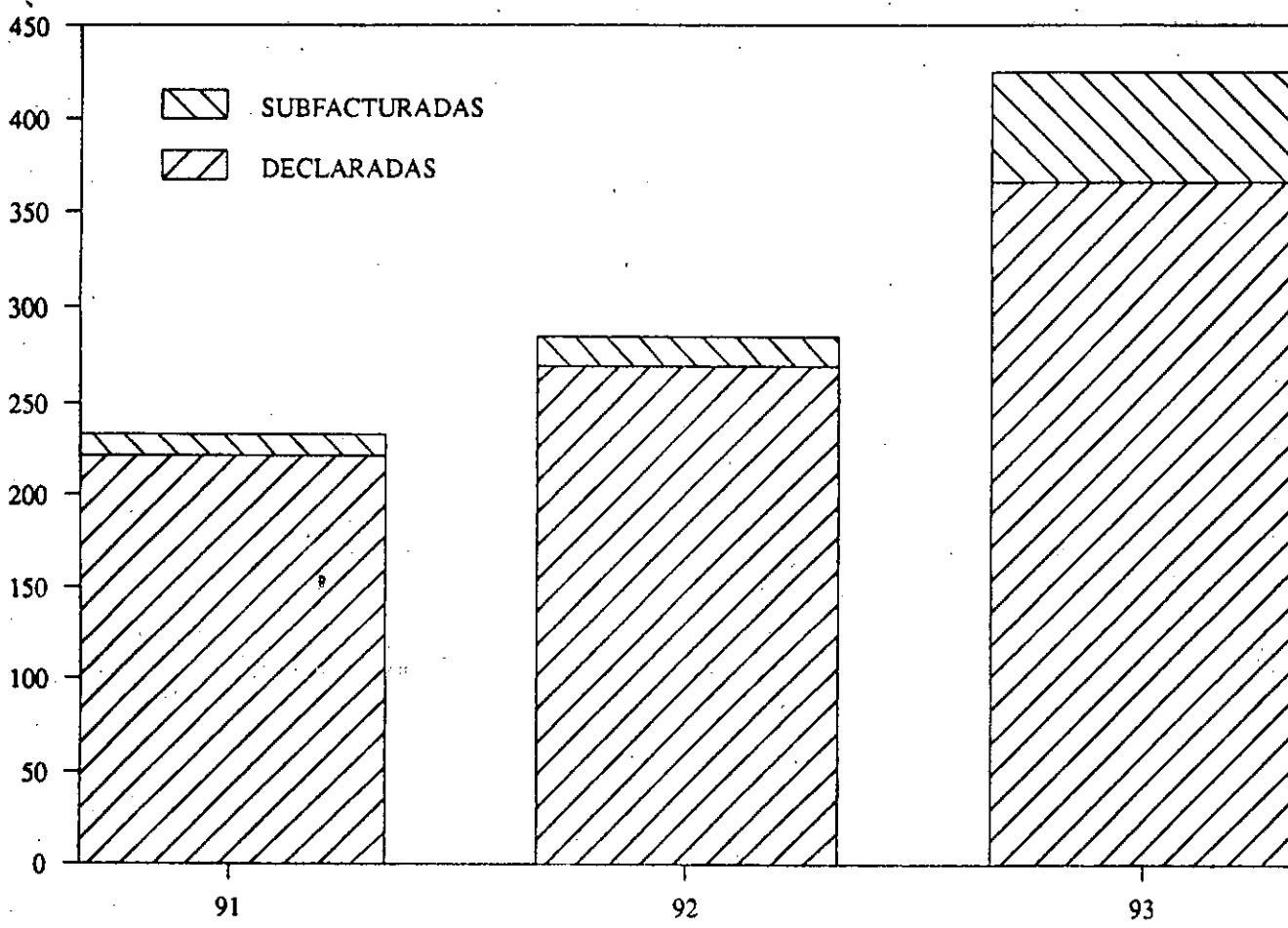


¹ Alimentos y concentrados.

Gráfico 8D

Importaciones estimadas¹

(US\$ millones)

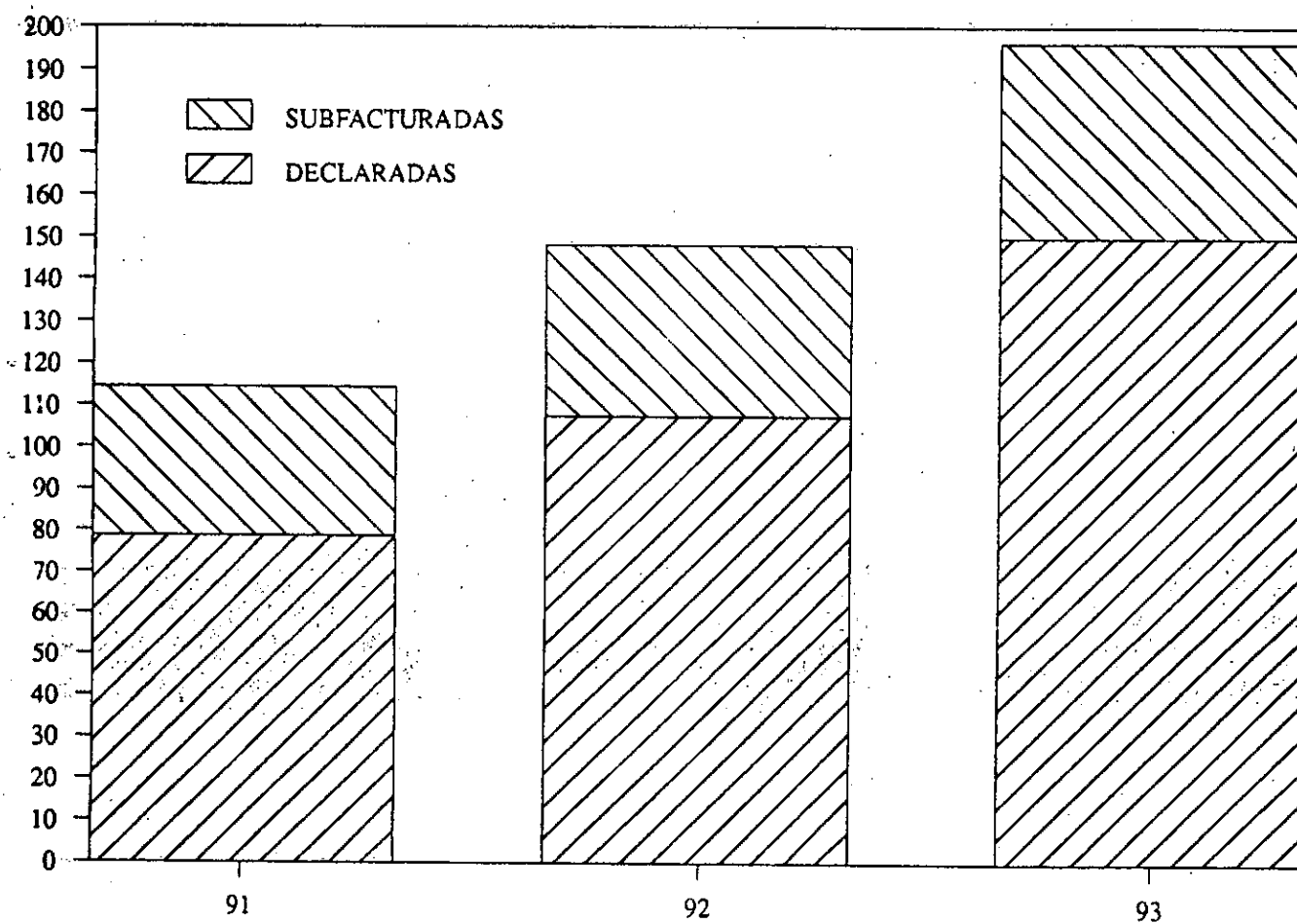


¹ Papel, imprenta y editoriales.

Gráfico 8E

Importaciones estimadas¹

(US\$ millones)



¹ Minerales no metálicos.

Como un complemento al ejercicio, se estudió de dónde provenían los niveles más altos de contrabando al interior de cada sector, encontrando interesantes resultados. Por ejemplo, al desagregar la subfacturación del sector textiles en 1993 (Gráfico 9), se encuentra que los valores declarados por debajo del 40% provienen en un 34% de Perú, un 24.7% de Panamá, un 15.7% de USA, un 5.1% de Ecuador, un 3.2% de las Islas Caimán y un 3% de Taiwan. Estos resultados son similares al replicar el ejercicio para el escenario del 20% y para los demás años analizados.

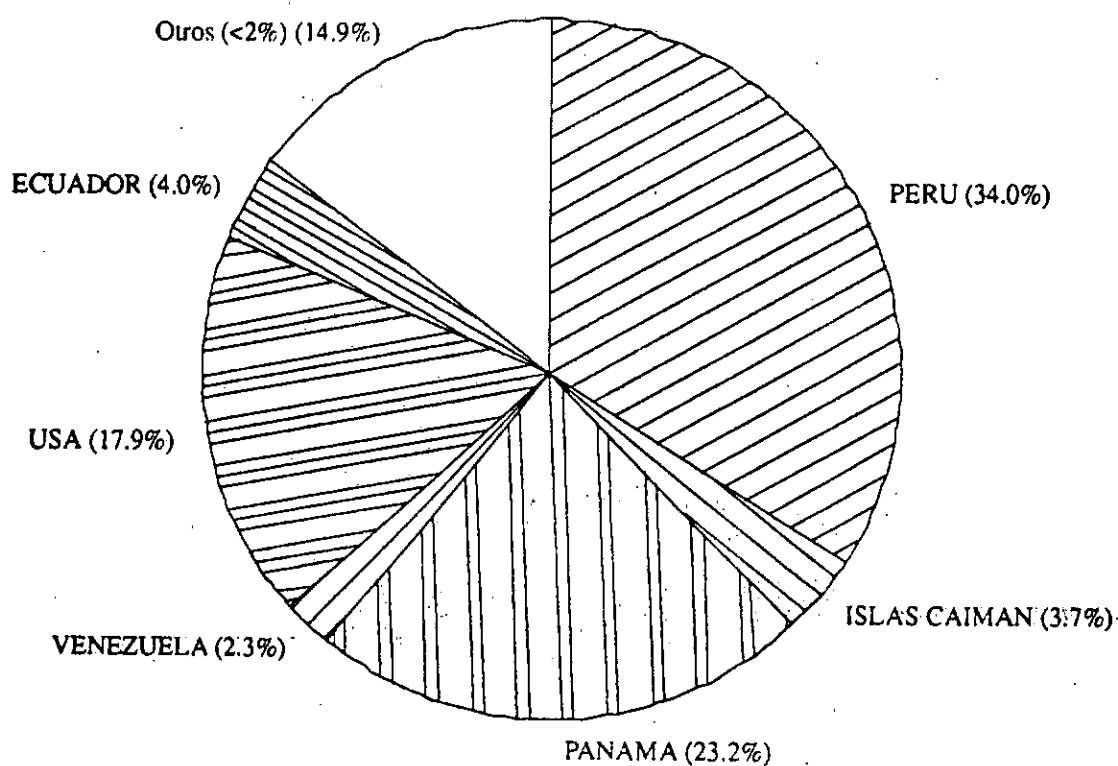
c. Significancia de los resultados: de acuerdo con la metodología recién presentada, el total de la subfacturación en los sectores seleccionados se aproxima a US\$430 millones para 1991, US\$640 para 1992 y US\$1500 para 1993 (Cuadro 6), lo que indica que en dichos sectores el porcentaje del valor de las importaciones declarado ante las autoridades ha pasado de constituir un 80% en 1991, a un 76% en 1992 y a un 64% en 1993.¹⁷ Estos resultados confirman la tendencia señalada en la sección anterior, donde nos referíamos al total de importaciones.

Teniendo en cuenta estos estimativos, el valor de las importaciones estimadas (declaradas + subfacturadas) para estos sectores sería de US\$2098 en 1991, US\$2668 en 1992 y US\$4182 en

¹⁷ Se toman como precios "distorsionados" los que se apartan del promedio en más de 20%. Los resultados no son significativamente diferentes si se toma el 40%.

Gráfico 9

Origen de las importaciones "distorsionadas" de textiles 1993



Fuente: Andi y Fedesarrollo con base en Dian.

1993. Esto implicaría que las importaciones estimadas para estos sectores crecieron un 57% entre 1992 y 1993, mientras que las declaradas lo hicieron al 32%. Por otro lado, el total de las importaciones declaradas de los sectores escogidos representa en promedio cerca del 30% del total de importaciones declaradas ante el DANE para el período 1991-93 (Cuadro 6).

De otra parte, la subfacturación de los sectores seleccionados (calculada mediante las distorsiones de precios) como porcentaje de la subfacturación total (calculada por medio del método de comparación de exportaciones del resto del mundo e importaciones colombianas) representa cerca del 75% en 1991 y del 40% en 1992. Este radical cambio de porcentajes¹⁸ sugiere que no es correcto aplicar una sencilla "regla de tres" para, conociendo lo sucedido en algunos sectores durante 1993, estimar lo que le pudo haber sucedido con el total en dicho año.

d. **Limitaciones:** En el uso de esta metodología puede existir un problema de interpretación de los resultados: el valor "omitido en las declaraciones" puede efectivamente ser un indicador de subfacturación, pero también puede estar indicando que existen prácticas de "dumping" o que algunas mercancías pueden adquirirse

¹⁸ Disminución que puede originarse en un aumento en la subfacturación en los sectores no estudiados, por un incremento del contrabando "abierto" que no se registra ante la aduana, o por las vicisitudes de las metodologías utilizadas.

CUADRO 6. COMPARACIONES DE LOS DOS EJERCICIOS REALIZADOS

	1991	1992	1993
Porcentajes declarados			
Impo vs expo (1)	0,90	0,80	ND
Precios 20% (2)	0,80	0,76	0,64
Importaciones subfacturadas			
Impo vs expo	574	1590	ND
Precios 20%	429	641	1510
Importaciones declaradas			
Total	4965	6513	9841.0
Sectores seleccionados	1668	2027	2672
Importaciones estimadas			
Impo vs expo	5539	8103	ND
precios 20%	2098	2668	4182
Crecimiento Importaciones declaradas		91-92	92-93
Totales		0.31	0.51
Sectores seleccionados		0.22	0.32
Crecimiento de las importaciones estimadas		91-92	92-93
Totales		0.46	
Sectores seleccionados		0.27	0.57

(1) Calculadas sobre el total de importaciones.

(2) Calculadas sobre los sectores seleccionados.

Fuente: Cuadros 2 y 5.

a un valor considerablemente menor, dadas las diferencias de calidad y tecnología utilizada en la producción de los bienes. Este último problema quizás se podría evitar parcialmente si se hiciera un detallado análisis posición por posición y país por país, el cual no solo rebasa los propósitos del presente trabajo sino que, además, se dificulta porque en muchos casos no se contaría con un número significativo de observaciones.

Respecto a esta última consideración es importante aclarar que los índices de precios de Estados Unidos para químicos y alimentos para 1992 (base 1991) han mantenido su valor, mientras que los precios implícitos de las declaraciones de aduanas de los mismos sectores han disminuido considerablemente (Cuadro 7). En cuanto a los textiles, estos precios han incrementado su valor en Estados Unidos, mientras que los precios implícitos en Colombia se han mantenido constantes. De acuerdo con estos indicadores, no parece haber gran sustento para afirmar que se esté confundiendo el fenómeno de subfacturación con una baja en los precios externos de los sectores estudiados.

Evidentemente, existen otros problemas. Es posible que el promedio de precios se encuentre sesgado hacia arriba en los sectores que sobrefacturan importaciones; o que al interior de una posición arancelaria todos subfacturen por igual y, por ende, no existan distorsiones respecto a los precios promedio. A nivel

Cuadro 7. PRECIOS IMPLICITOS VS PRECIOS USA (1992)
(1991 = 100)

	USA	IMPLICITOS
Alimentos	100	98
Productos alimenticios		112
Concentrado		79
Bebidas		43
Tabaco		140
P.agropecuarios		94
Químicos	100	83
Químicos industriales		85
Otros productos Químicos		74
Derivados petróleo		88
Otros derivados		12
Productos de caucho		102
Productos de plástico		25
Textiles	101	100
Textiles		112
Prendas de vestir		79
Cuero		43
Calzado		140

USA: Datos promedio en el año

Fuente: Main Economic Statistics y Manifiestos de Aduana

desagregado hay otros inconvenientes. En el caso del calzado existe una alta dispersión de precios dentro de una misma posición arancelaria, que puede estarse considerando erróneamente como subfacturación (la diferencia en precios es del 110%). En el sector de imprentas es posible obtener precios considerablemente inferiores cuando se tienen fines escolares.

3. Resumen

Si bien es imposible establecer el valor preciso de la subfacturación en Colombia, los ejercicios que hemos presentado nos llevan a concluir que:

a. Los indicadores utilizados señalan que el problema ha aumentado en los últimos años, si bien la situación difiere marcadamente entre sectores. El primer método utilizado, que tiene en cuenta el total de importaciones, sugiere que en 1992 Colombia le habría comprado al resto del mundo mercancías por cerca de US\$8100 millones, en contraste con cifras reportadas por el DANE del orden de US\$6500 millones. A su vez, el segundo método, que no es estrictamente comparable con el primero, indica que, con una alta probabilidad, el problema se agravó en 1993.

b. A pesar de la gran magnitud del problema a la luz del tamaño del comercio internacional colombiano, las implicaciones macroeconómicas parecen bastante razonables. O, lo que es lo mismo, aunque en sí mismo sorprenda que las importaciones en 1992 quizás no crecieron 31% como lo afirma el DANE sino probablemente 46%, macroeconómicamente ello implica que el ahorro privado oficialmente reportado no fue de 15.3% sino de 12.1%, cambio que no tiene porque ser considerado inconcebible a la luz de las cifras históricas de Colombia y a la luz de lo acontecido recientemente en otros países de la región.

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

B. OTRAS MEDIDAS

1. El contrabando "abierto" de tabaco ¹⁹

A nivel de producto, ninguno se menciona con más frecuencia en relación con el tema del contrabando que los cigarrillos. Se trata de una actividad que se hace abiertamente; que cuenta con un gran permisur social; que pone en franco peligro la subsistencia de la industria nacional; que, se supone, es un mecanismo idóneo para "lavar" dineros del narcotráfico; y que afecta a un producto que, más que ninguno otro, ha soportado una carga impositiva elevadísima. Además, la reducción de los impuestos al consumo de cigarrillos como instrumento para disminuir el contrabando es un tema que ha sido intensamente tratado en los últimos meses, dadas las importantes repercusiones que puede tener sobre la industria tabacalera nacional, las finanzas departamentales y la salud pública.

Desafortunadamente, no se tiene certeza sobre el valor de este contrabando, como tampoco una idea precisa sobre las repercusiones mencionadas. En la presente sección se pretende encontrar un valor aproximado de dicho contrabando; se analizan las repercusiones de éste sobre las finanzas departamentales; se

¹⁹ Para el caso de los licores, ver el estudio de FENALCO (1993).

establece si realmente existe una curva de Laffer; y, por último, se hace un breve resumen de las medidas recientemente adoptadas.

a. **Aproximación al tamaño del contrabando:** La alta estructura impositiva a que ha estado sujeto el consumo de tabaco debe ser, sin lugar a dudas, una de las principales causas de los altos índices de contrabando que se dan al interior de esta industria.

El Decreto 1626 de 1951 fijó en 100% el impuesto departamental al consumo sobre el precio de fábrica al cual luego se sumaron un 10% de impuesto a favor del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, y un 14% de Impuesto al Valor Agregado sobre el precio de distribución. Todo ello arroja un total de 124% sobre el precio de fábrica. Recientemente, fueron suprimidos los dos últimos y el primero fue disminuído a 45%. Además, los cigarrillos importados legalmente pagan 5% de impuesto CIF.

Este alto nivel impositivo ha constituído un importante incentivo para traer cigarrillos de contrabando y, según Coltabaco (1993), es la causa de la crisis por la que atraviesa el sector. Para sustentar esta información, dicho estudio obtiene un estimativo de contrabando, a partir de la siguiente metodología:

$$\begin{aligned} \text{Contrabando} &= \text{Consumo total} - \text{Importaciones} \\ &\quad - \text{Consumo de nacionales} \end{aligned}$$

y, Consumo de nacionales = Producción + Cambio de inventarios
- Exportaciones.

De acuerdo a esta metodología, se obtienen los resultados que se reportan en el Cuadro 8, de donde se deduce que mientras en 1984 la industria nacional abastecía el 85% del consumo, en 1993 su participación fue del 30%. La validez de estos cálculos naturalmente depende de la confiabilidad de los estimativos de consumo. En el estudio de Coltabaco se obtuvieron dichos estimativos a partir de investigaciones de mercado según los cuáles el consumo total de cigarrillos en los últimos diez años aumentó en un 7.2%, pasando de 26.3 mil millones en 1984 a 28.000 millones en 1993. Esta última cifra indica que el consumo anual per cápita es de 1510 cigarrillos para la población mayor de quince años²⁰.

Para comprobar la validez de estos cálculos, se utilizaron dos medidas alternativas que los contrastaran. La primera resulta de una estimación hecha con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos; la segunda es la cifra estimada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, 1990). Los cálculos hechos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

²⁰ En un estudio de Vivas y Rodriguez (1993) se trabaja con un consumo per cápita de entre 1700 y 2000 cigarrillos anuales.

Cuadro 8. EL CONTRABANDO DE CIGARRILLOS (Millones de cigarrillos)

Año	Importaciones	Consumo de nacionales	Consumo total	Contrabando	Contrabando (mil. cajetillas)
1984	215	22300	26300	3785	189
1985	63	22500	26400	3837	192
1986	99	21900	26700	4701	235
1987		19700	27000		
1988	36	18500	27200	8664	433
1989	21	16500	27300	10779	539
1990	10	16500	27500	10990	549
1991	91	14300	27500	13109	655
1992	229	11300	27800	16271	814
1993	326	8500	28000	19174	959

Fuente: DIAN, DANE, Coltabaco.

(marzo 1984 - febrero 1985) arrojaron un consumo anual per cápita de 900 cigarrillos. Esta cifra proviene de tomar el valor del gasto en cigarrillos de los hogares de 9 grandes ciudades y dividirlo tanto por el precio promedio como por el número de personas mayores de quince años en el total de hogares. Por su parte, el consumo de cigarrillos per cápita estimado por la USDA fue mucho mayor: 1891 cigarrillos (Cuadro 9).

Para el mismo año, la cifra de Coltabaco (1510 cigarrillos per cápita para la población mayor de quince años) representa un punto medio entre las dos anteriores. Por ende, y dado que se conocen con cierto grado de certeza las demás observaciones, el estimativo del contrabando calculado por Coltabaco se encontraría dentro de un rango bastante razonable.

Es de resaltar el alto consumo de cigarrillos en Colombia (Cuadro 10), que en 1985 en el contexto americano tan sólo era superado por Cuba, Estados Unidos y Canadá. Respecto a Europa las cifras no son estrictamente comparables, pero el cuadro sugiere que en ese año, el consumo era mucho mayor en Europa que en América.

Una vez establecido el contrabando de cigarrillos en unidades, es necesario adjudicarle un valor monetario, para poder relacionar este resultado con los presentados en las secciones anteriores y para estimar las implicaciones tributarias del problema. Con el

**Cuadro 9. CONSUMO INTERNO Y PER-CAPITA DE CIGARRILLOS MANUFACTURADOS (>15 años)
Colombia, 1980-1989**

	Consumo Interno Total	Total del consumo per cápita (>15 años)
1980	23140	1455
1981	21220	1293
1982	21422	1266
1983	33064	1894
1984	34228	1891
1985	34490	1856
1986	34630	1824
1987	34820	1794
1988	35000	1762
1989	35020	1722

Fuente: USDA, 1990.

Cuadro 10. CONSUMO PER-CAPITA DE CIGARRILLOS EN AMERICA Y EUROPA EN 1985

América*		Europa**	
Alto Consumo		Alto Consumo	
Cuba	3920	Grecia	3640
Estados Unidos	3370	Polonia	3300
Canadá	2392	Hungría	3260
Colombia	1920	Turquía	3000
Venezuela	1890	Yugoslavia	3000
Medio Consumo		Medio Consumo	
Nicaragua	1380	RF Alemana	2380
Costa Rica	1340	RD Alemana	2340
México	1109	Reino Unido	2120
Chile	1000	Dinamarca	2110
Paraguay	1000	Rumania	2110
Bajo Consumo		Bajo Consumo	
El Salvador	750	Portugal	1730
Guatemala	550	Finlandia	1720
Perú	350	Países Bajos	1690
Bolivia	330	Suecia	1660
Haití	240	Noruega	710

Fuente: * Banco Mundial (1989b); U.S. Department of Health and Human Services (1989); Chapman y Wong (1990)

** Oficina Regional para Europa de OMS y la Comisión de las Comunidades Europeas.

objeto de obtener una cifra en dólares, se utilizaron dos cifras alternativas: el precio implícito de los Manifiestos de Aduanas (Cuadro 11) y el precio de referencia certificado trimestralmente por el Incomex. Como es lógico, el primero es menor al segundo, ya que la naturaleza jurídica de los precios de referencia permite a los importadores presentar precios más bajos, siempre que estén acompañados de alguna justificación.²¹

El valor que se obtiene varía de manera importante de acuerdo con el precio escogido. Mientras que al utilizar precios implícitos el valor del contrabando ascendería a US\$176 millones para 1992 y US\$157 millones para 1993, con los precios certificados por el Incomex la cifra se incrementaría hasta US\$325 y US\$249 millones para los mismos años²².

Se destaca el nivel bajo y decreciente de las certificaciones del Incomex, el cual no parece corresponder ni a los precios del lugar de origen ni a los internacionales. Por ejemplo, en el

²¹ Es importante señalar que estos dos precios son supremamente bajos si se les compara con los precios al detal en los Estados Unidos (que en la actualidad superan los US\$2 por cajetilla) o incluso en Colombia.

²² Según Fenalco, el valor de este contrabando podría ascender a \$840 mil millones de pesos (El Tiempo, 20 de Mayo de 1994), es decir, cerca de US\$1.000 millones. Dados los estimativos de cantidades reportados por Coltabaco, la obtención de este valor sugiere la utilización de un precio del orden de US\$1 por cajetilla, similar al actual precio al detal en Colombia.

Cuadro 11. MARGEN DE GANANCIA

Marca	Marlboro legal	Royal	Marlboro contrabando
Precio CIF por cajetilla	0.24587		0.24587
Tasa de cambio	\$786.80	...	\$700.2
Valor por cajetilla (\$)	\$193.52	...	\$172
Precio distribución	...	\$201.5	...
Total impuestos			
indirectos	\$249.63	\$249.86	...
Costo total	\$443.15	\$451.36	\$172
Precio de venta al			
público	\$750.00	\$550.00	\$700
Ganacia %	58	22	307

Fuente: Certificación de Precios Trimestral del Incomex; Precio de distribución del Royal, Coltabaco y Precios de venta para los tres tipos de cigarrillos en establecimientos comerciales y valor del Marlboro en la calle.

primer semestre de 1992 la cajetilla Marlboro Flip Top, vía marítima, fue certificada en US\$0.681 y fue descendiendo hasta llegar a US\$0.245 para el tercer trimestre de 1993.

Como consecuencia de lo anterior, los cigarrillos legalmente importados están pagando menos impuestos que los producidos en el país (Cuadro 11). Por ejemplo, L&M (vía marítima) se está certificando a US\$0.14 la cajetilla de 20 cigarrillos, o sea \$112 colombianos, lo que permite que, aún pagando impuestos de \$138.02, sea posible venderlo al público a \$500, mientras que la cajetilla de Royal se vende a US\$550. En tal sentido, la industria nacional no solo se estaría resintiendo por el contrabando sino también por importaciones legales cuyos impuestos se liquidan sobre una base inexplicablemente baja.

b. Relevancia:

i) En lo fiscal: Dado que el contrabando de cigarrillos estimado para 1992 y 1993 fue de 813 y 959 millones de paquetes respectivamente, es posible hacer un cálculo muy simple para obtener una idea acerca de los impuestos que el país ha dejado de percibir por concepto de la evasión de impuestos.

Si utilizamos el precio implícito de 1992 -calculado en US\$0.22 por paquete y que, como vimos, probablemente está subestimado- y

le aplicamos la tasa de cambio vigente en ese momento, tenemos que un paquete importado tendría un valor de \$167.6, que pagaría \$212.8 por concepto de impuestos (aplicando una tasa de 127%). Teniendo en cuenta el total de cajetillas que habrían ingresado de contrabando en dicho año, ello arrojaría una evasión total de \$173 mil millones. Si se tiene en cuenta que efectivamente se recaudaron \$53 mil millones, el gobierno estaría dejando de recibir el 75% de los impuestos que le corresponderían.

De otra parte, si al volumen estimado de contrabando se le aplica el precio certificado por el Incomex -US\$0.40-, cada paquete pagaría un total de impuestos indirectos de \$386.9 en 1992 y el total de la evasión sería cercano a los \$315 mil millones, lo que indicaría que tan solo se recauda el 14% del total estimado. Al realizar el mismo ejercicio para 1993 tenemos que a los precios implícitos el gobierno habría perdido \$156 mil millones y \$239 mil millones a los precios certificados por el Incomex²³.

ii) El contrabando de cigarrillos y las importaciones totales de Colombia: Para poder relacionar los resultados recién reportados con aquellos obtenidos en los capítulos anteriores, es necesario contemplar dos alternativas, a manera de "benchmarks": en la

²³ De acuerdo al estudio de Vivas y Rodriguez (1993), se pierden aproximadamente \$282 mil millones al año, producto de la evasión. La divergencia con nuestros estimativos puede explicarse tanto por diferencias en los precios utilizados como por el uso de diferentes estimativos de consumo.

primera se supone que el cigarrillo que entra de contrabando es declarado como una exportación del país de origen hacia Colombia. Si ese fuese el caso, los estimativos de contrabando de cigarrillos que acabamos de mencionar ya estarían contemplados en la cifra de contrabando total deducida a partir de comparar las importaciones colombianas con las cifras de exportaciones del resto del mundo hacia Colombia.

En el segundo escenario se supone que los cigarrillos de contrabando no se declaran como exportaciones del país de origen y, por lo tanto, no estarían incluidos en los cálculos de contrabando establecidos anteriormente. Este último escenario puede observarse en el Cuadro 12; las importaciones estimadas para 1992 no serían las calculadas en la sección anterior (US\$8103), sino de US\$8280.

c. **Existe una Curva de Laffer?:** Los ingresos tributarios departamentales por concepto de cigarrillos, aunque inestables, fueron crecientes hasta 1989. A partir de dicho año, la tendencia se revirtió, hasta el punto de que el valor real recaudado en 1992 tan sólo representó el 65% de lo recaudado en 1985 (Cuadro 13). Esta evolución ha hecho pensar a muchos de que en la práctica el fenómeno de los impuestos al cigarrillo se puede

Cuadro 12. IMPORTACIONES ESTIMADAS (MILLONES DE \$US)

	Contrabando de cigarrillos a precios implícitos A	Subfacturación (Gráfico 3) B	Importaciones declaradas C	Importaciones estimadas (1) A+B+C
1984	42	11	4492	4545
1985	32	184	4131	4346
1986	43	-3	3852	3892
1987		3	4227	4230
1988	43	118	5005	5166
1989	95	363	5010	5467
1990	107	8	5588	5703
1991	164	574	4965	5703
1992	177	1590	6513	8280

(1) Bajo el supuesto de que la columna B no incluye a la A.

Fuente: FEDESARROLLO con base en DANE y DIAN.

Cuadro13. TASA IMPOSITIVA Y RECAUDO DE IMPUESTOS

	Tasa de impuestos al consumo (%)	Recaudo impuestos al consumo (\$millones)	Tasa de crecimiento del recaudo (%)
1980	120	80446	
1981	120	86749	0.078
1982	120	72594	-0.163
1983	120	87510	0.205
1984	120	95571	0.092
1985	120	99347	0.040
1986	120	98619	-0.007
1987	120	92748	-0.060
1988	120	95703	0.032
1989	120	98204	0.026
1990	122	97904	-0.003
1991	122	83501	-0.147
1992	122	64395	-0.229
1993	124		

Fuente: Informes Financieros. Contraloría General de la República

describir por lo que se conoce como una curva de Laffer²⁴. Esta conclusión quizás es un poco apresurada, pues la tasa impositiva al consumo no ha variado considerablemente. Bajo condiciones normales de elasticidad de la demanda, no parece razonable plantear que la caída reciente en el recaudo sea consecuencia del ligero aumento en la tasa de tributación entre 1989 y 1993.

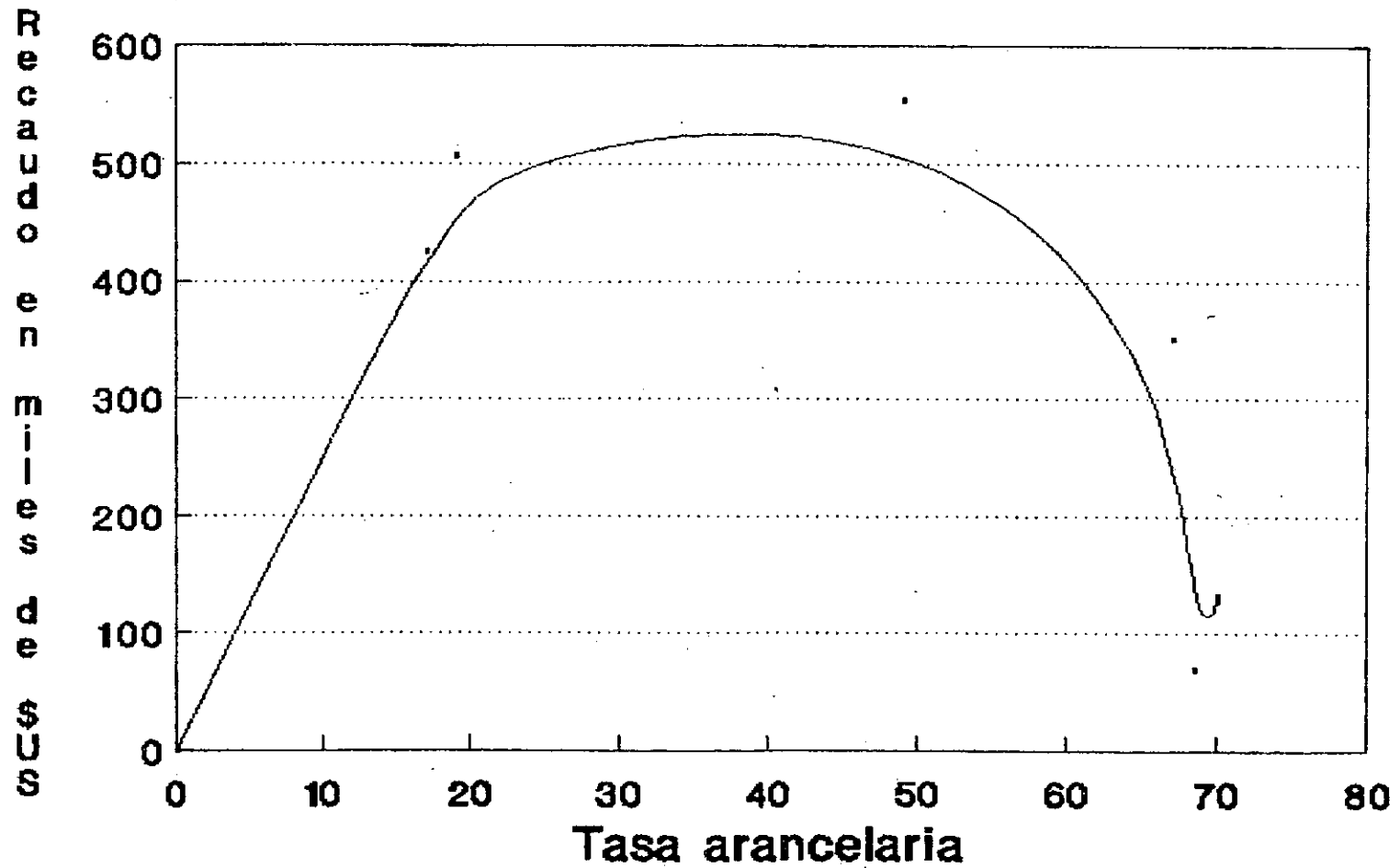
Lo anterior no implica que una tasa impositiva de 122 ó 124% sea razonable. Simplemente se llama la atención sobre el hecho de que no parece adecuado suponer que una ligera disminución en la tasa impositiva vaya a traer consigo una recuperación en el recaudo impositivo, a los niveles que se observaron hasta 1990.

Si bien con los impuestos al consumo no es posible construir una curva de Laffer, al considerar los impuestos pagados por las importaciones legales, sí se observa una relación que se mueve en esta dirección: cuando los impuestos no superan el 50%, existe una relación directa entre los mismos y el recaudo recibido; cuando la tasa adquiere niveles mayores, el recaudo comienza a disminuir (ver Gráfico 10). Esto indicaría que al bajar los impuestos que deben de pagar los cigarrillos importados (y que

²⁴ La existencia de la misma refleja que el recaudo total de impuestos no es una función monotónica creciente de la tasa impositiva. A niveles bajos de la tasa, aumentos de la misma aumentan el recaudo total; habrá una tasa a la cual el recaudo total se maximiza. De allí en adelante, aumentos en la tasa estimulan la evasión de forma tal que el recaudo total disminuye.

Gráfico 10

CURVA DE LAFFER PARA LOS CIGARRILLOS IVA+ARANCEL+SOBRETASA



Fuente: Fedesarrollo con base en
DANE-DIAN-DNP

por supuesto incluye el impuesto al consumo), es posible que aumenten las importaciones legales y el contrabando disminuya.

En resumidas cuentas, dada la estabilidad que ha tenido el impuesto al consumo, no se puede construir una Curva de Laffer que relacione los impuestos al consumo con el recaudo. En el mismo sentido, el reciente descenso abrupto en el recaudo no se puede explicar por el ligero aumento en la tasa impositiva. Sin embargo, hay clara evidencia de que los recaudos por impuestos al comercio exterior sí exhiben un comportamiento a-la-Laffer; disminuciones en la tasa impositiva se han asociado con aumentos en el recaudo. Interpretamos este último resultado como evidencia en el sentido de que si la serie de impuestos al consumo hubiese tenido varianza, muy probablemente los recaudos habrían mostrado un comportamiento tipo Laffer.

d. Medidas recientes: El 9 de junio de 1994 el gobierno, los productores de tabaco, los importadores legales y los gobernadores de los departamentos acordaron bajar el impuesto al consumo de 100% a 45% y abolir el cobro del IVA y Coldeportes. Es un acuerdo sin precedentes en la historia del país; es la primera vez que el sector privado le propone al gobierno asumir de su propio bolsillo el sostenimiento del mismo recaudo por concepto de tabaco que se presentó en 1993 (\$50.000 millones), durante los tres años subsiguientes al acuerdo.

La industria nacional y los importadores legales crearán un fondo alimentado con aportes proporcionales a las ventas efectuadas durante cada año por cada uno de los responsables. El fondo sería alimentado bimensualmente por el sector privado a partir del primer bimestre vencido y el Ministerio de Hacienda aportaría un capital semilla para cubrir la operación de ese primer bimestre, financiado con un crédito de tesorería.

Este acuerdo es el resultado de la certeza que tienen los productores e importadores de la existencia de una curva de Laffer; no tienen dudas que al disminuir el impuesto y hacer un reajuste en precio, puedan recuperar la parte del consumo que había sido apropiada por el contrabando. Sin duda, el acuerdo constituye una disminución importante de los incentivos para traer cigarrillos de contrabando, si se tiene en cuenta el aumento en el recaudo que ha acompañado a la reducción en los impuestos a las importaciones de este bien. Sin embargo, no sería razonable esperar la desaparición del flagelo; al fin y al cabo, no se han eliminado otros determinantes de esa actividad, tales como diferenciales cambiarios y de tasas de interés.

Por último, no se debe dejar de lado el impacto que podría tener esta medida sobre el precio al público y, por consiguiente, sobre el consumo. Según Vivas y Rodríguez (1993), el aumento del

Cuadro 16. BASE DE DATOS PARA ESTIMACIONES ECONOMETRICAS

	CONT	ARAN	PREM	DIF	INGANT	INGPOS
1974	0.87523	NA	0.04415	1.2750	2.9112	0.08260
1975	0.89233	0.18072	-0.00855	2.3250	5.9228	0.19250
1976	0.88804	0.17850	-0.00851	9.7000	5.2131	0.26335
1977	0.81309	0.19301	-0.05384	12.950	5.6235	0.35046
1978	0.92537	0.18673	-0.06891	9.5250	5.3180	0.32571
1979	0.79341	0.18509	-0.08974	18.325	4.9967	0.42343
1980	0.88217	0.19028	-0.05242	5.1000	3.8694	0.29103
1981	0.97967	0.17793	-0.04080	-1.9000	3.2747	0.20051
1982	0.94724	0.17889	0.00930	0.60000	2.3968	0.17559
1983	1.0431	0.16514	0.10227	-5.0000	0.91264	-0.00776
1984	0.99750	0.16521	0.16881	-7.9000	-0.05477	-0.08260
1985	0.95745	0.23778	0.05456	-24.300	3.1888	-0.05978
1986	1.0008	0.27942	0.00555	-19.400	4.9689	-0.07879
1987	0.99918	0.33500	0.00636	-6.6000	6.0103	0.26264
1988	0.97705	0.32096	0.01294	-7.6000	5.4649	0.23202
1989	0.93250	0.30318	0.00895	-12.500	5.3000	0.16923
1990	0.99854	0.26007	0.00120	-11.800	4.7759	0.14087
1991	0.89631	0.22204	-0.05265	-0.80000	4.8728	0.26712
1992	0.80378	0.14800	-0.14260	1.7000	5.2015	0.30517

CONT: Subfacturación de importaciones.
Fuente: Gráfico 3

ARAN: Arancel cobrado sobre importaciones.
Fuente: Dane y Contraloría.

PREM: Tasa de cambio paralela/oficial.
Fuente: Banco de la República.

DIF: Diferencia de tasas de interés (interna/externa)
Fuente: Banco de la República.

INGANT: Ingresos ex-ante.
Fuente: Gráfico 15.

INGPOS: Ganancia total que se ha recibido por contrabando.
Fuente: Gráfico 16.

consumo sería del 13% al disminuir en un 31% los impuestos, y provendría especialmente de los niños y los adolescentes.

Es importante anotar que al analizar los impuestos al consumo en diferentes países de América, tenemos que de acuerdo a la USDA en 1984 las mayores tasas eran las presentadas por Colombia (120%), Estados Unidos (35%) y Canadá (75%), países que fueron los que presentaron el mayor consumo de cigarrillos. Corroborando lo anterior, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud²⁵ sugiere que los factores que más inciden en el consumo de cigarrillos son el nivel de ingreso y la publicidad, más que el precio de los cigarrillos. La elasticidad de la demanda de cigarrillos al ingreso para el mundo entero es de 0.45 (Chapman y Wong) y los países con el mayor gasto en publicidad, Estados Unidos y Canadá, fueron los que presentaron el mayor consumo. En contraste, Perú, un país con un nivel de ingreso bajo y donde está prohibida la importación de cigarrillos, presentó uno de los menores consumos de cigarrillos en el mundo. Es de anotar que este país presentó la menor tasa impositiva de toda América.

²⁵ Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, "Tabaco y Salud; Situación en América", Publicación Científica, No. 536.OPS.

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

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, existen innumerables incentivos para realizar actividades en el sector informal de la economía que compensan ampliamente los riesgos correspondientes. Este ha sido el caso de los llamados "Sanandresitos", que históricamente han constituido uno de los principales canales de comercialización del contrabando.

Para un grupo seleccionado de productos, en la presente sección se calcula el diferencial de precios entre el comercio informal de los Sanandresitos, el formal y el de descuento en los Estados Unidos. Cuando ello resulta posible, dichos diferenciales se comparan con los resultados reportados por Urrutia (1982).

En el Cuadro 14 se aprecia que en los casos considerados, los precios en Sanadresito representan desde una fracción muy baja del precio en el comercio organizado -p. ej., 56% en el caso de una video grabadora marca Olympus- , hasta una fracción bastante elevada -90% en el caso de una video grabadora Sony-. En la mayoría de los casos considerados, los precios del Sanandresito son alrededor de 25% inferiores al del comercio organizado.

Cuadro 14. COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DE SANADRESITO CON LOS PRECIOS DE ESTADOS UNIDOS Y DEL COMERCIO ORGANIZADO

	San Andresito	Comercio Organizado	USA (1)	Relaciones	
	A	B	C	A/B	A/C
A. Televisores					
1. Samsnung	300000 (23")	400000 (25")	249024 (25")	0.75	1.20
3. Daewoo	380000 (26")	480000 (26")	207464 (25")	0.79	1.83
4. Emerson	165000 (14")		124145 (13")		1.33
5. Goldstar	210000 (20")	250000 (20")	166596 (19")	0.84	1.26
B. Otros					
5. Beta Panasonic	200000	285000	158264	0.70	1.26
6. Teléfono fax Broth	330000	420000	291608	0.79	1.13
7. Olimpus stylus	45000	80000	107482	0.56	0.42
8. Video cámara sony	800000	890000	583191	0.90	1.37
9. Coche century	120000	138000	74945	0.87	1.60

(1) Precios convertidos a pesos a la tasa de cambio representativa US\$833.19

Fuente: Encuesta especial realizada para este trabajo.

Respecto a los precios en Estados Unidos²⁶, los precios son generalmente superiores, salvo algunas excepciones en las cuales los bienes no son enteramente comparables. En la pequeña muestra considerada no parece haber evidencia en el sentido de que los precios en los Sanandresitos sean inferiores a los precios en los almacenes de descuento en los Estados Unidos.

Adicionalmente a este ejercicio, se realizó una comparación intertemporal entre los diferenciales actuales de precios de los Sanandresitos y los calculados por Urrutia en 1982, para algunos bienes que aún persistiesen en el comercio. Los resultados se presentan en el Cuadro 15, donde se observa que el diferencial actual en los televisores es cercano al 25% y en todos los casos superior el diferencial calculado en 1982. Respecto a las comparaciones con 1982, el diferencial en algunos productos como las calculadoras, las licuadoras y los equipos de sonido ha disminuido, mientras que para artículos pequeños como los relojes el diferencial ha aumentado. En los cigarrillos y el licor se observa un aumento en el caso del Whisky entre 1982 y 1994, y una disminución en el mismo para el cartón de cigarrillos.

Los anteriores resultados son sorprendentes. Dentro del conjunto de productos analizados, en la mitad de los casos el diferencial

²⁶ Es importante anotar que los precios consultados en Estados Unidos son precios de tiendas de descuento.

Cuadro 15. DIFERENCIA PORCENTUAL DE PRECIOS ENTRE COMERCIO FORMAL Y SAN ANDRESITO

Marca y Características	1994	1982
Goldstar 20", Color antes (Sharp)	0,27	0,25
Toshiba 21", Color (antes Toshiba 17 B y N)	0,25	0,16
Sony 15", Color (antes Sony 14")	0,61	0,08
Calculadora Casio fx 580 (antes 510)	0,49	0,65
Osterizer USA	0,48	1,00
Osterizer Venezuela	0,86	1,00
Radio Seiko 2 Bandas	0,98	0,125
Equipo de Sonido Sony. 60 vatios	0,16	0,29
Reloj Orient Quartz	2,33	0,40
Reloj Orient Automatico	0,67	0,26
Ginebra Gordon (botella 750 ml)	0,43	0,52
Whisky Johnnie Walker Rojo (750 ml)	1,23	0,95
Cigarrillos Marlboro	0,25	0,29

Fuente: Encuesta San Andresito y Comercio Formal.

entre el comercio organizado y los Sanandresitos aumentó entre 1982 y 1994. Si bien es cierto que, comparado a lo acontecido a mediados de los ochentas, 1982 es un año de relativa apertura económica, no hay la menor duda de que la economía colombiana es hoy en día más abierta que hace doce años. Que a pesar de ello no se haya presentado una disminución sistemática en el diferencial de precios entre el comercio formal y el de los sanandresitos seguramente no hace sino reiterar la importancia que juegan elementos que, hasta el momento, no se han considerado explícitamente en el análisis. En particular, tal y como veremos más adelante (Gráfico 12), el diferencial cambiario entre el mercado paralelo y el oficial ha caído dramáticamente si se compara 1982 con 1994. Bajo el supuesto de que el comercio organizado utiliza la tasa de cambio oficial y el informal algún tipo de tasa de cambio paralela, se entiende porqué, no obstante la mayor apertura de la economía, los Sanandresitos siguen siendo, en términos relativos, muy baratos.

III. EL CONTRABANDO EN FUNCION DE SUS DETERMINANTES

A. DETERMINANTES DE LA SUBFACTURACION DE IMPORTACIONES

1. Introducción

Tradicionalmente se ha establecido que el principal estímulo al contrabando se encuentra en los altos impuestos a las importaciones. Sin embargo, tal y como se anotó anteriormente, es necesario encontrar algunos otros determinantes que expliquen el auge que ha tenido el problema en los últimos años, a pesar de que la carga arancelaria ha disminuido drásticamente.

Una explicación plausible parece ser el diferencial de tasas de cambio. Si la tasa de cambio oficial, que utiliza el importador legal, es mayor que la paralela, que presumiblemente utiliza el contrabandista, el último obtiene un margen de ganancias considerablemente mayor.²⁷

Igualmente, parece indispensable tener en cuenta la utilización del contrabando como una herramienta para mover capitales. Si la rentabilidad interna es mayor que la externa y existen controles

²⁷ En lo que sigue, por tasa "parelela" se entiende la usualmente reportada en diarios económicos y otras fuentes y que en otros países suele denominarse "dólar turístico." Es claro que el diferencial así calculado es un diferencial "mínimo"; es posible que algunos agentes económicos tengan acceso a divisas a tasas de cambio sustancialmente menores.

a la movilidad de capitales, las mercancías aparecen como un medio eficaz para traer recursos del exterior. Cuando se sobrefacturan importaciones para fugar capitales, el precio que debe pagarse es una mayor carga arancelaria.

2. Un modelo explicativo de la subfacturación de importaciones

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

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

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

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

p = probabilidad de ser detectado evadiendo.

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

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

Suponiendo que los agentes tienen aversión al riesgo ($U' > 0$, $U'' < 0$), la solución al problema de maximización arroja los siguientes resultados generales: (i) el porcentaje de ingreso

declarado puede subir, bajar o permanecer constante ante cambios en la tasa impositiva. Dicha incertidumbre surge de la existencia de efectos ingreso y sustitución que operan en sentido contrario. El segundo es negativo, por cuanto un aumento en (por ejemplo) el arancel hace que en el margen sea más rentable evadirlo. Sin embargo, el efecto ingreso opera en la dirección opuesta: un aumento en el arancel disminuye, para cualquier monto de ingreso que se declare, tanto el ingreso neto cuando se tiene éxito evadiendo que cuando no se tiene. Ello, suponiendo que la aversión absoluta al riesgo decrece con el ingreso, tiende a reducir la evasión. (ii) el porcentaje de ingreso declarado siempre aumenta cuando aumenta la multa que se impone al infractor detectado; (iii) el porcentaje de ingreso declarado siempre aumenta cuando aumenta la probabilidad de ser detectado.

En ejercicios formales que no se reportan, encontramos que el primer resultado general recién mencionado se cumple para cualquier beneficio directo de evadir impuestos al comercio internacional. En particular, no es evidentemente claro qué le debe pasar al contrabando (como proporción del total de importaciones) cuando cambian los aranceles, los diferenciales de tasas de interés o los diferenciales de tasas de cambio. Por lo tanto, tales efectos deben ser constatados empíricamente, tal y como procedemos a hacer más adelante.

3. Evolución de los determinantes en el caso colombiano

A continuación se presentará un análisis de los tres determinantes que se identificaron como claves en el estudio y su relación con el contrabando en diferentes períodos, a saber, aranceles e impuestos, diferenciales de tasas de interés y diferenciales de tasas de cambio²⁸. Un modelo más complejo también involucraría estimativos de p y m de acuerdo a lo definido en la anterior sección. La probabilidad p podría aproximarse mediante la evaluación histórica de los decomisos. Desafortunadamente, no ha sido posible tener acceso a información oficial respecto de esta materia.

a. Impuestos de importación: En Colombia estos impuestos presentan tres componentes principales: el arancel propiamente dicho, la sobretasa a las importaciones y el IVA. El arancel y la sobretasa promedio se obtuvieron según cálculos de Planeación

²⁸ Para el análisis del contrabando, existe otra variable que merece ser tomada en cuenta: la protección efectiva a las importaciones. Ocampo (1992) establece un índice de protección arancelaria, donde además de los impuestos tradicionales, establece un equivalente arancelario de las restricciones cuantitativas. Este indicador es particularmente importante al analizar el contrabando abierto, pues es muy difícil subfacturar un artículo cuya importación está restringida. Este indicador presenta una tendencia bastante similar a la de los impuestos cobrados a las importaciones. Sin embargo, aumenta en el período proteccionista de 1984-89 y esto parece no tener mayor relación con el indicador de la Encuesta de Opinión Empresarial, por lo menos durante los primeros años del subperíodo.

Nacional; se trata de promedios simples. Su trayectoria se presenta en el Gráfico 11.

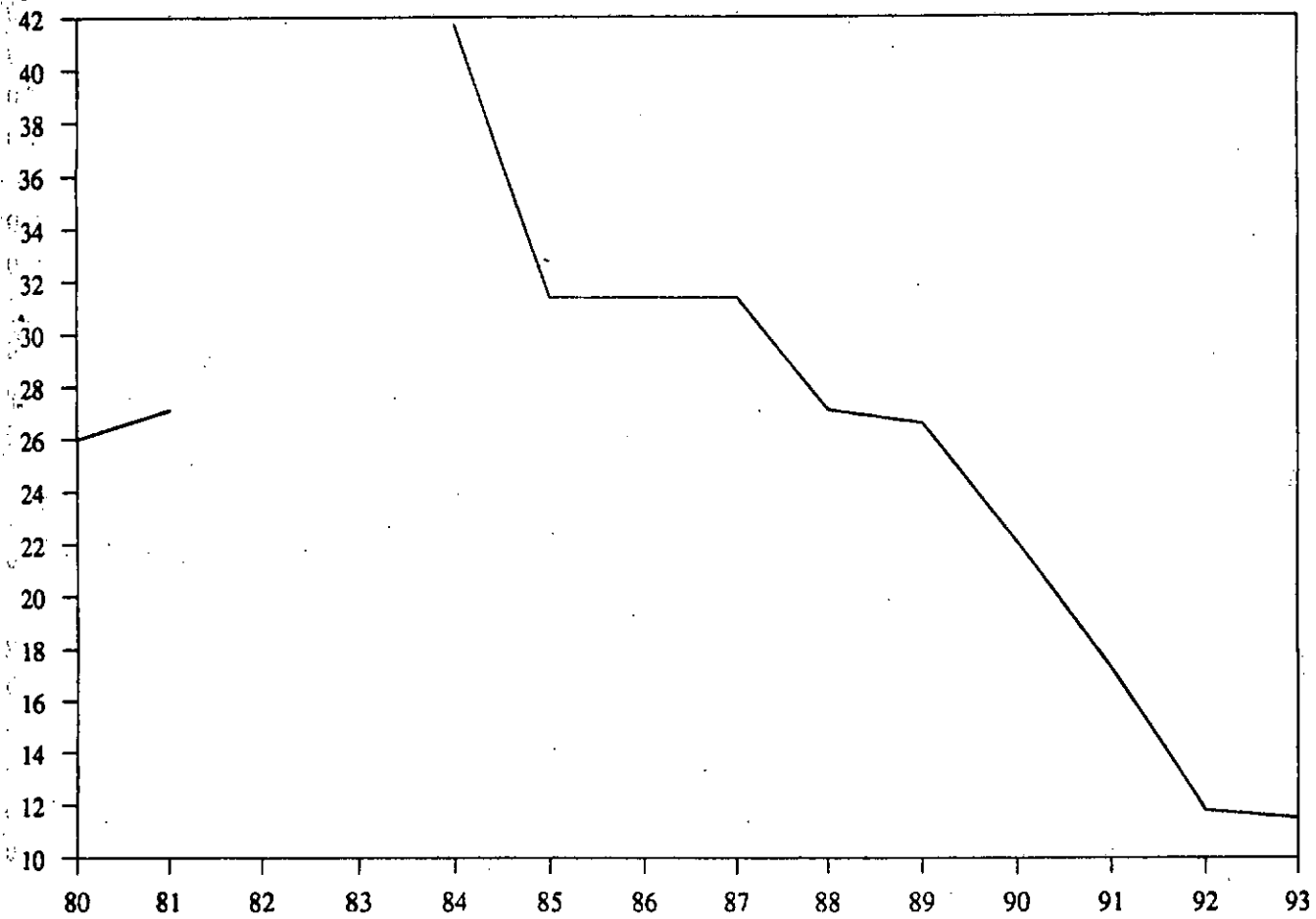
En la práctica existen gran cantidad de exenciones arancelarias; un cálculo de la carga arancelaria más aproximado a la realidad es el cociente entre el arancel, la sobretasa y el IVA efectivamente cobrados, y el total de importaciones declaradas. Este indicador se presenta en el Gráfico 12. Después de una notoria estabilidad entre 16 y 20% para el período 1975-1984, dicho cociente aumenta aceleradamente hasta 1987, año en el que los recaudos efectivos representan cerca del 34% del valor total de las importaciones. A partir de dicho año se presenta un descenso acelerado y continuo. Para 1992 el cociente alcanza su valor mínimo en todo el período, ligeramente por encima de 14%.

b. Diferencial de tasas de cambio: Cuando se realizan importaciones legales se utiliza la tasa de cambio oficial, mientras que cuando se subfactura suponemos que se utiliza la paralela. Así, el valor no declarado se va a beneficiar del diferencial de tasas de cambio cuando la paralela es menor que la oficial y va a perder cuando la oficial es menor que la paralela.

El comportamiento del cociente entre la tasa de cambio paralela y la oficial se consigna en el Gráfico 13. En aquellos períodos en que la tasa de cambio paralela era menor que la oficial (1977-

Gráfico 11

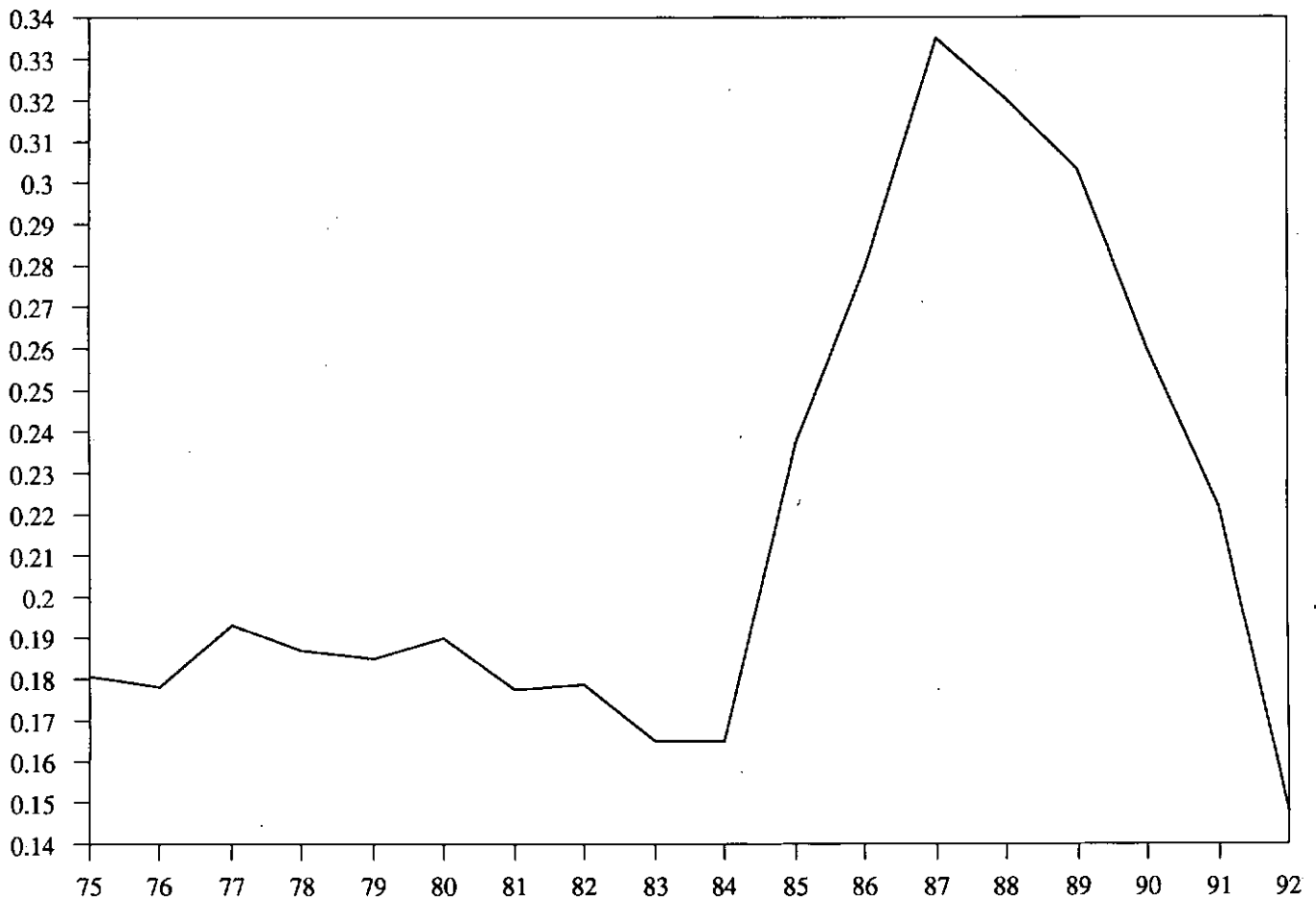
Arancel más sobretasa promedio (Tasa nominal)



Fuente: Ocampo, Rivas, Torres, DNP

Gráfico 12

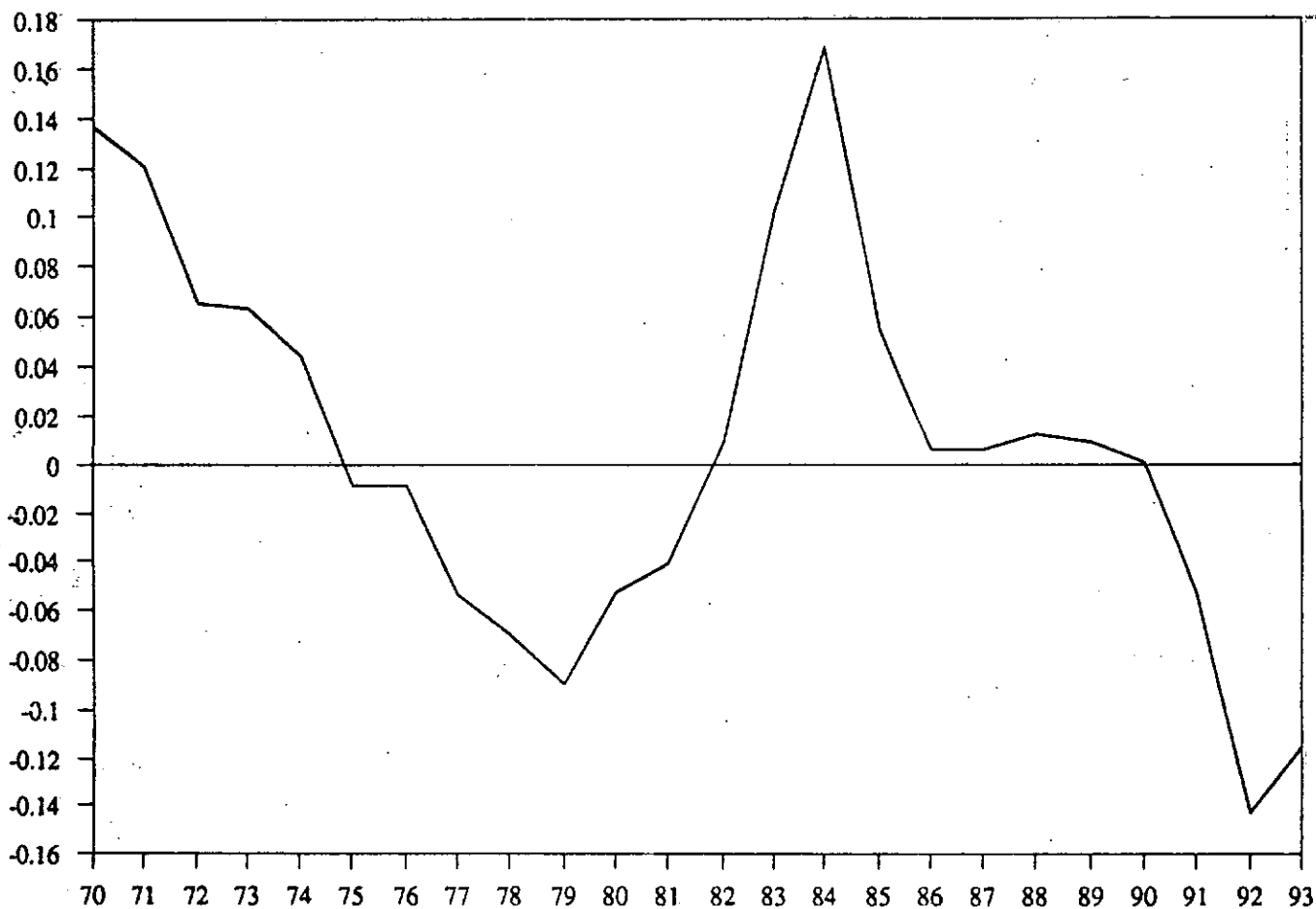
Arancel + Iva + Sobretasa (Recaudos/importaciones)



Fuente: Contraloría y Dane.

Gráfica 13

Premium Cambiario¹



¹ Diferencia porcentual entre la tasa de cambio paralela y la oficial.
Fuente: Banco de la República.

82 y 1991-93), fue cuando se presentó un porcentaje más alto de subfacturación. También es posible observar que entre 1983 y 1985 la tasa de cambio oficial era menor que la paralela y, por ende, era relativamente más barato fugar capitales por medio de la sobrefacturación. Ahora bien, el que no se observe sobrefacturación en 1984 y 1985 parece comprensible, dado el elevado costo arancelario que debía pagarse para realizar esta operación.

c. Diferencial de tasas de interés: El diferencial de tasas de interés es un incentivo para realizar movimientos de capitales. El diferencial utilizado en este trabajo y que se consigna en el Gráfico 14, es tomado del Banco de la República, que lo calcula como la diferencia entre la tasa de interés pasiva interna y la rentabilidad externa, que incluye expectativas de devaluación, calculadas como la depreciación mensual anualizada, más una prima de riesgo de 2 puntos.²⁹ Se observa que los años en que fue rentable traer capitales fueron 1980-1981 y 1992-1993. Este hecho es sin duda una explicación plausible al gran auge de la subfacturación en dichos años.

d. Costo relativo de importar legal e ilegalmente: Para poder ver la acción conjunta de los aranceles y el diferencial de tasas de

²⁹ Para el período 1974-79 se tomaron los cálculos de Herrera (1991).

cambio se construyó una serie que indicara los costos de importar US\$100. Es decir, la diferencia en costos entre importar US\$100 legalmente (pagando el arancel, la sobretasa y el IVA y comprando dólares oficiales) e importar ilegalmente (utilizando la tasa de cambio paralela). Para hacer comparables estas cifras, las mismas se convirtieron a precios constantes de 1975. Como se observa en el Gráfico 15, la diferencia entre importar legal e ilegalmente, que serían los ingresos por "contrabandear", cayeron dramáticamente a principios de los años ochenta y se recuperaron a partir de 1984. Desde 1986 son altos y relativamente estables.

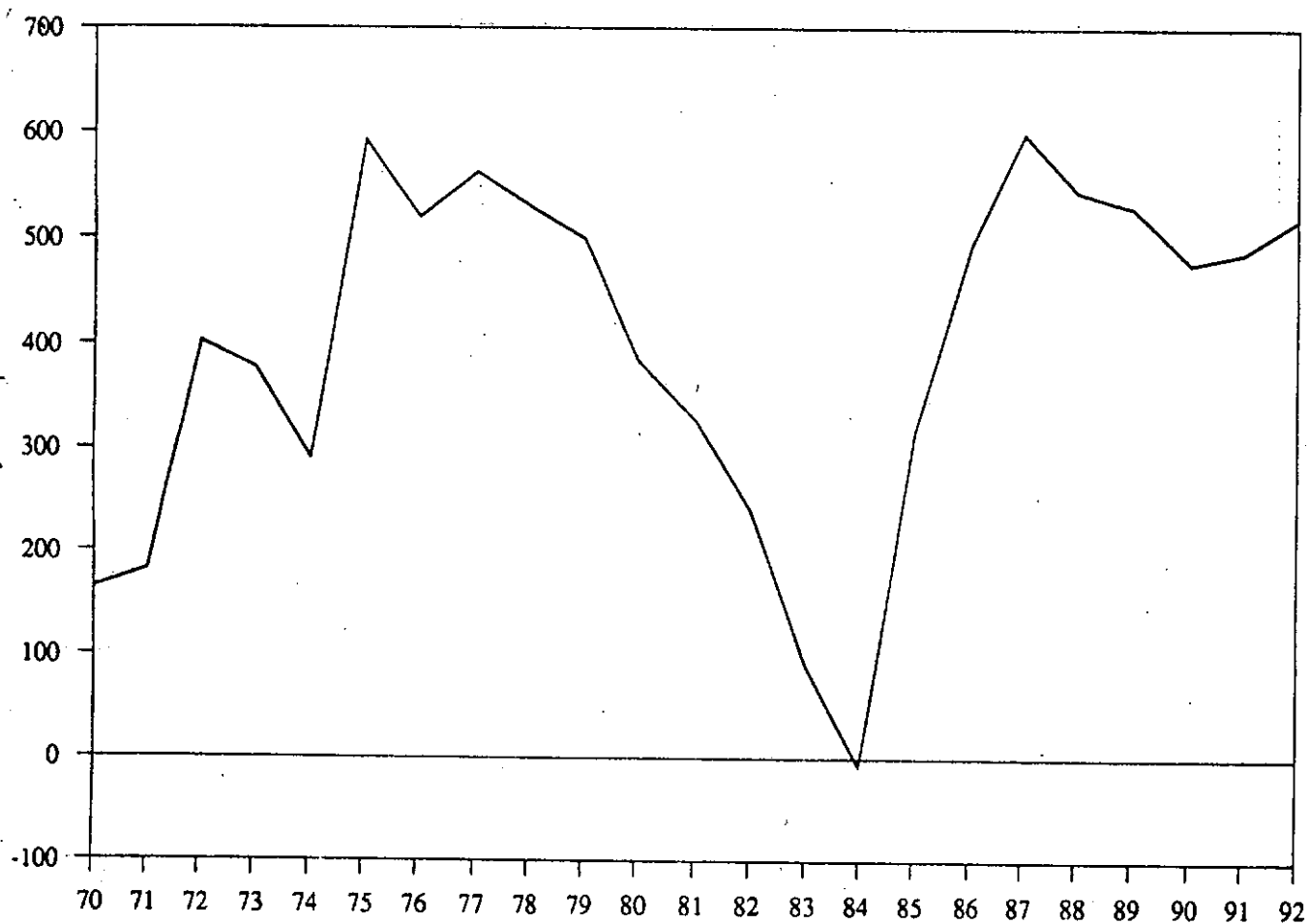
e. **Ganancias que se habrían recibido por contrabandear:** El siguiente ejercicio consistió en estimar las ganancias ex-post percibidas en cada año por los "subfacturadores". En particular, una vez establecido el monto de la subfacturación en un año, se determinan los ingresos que se recibieron por no haber pagado el arancel, por haber utilizado la tasa de cambio paralela y por haber aprovechado los diferenciales de rentabilidad.

Las ganancias relativas al arancel corresponden a la diferencia entre el efectivamente recaudado y el correspondiente si se hubiese declarado todo el valor de los bienes, multiplicado por la tasa de recaudo del período. Estos ingresos fueron convertidos a pesos utilizando la tasa de cambio oficial. En cuanto a las ganancias o pérdidas correspondientes al diferencial cambiario,

Gráfico 15

Ingresos ex - ante¹

(Pesos constantes 1975)



¹ Calculado como la diferencia entre los costos de "contrabandear" US\$100 y los costos de importar legalmente la misma cantidad. Dentro de estos costos unicamente se tienen en cuenta la tasa de cambio y la carga impositiva.
Fuente: Gráfico 3, 12 y 13.

estas fueron obtenidas como la diferencia entre la tasa de cambio oficial y la paralela multiplicada por el monto estimado de la subfacturación en dólares. Para los años en que se realizaron operaciones de sobrefacturación se utilizó el diferencial calculado como la tasa de cambio paralela menos la oficial.

Por último, las ganancias correspondientes a los movimientos de capitales se calcularon como los dólares que habrían ingresado ilegalmente multiplicados por la rentabilidad interna menos la externa, más los dólares que salieron ilegalmente multiplicados por la rentabilidad externa menos la interna. Estas ganancias se convirtieron a pesos de acuerdo con la menor tasa de cambio.

Finalmente, se agregaron los tres tipos de ganancias y se calcularon como proporción de los dólares subfacturados a la tasa de cambio oficial. Los resultados de esta operación pueden observarse en el Gráfico 16, donde se aprecia un porcentaje de ganancias que fluctúa entre el 15 y 30%, con excepción del período 1983-86, cuando se habrían realizado este tipo de operaciones a pérdida.

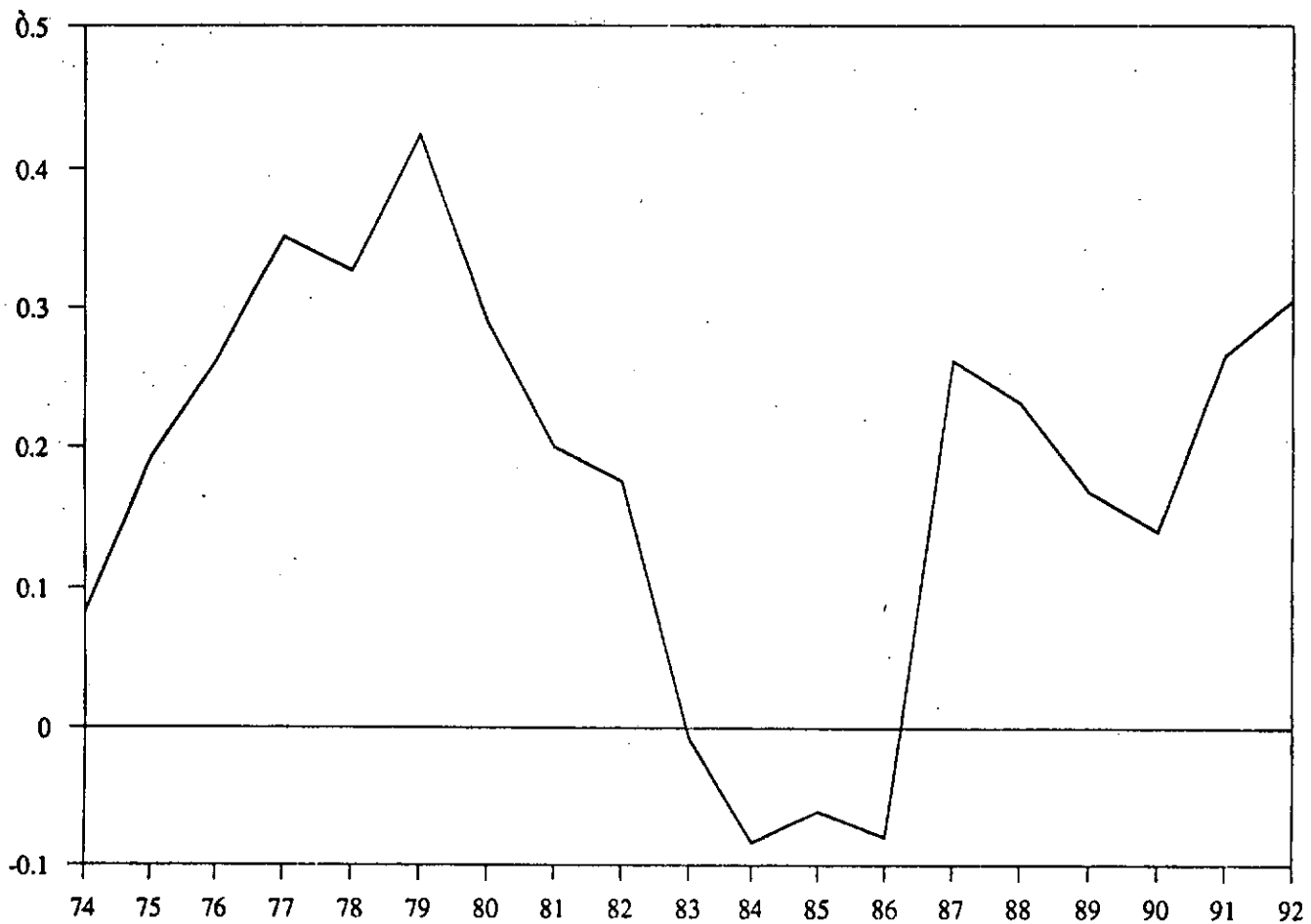
B. LA SUBFACTURACION EN FUNCION DE SUS DETERMINANTES

Hemos obtenido un estimativo de la subfacturación, mediante la comparación de las importaciones colombianas con las

Gráfico 16

Ganancia total¹

(por dólar sub - sobrefacturado)



¹ Ingresos expost recibidos por evadir el arancel, por aprovechar el diferencial cambiario y de tasas de interés, expresados como proporción de cada dólar subfaturado.

exportaciones señaladas por terceros países. Además, hemos descrito un modelo formal en el que se hacen explícitos los incentivos para evadir impuestos. Finalmente, hemos calculado algunos de dichos incentivos para el caso de Colombia, tratando de relacionar el cambio en aquellos con los cambios en los montos subfacturados. En la presente sección continuaremos con dicho análisis, haciendo uso de sencillas técnicas econométricas.

En el Cuadro 16 aparecen seis variables: CONT, el porcentaje declarado de importaciones, calculado como el cociente entre las importaciones declaradas y la suma de éstas y de nuestros estimativos de subfacturación; ARAN, que es el porcentaje efectivamente recaudado de impuestos al comercio internacional, en el que se incluyen el arancel, el IVA y la sobretasa; PREM, que se refiere a la diferencia porcentual entre la tasa de cambio paralela y la oficial; INGANT, calculado como la ganancia ex-ante por subfacturar, la cual es función de los impuestos a evadir y del diferencial cambiario a usufructuar; INGPOS, calculado como la ganancia ex-post por subfacturar, en que, adicionalmente, se tiene en cuenta el diferencial de tasas de interés.

De acuerdo al modelo formal ya presentado, analíticamente la relación entre la subfacturación y el tipo de determinantes que acabamos de describir es, en principio, incierta. Por lo tanto, se trata de un problema que se debe resolver a nivel empírico.

Cuadro 16. BASE DE DATOS PARA ESTIMACIONES ECONOMETRICAS

	CONT	ARAN	PREM	DIF	INGANT	INGPOS
1974	0.87523	NA	0.04415	1.2750	2.9112	0.08260
1975	0.89233	0.18072	-0.00855	2.3250	5.9228	0.19250
1976	0.88804	0.17850	-0.00851	9.7000	5.2131	0.26335
1977	0.81309	0.19301	-0.05384	12.950	5.6235	0.35046
1978	0.92537	0.18673	-0.06891	9.5250	5.3180	0.32571
1979	0.79341	0.18509	-0.08974	18.325	4.9967	0.42343
1980	0.88217	0.19028	-0.05242	5.1000	3.8694	0.29103
1981	0.97967	0.17793	-0.04080	-1.9000	3.2747	0.20051
1982	0.94724	0.17889	0.00930	0.60000	2.3968	0.17559
1983	1.0431	0.16514	0.10227	-5.0000	0.91264	-0.00776
1984	0.99750	0.16521	0.16881	-7.9000	-0.05477	-0.08260
1985	0.95745	0.23778	0.05456	-24.300	3.1888	-0.05978
1986	1.0008	0.27942	0.00555	-19.400	4.9689	-0.07879
1987	0.99918	0.33500	0.00636	-6.6000	6.0103	0.26264
1988	0.97705	0.32096	0.01294	-7.6000	5.4649	0.23202
1989	0.93250	0.30318	0.00895	-12.500	5.3000	0.16923
1990	0.99854	0.26007	0.00120	-11.800	4.7759	0.14087
1991	0.89631	0.22204	-0.05265	-0.80000	4.8728	0.26712
1992	0.80378	0.14800	-0.14260	1.7000	5.2015	0.30517

CONT: Subfacturación de importaciones.

Fuente: Gráfico 3

ARAN: Arancel cobrado sobre importaciones.

Fuente: Dane y Contraloría.

PREM: Tasa de cambio paralela/oficial.

Fuente: Banco de la República.

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

Fuente: Banco de la República.

INGANT: Ingresos ex-ante.

Fuente: Gráfico 15.

INGPOS: Ganancia total que se ha recibido por contrabando.

Fuente: Gráfico 16.

Cuadro 17. ESTIMACIONES ECONOMETRICAS (Variable dependiente es CONT)

CTTE	ARAN	DIF	PREM	INGANT	INGPOS	AR (1)	R ²	F
1) 0.83*	0.47 (1.16)					0.37 (1.36)	0.26	2.40
2) 0.92*		-0.005* (-4.16)					0.50	17.27
3) 0.93*			0.73* (3.97)				0.48	15.78
4) 0.89*	0.19 (0.82)	-0.002 (-1.53)	0.57** (3.00)				0.70	10.81
5) 1.00*				-0.018 (-1.57)		0.34 (1.34)	0.30	3.18
6) 1.00*					-0.36* (-3.82)	0.14 (0.57)	0.55	9.00

Valores t en paréntesis.

Datos anuales 1974 - 1992.

* Significativo al 99%.

Hemos corrido seis regresiones, cuyos resultados, una vez se corrige por autocorrelación de primer orden, se reportan en el Cuadro 17. En todos los casos, la variable dependiente es CONT, donde es importante recordar que a mayor nivel de la variable, menor el porcentaje de subfacturación. Se utilizan datos anuales para el período 1975-1992.

La primera regresión relaciona a CONT con la variable impositiva ARAN. Los resultados no son satisfactorios. La segunda regresión utiliza como variable explicatoria a DIF; el ajuste es alto y el signo es el esperado: entre mayor sea el diferencial entre la tasa de interés interna y la externa, menor es el porcentaje de importaciones que efectivamente se declaran. Un resultado igualmente satisfactorio se obtiene con la tercera regresión, que utiliza como variable independiente a PREM, la diferencia porcentual entre la tasa de cambio paralela y la oficial. El ajuste es bueno y el signo del coeficiente el esperado; entre mayor sea la tasa de cambio paralela respecto de la oficial, mayor el porcentaje de importaciones que se declara.

En la cuarta estimación se consideran conjuntamente las tres variables recién mencionadas. Se confirman los resultados anteriores. A saber, el ajuste de la regresión es bastante elevado y las variables son significativas en su conjunto. Individualmente, ARAN no es significativamente diferente de cero;

DIF tiene el signo esperado pero su significancia no es muy alta; PREM tiene el signo esperado y es altamente significativa.

Finalmente, en la quinta y sexta estimación se relacionan CONT y los ingresos ex-ante y ex-post producto de evadir los impuestos y aprovechar los diferenciales. En el primer caso, que no incluye ganancias por diferenciales en tasas de interés, el ajuste es aceptable, el signo el esperado, pero la significancia es baja. En el segundo caso el ajuste es elevado, el coeficiente es altamente significativo y el signo el esperado.

De las anteriores estimaciones se deduce que, dependiendo de la estimación, hasta el 70% de la varianza de la variable dependiente se puede explicar en el comportamiento de las variables independientes. Ello sugiere que, sin lugar a dudas, la subfacturación de importaciones se puede explicar satisfactoriamente teniendo en cuenta sólo las motivaciones económicas comúnmente mencionadas. Dentro de estas últimas, los diferenciales de tasa de cambio y de tasa de interés parecen jugar un papel más relevante que el de los aranceles. Siendo ello así, podemos concluir que el repunte reciente de la subfacturación, fenómeno inesperado en razón a la baja en la carga impositiva, se explica en diferenciales de tasa de cambio y de tasa de interés que han estimulado el ingreso de capitales a Colombia, mediante transacciones que buscan sacar provecho

tanto de las mayores tasas de interés domésticas como del hecho de que la tasa de cambio paralela es inferior a la oficial.

IV. REFORMAS EN EL RÉGIMEN ADUANERO³⁰

Las recientes reformas que ha venido emprendiendo el país hicieron necesario el replanteamiento de la estructura y funciones de la aduana nacional. Con dicho replanteamiento se lograron avances importantes en la agilización y la reducción de trámites y trabas a la entrada y salida de mercancías. Igualmente, se redujo de manera considerable la corrupción de la institución, la cual implicaba unos sobrecostos muy altos para el comercio internacional.

La reforma aduanera se inició con el Decreto 1660 de 1991, mediante el cual se implementó un plan de retiro colectivo que significó la salida de cerca de 2000 funcionarios. Posteriormente (Decreto 1750 de 1991) se despenalizó el contrabando; se remplazaron las sanciones privativas de libertad por sanciones administrativas de carácter pecuniario. Este hecho es relevante si se tiene en cuenta que el lavado de dólares tampoco es considerado como delito en el país y que, a pesar de ser

³⁰ Esta sección se basa en gran parte en Ibarra (1993).

sustituído por la figura del enriquecimiento ilícito, no existe un mecanismo legal eficiente para sancionarlo.

La reforma se consolidó con los Decretos 1105, 1909, 2117 y la Ley 6 de 1992. En el régimen aduanero anterior era prácticamente obligatorio el aforo de las mercancías. Mediante el Decreto 1909 de 1992 se le confirió al importador el derecho de retirar la mercancía de los depósitos particulares sin intervención del estado. Sin embargo, este último conservó el derecho de realizar inspecciones aleatorias antes o después del retiro de las mercancías y a revisar la contabilidad y en general toda la información comercial del importador.

Anteriormente existía un cruce entre las funciones que correspondían a la Aduana y las que le correspondían a la Administración de Impuestos. De un lado, ambas cumplían con la labor de recaudo del IVA. Por otra parte, los importadores debían presentar declaración de renta ante Impuestos Nacionales. La fusión se hizo efectiva mediante el Decreto 2117 de 1992 que creó la DIAN (Unidad Administrativa de Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales). El gran atractivo de realizar esta unión se fundamentaba en que sería relativamente sencillo realizar el cruce entre los documentos de Aduana y los libros de contabilidad de la empresa. Además, cualquier irregularidad en el pago de impuestos de aduanas llevaría a un pago mayor de

impuestos por concepto de las utilidades obtenidas³¹. Adicionalmente, a la nueva institución se le recomendó la represión y sanción de las infracciones al control de cambios.

Una vez establecida la DIAN, se procedió a aplicar al caso de las importaciones todos los conceptos que se utilizan en la recaudación tradicional de impuestos. Se estableció que el declarante debía ser el responsable de la Declaración de Aduanas y, por ende, no había razón para realizar aforos obligatorios. Igualmente, se impuso como principal mecanismo de control la evaluación "a-posteriori."

De esta manera, la fusión de entidades llevó a una unificación de criterios, lo cual favoreció la labor de "alcabala", a costa de un detrimento de la importancia de la función de represión de prácticas ilegales de comercio exterior. Teniendo en cuenta los inconvenientes que planteaban los cambios en el régimen aduanero, se han aprobado una serie de medidas tendientes a proteger al productor nacional del "dumping" y de la subfacturación. Una de ellas fue el establecimiento de precios mínimos para 30 posiciones de textiles (entre 900 que comprende el capítulo), mediante la resolución 2926 de 1993. Según esta disposición, no

³¹ Al respecto véase "Una Nueva Aduana para un Nuevo País", Documento presentado por la Dirección de Aduanas Nacionales y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Consejo Superior de Comercio Exterior, julio de 1993.

es posible traer una mercancía a un precio inferior al establecido en la aduana.

La efectividad de la medida de precios mínimos es muy factible en el caso de los automóviles, donde es difícil cambiar de clasificación arancelaria. En otros casos es de esperar que las mercancías que anteriormente se registraban con un valor inferior dentro de una clasificación determinada se registren ahora dentro de otra clasificación que no presente precios mínimos. Para comprobar la anterior intuición, se realizó una evaluación de los efectos del establecimiento de precios mínimos, tomando los promedios mensuales de precios y cantidades observadas. De acuerdo con la intuición, las cantidades de una posición "controlada" debían disminuir después del establecimiento de la medida de control. Sin embargo, los resultados (Cuadro 18) muestran que las cantidades en promedio permanecieron constantes y que si bien disminuyeron en aquellos casos en donde los precios mínimos eran más altos que los implícitos anteriores, aumentaron en los numerosos casos en que los precios impuestos fueron inferiores a los implícitos antes de la medida³².

³² Esta reducción en los precios implícitos no necesariamente se debe al establecimiento de precios mínimos erróneos; es posible que los importadores que importaban sus bienes a un precio más alto, los registren ahora al precio que indican los controles.

Cuadro 18. PRECIOS MINIMOS DE IMPORTACION

NANDINA	Diferencia % en kilos	Diferencia % en precios
5514210000	-1.0	-0.1
5516420000	-1.0	0.0
5407830000	-0.7	-0.2
5512990000	-0.7	0.1
5514390000	-0.7	-0.1
5209110000	-0.5	-0.3
5407520000	-0.4	0.0
5210590000	0.8	-0.2
5210590000	0.8	-0.2
5515120000	1.5	0.2
Total 30 posiciones	0.0	0.0

Nota: las diferencias se establecen entre los promedios mensuales antes y después de la adopción de la medida

Cálculos: Fedesarrollo

Fuente: Manifiestos de Aduanas

Otra medida adoptada es la restricción del número de aduanas a través de las cuales pueden ingresar determinadas mercancías. Inicialmente se estableció que esta medida sería transitoria mientras se creaba la infraestructura y se conseguía el personal necesario para restaurar el número de aduanas. Sin embargo, la medida continúa; evidentemente retarda y encarece la importación de mercancías por la vía legal.

Un consenso general, tal y como se refleja casi que diariamente en los medios de comunicación, es que los controles han disminuido y que esto ha facilitado el aumento del contrabando y del "dumping". Tal vez esto proporcione una explicación plausible a los resultados del módulo de Apertura de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo, donde la percepción de los cambios de la aduana si bien es positiva para 1994, es bastante inferior a la percepción que se tenía para 1993.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

A. DISMINUCION DE INCENTIVOS

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

Lo anterior sugiere que, sin demeritar la importancia de corregir algunos procedimientos de tipo administrativo, se hace necesario reconocer que mientras persistan incentivos económicos, el contrabando seguirá siendo un problema. Esta conclusión se asemeja a la de Agosin, et.al. (1994) para el caso de los flujos de capital que han llegado a la economía chilena: siempre que el incentivo económico sea razonable, los controles a la entrada de capitales serán efectivos. No obstante, si los incentivos económicos se vuelven lo suficientemente grandes, los mismos controles simplemente dejan de ser efectivos.

Naturalmente, en el caso que nos ocupa la existencia de incentivos no es un caso fortuito. En particular, del análisis econométrico se desprende que la existencia de diferenciales tanto en tasas de cambio como en tasas de interés explican una parte importante del problema de la subfacturación. En general, dichos diferenciales no existen por capricho; son el resultado, entre otras, de la existencia de controles a la movilidad de capitales y de la segmentación del mercado de divisas entre un sector formal y otro informal.

Respecto de lo que fue la norma en Colombia durante casi un cuarto de siglo, recientemente se ha presentado una importante tendencia a la liberalización de la cuenta de capitales. Ello conduce no sólo a que se aminoren los diferenciales de tasas de interés sino, por supuesto, a que quien desee explotar dicho diferencial lo pueda hacer abiertamente, sin acudir a prácticas comerciales ilegales. No obstante los avances que se han hecho en términos de liberalización, todavía es mucho lo que falta por hacer. En el proceso de avanzar en las reformas se deben sopesar los evidentes beneficios con el natural costo de incurrir en una pérdida (quizás no despreciable) de autonomía monetaria.

De otra parte, y en algo que se nos antoja mucho más complejo, Colombia tiene un problema de diferencial de tasas de cambio completamente atípico, en virtud a la presencia del narcotráfico.

La legalización de dicha actividad, o por lo menos la libre movilidad de los recursos financieros que allí se generan, es un prerequisite para que desaparezca ese enorme incentivo que es lavar dinero a través de las actividades comerciales tradicionales y a través del contrabando abierto. O lo que es lo mismo, el contrabando abierto y la subfacturación de importaciones son, quizás, un resultado inevitable de que el tráfico de narcóticos sea ilegal. Los obvios costos de legalizar dicha actividad deben compararse con los eventuales beneficios, entre los que habría que incluir la sensible reducción de incentivos al comercio ilegal de mercancías.³³

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

³³ Evidentemente, las actividades ilegales no son la única causa de que existan diferenciales de tasas de cambio. Desafortunadamente, en algunos casos son las autoridades mismas las que se encargan de originar dichos diferenciales, por ejemplo estableciendo impuestos (retenciones) a divisas provenientes de las actividades de servicios.

diferenciales esperados de rentabilidad, sino, quizás, logrando el objetivo no deseado de incrementarlos.³⁴

Finalmente, creemos conveniente que, en el propósito de disminuir los incentivos a la subfacturación a través del contrabando técnico, se ponderen las bondades de introducir un arancel "plano" como el que existe hoy en día, por ejemplo, en Chile.

B. LOS CONTROLES

Recientemente han surgido propuestas para enfrentar el problema del contrabando, dentro de las que se incluyen las siguientes:³⁵

1. Constitución de pólizas cuando existan diferencias en la valoración de mercancías.
2. Aforo físico de acuerdo al origen y para importadores ocasionales o no tradicionales.

³⁴ Al respecto, véase Steiner, et.al. (1992).

³⁵ Nos basamos en parte en Ibarra (1993) y en las Ayudas de Memoria de los Talleres de Definición de Acciones Específicas organizados por Fedesarrollo y el Ministerio de Comercio Exterior.

3. Realizar una combinación del mecanismo de aduanas del sector público con una auditoría por parte de compañías privadas. Este mecanismo se ha adoptado en el Perú, donde es necesario tener certificados homologados de importaciones y exportaciones antes del embarque de las mercancías. Para evitar que el mecanismo se vuelva inoperante, se sobrentiende que el mismo se debe contratar con empresas de larga tradición y prestigio en la materia.

4. Aforos públicos donde los gremios participan en el control de las importaciones, como aconseja el acuerdo de Kioto³⁶.

5. Acreditar la procedencia de divisas de todas las importaciones en forma general y no esporádica, como sucede actualmente.

6. Volver al contrabando un delito punitivo, con medidas como la privación de la libertad, como sucede en los Estados Unidos.

7. Tener extremo cuidado en establecer zonas de libre comercio con países que, sin lugar a dudas, han probado ser lugares de origen del contrabando hacia Colombia. En dichos casos, los mecanismos de expedición de normas de origen deben ser diseñados y controlados con el máximo de atención.

³⁶ El Convenio de Kioto, que data de 1973, es un acuerdo para simplificar y homologar a nivel internacional las técnicas aduaneras implementadas en los diferentes países. Colombia aceptó los lineamientos generales del acuerdo pero no lo firmó.

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

Sin dar marcha atrás al interesante proceso de desmonte de trabas y agilización de trámites que se ha dado en los últimos años, vale la pena considerar medidas, complementarias a las que ya se han tomado, dentro de las que se incluyen: (i) penalizar el delito tanto de lavado de dólares como de contrabando, técnico o abierto; (ii) la modernización institucional debe ser estimulada. El acopio oportuno y eficiente de precios de referencia se debe convertir en una prioridad, así como la capacitación del personal encargado de las actividades de control; (iii) se debe contemplar la posibilidad de involucrar a agencias privadas del exterior que se dedican al negocio de "certificar" operaciones comerciales internacionales; (iv) evaluar la bondad de haber unido, en una sola institución, a la Aduana y a la Administración de Impuestos.

REFERENCIAS

Agosin, M., R. Fuentes y L. Letelier (1994): "Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: el caso de Chile", en R. Steiner (comp.) **Afluencia de Capitales y Estabilización en América Latina**, Fedesarrollo - Tercer Mundo.

Allingham, M.G. y A. Sandmo (1972): "Income tax evasion: a theoretical analysis", **Journal of Public Economics**, noviembre.

Coltabaco (1993): "La crisis de la industria tabacalera", agosto.

Departamento Nacional de Planeación (1992): "Distorsiones de las cifras de comercio exterior colombiano de bienes 1980-1990", mimeo, Departamento Nacional de Planeación, enero.

FENALCO (1993): "El contrabando: un fenómeno de origen económico", Documento presentado al Congreso Nacional de Comerciantes, octubre.

Herrera, S. (1991): "Movilidad de capitales en la economía colombiana", en M. Cárdenas (comp) **Macroeconomía de los flujos de capital**, julio.

Ibarra, G. (1993): "El GATT y las Reformas de la Aduana". Documento presentado al Instituto de Derecho Tributario, septiembre.

Kalmanovitz S. (1990), "La Economía del Narcotráfico en Colombia", **Economía Colombiana**, Contraloría General de la Nación, febrero.

Meisel, A. (1990): "Una nota sobre: Que tanta subfacturación hay en las cifras de importación de Colombia?", **Ensayos sobre Política Económica**. Banco de la República, junio.

Monitor (1993): "Creating the Competitive Advantage of Colombia, Lessons from the Textile Sector". **Monitor National Competitives Survey**, noviembre.

Ocampo, J.A. (1992): "Trade Policy and Industrialization in Colombia 1967-1991", mimeo.

Rocha, R. (1993): "Movilidad de capitales a través de la sobre y subfacturación de las exportaciones e importaciones de bienes en Colombia: Determinantes y evidencia empírica para 1960-1990", **Desarrollo y Sociedad**, marzo.

Sánchez, F., E. Lora y A. Parra (1993): "Ahorro, inversión y perspectivas de crecimiento en Colombia", en E. Bacha (ed.) **Requisitos de Ahorro e Inversión para Restaurar el Crecimiento en América Latina**, PUC Río de Janeiro y BID.

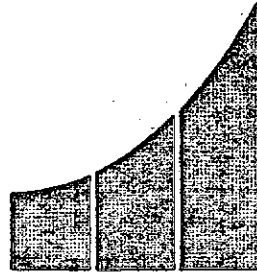
Sánchez, F. y C. Gutiérrez (1994): "Reformas tributarias en Colombia 1980-1992", **Coyuntura Económica**, marzo.

Steiner, R., R. Suescún y L.F. Melo (1992): "Flujos de capital y expectativas de devaluación", **Coyuntura Económica**, junio.

Urrutia, M. (1982): "Una Política Nueva para Combatir el Contrabando", **Coyuntura Económica**, mayo.

Varela, C.J. (1992): "Estimación de la Sobrefacturación de las exportaciones y la subfacturación de las importaciones para 1991", mimeo, Banco de la República, abril.

Vivas, A. y G. Rodríguez (1993): "Evaluación económica de estrategias para el control del tabaquismo en Colombia", CEDE, Universidad de los Andes.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.