

Licencias no reembolsables para importaciones

Javier Fernández R.

I. INTRODUCCION

En Colombia el estatuto cambiario contempla la posibilidad de que el INCOMEX otorgue licencias no reembolsables para las importaciones de bienes que constituyan inversión extranjera directa, para las efectuadas bajo ciertas condiciones por compañías petroleras y mineras, por diplomáticos, o por el sector público con base en créditos externos, y en algunos otros casos especificados en el artículo 82 del Decreto 444/67. Además, deja abierta la posibilidad que el Consejo Directivo de Comercio Exterior autorice el otorgamiento de licencias no reembolsables "en casos especiales... y que no impliquen egresos de divisas del país".

En los últimos meses han aparecido varios artículos periodísticos donde se promueve la ampliación del sistema de licencias no reembolsables para facilitar la importación de materias primas y bienes de capital por encima del cupo de importaciones que, por razones cambiarias, se ha fijado para las licencias reembolsables¹. Aunque pueden existir variantes sobre el procedimiento, la propuesta más radical parece consistir en que el INCOMEX haga la vista gorda sobre el origen de los dólares con los que serán pagadas las importaciones efec-

tuadas con esas licencias. El argumento principal es que la ampliación del sistema de licencias no reembolsables permitiría suavizar la restricción al crecimiento y al empleo impuesta por la necesidad de racionalizar las divisas vendidas por el Banco de la República, pero a menudo se presenta reforzado con la sugerencia de que el sistema podría estimular la repatriación de capitales fugados y tendría un efecto fiscal positivo, puesto que las importaciones amparadas con el nuevo tipo de licencias no reembolsables estarían sujetas a derechos aduaneros, como si se hubieran efectuado con licencias reembolsables.

No es fácil tomar con seriedad una propuesta como la que se acaba de esbozar puesto que, aparte de cualquier efecto fiscal, las consecuencias económicas y éticas de la misma serían muy similares a las de una política de relajar los controles y las sanciones al contrabando. Sin embargo, lejos de desaparecer de las publicaciones económicas parece que la idea ha venido adquiriendo cierta fuerza, y una aparente respetabilidad, por lo cual se justifica un comentario de la misma. En la sección II de estas notas se efectúa una discusión general del problema con base en la formación de un modelo simple de la operación de los mercados para el dólar oficial y el dólar negro, cuya presentación y tratamiento temático se consigna en el Apéndice. En la

¹ N. E. El original de este artículo fue recibido cuando no se conocía aún el proyecto de Ley sobre el particular.

sección III se presenta un resumen de estas notas, y se hacen algunos comentarios pertinentes.

II. EFECTOS DE LAS LICENCIAS NO REEMBOLSABLES

Los principales efectos de la ampliación del sistema de licencias no reembolsables para permitir importaciones de materias primas y bienes de capital financiadas con dólares no adquiridos al Banco de la República pueden apreciarse examinando el comportamiento probable de los mercados para el dólar oficial y para el dólar negro antes y después de la innovación. La caracterización del mercado del dólar oficial no ofrece dificultades: la teoría económica y la experiencia sugieren que en ese mercado existe una demanda que depende inversamente del precio del dólar oficial y que aumenta o disminuye en relación directa con el precio del dólar negro, que es un sustituto cercano del dólar oficial, para muchos usos. La oferta, por su parte, responde positivamente al precio del dólar oficial, y aumenta o disminuye en relación inversa con el precio del dólar negro. En otras palabras, a cada precio del dólar oficial la venta de dólares al Banco de la República tenderá a disminuir cuando aumente el precio del dólar negro, puesto que en alguna medida los vendedores reorientarán sus ventas hacia el mercado más rentable.

En el mercado oficial hay un exceso de demanda, puesto que el precio está por debajo del nivel de equilibrio. La cantidad de dólares que debe desembolsar por período el Banco de la República excede la cantidad ofrecida espontáneamente en el monto de la pérdida de reservas. En otras palabras, hay un cupo de racionamiento por período que es igual a la cantidad ofrecida espontáneamente más el uso de reservas internacionales. Sobre este mercado, el oficial, la ampliación del mecanismo de licencias no reembolsables se manifestará indirectamente a través de sus efectos sobre los precios del dólar negro. En la medida en que la ampliación del sistema de licencias

se traduzca en un aumento del precio del dólar negro frente al oficial, la cantidad de dólares ofrecida al Banco de la República disminuirá puesto que se hará más atractivo vender los dólares en el mercado negro. Además, ante un aumento del diferencial de precios en favor del dólar negro, la cantidad demandada de dólares oficiales aumentará, puesto que su sustituto cercano se ha encarecido, y además puede ser rentable intentar cierto arbitraje.

En cuanto al mercado del dólar negro, también aquí se tiene una demanda y una oferta que dependen de los precios del dólar negro y del oficial en el sentido usual: un aumento del precio del dólar negro hará caer la cantidad demandada en ese mercado y hará aumentar la cantidad ofrecida; por otra parte, un aumento del precio del dólar oficial, todo lo demás igual, hará que a cada precio del dólar negro ahora se demande una mayor cantidad, y se ofrezca menos que antes. Además es razonable suponer que la cantidad demandada de dólares negros está positivamente relacionada con el exceso de demanda en el mercado oficial.

Para comprender el efecto que sobre la demanda y la oferta de dólares en el mercado negro tiene la ampliación del sistema de licencias no reembolsables debe tenerse en cuenta que lo que realmente se está haciendo con la medida es aumentar los usos posibles de los dólares negros. Ahora éstos podrán ser utilizados no sólo para comprar bienes de contrabando y para todos sus otros usos tradicionales, sino también para hacer importaciones legales amparadas por licencias no reembolsables. Se habrá creado, en efecto, una alternativa adicional para importar, además de las ya existentes, esto es de las importaciones con licencias reembolsables y del contrabando puro y simple. Algunas importaciones que no estaban permitidas, o que estaban severamente racionadas, y que no era posible efectuar de contrabando podrán hacerse ahora, en forma legal pero financiándolas con dólares del mercado negro. Además, si el costo de efectuar las importaciones con licencias no reembolsables es inferior

al. de hacerlas de contrabando, la cantidad demandada de dólares negros puede recibir un impulso adicional. En resumen, es evidente que como resultado de la innovación aumenta la demanda en el mercado negro.

La cantidad de dólares ofrecida en el mercado negro dependerá de su precio relativo. En la medida en que el aumento de la demanda haga elevar el precio del dólar negro podrá esperarse que se ofrezca una mayor cantidad en ese mercado. Pero el efecto de la innovación sería indirecto, esto es, se produciría sólo si aumenta el precio, y de ninguna manera como resultado directo de la introducción o ampliación del mecanismo de licencias no reembolsables. Debe subrayarse este punto, porque en algunos escritos periodísticos sobre el tema parece reflejarse la creencia de que la innovación podría dar lugar, por sí misma, a un aumento de la oferta de dólares en el mercado negro. Por ejemplo, que frente a la nueva oportunidad de usar sus dólares algunos poseedores de dólares negros que tenían su capital en el exterior estarán dispuestos a traerlo al país. Esto es, que ofrecerán una mayor cantidad que antes, a cada precio. Quizás esa creencia está en el fondo de la idea de que es posible que, como resultado de la innovación, el precio de los dólares negros *disminuya*. El error es elemental, y puede apreciarse mejor con el siguiente ejemplo, muy conocido en los textos de economía: supóngase que mañana se descubriera que comer una papaya al desayuno definitivamente previene el cáncer. El efecto de ese descubrimiento sería el de aumentar la demanda de papaya, lo que significa que el mercado estaría dispuesto a comprar una mayor cantidad que antes a cada precio. Pero sería necio afirmar que la curva de oferta de papaya aumentará. El negocio del productor no es comer papayas sino venderlas, de manera que los nuevos usos de su producto sólo afectarán su oferta si el precio aumenta. Los nuevos usos de los dólares negros, esto es, el poder financiar con ellos importaciones legales bajo el sistema de no reembolsables, elevarán la demanda, pero sólo afectarán la

cantidad ofrecida en la medida que afecten el precio de mercado.

Es posible concebir un sistema ampliado de licencias no reembolsables donde se limite el otorgamiento de las licencias a quienes puedan demostrar que para financiar sus importaciones usarán sus propios recursos, generados a través de fugas de capitales en el pasado o de contrabando de exportación. Bajo tales circunstancias dejaría de existir la separación que se ha supuesto entre los oferentes y los demandantes de los dólares para las licencias no reembolsables, de manera que el monto ofrecido para ese nuevo uso aumentaría *pari passu* con el monto demandado. Aun en ese caso tendría que preverse que una parte de los dólares que antes se ofrecían para cualquier uso en el mercado negro ahora serían dirigidos hacia la adquisición de licencias no reembolsables, por lo cual el precio del dólar en el mercado negro tendería a aumentar, con implicaciones similares a las que se señalan en el párrafo siguiente para el caso, más razonable, donde se mantiene la separación entre los oferentes y los demandantes de los dólares para las licencias no reembolsables. Creo, sin embargo, que el caso donde se mantiene un vínculo directo entre la oferta y la demanda de los dólares para las licencias no reembolsables debe descartarse por las siguientes razones: 1) Repugna a la ética el procedimiento de limitar el beneficio de las licencias no reembolsables a quienes puedan demostrar que previamente habrían cometido ciertas infracciones cambiarias. 2) Sería ingenuo esperar que muchos individuos o empresas estén dispuestos a reconocer la comisión de infracciones cambiarias previas para obtener el beneficio de licencias no reembolsables, sujetas a derechos aduaneros y todo lo demás, cuando disponen de tantos otros métodos para efectuar sus importaciones. Entre otros, el de presionar por el otorgamiento de licencias reembolsables con la autoridad moral que les da el ser productores o comerciantes honestos mientras no se les pruebe lo contrario. 3) Los mecanismos de prueba que tendrían que establecerse para asegurar que los dólares no fue-

ron comprados en el mercado negro sino generados por las propias actividades ilegales del importador darían lugar a complicaciones visibles.

Puesto que en el mercado del dólar negro el precio se determina por la oferta y la demanda es claro entonces que el primer efecto de la innovación comentada sería el de elevar el precio y ampliar, a igualdad de condiciones, el diferencial entre el precio del dólar negro y el del oficial. A su vez, este aumento del precio relativo del dólar negro haría disminuir la oferta de dólares al Banco de la República (por ejemplo, algunos exportadores estarán más dispuestos a subfacturar) y simultáneamente elevaría la demanda en el mercado oficial (por ejemplo, algunos importadores estarían más dispuestos que antes a sobrefacturar). El exceso de demanda aumentaría en el mercado oficial, lo que a su vez reforzaría, probablemente, la presión de demanda en el mercado negro. Por supuesto, si el Gobierno intentara garantizar el mismo cupo de dólares oficiales que antes de la innovación, tendría que compensar la reducción en la cantidad ofrecida de dólares por el sector privado con una mayor salida de reservas.

La magnitud de los distintos efectos dependerá, claro está, de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda en cada mercado, sobre las cuales no se sabe gran cosa. Hay razones, sin embargo, para pensar que aquella parte de la oferta de dólares en el mercado negro que se abastece de fuentes distintas a la subfacturación de exportaciones es poco elástica. Ciertamente es poco probable que el nivel de transferencias de trabajadores del exterior o de ventas efectuadas por turistas se altere sustancialmente ante un aumento moderado del precio relativo del dólar negro, y resulta difícil pensar que la oferta de dólares provenientes del narcotráfico sea muy elástica a los precios del dólar negro. Si eso es así se tendría que el efecto neto de la innovación sobre el abastecimiento de dólares de la economía sería prácticamente igual a la pérdida adicional de reservas del Banco de

la República. O, lo que es lo mismo, que el resultado para la producción y para el fisco sería casi igual al de elevar el cupo de importaciones. Sin embargo, se estaría aumentando al mismo tiempo el exceso de demanda de dólares en el mercado oficial, lo que podría fomentar expectativas de mayor devaluación, y se habría creado un precedente inconveniente para los propósitos del control de cambios.

III. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La ampliación del sistema de licencias no reembolsables equivale a la creación de una nueva oportunidad de uso de los dólares negros. Por lo tanto aumenta la demanda en ese mercado y, presumiblemente, hace elevar el precio. Ese aumento del precio en el mercado negro hará, a su vez, crecer la demanda por dólares oficiales y disminuir su oferta de tal manera que, si se mantiene el antiguo nivel de abastecimiento de dólares oficiales, esto dará lugar a una mayor pérdida de reservas y a una ampliación del exceso de demanda, creando presiones por mayor devaluación. El beneficio social sería lograr un mayor nivel de abastecimiento total de importaciones, y un mayor nivel de recaudos fiscales frente a la situación inicial. Sin embargo, en la medida en que la respuesta de la oferta de dólares negros al aumento de su precio refleje principalmente una desviación de dólares desde el mercado oficial, el beneficio mencionado no sería muy distinto del que se obtendría elevando el cupo de importaciones en el mercado oficial. La propuesta de ampliar el sistema de licencias no reembolsables demuestra, una vez más, que para cualquier problema económico es posible encontrar una solución ineficiente, que lo agrave.

ANEXO

EL MODELO FORMAL

Sean:

X^d = Cantidad demandada de dólares en el mercado oficial.

X^o = Cantidad ofrecida de dólares en el mercado oficial.

E = Exceso de demanda en el mercado oficial.

R = Cupo de racionamiento de dólares en el mercado oficial.

U = Uso (pérdida) de reservas internacionales.

Y^d = Cantidad demandada de dólares en el mercado negro.

Y^o = Cantidad ofrecida de dólares en el mercado negro.

O = Precio del dólar oficial (pesos por dólar).

N = Precio del dólar negro (pesos por dólar).

C = Parámetro que indica el costo unitario de hacer importaciones financiadas con dólares negros (adicional al costo de los dólares).

Las variables de cantidad se refieren a flujos por unidad de tiempo.

La caracterización de ambos mercados efectuada en el texto es la siguiente:

$$(1) X^d = X^d(O, N) \quad X^d_o < 0 \quad X^d_n > 0$$

$$(2) X^o = X^o(O, N) \quad X^o_o > 0 \quad X^o_n < 0$$

$$(3) E = X^d - X^o$$

$$(4) R = X^o + U$$

$$(5) Y^d = Y^d(O, N, E, C)$$

$$Y^d_o > 0 \quad Y^d_n < 0 \quad Y^d_E > 0 \quad Y^d_C < 0$$

$$(6) Y^o = Y^o(O, N)$$

$$(7) Y^d = Y^o$$

Donde los sub-índices significan derivadas parciales.

Suponiendo, para efectos del análisis, que los valores de O y R están fijos, y diferenciando totalmente el sistema conformado por las ecuaciones (1) a (7) se obtiene:

$$(8) dN = A \cdot dC$$

donde $A =$

$$Y^d_c / [Y^o_n - Y^d_n + Y^d_E (X^o_n - X^d_n)]$$

A primera vista el signo de A es ambiguo. Sin embargo, si se supone que cualquier exceso de demanda en el mercado de dólares negros hará subir el precio, la condición de estabilidad, $Y^o_n < Y^d_n$, esto es, que el exceso de demanda se reduzca cuando el precio aumenta, implica que el denominador de A debe ser positivo y que, por consiguiente, el signo de A será negativo, sin ambigüedad. Puesto que, el efecto inicial de la ampliación del sistema de licencias no reembolsables es reducir el costo de importar con tales dólares, por lo menos en algunos casos donde el contrabando directo no resultaba práctico, se concluye que como resultado de la medida el precio del dólar negro aumentará. Ahora, por (2) y (4):

$$(9) dU = -X^o_n \cdot dN$$

Por tanto (8) implica que U , el uso de reservas internacionales, aumentará.

A su vez, de las ecuaciones (1) a (3) se desprende:

$$(10) dE = (X^d_n - X^o_n) dN$$

Por tanto, (8) implica que el exceso de demanda en el mercado oficial aumentará.

La oferta de dólares en el mercado negro puede descomponerse, en forma un poco arbitraria pero útil para efectos del análisis, en: 1) Un componente que refleja desviación de dólares desde el mercado oficial al negro; esto es, un componente que se alimenta con dólares cuyo origen haría posible venderlos al Banco de la República, pero que se venden en el mercado negro por

el diferencial de precios existente, y 2) Un componente de dólares generados ilegalmente, I , cuyo destino natural, por así decirlo, es el mercado negro, incluso si el precio de este mercado no resultará particularmente favorable. Bajo estas condiciones el cambio en la oferta de dólares negros puede representarse como:

$$(11) dY^0 = dI - dX^0 \rightarrow$$

$$(12) dY^0 = (I_N - X_N^0) dN$$

Puesto que se supone que el cupo de dólares oficiales está fijo, el cambio en el abastecimiento de dólares de todo tipo es igual al cambio en la oferta de dólares en el

mercado negro. Por tanto, si I_N tiende a cero, el cambio en el abastecimiento total será igual a la desviación de dólares del mercado oficial al negro, a su vez igual a la pérdida de reservas. Los beneficios de mayor abastecimiento de dólares, y los posibles beneficios de mayores ingresos fiscales por importaciones no serían diferentes, en estas circunstancias, de los que se obtendrían ampliando el cupo de importaciones legales. Los costos, en términos de reservas, serían iguales. Pero el exceso de demanda en el mercado oficial sería mayor con licencias no reembolsables que si se eleva, simplemente, el cupo de importaciones reembolsables.