

# Algunos Aspectos de la Estructura de Control a las Importaciones en Colombia.

## A. Introducción

El presente informe describe los instrumentos de control a las importaciones utilizados en la política económica colombiana. Su objetivo es analizar el cambio en la estructura de protección a la industria, originada por la política de liberación gradual de importaciones que el país ha venido siguiendo en los últimos años, especialmente durante el período 1972-1974. Por último, se hacen algunas consideraciones sobre los efectos de la liberación en la demanda por divisas<sup>1</sup>.

En Colombia, el establecimiento de mecanismos de control a las importaciones en una forma organizada data del año 1931, en el cual se utilizaron las tarifas, licencias de importación, tasa de

cambio y otros controles. Después de la segunda guerra mundial se fortalecieron las restricciones de tipo cuantitativo. En el presente, los mecanismos más importantes para el control a las importaciones en Colombia son: la tasa de cambio; el arancel; el régimen de licencia de importación; el depósito mínimo de pago anticipado; y los regímenes de exoneración representados por el Plan Vallejo, las importaciones del estado y las exoneraciones otorgadas a los particulares.

## B. Metodología

Para medir el impacto en la protección a la industria de la política de liberación se han clasificado los mecanismos de control en dos grandes grupos: instrumentos arancelarios y para-arancelarios.

### 1. Instrumentos arancelarios

Este grupo incluye el arancel, el depósito mínimo anticipado y los regímenes de exoneración. El efecto de protección de estos mecanismos puede expre-

<sup>1</sup> Los resultados estadísticos de este informe fueron obtenidos del estudio titulado *Análisis de la estructura de control a las importaciones en Colombia*. FEDESARROLLO. (Informe final para el Banco de la República) Tomos I y II por Luis J. Garay, Ricardo Villaveces, Manuel Martínez, José Giordaneli, Yesid Castro. Bogotá, agosto de 1974.

sarse en términos de una proporción del precio CIF de importación, lo que comúnmente se denomina equivalente "ad-valorem".

La tarifa "ad-valorem", impuesta por el arancel y por el costo de oportunidad que representa la congelación de un cierto dinero debida al instrumento de pago mínimo anticipado, ocasiona un sobrecosto en el valor de los bienes importados; otorgando así, una ventaja a los productores nacionales de dichos bienes en relación a los precios a que pueden venderlos, si se comparan con aquellos vigentes en los mercados internacionales. La función de los regímenes de exoneración es por el contrario, facilitar la importación de ciertos bienes que por una u otra razón se considera que deben tener un tratamiento especial, generalmente en términos del desarrollo y el bienestar social que puedan generar. Dada la restricción de espacio éstos no serán tratados en este informe.

El estudio de los efectos de protección a la industria puede ser enfocado a través de la teoría tradicional, sobre la protección otorgada por las tarifas nominales a los productos que pueden ser importados por los diferentes sectores de la industria. Dicho enfoque sin embargo, tiene el problema de no considerar los efectos debidos a las relaciones intersectoriales.

Buscando dar una respuesta a lo anterior, se ha desarrollado la teoría de la protección efectiva. Dicho enfoque tiene en cuenta, además del efecto de protección otorgado por el arancel al producto final, el impacto proteccionista resultante de las tarifas arancelarias sobre los insumos que intervienen en su producción. El concepto de protección efectiva, se diferencia entonces fundamentalmente de aquel de protección nominal, en que se refiere a la protección otorgada

a un *proceso* y no a un *producto* como en el caso del arancel nominal<sup>2</sup>.

El concepto de protección efectiva mide el incremento porcentual en el valor agregado nacional que resulta de la estructura arancelaria fijada tanto para el producto final como para los insumos en comparación con la situación de libre comercio.

En el análisis realizado se utilizaron los conceptos de protección nominal y efectiva para medir el cambio en la estructura de protección a la industria entre 1972 y 1974.

## 2. Instrumentos "para-arancelarios"

Este grupo incluye los regímenes de listas de importación. Para medir directamente el impacto de este mecanismo sobre la estructura de protección a la industria, se requiere un conocimiento detallado de los precios nacionales e internacionales de productos e insumos. En vista de la falta de gran parte de esta información, fue necesario recurrir a métodos indirectos y aproximados para medir el impacto en la protección del cambio en el sistema de licencias en el período 1972-1974. El análisis se concentró en el impacto de este cambio sobre la demanda por divisas.

El régimen de licencia previa pertenece a la clase de instrumentos denomina-

<sup>2</sup> Matemáticamente la protección efectiva puede expresarse por:

$$TPE_j = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n a_{ij} t_i}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}}$$

- $a_{ij}$ : La cantidad de insumo "i" por unidad de producto "j" (coeficiente técnico).  
 $t_j$ : Tarifa arancelaria nominal del producto (insumo) "i".  
 $t_j$ : Tarifa arancelaria nominal del producto (insumo) "j".

dos restricciones cuantitativas, ya que ejerce un efecto similar al producido por un sistema de cuotas, dado que su otorgamiento depende principalmente del cupo de divisas asignado por la Junta Monetaria. Esta situación, un poco casuística en la aprobación de las importaciones efectuadas bajo licencia previa, genera un "premio" adicional a la protección estrictamente arancelaria y a aquella debida al costo de oportunidad del depósito mínimo de pago anticipado.

Este "premio" está representado por la diferencia que obtiene el productor nacional en la venta de su producto al precio doméstico, con relación al precio que pagaría el consumidor en el mercado internacional una vez descontados los efectos de protección debidos a los instrumentos arancelarios. El "premio" puede tener varios orígenes: uno sería la escasez de divisas, que implicaría un rechazo de algunas de las solicitudes presentadas; lo cual pone en posición ventajosa al importador que obtuvo la aprobación de su licencia. Otra forma de obtener el "premio", sería en el caso del importador o grupo de importadores, que por razones diferentes a la escasez de divisas, consiguen ser los únicos que obtienen la aprobación de sus licencias, lo que los coloca, al menos en el corto plazo, en una posición que les permite obtener rentas de monopolio y oligopolio.

### C. Resultados

Entre los principales resultados encontrados en la investigación vale la pena destacar los siguientes:

#### 1. Estructura de las importaciones

Según la estructura vigente en 1972, el 81% de las importaciones efectuadas se encontraban bajo el régimen de licencia

previa, mientras que para la vigente en junio de 1974 éstas alcanzaron un 69%. Este resultado indica que aún con el proceso de liberación que se ha venido llevando a cabo, el sistema de licencia previa es todavía un instrumento muy importante en el control de las importaciones.

Al observar el destino de las importaciones por sector económico, se encontró que el 52% aproximadamente del total de las importaciones se dirigían al sector de industria metalmeccánica y el 29% al de industrias intermedias. Este resultado indica que la sustitución de importaciones se ha llevado a cabo principalmente en la producción de bienes de consumo de tecnologías relativamente sencillas. De otra parte, las importaciones se han concentrado en aquellos productos con tecnologías más avanzadas, como son en general los bienes de capital y algunos de los bienes intermedios.

#### 2. Estructura de la protección nominal

En 1972 el arancel nominal promedio total fue del 35%, mientras que para la estructura vigente en 1974 fue de 29% (cuadro X.1).

Al considerar la protección nominal de acuerdo al régimen de importación, se encuentra una asociación entre el régimen de importación y el nivel del arancel nominal promedio. Así, los aranceles promedios más altos corresponden tanto en 1972 como en 1974 a las importaciones de prohibida, licencia previa y libre importación en ese orden. Lo anterior implica que el impacto negativo de la eliminación del sistema de licencia previa sobre el nivel de protección a la industria sería menor como consecuencia de la estructura vigente para las listas respectivas.

De otra parte, los resultados muestran una estructura de protección nominal

## CUADRO X - 1

PROTECCION ARANCELARIA NOMINAL PROMEDIO<sup>1</sup> POR SECTOR ECONOMICO  
1972 - 1974

Sector económico	Régimen <sup>2</sup>	Arancel nominal promedio %	
		1972	1974
Primario	L	35.1	5.2
	LP	28.4	18.7
	P	57.0	
	<b>Total</b>	<b>32.7</b>	<b>17.1</b>
Industrias tradicionales	L	19.7	75.1
	LP	77.2	27.5
	P	61.3	
	<b>Total</b>	<b>74.2</b>	<b>29.0</b>
Industrias intermedias	L	9.4	12.7
	LP	18.1	22.8
	P	68.3	
	<b>Total</b>	<b>17.2</b>	<b>19.0</b>
Industrias metal mecánicas	L	11.9	15.2
	LP	46.6	46.3
	P	31.9	
	<b>Total</b>	<b>38.4</b>	<b>36.4</b>
Otras industrias	L	23.5	24.1
	LP	34.1	38.4
	P	68.6	
	<b>Total</b>	<b>32.9</b>	<b>30.8</b>
<b>Total</b>	<b>L</b>	<b>12.3</b>	<b>15.1</b>
	<b>LP</b>	<b>38.5</b>	<b>35.4</b>
	<b>P</b>	<b>59.6</b>	
	<b>Total</b>	<b>35.0</b>	<b>29.2</b>

Fuente: Estudio de FEDESARROLLO.

L: Libre importación.

LP: Licencia previa.

P: Prohibida importación.

<sup>1</sup> FEDESARROLLO, *op. cit.*, Tomo II, Apéndice II.

<sup>2</sup> En 1973 se eliminó el régimen de prohibida importación.

menos dispersa para 1974 en comparación con 1972. Un caso interesante es el de la protección otorgada al sector de industrias tradicionales que experimentó un descenso del 74% en 1972 al 29% en 1974. Por el contrario la protección nominal promedio para el sector de in-

dustrias intermedias, aumentó de 17% en 1972 a 19% en 1974.

La protección otorgada por el depósito mínimo de pago anticipado se estimó en un 10% del arancel nominal promedio para cada sector productivo y según régimen de importación. Por lo tanto, no

se altera el análisis presentado en términos de protección relativa entre sectores por régimen de importación.

### 3. Estructura de la protección efectiva arancelaria

La protección efectiva total aumentó del 34% en 1972 a 35% en 1974. Este aumento de la protección efectiva<sup>3</sup>, simultáneamente con la reducción observada en el arancel nominal promedio total, sugieren que las medidas de liberación se dirigieron especialmente a reducir las tarifas de los insumos, tal como el Gobierno se había propuesto<sup>4</sup>.

Para la protección efectiva, al igual que para la protección nominal, se encontró una asociación entre el régimen de importación y el nivel de protección (cuadro X.2). A nivel de sector económico el cuadro X.2 muestra que los sectores más protegidos en 1972, lo están aún más en 1974, y aquellos con un bajo nivel relativo de protección en 1972 lo están aún menos en 1974. El sector más protegido es el de industrias tradicionales cuyo nivel de protección efectiva alcanzó en junio de 1974 el 55%. Por otra parte, los sectores menos protegidos en esa fecha fueron el sector primario (9%) y las industrias intermedias (18%).

Además en un análisis a nivel de sector económico se encontró, en general, un alto grado de dispersión en las tarifas. En efecto, aunque en promedio el sector puede tener un nivel adecuado de pro-

tección, en términos de los objetivos de desarrollo industrial que se hayan fijado previamente, pueden existir productos dentro del mismo sector que se encuentren excesivamente protegidos, y otros que estén altamente desprotegidos.

La protección efectiva adicional debida al depósito mínimo de pago anticipado, al igual que en el caso de la protección nominal se estimó en promedio, en 10% de la protección efectiva arancelaria según sector productivo y régimen de importación.

### 4. Aproximación al análisis de las restricciones no arancelarias

Como se dijo anteriormente, en relación al régimen de licencia previa se hicieron sólo algunas consideraciones indirectas de los efectos en la protección y en la demanda por divisas que podría traer su eliminación.

#### a. El régimen de prohibida importación

Aunque en agosto de 1973 fue eliminado formalmente y dichas posiciones se trasladaron al régimen de licencia previa, en la práctica, la mayoría de ellas podrían considerarse actualmente como de "licencia previa-prohibida", ya que muy raras veces se aprueba este tipo de licencias.

Al analizar la lista de posiciones de prohibida importación en febrero de 1973, y confrontarla con los resultados de un estudio anterior sobre la ventaja comparativa de la industria colombiana<sup>5</sup>, se encontró que un alto porcentaje de dichas posiciones exhibía ventaja comparativa. Este resultado permite clasificarlas en la categoría de exportables, lo

<sup>3</sup> Los cálculos de la protección efectiva para los dos períodos se hicieron utilizando la fórmula mencionada y los coeficientes técnicos de la tabla insumo producto, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación en 1969.

<sup>4</sup> Decreto 515 del Consejo Nacional de Política Aduanera de marzo de 1974.

<sup>5</sup> Haroldo Calvo y Manuel Martínez. *La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana*. FEDESARROLLO, Bogotá, marzo de 1973.

CUADRO X - 2  
 PROTECCION EFECTIVA PROMEDIO<sup>1</sup> SEGUN SECTOR ECONOMICO  
 1972-1974

Sector económico	Régimen <sup>2</sup>	1972		1974	
		Protección efectiva promedio	Coefficiente de variación	Protección efectiva promedio	Coefficiente de variación
Primario	L	9.7	1.9	6.1	1.5
	LP	35.2	0.7	21.4	1.2
	P	21.1	1.6	—	—
	<b>Total</b>	<b>23.3</b>	<b>1.2</b>	<b>8.9</b>	<b>1.9</b>
Industrias tradicionales	L	4.2	3.4	14.4	8.2
	LP	37.4	1.0	57.8	0.4
	P	104.2	0.9	—	—
	<b>Total</b>	<b>46.8</b>	<b>0.5</b>	<b>54.8</b>	<b>0.5</b>
Industrias intermedias	L	17.3	0.8	14.5	1.6
	LP	23.2	0.7	22.1	0.6
	P	69.1	0.8	—	—
	<b>Total</b>	<b>19.0</b>	<b>0.6</b>	<b>18.4</b>	<b>0.4</b>
Industrias metalmeccánicas	L	31.4	1.4	28.2	0.6
	LP	50.5	0.4	30.7	0.4
	P	75.8	0.8	—	—
	<b>Total</b>	<b>43.5</b>	<b>0.4</b>	<b>29.3</b>	<b>0.4</b>
Otras industrias	L	10.7	2.0	13.2	2.6
	LP	38.4	0.1	63.7	0.9
	P	41.3	1.5	—	—
	<b>Total</b>	<b>35.8</b>	<b>0.1</b>	<b>57.2</b>	<b>0.1</b>
<b>Total</b>	<b>L</b>	<b>13.0</b>	<b>1.0</b>	<b>14.9</b>	<b>0.6</b>
	<b>LP</b>	<b>36.9</b>	<b>0.3</b>	<b>39.1</b>	<b>0.5</b>
	<b>P</b>	<b>62.3</b>	<b>0.5</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
	<b>Total</b>	<b>33.7</b>	<b>0.4</b>	<b>35.2</b>	<b>0.6</b>

Fuente: Estudio de FEDESARROLLO.

L: Libre importación.

LP: Licencia previa.

P: Prohibida importación.

<sup>1</sup> FEDESARROLLO, *op. cit.* Tomo II, Apéndice II.

<sup>2</sup> En 1973 se eliminó el régimen de prohibida importación.

cual indica que la liberación de importaciones de estos productos no traería mayores problemas a la economía nacional.

#### b. Regímenes de importación y demanda por divisas

En el transcurso del período 1972-1974 las importaciones bajo el

régimen de licencia previa disminuyeron su participación en el total, pasando del 81% a menos del 69%. Simultáneamente se ha venido presentando un menor rechazo de solicitudes de licencia previa. Así, mientras en los dos últimos años la relación mensual promedio entre las solicitudes de importación negadas y la demanda total era del orden del 15%, esta proporción se redujo al 7.1% durante los primeros cinco meses de 1974. Por otra parte, las negaciones de licencias se concentraron en pocos capítulos del arancel. El 85% del valor de las importaciones no aprobadas correspondió a cuatro de los veintidós capítulos del arancel considerados en el análisis. Si se observan las negaciones a nivel de posición arancelaria, no se encuentra ninguna tendencia definida que permita pensar que consistentemente se estuvieran negando las licencias para ciertas posiciones.

Vale la pena anotar que el criterio que parece haber primado en el traslado de licencia previa a libre, ha sido el de modificar aquellas posiciones donde el porcentaje de rechazos había sido mínimo, o sea que en la práctica se les estaba dando el tratamiento de libre importación. De esta manera, los traslados de régimen que se han realizado, no han afectado sustancialmente el nivel general de importaciones. Por esto, el hecho de no haberse presentado una demanda excesiva por divisas a raíz de los cambios de régimen efectuados, no implica necesariamente que una liberación más generalizada no pueda llegar a inducir aumentos significativos en el nivel de importaciones.

La predicción rigurosa del impacto sobre la demanda por importaciones de un programa de liberación es sin duda un proceso complejo. Dicho trabajo requeriría un conocimiento detallado de las funciones de demanda por importaciones. Desafortunadamente, las funciones

agregadas para el país, estimadas por Musalem y Díaz Alejandro<sup>6</sup>, aunque parecen ajustarse a la situación histórica, son menos precisas al aplicarse a períodos recientes.

#### D. Consideraciones finales

La política de liberación de importaciones adoptada por el gobierno anterior, especialmente a fines de 1973 y en los primeros meses del año en curso, comprendió el siguiente conjunto de medidas: reducción en el ritmo de devaluación de la tasa de cambio, rebajas en las tarifas arancelarias para cerca del 50% de las posiciones del arancel, aumentos en los cupos de divisas para importaciones y un desmonte gradual del régimen de licencias de importación.

Dicha estrategia tuvo sentido en la situación coyuntural de la economía colombiana; durante ese período se observaron niveles elevados de reservas internacionales, originados principalmente en los mayores reintegros de exportaciones de café y de productos no tradicionales, así como por la política de crédito externo.

Este aumento en el volumen de reservas internacionales constituyó uno de los factores que incidieron significativamente en la expansión de los medios de pago y por tanto en el acelerado crecimiento interno de los precios.

La liberación de importaciones adoptada pretendió reducir el crecimiento de las reservas aminorando por tanto el efecto de expansión monetaria. Adicionalmente, ante una situación de alzas en

<sup>6</sup> Alberto Musalem, *Dinero, inflación y Balanza de Pagos*, Banco de la República, 1971. Carlos Díaz-Alejandro, *Determinación de las Importaciones de Bienes en Colombia y su relación con la Formación de Capital*. FEDESARROLLO, Bogotá, febrero de 1973.

los precios internacionales, la reducción en el ritmo de devaluación y las menores tarifas arancelarias se buscaba evitar aumentos en los costos de los bienes importados. En síntesis, la política de comercio exterior adoptada se dirigió a reducir la inflación.

Como se comenta en los capítulos anteriores de la revista, la situación y perspectivas de coyuntura de la economía colombiana se han modificado recientemente. Se prevén disminuciones en las exportaciones de café como resultado de bajas en los precios internacionales. Asimismo, se pronostica un menor crecimiento en las exportaciones menores no solamente debido a las tendencias de los precios internacionales, sino también como resultado de las modificaciones del Certificado de Abono Tributario. Estos dos factores pueden conducir a un nivel de reservas internacionales inferior al mínimo de seguridad<sup>7</sup>.

Se requiere, por lo tanto, reconsiderar la política de liberación de importacio-

nes descrita anteriormente. Es probable que para mantener un nivel apropiado de las reservas, sea necesario desacelerar el crecimiento de las importaciones. En términos de política cambiaria se ha procedido a acelerar el ritmo de devaluación del certificado de cambio<sup>7</sup> medida cuyo impacto sobre el nivel de reservas es favorable. Sin embargo, esta sola medida puede no ser suficiente para lograr una sana política de comercio exterior.

La eliminación del régimen de licencia previa junto con un aumento relativamente uniforme de los aranceles, para algunos sectores, permitiría un control efectivo al crecimiento de las importaciones. Además, anularía los efectos preferenciales inherentes al régimen de licencia previa.

<sup>7</sup> Véase capítulo de Balanza Cambiaria.