Importaciones Oficiales

Nohra Pombo de Junguito

A. Introducción

El presente informe se refiere al estudio de las importaciones oficiales en años recientes. Se analizan, en forma general, dos aspectos. En primer término, se resumen las normas legales para la adquisición de bienes importados por parte de las entidades gubernamentales, evaluando los cambios adoptados por la actual administración. En segundo, se describen los aspectos económicos de las importaciones oficiales, tratando los siguientes puntos:

– La participación de las distintas entidades gubernamentales en las compras del sector público en el exterior.

– La composición de las importaciones oficiales según secciones del arancel.

– El sacrificio fiscal en que se incurre, al estar exentos de aranceles las importaciones directas de las agencias estatales.

B. Aspectos Legales.

En este aparte se estudian las condiciones generales de compra de las entidades gubernamentales y los requisitos específicos para las importaciones del sector público.

1. Normas generales

Las compras oficiales, independientemente de su origen nacional o extranjero, se trataron de centralizar entre 1968 y 1974. Posteriormente, a comienzos del presente año, se liquidó el Instituto Nacional de Provisiones - INALPRO - y se volvieron a descentralizar las compras gubernamentales.

a. Inalpro

En 1968 se creó el Instituto Nacional de Provisión - INALPRO - para que se encargara de "... La adquisición y el suministro de los bienes muebles que requieran los diferentes organismos de la Administración Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República"[1].

Cada una de las entidades gubernamentales debía preparar y entregar un plan de compra a INALPRO con anterioridad al año fiscal en que fueran a realizarse aquella . Con base en este plan, el Instituto comenzaba a establecer contactos con las distintas firmas proveedoras, con el fin de organizar los suministros para el año siguiente[2].

Para que el anterior sistema de compras estatales funcionara correctamente, se requería que las entidades oficiales elaboraran su plan de compras oportunamente y de acuerdo a su presupuesto, así como un sistema eficiente de manejo de inventarios por parte de INALPRO. Como no se cumplieron estas condiciones, este Instituto fue suprimido a comienzos de 1974[3], optándose por descentralizar de nuevo las compras estatales.

La experiencia de INALPRO en el manejo centralizado de los suministros para el gobierno nacional, evidencia claramente que la realización de las compras oficiales por este sistema requiere una simplificación en los trámites y una administración eficaz. Sin este último requisito, no se obtiene la disminución en los gastos resultante de la compra en gran escala y la estandarización. Adicionalmente, debe reconocerse que la centralización, por lo menos en este tipo de actividades del gobierno, aumenta los riesgos de corrupción administrativa.

b. Requisitos actuales para las compras estatales

La adquisición de bienes, importados o de origen nacional, debe cumplir los siguientes requisitos:

– Las compras hasta por diez mil pesos ($10.000) no necesitan cotización ni contrato escrito y se aprueban por resolución del gerente.

– Las compras por valor superior a los diez mil pesos ($10.000) pero inferior a cincuenta mil pesos ($50.000) necesitan tres cotizaciones, acta de adjudicación y contrato escrito.

– Las compras superiores a los cincuenta mil pesos ($50.000) requieren licitación privada o pública según la naturaleza de los elementos y conforme a las disposiciones actuales.

En adición a las condiciones anteriores, se ha dispuesto que: "Toda compra de bienes por parte de entidades (oficiales)... que deba hacerse por medio de licitación pública, se hará conocer como lo exijan las normas vigentes, y por lo menos por medio de dos publicaciones, en tres periódicos colombianos de reconocida circulación y en oportunidades diferentes"[4].

2. Normas relativas a las importaciones[5]

[1] Decreto No. 2.370 de 1968, artículo 2o.

[2] Vásquez Caro, Luis Jaime. *Reorganización del Sistema de Provisiones del Sector Público Nacional.* Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, agosto de 1973.

[3] Decreto No. 657 de 1974.

[4] Decreto 2.248 de 1974, artículo 10.

[5] En casos excepcionales el Consejo Nacional de Política Económica y Social podrá eximir las entidades oficiales de estos requisitos.

Las importaciones oficiales están sometidas al régimen de licencia previa del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX, y al concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, en aquellos casos en que se requiera hacer uso de crédito externo[6]. Además, se les da un tratamiento especial en cuanto a los requisitos de pago mínimo anticipado y arancel aduanero, que son los instrumentos utilizados en Colombia para el control de las importaciones.

a. Licencia previa

Todas las importaciones gubernamentales, aun las de aquellos bienes consignados en la lista de libre importación, deben someterse al régimen de aprobación previa, por parte de la Junta de Importaciones del INCOMEX. Los criterios de aprobación se fundamentan en la protección a la industria nacional, dándole prioridad a ésta, siempre y cuando el valor de la oferta sea igual o menor que la oferta extranjera y sus condiciones técnicas y financieras sean comparables.

i. Comparación de costos

Para efectos de esta comparación, se adicionan al valor de la oferta extranjera los costos de transporte hasta el sitio de utilización, los seguros y demás gastos de importación.

Adicionalmente, con el fin de proteger a la industria nacional, se le imputa a los costos reales la tarifa arancelaria vigente para el producto, siempre y cuando se encuentre comprendida entre el 15 y el 40%; de lo contrario, la tarifa mínima aplicada es el 15% si la tarifa es inferior a ésta, y el 40% si la vigente es superior.

[6] Decreto 2.248 de 1972.

ii. Comparación de financiación

En el caso de que sea necesario recurrir a crédito externo para financiar la importación, éste debe contar con la aprobación del Departamento Nacional de Planeación y del INCOMEX[7], previa consulta con el Ministerio de Desarrollo Económico sobre las posibilidades existentes de financiación interna.

Es interesante anotar que, en la mayoría de los casos en los cuales las entidades oficiales han importado bienes que se fabrican en el país, lo han hecho porque con iguales características técnicas y de calidad, la financiación del bien importado ofrecía condiciones más favorables que las del producto nacional.

Por último, el bien a importar debe ajustarse a las especificaciones de calidad y características técnicas que se establezcan para ese tipo de producto.

b. Depósito mínimo de pago anticipado[8]

Consiste en el depósito que se debe efectuar con anterioridad al registro de importación, cuyo valor mínimo en la actualidad es del 40% del valor de la importación. Con algunas excepciones las compras estatales deben someterse a este requisito[9].

[7] Los criterios utilizados por Planeación Nacional en la aprobación del crédito externo son los siguientes:
- La entidad solicitante debe carecer efectivamente de recursos internos, para que se justifique la financiación.
- Las condiciones financieras del crédito, los plazos y el tipo de interés, deben ajustarse a los corrientes en los mercados financieros internacionales.

[8] Decreto No. 1.121 de 1973. Resoluciones No. 7 de 1973 y No. 14 de 1974 de la Junta Monetaria

[9] Las importaciones exentas de depósito mínimo de pago anticipado son:

c. Tarifa aduanera o arancel

Desde hace diez años se han decretado exentas del pago de gravámenes arancelarios la mayoría de las importaciones que efectúe el Estado[10]. Dicha exención debe ser reconocida por la Dirección General de Aduanas y aprobada por el Departamento Nacional de Planeación.

d. Medidas del actual gobierno

El gobierno recientemente ha publicado tres decretos diferentes, con el objeto de hacer algunas modificaciones en materia del pago del arancel para las entidades oficiales. A continuación se presentan los puntos más importantes tratados en cada uno de los decretos.

El objetivo del primer decreto[11] fue eliminar las exenciones vigentes en materia de impuestos de aduanas y complementarios para las entidades descentralizadas. Sin embargo, mantuvo exentas del gravamen las importaciones de bienes de capital aprobadas por el Departamento Nacional de Planeación que se destinen a servicios públicos.

- Equipos y elementos para dotación oficial de las Fuerzas Militares y de Policía.
- Las efectuadas por entidades oficiales que obtengan créditos en el exterior con plazos de amortización no inferiores a cinco años, incluido uno de gracia.
- Las originarias y provenientes de los países miembros del Acuerdo de Integración sub-regional Andino.
- Los alimentos que se importen por el IDEMA o a través de dicho Instituto.
- Las materias primas y elementos necesarios para la actividad agrícola.
- Algunos libros y revistas.
- Las procedentes de España que se financien con recursos del Fondo Rotatorio, previsto en el comercio de compensación suscrito con ese país.
- Las no reembolsables.

Mediante el segundo decreto[12], las empresas comerciales e industriales del estado dedicadas a la minería y petróleo adquieren nuevamente ciertas exenciones de derechos de aduana.

Por medio del tercer decreto[13] no solamente quedan exentas del pago de arancel las importaciones de bienes de capital de las entidades dedicadas a la prestación de los siguientes servicios: defensa nacional, energía eléctrica, aseo, acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud pública, defensa civil, postales, educación, investigación científica y tecnológica, transporte público, obras públicas, puertos, conservación de recursos naturales renovables, beneficencia y comercialización de alimentos, sino toda importación que efectúen, siempre y cuando se destine al cumplimiento de sus funciones.

A pesar de que el gobierno a través del primer decreto señaló su intención de hacer tributar a las empresas descentralizadas, en virtud del segundo y tercer decretos quedó prácticamente inalterado el tratamiento a las importaciones de dichas entidades. Como se demuestra en la próxima sección, la mayor parte de las importaciones oficiales está concentrada en unas pocas entidades (cuadro XI-1), y además, dichas entidades continuarán importando bienes, libres de gravámenes arancelarios, ya que son entidades que prestan los servicios enumerados en el tercer decreto (cuadro XI-2).

C. Aspectos económicos

1. Entidades importadoras

De 365 establecimientos oficiales en Colombia que han importado bienes, en

[10] Decretos 708 y 1.616 de 1964.

[11] Decreto No. 1.979 de septiembre de 1974.

[12] Decreto No. 2.104 de octubre de 1974.

[13] Decreto No. 2367 de 1964.

sólo 170 de dichas entidades se efectuaron importaciones durante el año estudiado de 1972.

En el cuadro XI-1 se puede observar que las importaciones oficiales están bastante concentradas en pocos institutos, ya que sólo 5 de éstos realizaron el 44% de las importaciones totales del sector público, mientras que 134 efectuaron únicamente el 21% de las mismas.

En el cuadro XI-2 se identifican como los importadores oficiales más importantes: IDEMA (Instituto de Mercadeo Agropecuario), Empresas de Servicios Públicos (teléfono, energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, tele-comunicaciones), ECOPETROL, Industria Aeronáutica Civil, Caja de Crédito Agrario, Ferrocarriles Nacionales, Ministerios de Defensa y Obras Públicas. La lista de empresas importadoras, su razón social y la concentración anotada en el cuadro citado, confirman lo expresado en la sección anterior en el sentido de que las nuevas disposiciones sobre exenciones exceptúan tal número de actividades del pago del arancel, que de hecho, no implican cambio alguno en comparación con la situación anterior.

2. *Composición de las importaciones*

Al clasificar las importaciones oficiales según su uso o destino económico, se encontró que el 65% correspondió a materias primas y bienes intermedios, 33% a bienes de capital y únicamente 2% a bienes de consumo[14].

En el período 1970-1972 el total de importaciones colombianas ascendió a US$2.636 millones de los cuales US$586 millones fueron efectuados por entidades oficiales, o sea el 22% de las importaciones totales del país.

En el cuadro XI-3 se observa que las importaciones oficiales tuvieron una composición muy similar a la de las importaciones del país. La mayor diferencia se presentó en las secciones del reino vegetal y productos de la industria química. Del total importado en la sección de productos del reino vegetal, las entidades oficiales importaron el 74%, mientras que sólo importaron el 6% del total de productos de las industrias químicas.

[14] CEDE. *Estudio sobre compras estatales* (Bogotá: Universidad de los Andes, octubre de 1974). Cuadro No. 9.

CUADRO XI-1
NUMERO DE IMPORTADORES OFICIALES SEGUN MONTO IMPORTADO EN 1972

Monto importado en miles de dólares	Número de Institutos	% Importado sobre el total de importaciones oficiales
Más de 10.000	5	44
De 5.000 a 10.000	7	22
De 1.000 a 5.000	12	13
Menos de 10.000	146	21
Total	**170**	**100**

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior.

CUADRO No. XI-2
IMPORTACIONES GUBERNAMENTALES SEGUN ENTIDAD IMPORTADORA
PARA 1972

Entidad	Monto importado en US$	Porcentaje sobre el total de importaciones estatales
IDEMA	41.939.420	20.3
ECOPETROL	14.140.849	6.8
Instituto Colombiano de Energía Eléctrica.	13.223.045	6.4
Empresa Distrital de Teléfonos de Bogotá.	12.451.126	6.0
Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana.	11.483.142	5.5
Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá.	7.617.258	3.7
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.	7.451.963	3.6
Satena	7.047.537	3.4
INDUMIL	6.959.647	3.3
Ferrocarriles Nacionales de Colombia.	6.896.436	3.3
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.	6.453.456	3.1
Empresa de Telecomunicaciones –TELECOM–	5.529.534	2.6
Empresas Públicas de Medellín	5.349.838	2.6
Ministerio de Defensa Nacional	4.204.647	2.0
Corporación Proveedora de Asistencia Social.	2.312.582	1.1
Ministerio de Obras Públicas	2.113.248	1.0
INCORA	1.855.478	0.9
Ministerio de Educación	1.531.791	0.7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	1.457.040	0.7
Empresa Municipal de Teléfonos de Barranquilla.	1.451.835	0.7
Departamento Administrativo de Servicios Generales.	1.404.018	0.6
Corporación Financiera de Transporte.	1.309.687	0.6
Otros	41.465.423	20.1
Total	**205.649.000**	**100.0**

Fuente: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. CEDE. *Compras Estatales.* 1974.

En el período estudiado, 1970-1972, el producto individual de mayor importancia entre las importaciones oficiales fue el trigo, cuyo monto importado representó el 12% del total de las mismas. Otros bienes de importancia fueron, en su orden, las centrales telefónicas y generadores de electricidad.

3. *Origen de las importaciones*

En relación con los países de origen de las compras estatales se encontró, al igual que para el total de importaciones del país, que éstas provinieron en su mayoría de Estados Unidos (55%) y Japón (9%).

CUADRO XI-3
IMPORTACIONES OFICIALES
AGREGADO 1970-1972
Millones de dólares FOB

Sección del Arancel	(1) País[1]	(2) Participación % por renglón	(3) Oficial[2]	(4) Participación % por renglón	(5) = (3)/(1) %
Animales vivos y productos reino animal	4.340	0.1	785	0.1	18.0
Productos reino vegetal	129.198	4.9	96.302	16.4	74.0
Grasas y aceites animales y vegetales	42.302	1.6	15.394	2.6	36.0
Alimentos, bebidas, tabaco	64.971	2.4	13.306	2.2	20.0
Minerales	44.021	1.6	9.071	1.5	21.0
Productos de industrias químicas	394.697	14.9	22.066	3.7	6.0
Materiales plásticos y artificiales	115.251	4.3	6.019	1.0	5.0
Pieles, cueros, peletería, art. guarnición	2.328	0.0	49	0.0	2.0
Maderas y sus manufacturas	4.390	0.1	211	0.0	5.0
Pastas de papel, papel y sus manufacturas.	134.464	5.1	1.911	0.3	1.0
Materias textiles y sus manufacturas.	77.817	2.9	831	0.1	1.0
Calzado, sombreros, paraguas, quitasoles.	1.157	0.0	112	0.0	10.0
Manufacturas de piedra, yeso, cemento	19.194	0.7	1.633	0.2	8.0
Piedras finas, piedras preciosas.	3.126	0.1	79	10.9	2.0
Metales comunes y sus manufacturas	288.209	10.9	53.624	9.1	19.0
Máquinas y aparatos mecánicos, eléctricos.	796.876	30.2	231.157	39.4	30.0
Material y equipo de transporte	401.131	15.2	89.128	15.2	22.0
Varios	112.536	4.2	47.824	8.1	42.0
Total	**2.636.008**	**100.0**	**585.795**	**100.0**	**22.0**

Fuente: 1 Incomex
2. Calculados con base en los registros de importación suministrados por el Banco de la República.

Las compras oficiales provenientes de los países del Grupo Andino son menos importantes que las del sector privado. Se destacan, entre éstas, los metales y sus manufacturas, originarias principalmente de Chile y Venezuela.

4. Sacrificio Fiscal

A fin de cuantificar la importancia relativa de las exenciones arancelarias a las importaciones oficiales, se calculó por dos métodos alternativos el sacrificio fiscal incurrrido por el hecho de que las entidades gubernamentales hayan importado bienes directamente sin pagar arancel. Como primera alternativa, se estimó cuál hubiera sido el sacrificio fiscal si las empresas estatales hubieran pagado el arancel correspondiente a cada importación, sin tener derecho a ninguno de los regímenes especiales que existen para las compras privadas. Para calcular dicha pérdida, se estimó la tarifa promedio a pagar por los productos importados en cada una de las secciones del arancel. Esta tarifa se calculó como un simple promedio aritmético de las tarifas vigentes de cada uno de los productos que componen cada sección. Se multiplicó la tarifa promedio calculada por el valor de las importaciones estatales en cada sección y se obtuvo un estimativo de la pérdida fiscal por sección. La pérdida total calculada por este método

para 1970, 1971 y 1972 fue de US$68, US$48 y US$63 millones respectivamente[15].

La segunda alternativa buscó calcular el sacrificio fiscal de las importaciones estatales en el caso de que éstas hubieran tenido un tratamiento semejante a las importaciones privadas durante estos años. Se calculó el sacrificio por el siguiente método: en primer lugar, se estimó cuál fue la tarifa efectiva promedio para las importaciones privadas, o sea los recaudos fiscales por concepto de arancel sobre el valor de las importaciones realizadas por el sector privado. La tarifa efectiva promedio para 1970, 1971 y 1972 fue de 19%, 24% y 20% respectivamente. Esta tarifa se aplicó al valor de las importaciones totales del Estado. La pérdida fiscal calculada para 1970, 1971 y 1972, fue de US$41, US$38 y US$41 millones respectivamente[16].

Los recaudos fiscales por concepto de aduanas en 1970, 1971 y 1972 fueron US$138, US$149 y US$141 millones. Así entonces, el sacrificio fiscal de las importaciones del estado sobre los ingresos de aduanas para cada año fluctúa entre el 30% y el 49% en 1970; entre el 25% y 32% en 1971; y entre el 29% y el 44% en 1972.

D. Conclusiones

El principal resultado del presente estudio se desprende del análisis de las modificaciones legales, realizadas durante el actual gobierno. Se concluye que los cambios en las disposiciones sobre importaciones oficiales no llevarán a reducciones significativas en el monto de las exenciones arancelarias a este tipo de importaciones. Además del anterior, otros resultados importantes del estudio son:

– En Colombia existen cuatro mecanismos específicos de control a las importaciones: la tarifa, consignación anticipada, licencia previa y tasa de cambio. Las importaciones de entidades oficiales están en parte exentas del pago de tarifas, en algunos casos de la consignación anticipada, pero todas sus importaciones, aún cuando se trate de bienes de libre importación, deben sujetarse al régimen de licencia previa.

– En Colombia se ensayó centralizar las compras estatales por medio del Instituto Nacional de Provisiones. Este intento fracasó ya que los institutos no se beneficiaron con mejores precios de las mercancías que les suministraba, presentándose además demora en su entrega.

– La legislación colombiana sobre compras del Estado utiliza como criterio básico para aprobar la exención la protección a la industria nacional. Para lo anterior, se efectúan comparaciones de características técnicas, especificaciones de calidad, costos relativos y condiciones de financiación, entre la oferta extranjera y la nacional, en el caso de que el bien pueda producirse en el país. Además, en la evaluación, se adiciona el valor de la mercancía importada al costo de la tarifa arancelaria vigente, aun cuando la entidad oficial no pague efectivamente la tarifa.

– En Colombia existen 365 institutos oficiales que importan mercancías al país. Sin embargo, una proporción alta del monto total se realiza por pocos institutos. En 1971, el 44% del monto total importado por entidades oficiales lo efectuaron cinco de ellas.

– El Estado efectúa en promedio el 22% de las importaciones totales del país. La mayoría de estas compras

[15] Ibid. Cuadro No. 3.

[16] Ibid. Cuadro No. 4.

están representadas en maquinaria y aparatos mecánicos; productos del reino vegetal; material y equipo de transporte; y metales comunes y sus manufacturas.

— Las entidades oficiales importaron la mayoría de sus productos de Estados Unidos (55%) y luego del Japón (9%). En general sus compras con los proveedores se efectúan de contado (78%) y la mayoría de los productos son materias primas y bienes intermedios (60%) y bienes de capital (23%).

— Al gobierno importa relativamente menos del Grupo Andino que el sector privado. La mayor parte de sus importaciones son metales comunes y sus manufacturas provenientes en su mayoría de Chile, y en segundo lugar de Venezuela. Las entidades oficiales importaron trigo por un monto mayor y un margen muy superior a los demás productos. Sin embargo, recientemente el gobierno ha eliminado el subsidio que existía para este producto. Por lo tanto, en el futuro su importación no será tan cuantiosa, ya que se fomentará la producción doméstica y además será permitido a los particulares importarlo.

8. El sacrificio fiscal ocasionado, por la exención en el pago del arancel, representó entre 1970 -1972 aproximadamente el 30% de los recaudos de aduana. Sin embargo, al eliminar esta exención, los ingresos netos que recibe el gobierno no se incrementan en esta cuantía, ya que sería necesario aumentar el presupuesto de dichos institutos para dotarlos de la capacidad de pago necesaria.