

**LA MODERNIZACION Y
FISCALIZACION ADUANERA
COLOMBIANA Y EL CONTROL
A LA EVASION FISCAL**

Héctor José Cadena Clavijo

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL
CEPAL - PNUD**



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1994

LC/L.828
Abril de 1994

Este trabajo fue preparado por el señor Héctor José Cadena Clavijo, Viceministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
I. INTRODUCCION	7
II. EL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA ADUANA COLOMBIANA	9
III. LA REDUCCION DE LOS TRAMITES Y UN EXPERIMENTO PARA MEJORAR LA EFICIENCIA	13
IV. NUEVAS ESTRATEGIAS EN FISCALIZACION Y EL CONTROL A LA EVASION	15
V. LOS PROGRAMAS DE FISCALIZACION	17
1. Operación contra abastecimiento	17
2. Operación de control de ingreso	17
3. Programa de gestión	17
4. Programa de investigación	18
5. Programa de integración	18
VI. EL PROCESO DE SIMPLIFICACION EN LOS TRAMITES ADUANEROS	19
1. Simplificación en los trámites de importación	19
2. Exportación	20
3. El tránsito de mercancías	20
4. El almacenamiento	21
VII. LA EVASION ADUANERA	23
VIII. CONCLUSIONES	27
Notas	27
ANEXO ESTADISTICO	29

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Se trata de una contribución al V Seminario Regional de Política Fiscal, efectuado en la sede de CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 25-28 de Enero de 1993. Esta serie de Seminarios hace parte del plan de trabajo de dicho Proyecto y su realización está programada para la última semana de Enero de cada año. El tema central del V Seminario Regional fue la evasión fiscal, vista desde la perspectiva de las economías de la región y con un enfoque que buscó integrar sus principales componentes, esto es, la evasión tributaria, la evasión aduanera y la evasión en las contribuciones a la seguridad social.

El documento, elaborado y presentado por el Sr. Héctor José Cadena Clavijo, centra su atención en el tema de la modernización y fiscalización aduanera y el control de la evasión fiscal en Colombia. Inicialmente se pasa revista a las principales reformas estructurales implementadas desde principios de los años noventa —en las áreas de comercio exterior, tributaria, cambiaria, inversión extranjera y administración pública, entre otras— con el fin de internacionalizar, integrar y modernizar el funcionamiento de la economía colombiana. Las siguientes dos secciones abordan diversos aspectos del proceso de modernización experimentado por la aduana a fin de tornarla compatible con el nuevo modelo de desarrollo económico, basado en la internacionalización de la economía. Entrando de lleno en el tema de la evasión aduanera el siguiente par de secciones tratan, respectivamente, las nuevas estrategias y programas de fiscalización. Teniendo en cuenta que la simplificación de los trámites aduaneros es condición necesaria para un efectivo control de la evasión, la siguiente sección revisa los progresos en esta materia. El trabajo concluye con un análisis técnico de las diversas formas de evasión aduanera, seguidas de conclusiones.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. INTRODUCCION

Colombia al igual que la mayoría de países latinoamericanos, emprendió un proceso de reformas estructurales a su economía. Los desequilibrios internos heredados del pasado, cuyas principales manifestaciones fueron los bajos niveles de ahorro, la agobiante presencia estatal en los procesos productivos y la falta de eficiencia y calidad del aparato industrial nacional motivada por la política proteccionista de sustitución de importaciones, conllevaron a la actual Administración a escoger una estrategia frontal que rompiera la inercia inflacionaria y el lento avance de la productividad global nacional e insertara a la economía colombiana en las corrientes mundiales del Comercio Internacional.

Así fue como a principios de 1990, con el fin de otorgarle a la industria nacional un período de tiempo para que se ajustara libremente a los precios relativos, distorsionados a raíz de la devaluación, los aumentos de precios, la ineficiencia en la capacidad productiva instalada y del irracional sesgo antiexportador existente, el Gobierno comenzó a implementar un proceso de apertura gradual, modificando el régimen de importaciones, desmontando una parte de las restricciones administrativas y reduciendo el nivel general de aranceles del 27 al 24 por ciento y la sobretasa a las importaciones del 18 al 16 por ciento. Sin embargo, el gradualismo como política comercial en el proceso de internacionalización y modernización de la economía resulto poco eficaz, pues no era suficiente para sentar las bases firmes para lograr una recuperación sostenida y estable.

A partir de agosto de 1992, el Gobierno decidió acelerar el proceso de apertura, desde entonces el 97% de las posiciones arancelarias quedaron en régimen de libre importación, se redujo la tarifa promedio arancelaria y la sobretasa. Un año después, debido a las condiciones macroeconómicas, y en especial, a la situación financiera externa holgada, se adelantó el cronograma de desgravación arancelaria, estableciéndose cuatro niveles generales de arancel, 5 por ciento para bienes no producidos, 10 y 15 por ciento para bienes intermedios y 20 por ciento para productos finales. Como resultado, la tasa nominal de impuesto a las importaciones se redujo de un 44 por ciento en 1989 a 11.7 por ciento en 1992 y la tasa efectiva cayó de un 22.4 por ciento a un 7 por ciento durante el mismo período.

La apertura comercial no podía venir sola, necesitó de reformas estructurales básicas para que pudiera encajar dentro del nuevo esquema de desarrollo económico planteado por el Gobierno. Fue así como, no solamente, se modificó el régimen de importaciones sino que se creó un mecanismo de aranceles estables para el sector agrícola, se reorientaron las funciones del Instituto de Mercadeo Agropecuario y se creó

un régimen de acciones compensatorias como mecanismo para sancionar las prácticas desleales de comercio.

Con el objetivo de reducir la dependencia del fisco sobre la actividad externa y crear una estructura estable y moderna se reformó el régimen tributario. Finalmente, se dieron reformas en los regímenes de inversión extranjera y cambiario, fórmulas para establecer un plan vial de apertura, cambios institucionales y modificaciones en la participación del sector privado en las empresas estatales, con el fin de limitar la acción del Estado en aquellas actividades que no son de su competencia y enmarcar el nuevo esquema de desarrollo económico dentro de los principios consagrados en la nueva Constitución de 1991.

La meta primordial del Gobierno durante este proceso de internacionalización de la economía ha sido la integración económica, la cual se ha llevado a cabo exitosamente con Venezuela y otros países del Grupo Andino. Integración que ha favorecido el flujo de comercio entre los países, colocando a Colombia como uno de los líderes exportadores líderes dentro del Pacto Andino.

En 1992, no solo se logró la integración total con Venezuela, Ecuador y Bolivia, la firma de Acuerdos de Alcance Parcial con Perú y Argentina, sino también se adelantaron Acuerdos de Libre Comercio con México en el marco del Grupo de los Tres, Centroamérica y Chile. En lo que resta de Gobierno, se destaca entre los objetivos de política comercial de la actual Administración, suscribir los Acuerdos de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela, Colombia y Chile, Colombia, Venezuela y Centroamérica.

La internacionalización y modernización de la economía colombiana no es simple retórica, se encuentran signos indiscutibles de una economía cambiante que se moviliza rápidamente para ofrecerle a todos sus sectores económicos, las mejores bases y perspectivas de un plan dinámico de desarrollo económico. Por eso, se esta adelantando en forma armónica la reforma del Estado. Un ejemplo de ello ha sido la modernización de la Administración Pública Nacional y en especial de la Aduana colombiana, la cual ha sido adaptada al nuevo esquema de desarrollo económico.

II. EL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA ADUANA COLOMBIANA

El nuevo modelo de desarrollo económico está basado en la internacionalización de la economía, el cual presupone como requisito para su éxito la adecuación y modernización de la administración pública, de manera que responda en forma eficiente al nuevo entorno económico caracterizado además, por la política de desregularización y disminución de la intervención estatal en las decisiones de los agentes económicos privados.

Dentro de este marco la nueva Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- jugará un nuevo papel que ha de integrarse a los cambios en el del comercio exterior como un elemento dinamizador del mismo, sobre la base de la eficiencia y agilidad de los procesos aduaneros. En segundo lugar el cumplimiento de la labor de control debe hacerse en forma tal, que no afecte la agilidad de los procesos del comercio exterior, buscando mecanismos y formas de fiscalización que se adapten a esta premisa.

En una economía que se está abriendo se requiere una concepción diferente de la actividad aduanera. La concepción tradicional fundaba su acción en impedir la presencia física de mercancías extranjeras dentro del mercado nacional construyendo retenes y cuerpos armados que bloquearan las fronteras o que las decomisaran para retirarlas del mercado en caso de que las mismas se hubieran logrado infiltrar. Bajo esta concepción, el contrabando era un delito, de tal suerte que la introducción ilegal de bienes no sólo violaba las normas que protegían fuertemente la producción nacional y evadía los altos gravámenes a las importaciones, sino que además se realizaba por fuera de un régimen cambiario estricto y del sistema de cuotas de importación manejado a través de restricciones como las licencias previas.

En este esquema la mercancía constituía el cuerpo del delito que debía ser controlado y verificado exhaustivamente para autorizar su entrada y el control aduanero debía centrarse en tales trámites así como en su aprehensión y decomiso cuando violaran las normas legales. En la realidad estos controles nunca tuvieron una comprobada eficacia ya que fueron superados por la dinámica de la economía informal y de la corrupción que afectó profundamente la administración aduanera.

La modernización de la administración aduanera en una economía abierta debe concebirse bajo un nuevo esquema. Su importancia como recaudador de un porcentaje considerable de los ingresos del Presupuesto Nacional se reduce, ya que la economía no debe depender de los ingresos que provienen del comercio exterior, y la reducción de las tarifas arancelarias conlleva una baja sustancial de los recaudos por este concepto. Al lado de su papel como agente de comercio exterior, determinado por la eficiencia en

sus trámites, aparece como labor central el papel fiscalizador de la Aduana bajo una concepción hacendaria. Se trata de verificar si la introducción de mercancías al país se realizó pagando los impuestos y gravámenes correspondientes. En caso de que no se hubiere cumplido con dicha obligación se sancionarán y cobrarán los tributos correspondientes; el decomiso y la aprehensión de las mercancías no es la única posibilidad de control aduanero. En efecto, la Aduana emprende un proceso de control previo basado en un sistema de control de precios internacionales, que servirá como parámetro para detectar casos en los que se presente subfacturación de importaciones y sobrefacturación de exportaciones.

El control se desplaza de lo policivo al control de la operación económica del contrabando. El cuerpo armado de la entidad tiende a reducirse y la fuerza pública debe convertirse en un auxiliar de las autoridades aduaneras, que actúa bajo su orientación y jurisdicción sin que le sea dado poder realizar control aduanero por iniciativa propia.

El contrabando en Colombia ya no está tipificado como delito, tal como se concebía antes de 1990; sino como una infracción económico-administrativa, que afecta al país en su capacidad generadora de empleo, interfiere en el proceso de libre asignación de los recursos, al dar señales distorsionadas de los precios, sustrae de las arcas fiscales los impuestos que deja de pagar y coloca en inferioridad de condiciones al importador legal y al productor nacional.

Según datos estadísticos de la DIAN y cálculos efectuados por Salomón Kalmanovitz¹ el porcentaje de evasión como proporción del recaudo fue del 42.4% promediando el lustro 1987-1991. Cabe anotar que el estimativo anterior incluye contrabando y subfacturación de importaciones, como se observa en el cuadro 1.

Es de esperar que como consecuencia de las últimas medidas gubernamentales en materia de desgravación arancelaria y apertura de la economía nacional, la proporción evasión-recaudo tienda a decrecer. Según las cifras de referencia el recaudo efectivo sólo representó el 57.6% del recaudo potencial.

La evasión aduanera como proporción de los ingresos tributarios del gobierno central representó el 18.2%; frente al 9.4% y 12.2% del porcentaje evadido por concepto del IVA interno y el Impuesto a la Renta respectivamente, considerando el promedio 1987-1991 (ver cuadro 2).

De otra parte, la participación del recaudo aduanero evadido promediando el mismo período con respecto al PIB fue del 1.84%, lo que equivale a 693.7 millones de dólares en el año 1991. Ahora bien, la evasión del IVA y el Impuesto a la Renta representaron el 0.92% y 1.26% respecto al PIB en idéntico lapso.

Al relacionar las cifras de evasión por recaudo de aduanas, IVA interno y el Impuesto a la Renta como se observa en el cuadro 2, se puede advertir que por cada dólar evadido por concepto del IVA se dejan de percibir 2 dólares de gravamen aduanero y 1.5 dólares si se corresponde con el Impuesto a la Renta aproximadamente.

Para el año de 1991 cada punto porcentual de evasión aduanera le costó al fisco nacional 51.6 millones de dólares.

Como se indicó antes la política oficial de desgravación arancelaria, simplificación de trámites y eficiencia en el recaudo previstas dentro del marco de la apertura económica hace prever un menor nivel de evasión como ya puede notarse en las cifras descritas.

Al finalizar el primer semestre del presente año se fusionaron las Administraciones de Impuestos y Aduanas y en 1994 se podrán tener mayores instrumentos para evaluar el nuevo modelo, esto permitirá al igual que con los impuestos de venta y renta, hacer una evaluación de los valores de evasión fiscal, por lo tanto, este trabajo pretende mostrar los cambios introducidos a la administración aduanera.

III. LA REDUCCION DE LOS TRAMITES Y UN EXPERIMENTO PARA MEJORAR LA EFICIENCIA

Los procedimientos de la Aduana se caracterizaban por su formalismo y complejidad, y la obligación de diligenciar un considerable número de documentos y por la existencia de excesivos controles previos, de esta forma se retardaba la operación, la hacía costosa e ineficiente, consumía una cantidad de recursos administrativos y propiciaba las irregularidades de los funcionarios.

La legislación aduanera existente en Colombia ha presumido la mala fe de los usuarios; la acción de control se fundamentaba en el aforo físico de las mercancías, pretendiendo reconocer la totalidad de los cargamentos, mediante un proceso exhaustivo donde se confrontan física y documentalmente todas las mercancías; proceso que la administración no tenía la capacidad de desarrollar, más teniendo en cuenta el crecimiento de las importaciones como efecto de la apertura económica.

El control se realizaba sobre las operaciones de quienes en alguna forma cumplían con la obligación de declarar las mercancías a la Aduana. De esta manera se desestimulaba a quienes observaban los requerimientos legales, y no controlaba como debía ser el fenómeno económico del contrabando.

La característica fundamental del control que realizaba la Aduana se centraba en aspectos como la subfacturación y el contrabando que son hechos generalizados; en los últimos años dejó de ser una actividad que se desarrollaba en las zonas marginales y que llegaba a las grandes ciudades a través de trochas o por ocultamiento dentro de otras mercancías, hoy en día el contrabando llega también por las zonas primarias; los aeropuertos y al igual que en los puertos estos se constituyen en puntos principales de entrada del contrabando.

En regiones completas se ha llegado a que la práctica de esta infracción se convierta en una forma económica y social de sobrevivencia; y en otras ocasiones en verdaderas zonas de ilegalidad enquistadas y toleradas dentro de las grandes ciudades.

La explicación de este hecho obedece entre otras razones al modelo proteccionista que operaba en el país hasta 1990, el cual estaba diseñado para impedir el ingreso de mercancías de origen extranjero, como medida para evitar la competencia a la industria nacional. A la sombra de esta política se desarrolló toda una infraestructura económica y social encargada de ingresar clandestinamente casi el 50% del total de mercancías provenientes del extranjero.

La violación de las normas aduaneras se debe en parte a una institución débil sin mucha autoridad y capacidad para imponer criterios y sanciones. Efectivamente, la administración aduanera tenía una debilidad institucional y al igual que en otros países la ineficiencia y la corrupción le impidió cumplir su verdadera función. A partir de 1991 se inició un proceso de modernización de esta área.

IV. NUEVAS ESTRATEGIAS EN FISCALIZACION Y EL CONTROL A LA EVASION

Es de vital importancia la búsqueda de nuevos esquemas de control que sean eficientes y equitativos y que no afecten la dinámica del comercio exterior. Para tal efecto se requiere aplicar un programa masivo de educación que busque concientizar al agente del comercio exterior que le resulta más costoso evadir la Ley que acogerse a ella.

De otra parte, se hace necesario proponer nuevas alternativas que abran la posibilidad de incorporar al infractor que desea favorecerse bajo la Ley, con el fin de estimular a las formas organizadas de contrabando para cambiar de mentalidad.

Cuatro modalidades de fiscalización se desarrollarán en este marco. El control operativo, sobre las líneas del suministro del contrabando, así como a la aprehensión de mercancías que hubieren ingresado ilegalmente al país. El control de puerto, con la verificación del número y peso de las mercancías y aleatoriamente o por indicios, su inspección física. El control preventivo, es la gestión masiva y amplia para reorientar colectivamente a los usuarios. El control posterior, las investigaciones sobre las operaciones económicas del usuario para determinar si éste ha cumplido con sus obligaciones aduaneras.

Se requiere dotar de un sistema de responsabilidad solidaria a todos los que intervengan en la operación aduanera y de instrumentos sancionatorios expeditos y adecuados que garanticen una mayor efectividad en la labor de control.

La reforma pretende mejorar el régimen administrativo de sanción al contrabando, eliminando el doble procedimiento vigente hasta ahora, unificando el proceso de gestión para aplicar las sanciones y precisando las conductas que infringen la legislación aduanera. Así mismo, se consagra un sistema de gradualidad en la aplicación de las sanciones.

La Aduana sólo actuaba cuando encontraba físicamente las mercancías de contrabando y las decomisaba. Ahora la sanción se realiza por la Operación de Contrabando, aplicable a todos los que intervienen en el ingreso ilegal de mercancías, así las mismas no sean decomisadas por haberse vendido o consumido.

Con lo anterior se transformará la Aduana de ente operativo en una Administración Tributaria con criterios de control económico-fiscal de las operaciones de comercio exterior, e integra algunos avances alcanzados en la dirección de impuestos nacionales de Colombia.

V. LOS PROGRAMAS DE FISCALIZACION

La realización de las nuevas estrategias de fiscalización suponen contar con reformas legales y administrativas, que permitan recurrir tanto a las herramientas jurídicas como con un mayor recurso humano para realizar dichas actividades.

En 1992 se desarrolló un Programa piloto de fiscalización" que toma cinco frentes de trabajo que se describen a continuación, sin embargo los resultados de los mismos se analizarán a finales de 1993.

1. Operación contra - abastecimiento

Esta operación se realiza en desarrollo del control operativo, que tiende a cortar las líneas de suministro del contrabando a través de operaciones marítimas y terrestres en los centros de entrada del mismo, así como a la aprehensión y decomiso de mercancías que ya hubieren ingresado ilegalmente al país.

Se desarrollarán mensualmente operativos navales, directamente y con auxilio de la autoridad competente —Fuerza Naval—, sobre los puertos de entrada. En coordinación con lo anterior se desarrollarán operativos terrestres a través de los guardas aduaneros.

2. Operación de control de ingreso

La aplicación del control de puerto, consiste en la verificación global del número y peso de las mercancías y aleatoriamente, cuando existan indicios de infracción, la inspección física de los bienes.

Adicionalmente al control ordinario en puerto se experimentará el programa privado de control de peso, volumen y la acción de una brigada especial a los "charters" para detectar el contrabando y hacer verificaciones al azar y por sorpresa en los puertos donde se registra la mayor entrada ilegal de mercancías.

3. Programa de gestión

Desarrolla el control preventivo, constituido por la gestión masiva y amplia de los inspectores aduaneros para orientar colectivamente a los usuarios.

Se adelanta a través de "barridas" masivas de los principales centros y vías comerciales, con el fin de detectar la existencia de mercancía extranjera y verificar el cumplimiento de las normas legales. En caso de incumplimiento se tomará referencia de los proveedores, se darán instrucciones para modificar la conducta pero en la primera vez no se decomisarán las mercancías.

4. Programa de investigación

Es el control posterior constituido por las investigaciones sobre las operaciones económicas del usuario para determinar si éste ha cumplido con sus obligaciones aduaneras.

Grupos especiales se destinan al control económico fiscal, partiendo de tres casos: 1) Denuncias realizadas oficialmente y por terceros sobre actividades y operaciones de contrabando en gran escala. 2) Investigación sobre subfacturación, con base en estudios privados y análisis oficiales de dichas prácticas. 3) Investigación sobre las exportaciones ficticias y sobrefacturación, a través del cruce de información con el Banco de la República el Ministerio de Comercio Exterior y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

5. Programa de integración

Desarrolla las actividades de control y diálogo para llevar a la legalización mercancías introducidas al comercio en forma ilegal.

Adelanta el proceso de diálogo y concertación con los gremios para expedir las reglamentaciones que los incorporen a la legalidad y faciliten las importaciones a cambio del pago de los tributos. Esta actividad estará respaldada por los controles anteriores, que darán un pie de fuerza para dichas negociaciones.

Los resultados que se esperan con la aplicación del nuevo régimen aduanero podrán detectarse a finales del presente año; y una primera medición de la evasión se adelantará una vez se cumpla el primer año de implementación del nuevo modelo.

Ahora bien, los resultados que se esperan de la aplicación de los nuevos procesos, aunado a la modernización de la Aduana pueden resumirse de la siguiente manera: a) Disminución de las prácticas de contrabando; b) Incremento de la recaudación de los tributos originados en la actividad de comercio exterior; c) Reducir la posibilidad de realizar operaciones de sobrefacturación de exportaciones y subfacturación de importaciones.

VI. EL PROCESO DE SIMPLIFICACION EN LOS TRAMITES ADUANEROS

La simplificación es un mecanismo importante para el logro de un control efectivo. Las últimas administraciones han ido armonizando y simplificando los diferentes regímenes aduaneros al punto en que la Dirección de Impuestos y Aduanas se constituye en una entidad moderna.

En los cuatro años anteriores, se han producido transformaciones en la estructura administrativa de la Aduana y en los procedimientos aduaneros. Con dichas reformas se busca agilizar y tecnificar el control aduanero con el ánimo de facilitar el ingreso legal de mercancías al país. En igual sentido operó la reforma en el régimen de importación y en breve término se esperan similares acciones para los demás regímenes aduaneros.

1. Simplificación en los trámites de importación

Inicialmente, se exigían documentos y se debían cumplir varios trámites antes de contar con la mercancía nacionalizada; luego vino una depuración de trámites y eliminación de documentos que tienen como objetivo lograr los siguientes resultados:

- a) Reducir el proceso de importación en número de pasos y en términos de tiempo.
- b) Ampliar la cobertura de pago de derechos aduaneros en la red bancaria nacional.
- c) Introducir el aforo selectivo y documental.

No obstante, el procedimiento seguía siendo difícil, lento y en algunos casos sujetos a la discrecionalidad del funcionario. Esto llevó a que la actual DIAN, apoyada en el programa de modernización de las entidades, generara un procedimiento sencillo y ágil para el trámite de importación de mercancías, con lo cual se redujo de siete a dos pasos el proceso de importación como consecuencia de la eliminación de algunas prácticas de aduanamiento y desaduanamiento.

El nuevo proceso introduce la autoliquidación trasladando al declarante la responsabilidad que le corresponde en el cálculo de los tributos aduaneros y asigna a los bancos la función de recepción, recaudo y transcripción de la información contenida en la Declaración de Aduanas y Recibo Oficial de pago en bancos. Igualmente traslada a

los Almacenes Generales de Depósito privados y públicos la responsabilidad del manejo de la mercancía y libera a la Aduana de la realización de trámites ajenos a su función.

Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas del Ministerio de Hacienda de Colombia está aplicando mecanismos para detectar situaciones en las cuales el importador declara precios más bajos que los imperantes en el mercado internacional. Dichos mecanismos son los precios de referencia y los llamados "precios mínimos oficiales". Los primeros tienen un carácter indicativo, en tanto que los segundos tienen un carácter obligatorio, operando en casos particulares y extremos.

En consecuencia, el nuevo esquema elimina para la DIAN los trámites de recepción, comprobación, liquidación de los derechos y cancelación de la declaración, suprimiendo la figura del aforo y creando la inspección selectiva, la cual mediante métodos estadísticos permitirá detectar las irregularidades, sin embargo se está en la fase de experimentación, lo cual no permite mirar su efectividad.

Para efectos de fiscalización y control posterior se ha establecido la obligación al usuario de mantener, por un plazo de cinco años, la documentación que sustenta la operación de importación, esto sin embargo no garantiza que se presenten subfacturación y registro al igual que un aumento transitorio de un "contrabando técnico" generando en el corto plazo una mayor impunidad.

2. Exportación

Al igual que en la importación, este régimen tendrá un cambio que permitirá una labor más eficiente para la Aduana y menos onerosa al exportador; no obstante se están evaluando los procesos con el propósito de simplificar y armonizar aún más los procedimientos, de tal forma que para el usuario sean más sencillos los trámites requeridos para la colocación de los productos colombianos en el exterior.

El proceso de exportación se simplifica al pasar de 7 etapas a 3 y de aproximadamente 24 días en los casos extremos a 2 en su duración, actualmente se está evaluando si no se han incrementado transitoriamente las prácticas desleales que permiten efectuar devoluciones ilegales de impuestos de actividad interna especialmente IVA, a los exportadores al igual que estímulos tributarios a los mismos y formas legales de introducir capitales del resto del mundo.

3. El tránsito de mercancías

Con el propósito de facilitar al importador la posibilidad de nacionalizar la mercancía en las Aduanas que ofrecieran para su labor mayores ventajas comparativas, descongestionar las Aduanas de ingreso de mercancías al país y de colocar la entidad a tono con los procedimientos establecidos para el transporte internacional de mercancías, se reglamentó y amplió la aplicación del régimen de Tránsito Aduanero y el transporte

multimodal. Ello permite la racionalización de costos, de tiempo y seguridad, los controles sobre el manejo de la mercancía; al igual que en los anteriores procesos se están evaluando para comprobar si con estos cambios se reduce la evasión, o si por lo contrario las prácticas desleales se aumentan en forma transitoria.

4. El almacenamiento

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sólo debe dedicarse al cumplimiento de la labor para la cual ha sido creada y los organismos deben asumir la función para la cual tienen su especialización, de esta forma se optó por dejar a los agentes privados la responsabilidad del almacenamiento de las mercancías, correspondiendo a la DIAN sólo la reglamentación de los requisitos mínimos que deben cumplir para su habilitación o autorización y la fiscalización y control posterior sobre el cumplimiento de sus obligaciones.

VII. LA EVASION ADUANERA

La Dirección de Impuestos y Aduanas deberá abordar, entre otros aspectos para la administración aduanera, el campo de la cuantificación y estimación del contrabando y la evasión. Como se trata de un nuevo esquema, todavía no se puede mostrar resultados. Sin embargo, ya se han dado algunos pasos, que aunque incipientes, pueden constituirse en el origen de futuros estudios, que permitan evaluar si los cambios producirán los resultados esperados.

La evasión aduanera se configura cuando el importador oculta o distorsiona la información referente a sus operaciones de comercio exterior, con el fin de evitar o disminuir las obligaciones que le impone la legislación aduanera.

El agente económico busca con la evasión disminuir sus costos, ampliar sus beneficios y reducir en términos relativos los sobrecostos de las importaciones.

Si la utilidad del comercio legal supera los beneficios de la actividad ilegal esta última deja de ser atractiva con lo cual se disminuye la propensión a evadir. La importación ilegal es rentable cuando existe una diferencia favorable en términos de precios relativos externos, causada por variaciones en el tipo de cambio y por la imposición de aranceles, sobretasas y otras cargas tributarias a las importaciones.²

Adicionalmente, se propicia la evasión cuando existen controles administrativos a las importaciones que impiden satisfacer adecuadamente la demanda interna.

Las diferentes modalidades de evasión se pueden esquematizar dependiendo de si se reduce la base impositiva o la tarifa. En este sentido la evasión puede asumir el acto de ingresar mercancías por lugares no habilitados, cambiar de posición arancelaria un bien, pagar parcialmente los tributos aduaneros; hasta el hecho de aplicar un tipo de cambio inferior, acompañado de operaciones matemáticas erradas y exenciones mal concebidas.

La evasión (e) en términos tributarios, se cuantifican como la diferencia entre el recaudo potencial (Rp) y el recaudo efectivo (Re), definida como el producto de la tarifa (tp) por la base impositiva (Bp) potenciales menos la tarifa (Te) por la base (Be) efectivas. Siendo la tarifa efectiva (Te) igual al recaudo efectivo sobre la base impositiva. En el caso de el recaudo por importaciones la base impositiva efectiva (Be) es el valor CIF de las importaciones legales del año correspondiente. El contrabando tradicional y la subfacturación son el resultado de la diferencia entre la base potencial (Bp) y la base efectiva (Be).

$e = R_p - R_e.$
 $T_e = R_e / B_e.$
 $e = (T_p * B_p) - (T_e * B_e).$
 $e = (B_p - B_e) T_e + (T_p - T_e) B_p.$
 $0 < B_e < B_p$ (Subfacturación).
 $0 = B_e < B_p$ (Contrabando tradicional).
 $0 < = T_e < T_p$ (Contrabando técnico).

Disminuyendo la base impositiva y/o la tarifa reales se evade una parte o todo el valor del impuesto a pagar, con lo cual se reducen los sobrecostos a las importaciones.

La evasión de gravamen y aranceles se tipifica cuando el recaudo efectivo es inferior al potencial por causa de:

1. La base impositiva: Si el valor declarado por las importaciones, menor al valor real, es mayor que cero se le denomina subfacturación, si es igual a cero se le conoce como contrabando tradicional. Este valor se calcula multiplicando la tarifa efectiva por el valor total de la base impositiva, es decir el valor CIF de las importaciones más contrabando y subfacturación, menos el valor CIF de las importaciones del período.
2. La tarifa efectiva: por cambios de ubicación en posiciones arancelarias con tarifa inferior a la real, resulta una tarifa efectiva inferior, lo que se conoce como contrabando técnico. Este valor se estima multiplicando la diferencia entre las tarifas efectiva y potencial, por el valor CIF de las importaciones más contrabando y subfacturación.

El IVA no discrimina entre las actividades externas de las internas, por lo tanto no es un obstáculo al comercio exterior. No obstante, las disminuciones en la base impositiva o en la tarifa arancelaria ocasionan una reducción en el recaudo, por cuanto el IVA se determina teniendo en cuenta la base impositiva, incluidos el gravamen y la sobretasa (esta última eliminada a partir de febrero de 1992).

Ahora bien, el precio externo de los bienes importados no solo están afectados por los sobrecostos arancelarios y para arancelarios (SCA) generados en el proceso de la adquisición de las importaciones. Además se ve influido por la tasa de cambio nominal (TCN) y por el diferencial cambiario al estimular el contrabando y la subfacturación, en la medida en que el dólar oficial se encarezca. Por lo tanto, con la subfacturación de importaciones se evade el pago de derechos arancelarios e IVA externo y se posibilita el pago de importaciones con divisas del mercado paralelo cuando su valor en pesos es inferior al valor oficial.

$$CIF\$ = CIFUS\$ * TCN * (1 + SCA)$$

Los sobrecostos a las importaciones legales (SCA) son: aranceles, sobretasa CIF, IVA y los costos implícitos de los depósitos previos (de giro, nacionalización y de fletes).

Además, con el fin de comparar los sobrecostos de las importaciones con los beneficios, riesgos, y costos de oportunidad de las importaciones ilegales, se deben tener en cuenta las restricciones de tipo administrativo y procedimental. En la medida en que estos sobrecostos disminuyan con respecto a los de las importaciones ilegales, la propensión a la evasión aduanera disminuye. El contrabando es mayor cuando existen altos niveles de tarifas arancelarias y/o mayor porcentaje del arancel en licencia previa y prohibida importación.

Uno de los métodos utilizados para determinar el valor del contrabando, en particular de la subfacturación, es la comparación y diferencia entre los datos de exportaciones en dólares y peso hacia Colombia de los países proveedores, o de los que se tienen en cuenta para la construcción del índice de la tasa de cambio real, y los datos de llegada de las importaciones colombianas, en millones de dólares y kilogramos.

Para determinar la evolución de la evasión, se diferencian los costos de las importaciones legales con respecto a los de las importaciones ilegales.

Mientras que la importación legal implica el pago de las mercancías con dólares comprados a una determinada tasa de cambio, en la importación ilegal puede utilizar total o parcialmente dólares a una tasa de cambio distinta, si el diferencial cambiario es superior a los sobrecostos de transporte del contrabando más la carga tributaria de la importación legal.

La diferencia entre el costo del transporte del contrabandista y el costo de transporte del importador legal es otra variable determinante de la evasión aduanera.

Si se logra la aplicación de una moderna y ágil administración aduanera, que facilite y dinamice el comercio exterior, con la nueva estructura arancelaria en el contexto de la internacionalización de la economía colombiana, con eficientes y eficaces controles, disminuirá los sobrecostos de los agentes económicos dedicados a esta actividad y hará menos atractivo el contrabando, con la consecuente reducción de la evasión aduanera y consolidación del proceso de la apertura económica.

De otra parte, la modernización de la economía y de la administración pública nacional exigirán una menor intervención de éste en el proceso económico, eliminando trámites, autorizaciones o vistos buenos, de tal forma que le brinden al sector productivo las condiciones para su desempeño eficiente y competencia exitosa en el mercado internacional.

En este contexto se precisa indispensable desarrollar políticas aduaneras que permitan agilizar y facilitar los procesos de entrada y salida de mercancías al territorio nacional, garantizando de esta manera las condiciones para que los usuarios compitan eficientemente, así como establecer adecuados sistemas de control que permitan mejorar la gestión tributaria y brindar sana protección y equitativa competencia a la industria nacional.

Con estos elementos, moralizar la Aduana y transformarla en un organismo ágil y eficiente se constituyen en asuntos prioritarios para el logro de los objetivos propuestos.

VIII. CONCLUSIONES

Las anteriores consideraciones permiten concluir que con la reforma a la administración de Aduanas enmarcada dentro del nuevo esquema de desarrollo económico colombiano se busca agilizar el proceso aduanero que debe realizar el usuario de comercio exterior, poniendo especial atención en la fiscalización y control posterior sobre sus operaciones, con el objetivo de garantizar igualdad de competencias y el mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En la medida que la administración aduanera se desarrolle e incorpore los elementos para consolidar, ajustar y poner en práctica los principios contenidos en su estrategia de modernización, se facilitará y dinamizarán las actividades de comercio exterior; lo cual, junto con la nueva estructura arancelaria contribuirá a disminuir los sobrecostos de las importaciones legales y los beneficios del contrabando, con la consecuente reducción de la evasión aduanera y consolidación del proceso de apertura económica.

Notas

¹ Kalmanovitz, Salomón. El deterioro del narcotráfico, en el diario "El Espectador", 13 de diciembre de 1992, Bogotá, Colombia pág. 4B.

² Este análisis no es válido para las operaciones que buscan legalizar capitales provenientes de actividades ilícitas (v.g. lavado de dólares).

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1
ESTIMATIVO DE LA EVASION FISCAL/ADUANERA EN COLOMBIA
1987-1991
(millones de dólares)

AÑOS	C.I.FUS\$ LEGALES (B1)	C.I.FUS\$ TOTAL (B2)	GRAVAMEN Y SOBRETASA	IVA EXTERNO	GRAVAMEN Y SOBRETASA	IVA EXTERNO	TOTAL EVASION	GRAVAMEN Y SOBRETASA	IVA EXTERNO	TOTAL RECAUDO	% EVASION/ RECAUDO
1987	4 682.7	6 760.7	24.90%	7.60%	517.42	197.25	714.67	1 166.0	444.5	1 610.5	44.38%
1988	5 072.9	7 477.9	24.10%	8.00%	579.61	238.77	818.38	1 222.6	503.6	1 726.2	47.41%
1989	4 970.5	7 169.5	22.40%	7.60%	492.58	204.56	697.14	1 113.4	462.4	1 575.8	44.24%
1990	5 612.3	8 010.3	18.40%	6.90%	441.23	195.91	637.14	1 032.7	458.5	1 491.2	42.73%
1991	5 156.6	6 867.6	13.30%	7.90%	227.56	153.15	380.71	685.8	461.6	1 147.4	33.18%

(B1)= Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

(B2)= Incluye subfacturación y contrabando. S.Kalmanovitz.

Cuadro 2
ESTIMACIONES DE LA EVASION EN COLOMBIA
COMO PROPORCION DEL P.I.B. INGRESOS TRIBUTARIOS, I.V. AINTERNO Y RENTA
1987-1991
(Millones de Dólares)

AÑOS	P.I.B. MILL. US\$	(i)		(ii)/(i)	(iii)		(iii)/(i)	(iv)		(iv)/(i)	EVASION ESTIMADA		EVASION RECAUDO ADUANA I.V.A.	RENTA
		INGRESOS TRIBUT. MILL. US\$	EVAS. RECAU- DO ADUANA MILL. US\$		MILLONES US\$ EVAS. RECAUDO I.V.A. INTERNO	% P.I.B. REC. ADUANA		% P.I.B. I.V.A. INTERNO	MILL. US\$ EVAS. RECAUDO RENTA		% P.I.B. RENTA			
1987	33 670.67	3 105.04	714.67	0.23	300.35	0.10	0.10	0.9%	388.57	0.13	1.2%	2.38	1.84	
1988	35 232.45	3 655.55	818.38	0.22	318.11	0.09	0.09	0.9%	546.61	0.15	1.6%	2.37	1.50	
1989	35 235.77	3 732.12	697.14	0.19	292.41	0.08	0.08	0.8%	461.16	0.12	1.3%	2.38	1.51	
1990	35 915.46	3 822.23	637.14	0.17	297.08	0.08	0.08	0.8%	401.47	0.11	1.1%	2.14	1.59	
1991	37 645.12	3 996.76	380.71	0.10	496.90	0.12	0.12	1.2%	405.32	0.10	1.1%	0.77	0.94	

FUENTE: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Centro de Estudios Fiscales.
Banco de la República, Dirección de Aduanas y Contraloría General de la República.

Cuadro 3
COLOMBIA: RECAUDO FISCAL
(millones de pesos corrientes)

1991	1992	enero-abril 1992	enero-abril 1993	abril 1992	abril 1993
684.3	794.8	185.1	419.5	45.6	111.4
Variación (%)	16.1	126.6		144.2	

Cuadro 4
COLOMBIA: DECLARACIONES LEGALIZADAS Y CORREGIDAS
(1993)

Declaraciones	Número	Valor (\$ millones)
Legalizadas	3 529	6 197.5
Corregidas	10 187	1 567.5

SERIE POLITICA FISCAL*

- Nº Título:**
- 1 "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
 - 2 "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
 - 3 "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
 - 4 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
 - 5 "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
 - 6 "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
 - 7 "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
 - 8 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
 - 9 "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
 - 10 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
 - 11 "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
 - 12 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
 - 13 "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
 - 14 "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)

- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)^{***}
- 45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)^{***}
- 46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)^{***}
- 47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)^{***}
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)^{***}
- 49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)^{***}
- 50 "LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)

^{***} Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACION DE LA EVASION DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASION EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACION Y FISCALIZACION ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASION FISCAL" (LC/L.828)