

Estadísticas y realidades de la balanza de pagos

El caso de Colombia

RODRIGO ARMENTA DE LA PEÑA

EL PROBLEMA

Cada vez con mayor frecuencia se presentan en Colombia situaciones en las cuales compañías extranjeras con filiales en el país parecen defraudar al fisco colombiano al realizar transacciones internacionales de bienes, servicios y capital.

Se escribe bastante acerca de sobrefacturación de importaciones, subfacturación de exportaciones, contratos de asistencia técnica sobrevaluados, importaciones de equipo sobrevaluadas, pago de regalías por procesos técnicos incluidos ya en el valor de los bienes importados, etcétera.

En algunos casos se trata, evidentemente, de actividades ilegales de las empresas. Sin embargo, en la mayoría de los casos su comportamiento se ajusta a las normas legales establecidas.

Las actividades descritas no dejan de ser por tal motivo lesivas a la economía colombiana. Los problemas se presentan, empero, porque la política económica tradicional, utilizada para regular los flujos de bienes y servicios y las transacciones financieras entre Colombia y el resto del mundo es obsoleta frente a la internacionalización de los mercados en la economía contemporánea. En consecuencia, las compañías transnacionales radicadas en el país han ganado poder de negociación frente al Estado, dentro de las actuales reglas de juego del sistema económico. Más que operar directamente en contra de la economía nacional,

dichas compañías están optimizando válidamente sus ganancias, aprovechando en su favor los huecos de la legislación y la política de comercio exterior colombianas.

Las escuelas de economía liberales, en particular la Escuela de Chicago, sostienen que la mejor prescripción de la teoría para alcanzar el máximo bienestar derivable de las relaciones económicas internacionales es la de mantener en equilibrio la balanza de pagos, sin que el Estado intervenga directamente para variar la tasa de cambio, establecer controles discrecionales a los flujos comerciales y financieros de un país con el resto del mundo o endeudarse en el exterior. Esta es la posición oficial de los economistas que dominaron el equipo técnico del gobierno durante el período presidencial de Alfonso López Michelsen (1974-1978).

La prescripción, que pretende ser aséptica, no está libre de juicios de valor. El control de cambios, el establecimiento de medidas arancelarias o paraarancelarias y la regulación de las transacciones financieras internacionales son instrumentos de política económica cuya aplicación no es independiente de las condiciones institucionales, políticas, culturales y económicas del país. Por esta razón, la supuesta asepsia de las recomendaciones de los economistas colombianos libre-cambistas consiste en ignorar el espacio y el tiempo de la economía colombiana. En buena parte, el propósito de alcanzar el equilibrio en la balanza de pagos mediante una política de libre cambio internacional resultó posible gracias al aumento inesperado del precio internacional del café, debido a las heladas en el Brasil y a las guerras en África. Es decir, el equilibrio de las relaciones de la economía colombiana con el resto del mundo no nació de una mejora

estructural de la capacidad productiva del país, sino de un acontecimiento fortuito y transitorio.

Al observar las economías de otros países durante la actual coyuntura internacional, se descubre que aun los más enfáticos defensores del libre comercio han recurrido a la aplicación de instrumentos de regulación de las transacciones comerciales y financieras de su país con el resto del mundo, cuando dichas transacciones han afectado la estabilidad interna de sus economías. Esto parece confirmar la hipótesis de que la posición del equipo económico del Gobierno colombiano ha sido atemporal, ahistórico, aespacial.

El propósito de mantener el equilibrio de la balanza de pagos no es una meta de política adecuadamente definida cuando una proporción significativa de las transacciones internacionales se realiza a través de empresas transnacionales. Ello ocurre independientemente de la concepción teórica que respalda las recomendaciones de política económica relacionadas con el sector externo, bien se trate de liberación total, regulación absoluta o cualquier combinación intermedia.

Normalmente el valor de las transacciones internacionales entre países se registra suponiendo que los valores de los bienes y servicios comerciados corresponden a los fijados libremente en los mercados. En consecuencia el valor monetario de dichos bienes y servicios corresponde al valor real relativo asignado a ellos por productores y consumidores en libre competencia comercial. Sin embargo, el valor de las transacciones comerciales y financieras entre los países se fija cada vez más dentro de conglomerados transnacionales, mediante sistemas "intrafirma" de precios de transferencia. Estos precios pueden diferir significativamente de los que resultarían de las estructuras de mercado tradicionales.

Las transnacionales valoran el intercambio entre las distintas empresas que conforman el grupo de acuerdo con sus objetivos en escala mundial. Estos no coinciden necesariamente con los de las comunidades nacionales dentro de las cuales operan las transnacionales.

Si los precios fijados por éstas a sus transacciones intrafirma difieren significativamente de los precios que se fijan en el mercado libre, las cuentas oficiales del sector externo de los países que participan en el intercambio no reflejan la asignación real de recursos, bienes y servicios. En otras palabras, los sistemas oficiales de contabilización de las transacciones comerciales y financieras internacionales (esto es, la balanza de pagos) registran cifras inexactas sobre la situación económica de un país frente al resto del mundo. En las circunstancias descritas, las políticas del gobierno orientadas hacia la corrección de desequilibrios en la balanza de pagos no logran alcanzar su objetivo porque han sido pensadas bajo el supuesto implícito de que la información sobre el valor monetario registrado para las transacciones corresponde al intercambio real de recursos, bienes y servicios. De esta manera es posible que los efectos de la política económica resulten diferentes a los esperados debido tanto a que el problema real por solucionar no es aquel que sugieren los datos oficiales de balanza de pagos, como a que las variables que se consideran no son las que efectivamente se deben modificar.

Este es el caso de la economía colombiana, en particular en lo que se refiere a las transacciones internacionales de las industrias automotriz, petroquímica, del papel y cartón, química básica, farmacéutica, del caucho, de hojalata, electrodoméstica, y de máquinas eléctricas industriales.¹

CARACTERIZACION TEORICA

En una economía de mercado con intervención estatal, las políticas económicas operan mediante la inducción de cambios en el sistema normal de precios. Las variaciones así causadas en los precios relativos determinan que la rentabilidad de una actividad productiva cambie con relación a la situación vigente antes de aplicar la medida de política. De esta manera, suponiendo que existe una movilidad aceptable de recursos, éstos serán reasignados por el sector privado, de acuerdo con las prioridades establecidas por la autoridad gubernamental.

Cuando los agentes económicos son independientes entre sí, las medidas de política económica son eficaces porque ninguno de ellos tiene capacidad suficiente para neutralizarlas. En el corto plazo dichos agentes no pueden modificar el sistema normal de precios en su propio beneficio ni pueden ignorarlo mediante transacciones por fuera del mercado tradicional. Sin embargo, cuando los agentes económicos son interdependientes están habilitados para desarrollar sistemas intrafirma de precios, mediante los cuales pueden asignar a las transacciones realizadas dentro del conglomerado valores diferentes a los que tendrían en el mercado tradicional.

En el caso particular de las empresas transnacionales, la interdependencia de la firma exportadora de un país y la importadora de otro permite que las transacciones de bienes y servicios, así como las de capital, se valoren intrafirma al precio que resulte más conveniente para el conglomerado y, desde luego, por fuera del sistema normal de precios.

Como complemento de lo anterior, en la medida en que lo permitan las características institucionales de los países sede de las transnacionales, las transferencias entre las firmas del conglomerado se registrarán en el rubro de la balanza de pagos que resulte más conveniente para el conjunto de empresas.

Evidentemente, en dichas circunstancias, las cuentas de la balanza de pagos son un indicador falseado de los movimientos reales de bienes, servicios y capital entre los países en que operan las transnacionales. En consecuencia, las medidas de política de comercio exterior que toman estos países son inadecuadas, porque se establecen para corregir una situación diferente a la real.

1. Para obtener una visión global sobre el comportamiento en Colombia de las transnacionales en los sectores mencionados, véanse, por ejemplo, Efraín Aldana *et al.*, *Las multinacionales en el mundo y en Colombia*, Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, 1977; Gabriel Misas, *Contribución al estudio del grado de concentración en la industria colombiana*, Ediciones Tiempo Presente, Bogotá, 1973, y Daniel Chudnovsky, *Empresas multinacionales y ganancias monopólicas*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1974.

La situación colombiana

No es difícil imaginar que, entre los miembros de los conglomerados, el valor declarado de las importaciones, los pagos de intereses, los pagos por asistencia técnica, el valor de las regalías, el registro oficial de precio de los bienes de capital que llegan como inversión de la casa matriz a la filial nacional, el valor de las exportaciones, etc., son el resultado de compensaciones contables realizadas internamente por cada transnacional. Con ello pretenden anular los efectos restrictivos de las medidas de política económica establecidas por los gobiernos de los países donde operan.

Estas acciones no son buenas o malas en sentido económico. Dichas empresas están, simplemente, operando de acuerdo con las reglas de juego del mercado, pero no del mercado tradicional de los libros de texto, sino del real existente en las economías de "libre empresa" contemporáneas. El problema no consiste en un buen o mal comportamiento de las empresas. Sus causas se encuentran en ignorar los cambios en la estructura de los mercados cuando se elaboran las políticas gubernamentales. Cuando se hace ésto último, se supone que la economía sigue siendo de competencia perfecta, con unos pocos mercados excepcionales donde existen condiciones tradicionales de monopolio u oligopolio.

En relación con la situación planteada, el caso más común en la economía colombiana se presenta alrededor del control del capital extranjero, el cual se realiza siguiendo los lineamientos del Estatuto de Capitales del Grupo Andino.² De acuerdo con la legislación vigente, el gobierno colombiano controla rigurosamente el envío de utilidades del inversionista extranjero al exterior. Sin embargo, los controles sobre la valoración de la inversión registrada y sobre los precios de importación de insumos y exportación de bienes finales no existen o son, en general, mucho menos rigurosos que el control a la remisión de utilidades.

Así las cosas, cuando las transnacionales radicadas en el país encuentran limitada su capacidad para recuperar formalmente y de acuerdo con sus propios objetivos la inversión realizada en Colombia pueden, sin violar la ley, incrementar (sobrefacturar) el valor de la venta de insumos entre la casa matriz y la filial establecida en el país, subfacturar las exportaciones o sobrevalorar el registro de capital. De esta manera, el conglomerado logra obtener los resultados económicos en los cuales está interesado, pero el registro oficial de las transacciones indica algo diferente. Dado este comportamiento, el control colombiano a la inversión extranjera es formal y jurídico, pero ineficaz desde el punto de vista económico.

Tal comportamiento no es factible cuando las firmas involucradas son independientes entre sí. En este caso, de realizarse algunas de las compensaciones contables descritas,

una de las unidades económicas perdería en las transacciones. Lo anterior no sucede cuando las firmas son interdependientes, pues lo que una unidad pierde lo gana otra en compensación, maximizándose las utilidades conjuntas.

CONCLUSION

Si el registro formal de las transacciones comerciales y financieras de las transnacionales no refleja el intercambio real de bienes, servicios y capital entre países, no tiene sentido hacer del equilibrio en los valores monetarios de la balanza de pagos un objetivo económico prioritario. Hacerlo así puede llevar a una política inadecuada de comercio exterior y a una tendencia cíclica hacia la inestabilidad de la economía, originada en la deficiente identificación de variables e instrumentos de política.

Limitar la validez empírica del equilibrio en la balanza de pagos como objetivo prioritario de política no implica ignorar el comportamiento de las reservas internacionales, especialmente en aquellos países que tienen una dependencia estructural del sector externo. Para estos países la escasez de divisas puede condicionar seriamente su desarrollo económico.

Sin embargo, no son los registros oficiales de la balanza de pagos los que deben tomarse en cuenta para las decisiones de política de comercio exterior, sino los sistemas mismos de transferencia entre subsidiarias y casa matriz y sus efectos sobre dichos registros. La evaluación de estas transferencias debe ser el objetivo central; el equilibrio en la balanza de pagos un simple punto aproximado de referencia.

Las decisiones de política orientadas a regular las transacciones comerciales de un país con el resto del mundo deben considerar las ventajas y desventajas de la actividad de las empresas transnacionales, tomando en cuenta la estructura actual de los mercados. Que un país se beneficie o no con la presencia de las transnacionales depende de la comparación entre el costo de perder soberanía sobre la actividad económica interna y los beneficios que resultan de la importación de nuevas técnicas de producción, de la disponibilidad de una mayor diversidad de bienes y servicios, de una mayor industrialización, de posibles variaciones en el nivel de empleo³ y de otros factores similares. La efectividad de la regulación de las relaciones comerciales y financieras de un país con el resto del mundo, para lograr una reasignación de los recursos productivos y de las corrientes comerciales y financieras en beneficio de la comunidad, depende, por consiguiente, de la capacidad que tenga el conjunto de instrumentos de política económica para actuar sobre los mencionados factores de carácter estructural.

Esto es tanto más cierto cuanto mayor sea el peso de las transnacionales en la economía de un país y, sobre todo, cuando exista otro tipo de factores políticos y sociales que las favorezcan. □

2. De acuerdo con el Decreto 1900 de septiembre de 1973, por medio del cual se protocolizó en Colombia la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la inversión extranjera en Colombia requiere aprobación previa del Gobierno y registro oficial ante los organismos públicos competentes.

3. Nada se puede decir *a priori* a este respecto. Un aumento significativo de inversión extranjera puede resultar en un aumento importante de los empleos en la economía. Sin embargo, por lo común los adelantos tecnológicos que vienen atados a la inversión extranjera son ahorradores de trabajo.